

05-36

21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II

지식정보사회의 인력정책

2005. 2

연구기관: 명 지 대 학 교
연구책임자: 이 종 훈
김세종(중소기업연구원)

제 출 문

정보통신정책연구원 원장 귀하

본 보고서를 『지식정보사회의 인력정책』의 최종보고서로 제출합니다.

2005. 2

연구기관: 명지대학교 금융지식연구소

연구책임자: 이 종 훈

김 세 중(중소기업연구원)

목 차

요약문	5
제 1 장 문제제기	13
제 2 장 지식정보사회에서의 인력정책의 기본방향	15
제 1 절 세계화 진전에 따른 인적자원의 중요성과 인력정책에 대한 합의	15
제 2 절 빠른 기술진보에 대응하기 위한 인적자원개발 전략	17
1. 지식정보화사회의 도래	17
2. 지식정보사회의 인적자원 개발	19
제 3 절 고등교육의 혁신방안	22
1. 대학교육의 문제점	22
2. 대학교육의 혁신방안	25
제 4 절 신서비스산업부상과 인력수요의 변화	28
1. 지식기반경제에서의 실업과 고용창출의 의미	28
2. 고용창출에서의 신서비스 산업의 역할과 유형	30
3. 신서비스산업에서의 중소기업의 역할	35
제 5 절 기업의 인적자원관리 및 노사관계 변화와 인력정책의 방향	38
제 6 절 노동시장 구조 변화에 대응하기 위한 인적자원개발	42
1. 고령층을 위한 인적자원개발 전략	42
2. 지식정보사회와 여성인력개발전략	45
제 7 절 근로계층 양극화에 대응하기 위한 인적자원개발 전략	49
1. 지식정보사회와 취약계층	49
2. 취약계층을 위한 인적자원개발 전략	51

3. 취약계층 실업대책의 수단	53
제 3 장 지식정보화사회의 인력정책 과제	57
제 1 절 기업주도의 직업훈련정책지원	57
제 2 절 여성인력개발 정책	71
제 3 절 신서비스 직종의 인력정책	72
1. 중소 신서비스산업 성장을 위한 정책과제의 기본 방향	72
2. 산업정책 차원의 정책과제	75
3. 인력정책 차원의 정책과제	78
제 4 절 고령자를 위한 인력정책	84
1. 고령자 노동시장 정책의 기본 원칙	84
2. 중앙·지방정부간 정책결정 및 수행의 역할 분담	88
제 5 절 지식정보화사회에 적합한 직업훈련시스템 개선	90
1. 기업환경 변화와 직업훈련시스템의 변화	90
2. 민간주도의 직업훈련시스템 구축	91
3. 통합교육(Blended Learning)의 도입	94
4. 새로운 환경변화에 따른 직업훈련체제 개편	98
참고문헌	101

표 목 차

〈표 2-1〉	주요기업의 신규 및 경력자 채용 현황	21
〈표 2-2〉	한국 대학의 경쟁력(IMD, 2003)	23
〈표 2-3〉	일본의 새로운 산업분류	31
〈표 2-4〉	일본의 새로운 산업분류별 취업구조 전망	32
〈표 2-5〉	신서비스산업의 유형과 성장배경	33
〈표 2-6〉	고령층 인구전망	43
〈표 2-7〉	직종별 임금의 상대지수변화(단순노무직=100)	50
〈표 3-1〉	훈련컨소시엄 운영 현황(2003년말 기준)	62
〈표 3-2〉	유형별 훈련컨소시엄 현황	63

요 약 문

I. 문제 제기: 지식정보사회에서의 인적자원의 중요성

- 경제학 관점에서 볼 때, ‘사람’은 하나의, 그리고 매우 중요한 생산요소이며 ‘사람’을 인적자본(human capital) 혹은 인적자원(human resource)으로 표현하는 것 부터 이를 의미함.
- 한편, ‘지식정보사회’는 IT기술을 근간으로 한 정보화의 진전만을 의미하는 것이 아니며 세계화, 빠른 기술변화, 직접적인 소비재로서의 서비스 산업의 성장 등 복합적인 mega-trends를 동시에 담고 있는 새로운 사회를 의미함.
- 본 연구에서는 이러한 다양한 지식정보사회의 양태가 진전될수록 왜 인적자원이 중요해지고 어떠한 인재가 요구(수요)되는지, 그리고 그러한 인재를 확보하기 위한 전략의 기본방향은 어떻게 정립해야 하는지를 모색하고자 함.

II. 지식정보사회에서의 인력정책의 기본 방향

1. 세계화 진전에 따른 인적자원의 중요성과 인력정책에 대한 함의

- 세계화(globalization)는 국경의 장벽이 극히 낮아져 세계가 하나로 된다는 의미로서, 경제적으로는 상품과 생산요소의 시장통합(자유로운 국경간 이동)을 의미함.
- 상품시장의 세계통합의 관점에서 보면, 이는 무엇보다도 시장규모의 확대를 의미하고, 다양한 차별화전략을 추구할 수 있을 만큼의 ‘규모의 경제’가 확보될 수 있음을 의미함.

2. 빠른 기술진보에 대응하기 위한 인적자원개발 전략

- 지식경제하에서는 첫째, 구상과 실행을 겸비한 생각하는 근로자, 그리고 예외적인 상황에 대처할 수 있는 창의적인 근로자가 요구되면서, 일반소양(학문적 기초소양, 사회적 기초소양, 학습소양)의 중요성이 커지고, 일반소양과 전문소양을 겸비한 인재가 부상하게 됨.
- 둘째, 지식정보사회에서는 필요기술 및 지식의 수준이 보다 고도화됨에 따라, 요구되는 전문소양의 범위는 좁아지면서 더욱 심화된 지식이 요구됨.
 - ‘기술적 전문성(technical specialty)’은 더욱 심화되고, 전문직의 전공범위는 더욱 좁아지는(partitioning of profession jobs) 즉, 수평적 분업이 심화되는 것임.
- 노동시장의 변화에 대응하여, 기업이 자체적으로 인력개발을 하던 소위 ‘직접 양성(make)’하는 방식에서 이미 다른 곳에서 훈련이나 직장경험을 통해 skill을 축적한 사람을 ‘스카우트(buy)’하는 방식으로 전환됨.
- 전문화가 심화되는 노동시장 수요 변화에 맞추어 고등교육 및 직업교육의 시스템도 강화되어야 함.

3. 고등교육의 혁신방안

- 고등교육의 혁신은 우리 대학들이 산업현장에서 필요한 전문 인력을 양성할 수 있도록 하는데 초점이 맞춰져야 할 것임.
- 우선 대학의 투명성을 높여가면서 대학에 대한 정부규제와 간섭을 없애고 대학의 책임경영과 완전자율화를 단계적으로 추진할 필요
- 외국의 우수한 대학 및 대학원의 분교 설치, 전공 프로그램의 공동운영 등 다양한 형태의 대책을 추진하며, 대학원 대학의 경우 설립에 관한 규제를 대폭 완화하여 다양한 형태의 대학이 설립
- 대학을 연구중심대학, 교육/연구중심대학, 기술중심대학 등으로 유형화하여 대학별로 재정지원을 차등화 하여 대학 스스로 경쟁력 있는 분야로 특성화할 수

있도록 유도

- 이공계 대학생에 대한 장학금 혜택 등 인센티브 제공을 확대하여 우수 학생들이 이공계에 진학할 수 있도록 유도
- 대학중심의 대단위 테크노 파크를 광역 지역별로 조성하여 지역 내 인적·물적 혁신역량의 총집결 및 거래 공간으로 지원 육성하며, 지역단위 테크노 파크가 기술개발, 지역발전 및 우수인력 양성 등에 중추적인 역할을 수행하도록 지원
- 평생교육체제의 정립하기 위해 입학정원의 일정비율을 고졸 이상 성인(근로자)에게 할당하고 실업자, 중고령 퇴직자 등 취약계층의 재교육을 위한 특별교육과정을 대학 내에 설치하도록 유도

4. 신서비스 산업 부상과 인력수요의 변화

- 일본 경제기획청의 경제심의회 보고서에 의하면, 정보화·소프트화로 대표되는 21세기 일본경제의 구조변화를 예견해 볼 때, 과거 1, 2, 3차 산업의 산업분류로는 산업성장 및 취업구조의 핵심적인 변화를 파악하기 어렵기 때문에, 새로운 산업분류 개념을 도입할 필요가 있다고 주장하고 있음.
- 새로운 산업분류에 의거하여 일본의 경제심의회가 미래의 취업구조를 전망하면서, 네트워크부문은—미래 성장산업이나 고용탄력성이 작기 때문에 현재의 취업자 비중을 유지하는 선에서 고용창출의 효과가 그칠 것으로 예상하고 있고, 산업의 서비스화로 인해 물재생산부문은 고용비중이 줄어들며, 여기서 줄어드는 비중만큼 지식·서비스부문이 늘어나는 것으로 나타나고 있음.
- 신서비스산업에서의 고용창출이 탈 실업에 대해 갖는 의미는 실로 매우 큼. 실업의 극복은 궁극적으로는 경제 활성화를 통한 일자리 창출에서 해답을 찾을 수밖에 없다는 것은 분명한 사실이지만, 「경제 활성화=실업극복」의 등식이 자동으로 성립하는 것은 아니라는 사실에 유념할 필요.

5. 기업 인적자원관리 및 노사관계 변화와 인력정책의 방향

- 기업의 가장 중요한 생산요소가 될 ‘지식’은 정보(혹은 자료)와는 전혀 다른 의미라 할 수 있음.
- 이에 따라 첫째, 지식정보사회에서는 기업의 인적자원관리도 바뀔 수밖에 없으며, 이미 그 방향으로 변화되고 있음.
- 둘째, 세계화 진전에 따른 경쟁의 심화와 차별화 우위 확보의 필요성, 그리고 빠른 기술변화에 따른 전문화의 심화와 불확실성의 제고 등의 압력은 기업의 인적자원개발에서도 유연성(flexibility)을 높이기 위한 혁신의 노력을 요구하게 됨.
- 셋째, 지식근로자에 대응하기 위한 인적자원개발의 변화, 즉 지식근로자를 효과적으로 확보할 수 있고, 또한 재직근로자의 지식수준을 보다 업-그레이드 할 수 있는 방향으로 기업의 내부 인력정책이 추구되어야 함.

6. 노동시장 구조 변화에 대응하기 위한 인적자원개발

- 첫째, 우리나라의 고령화가 빠르게 진전되고 있음.
 - 2000년에 이미 65세 이상 인구의 노인 비중이 7%를 넘어섰고, 2020년에는 15.1%를 넘을 것으로 추정됨. 그 이후에는 베이비-붐 세대(1955년~1961년생)가 65세 이상(고령) 인구로 편입되면서 고령화 속도가 더욱 가속화 될 것으로 전망.
- 결국 한국 고령화 대책의 핵심은 고령자의 소득안정에 있으며, 일자리 창출만이 해법임. 취업을 통한 안정된 근로소득 확보가 큰 사회보장비용 부담 없이 고령인력의 생활을 안정시킬 수 있는 거의 유일한 길이기 때문.
- 고령자 인력정책은 우선, 정책대상인 고령층에 적합한 노동시장 정책을 마련해야 하며 고령층 근로자가 감당할 수 있고 (공급측 유인), 고령층을 필요로 하는 일자리와 연결될 수 있는 (수요측 유인) 정책이 필요.
- 둘째, 지식기반 경제의 취업구조에서 가장 큰 특징 중 하나는 여성인력의 비중이 획기적으로 높아질 것이라는 점.

7. 근로계층 양극화에 대응하기 위한 인적자원개발 전략

- 지식정보사회의 부정적인 모습 중 하나는 지식격차에 의한 소득격차의 확대임.
- 소득격차 확대에 따른 근로계층의 양극화가 더욱 문제가 되는 것은 근로계층의 양극화가 교육기회의 양극화로 연결되면서 근로계층의 양극화를 재생산하고 더욱 고착화시킬 수 있기 때문임.
- 근로계층내의 지식격차를 줄이는 것만이 해법이며, 스스로의 힘으로 이 문제를 풀기 힘든 계층이 바로 취약계층이므로 이들을 국가가 어떻게 도울 것인가가 인력정책의 핵심과제가 되어야 할 것임.
- 취약계층은 구조적으로 저소득의 함정에 머물 수밖에 없는 근로계층이고, 많은 경우, 저소득의 근본적인 원인이 실업이므로, 실업탈출이 빈곤에서 벗어날 수 있는 근본적인 길이 됨.

Ⅲ. 지식정보사회의 인력정책 과제

1. 기업주도의 직업훈련 정책 지원

- 산업화 시대와는 달리 지식정보 사회에서는, 공공부문이 직접 사업을 수행하는 것 보다, 정부예산을 지원하되, 이 사업을 위한 별도의 공공부문을 설립하기보다 ‘가장 사업을 잘할 수 있는 기관’에 맡기는 것이 바람직함.
- 경쟁이 심하고 자체적인 훈련투자가 쉽지 않은 중소기업 중심의 산업에서는, 산업 특수적 스킬 양성을 위한 ‘업종별 공동훈련’의 방식이 추진될 필요가 있음.

2. 여성 인력개발 정책

- 지식정보사회에서 여성의 인력개발정책이 중요한 의미를 갖는다면, 향후의 인력개발사업에서 여성의 특수성을 고려하여 사업이 계획되고 추진되어야 할 것임.
- 첫째, 여성의 경우 남성에 비해 고객접근성 제고에 더욱 신경을 써야만 함. 여

성은 가사·육아의 부담으로 시간적·공간적 제약이 더 많기 때문임.

- 둘째, 여성에 대한 인력개발은 가능한 한 자격취득으로 연결될 필요가 있음. 우선, 여성의 주요 활동무대가 직종 특수적 분야이기 때문에 그러함. 또한 자격증은 여성에 대한 성차별 극복의 수단이 될 수 있기 때문에 필요.
- 셋째, 여성의 경우 시간적·공간적 제약을 극복할 수 있는 다양한 근로형태가 중요하므로, 이러한 가능성을 염두에 둔 인력개발 사업을 구상할 필요.
- 넷째, 여성의 육아부담을 획기적으로 줄여줄 수 있는 대책이 있어야 하고, 이에 대해서는 여성 인력개발 차원뿐만 아니라 사회의 적정인구보전의 관점에서 도 정부의 적극적인 지원이 요구됨.

3. 신서비스 직종의 인력정책

- 산업화 시대의 제조업 중심으로 짜여진 국가 인력개발 정책이 신서비스 산업 성장에 맞추어 대폭적으로 재편되어야 할 것임.
- 첫째, 중소기업청 산하 혹은 산업인력공단(노동부 산하) 부설로, 신서비스산업 인력양성을 위한 교육 아카데미를 설립·운영할 필요.
- 둘째, 산업화시대와는 달리 지식기반경제의 신서비스산업에서 필요한 지식은 정형화된 지식이 아님. 따라서 산학협력을 통한 현장교육이 더욱 중요.
- 셋째, 신서비스산업 근로자의 상당 비중을 차지할 파견근로자 등 비정규직의 직업능력개발을 위한 직업훈련도 필요.
- 넷째, 지식기반경제에서 특별하게 중요한 의미를 갖는 자격관련 제도를 대폭 정비할 필요가 있음.

4. 고령자를 위한 인력정책

- 고령자의 고용 극대화를 위한 적극적 노동시장 정책을 수립·추진할 때, 다음의 몇 가지 기본 원칙을 고려해 볼 필요가 있음.

- 정책대상인 고령층에 적합한 노동시장 정책을 마련해야 할 것임.
 - － 고령층에 맞는 노동시장 정책이란 첫째, 고령층 근로자가 감당할 수 있고 (공급측 유인), 둘째, 고령층을 필요로 하는 일자리와 연결될 수 있는 (수요측 유인) 정책을 말함.
- 지방자치단체가 중요한 역할을 수행해야 하며, 중앙정부와 지자체간, 그리고 상부와 하부 지자체간, 지자체내 주요기관간 역할분담이 중요

제 1 장 문제 제기

21세기는 지식정보화 사회라고 부른다. 지식정보화 사회는 IT기술을 근간으로 한 정보화의 진전만을 의미하는 것이 아니다. 여기에는 과거에 경험하지 못했던 세계화, 빠른 기술변화, 직접적인 소비재로서의 서비스 산업의 성장 등 복합적인 메가-트렌드(mega-trends)를 동시에 담고 있는 새로운 사회를 의미한다. 사실 우리 경제는 그동안 물적 자본과 노동을 투입하여 지속적인 경제성장을 이룩해 왔다. 그러나 이러한 양적 투입에 의한 경제성장은 1997년 경제위기를 경험하면서 한계에 직면하게 되었다. 그렇다면 우리 경제가 지속적인 경제성장을 영위하기 위한 방안은 무엇인가 라고 묻지 않을 수 없다. 여기에 대한 분명한 해답은 지식정보화에서 찾아야 할 것이다. 지식과 정보는 인간에 체화되어야 그 효과를 발휘하기 때문에 사람 즉 인적자원의 중요성이 커지게 된다. 즉 과거 산업사회와는 달리 지식정보사회에서는 인적자원의 중요성이 더욱 커지게 되는 것이다. 경제의 지식집약화로 고기술, 고숙련 인력의 수요가 증가하는 반면, 육체적 근로자의 수요는 지속적으로 감소하게 될 것이기 때문에 인력정책의 근본적인 수정이 불가피하게 될 것이다.

경제학 관점에서 볼 때, ‘사람’은 하나의, 그리고 매우 중요한 생산요소(production factor, input)라 할 수 있다. ‘사람’을 인적자본(human capital) 혹은 인적자원(human resource)으로 표현하는 것부터 이러한 사실을 의미한다. 그런데 지식정보사회에서 인적자원이 더 중요해진다는 것은 결국 인적자원이 희소한(scarce) 생산요소가 된다는 것을 내포하고 있다. 여기서 우리는 인적자원이 희소해진다는 것에 주목할 필요가 있다. 대학교육이 보편화되어 많은 대졸자들이 배출되고 있는 상황에서 인적자원이 희소하게 된다는 것은 지식정보사회에 적합한 인적자원이 부족해진다는 의미로 해석할 수 있다. 과거에는 양적인 의미로서의 인적자원의 중요성이 강조되었다면 지식정보사회에서는 인적자원의 질적 구성이 중요해지기 때문에 대학을 비롯한

고등교육기관 및 직업훈련기관의 역할이 과거와는 달라져야 한다는 것이다. ‘풍요 속의 빈곤’이라는 의미가 지식정보사회에서 필요한 인적자원의 현주소를 나타내다고 할 수 있을 것이다.

또한, 이러한 새로운 트렌드에 의해 불가피하게 나타나는 경제·사회 현상들 예컨대 정보격차(digital divide)를 지식정보사회의 한 단면을 형성하는 것으로서 함께 논의될 필요가 있다. 새로운 지식과 기술을 습득하고 활용할 수 있는 역량을 갖추지 못한 취약계층이 발생하여 사회의 안정성을 잠식할 우려가 발생하기 때문이다. 이러한 사실은 분명 충분한 자본조달과 이에 힘입은 ‘규모의 경제’ 실현이 중요했고, 대중성·획일성이 힘이 될 수 있었던 과거 산업화 시대와는 다른 패러다임이라 할 것이다. 산업사회와는 달리 지식정보사회에서는 승자독식의 게임의 법칙이 적용되고 지식과 정보의 격차가 경제적·사회적 격차를 야기할 수 있기 때문에 이에 대한 정책적 지원이 뒤따라야 한다는 의미를 내포하고 있다.

지식정보사회에서는 국가와 기업의 정책도 과거의 패러다임에서 혁신적으로 바뀌어야 할 것이다. 지식정보사회에서 가장 중요한 생산요소인 인력에 대한 정책의 성패는 국가 및 기업의 경쟁력을 좌우하게 될 것이기 때문이다. 특히 산업구조가 급격하게 제조업 중심에서 지식기반 서비스산업으로 전환되고 있는 현실을 인지한다면 지식과 정보의 체화된 주체라 할 수 있는 인적자원의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이미 세계 선진기업들은 물론 우리 기업들도 이러한 변화에 대응하여 글로벌 인재의 양성 및 확보에 총력을 기울이고 있는 실정이다.

본 연구에서는 이러한 다양한 지식정보사회의 양태가 진전될수록 왜 인적자원이 중요해지고 어떠한 인재가 요구(수요)되는지, 그리고 그러한 인재를 확보하기 위한 전략의 기본방향은 어떻게 정립해야 하는지를 모색하고자 한다. 또한 이러한 기본방향에서 볼 때 핵심적인 과제로 대두되는 몇 가지 정책과제에 관해서는, 보다 구체적인 대안(모델)을 제시하고자 한다. 이러한 논의가 초보단계에 머물고 있는 우리 정부와 기업의 인력정책의 대한 인식을 전환하고 미래 신산업구조에 대응할 수 있는 인력양성의 전기가 마련되기를 기대한다.

제 2 장 지식정보사회에서의 인력정책의 기본방향

제 1 절 세계화 진전에 따른 인적자원의 중요성과 인력정책에 대한 함의

세계화(globalization)는 국경의 장벽이 극히 낮아져 세계가 하나로 된다는 의미로서, 경제적으로는 상품과 생산요소의 시장통합(자유로운 국경간 이동)을 의미한다. 먼저 생산요소의 국경간 이동이 보다 자유로워질 경우, 「상대적으로 이동이 자유롭지 못한 요소」가 상대적으로 희소한 생산요소가 될 수밖에 없고, 이종의 핵심인 인적자원의 경제적 가치(중요성)가 보다 높아질 것이다. 이 때문에 미국 등 선진국들은 단순인력의 유입을 억제하는 대신 고급인력에 대해 이민 확대 등 문호를 개방해 놓고 있는 실정이다. 해외인력 유입에 민감한 일본의 경우에도 IT산업에 관련된 고급인력에 대해서는 문호를 확대하고 있는 추세이다.

상대적으로 이동이 용이한 자본의 경우, 전 세계에서 투자수익성이 가장 높은 곳을 찾아다닐 것이며, ‘자본의 투자수익은 동반자 관계에 있는 또 다른 생산요소의 질적 수준(quality)에 의존’할 것이다. 즉, 「우수한 인적자원을 보유·유지·개발할 수 있는 (즉 뛰어난 인적자원관리시스템을 갖고 있는)」 기업(국가)의 경우, 풍부한 자본을 보다 값싸게 조달할 수 있을 것이고, 이것이 경쟁력 확보의 관건이 될 것이다. 국내외 기업들의 산업입지 결정에서 과거에는 토지가격, 조세 등 생산요소의 비용적인 측면이 많이 고려대상에 포함되었으나, 최근에는 이러한 요인 못지않게 인적자원의 질적 수준이 중요한 결정요인이 되고 있다.

한편, 상품시장의 세계통합의 관점에서 보면, 이는 무엇보다도 시장규모의 확대를 의미하고, 다양한 차별화전략을 추구할 수 있을 만큼의 ‘규모의 경제’가 확보될 수 있음을 의미한다. 왜냐하면 상품시장의 개방화를 통해 시장규모가 커질 경우, 시

장규모가 작은 예전보다 더 싼 비용으로 다양한 차별화를 추구할 수 있기 때문이다. 예컨대 휴대폰 산업의 경우, 국내기업들은 국내시장은 물론 해외시장을 겨냥한 다양한 상품군을 형성하여 국가별로 차별화된 마케팅 전략을 통해 국제시장에서의 입지를 강화해가고 있는 실정이다. 이처럼 상품차별화는 결국 ‘기업 내 생산요소’, 특히 타 기업이 모방하기 힘든 생산요소에 의해 좌우되는데 기업 내 생산요소 중 모방이 가장 어려운 생산요소는 바로 그 기업이 보유하고 있는 인적자원이거나 혹은 이들이 갖고 있는 지식과 기술이라 할 것이다.

또한, 차별화우위를 가능하게 하는 on-line, off-line network 중에서 전자는 모방 가능하나, 후자는 모방하기 극히 어렵고, off-line network의 핵심은 인적네트워크(human network)라 할 수 있다. 예컨대, 패션시장에서의 차별화 우위 확보의 핵심은 스피드인데, 이 부분에서의 이태리와 동대문시장의 비교우위는 과거 오랜 기간에 걸쳐 형성된 인적 네트워크의 산물이라 할 것이다. 동대문시장의 성장은 주변에 잘 형성된 원·부자재시장, 의욕에 찬 젊은 디자이너들, 수많은 봉제공장 등이 몰려 있어 이들이 하나의 네트워크를 형성하고 있어 다른 지역과는 차별화된 비교우위를 가지고 있었기 때문에 가능했다고 볼 수 있다.

한편, 생산요소 및 상품의 국경간 자유로운 이동은 ‘글로벌 차원에서의 국제 분업의 진전과 재편’이라는 새로운 도전을 가져다주고, 여기에 적극적으로 대응할 수 있는 국가의 능력이 지속적 경제성장의 전제조건으로 부각되고 있다. 이러한 세계화의 진전과 함께 일부 핵심성장 지역을 중심으로 블록화도 진행될 것으로 기대된다. 특히 동북아 경제권은 중국시장의 급부상으로 급격한 변화 속에서 새로운 질서를 형성하게 될 것이다. 중국이 경제대국으로 떠오르는 아시아(보다 좁게는 동북아) 경제권의 국제 분업 구도에서 한국의 역할은 무엇이며, 이에 대응하기 위한 산업정책과 그에 연계된 인력정책이 정립되어야 할 것이다.

이에 대한 해법은 국제 분업 구도에 관한 심도 있는 연구의 결과에 의해 구체적인 비전과 전략으로 제시되어야 할 것이지만, 그 이전에 쉽게 생각해 볼 수 있는 몇 가지 방향에 대해서만 언급해 보기로 한다. 먼저, 제조업에서는 완제품 생산에서의

중국의 경쟁력을 이기기 어려운 부문이 많이 늘어날 것이므로, 소재, 기계, 부품 등 기술집약적인 부문에서 비교우위를 가질 수 있어야 할 것이다. 예컨대, 봉제 산업에서는 중국에 밀려도 섬유 및 원단제조 기술에서 앞서면, 중국의 봉제산업 발전이 우리 섬유산업 성장의 기회가 될 수 있다는 것이다. 결국 이들 산업분야에 대한 과학기술인력 양성이 절대적으로 중요하며, 일본과의 기술격차는 작고 중국과의 기술격차는 큰 부문에 투자를 집중할 필요성이 있다. 만약 모든 산업분야에서 필요한 인재 양성에 투자를 집중할 수 없다면, 선택과 집중을 통해 경쟁력 확보가 가능한 산업에 우선 투자하는 것이 바람직한 전략이 될 것이다. 또한 선택과 집중을 통해 한·중·일간 비교우위가 가능한 산업분야에 대한 인력양성 방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

또한 서비스 부문에서도 중국이 아직도 부족한 기획관리 능력 및 금융 등의 부문에서의 경쟁력을 더욱 강화해야 할 것이며, 이 부분의 경쟁력은 전적으로 인적자원에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 중국이 최근 자국 인재확보를 위해 대대적인 대학개혁과 대폭적인 재정지원을 추진하고 있는 만큼, 우리나라의 적극적인 대응이 매우 시급하게 요구된다.

제2 절 빠른 기술진보에 대응하기 위한 인적자원개발 전략

1. 지식정보사회의 도래

지식기반경제(Knowledge-based Economy) 혹은 지식정보사회란 지식이 각 경제주체 및 국민경제 전체의 성과와 경쟁력을 결정하는 핵심요소로 작용하며, 지식의 창출·확산·습득 그리고 활용을 통해 경제주체들의 혁신능력을 배양하고 이러한 능력이 성장의 기반을 이루는 경제를 말한다.¹⁾ 여기서 지식이란 무엇을 할 수 있는 능력과 그러한 능력을 조직화하고 체계화한 기술과 정보를 모두 포괄하는 새로운 아

1) 재정경제부·한국개발연구원, 새천년의 패러다임: 지식기반경제 발전전략, 1999. 12.

이디어를 총칭한다. 지식은 역사적으로 성장과 변화를 유도하는 중요한 요소로 작용하였다. 산업혁명의 기초 및 확산에 절대적인 기여를 했던 증기기관, 전기, 전화 등의 발명은 지식발전의 결과물로서 인류생활의 큰 변화를 초래하였다.

우리가 경험한 바와 같이 창출된 지식의 확산과 활용에 있어 중요한 역할을 하는 것이 정보기술의 발전이다. 컴퓨터와 인터넷으로 대표되는 정보기술의 발전이 현대 사회의 새로운 키워드로 등장하고 있다. 정보기술의 눈부신 발전으로 전 세계적인 인터넷 이용이 크게 확산되고, 이에 따라 지식과 기술의 확산과 활용에 따르는 비용이 종전보다 크게 감소되었다. 따라서 정보기술의 발전이 지식정보사회로의 이행을 촉진하는 계기가 되었다. 정보기술의 발전은 생산방식의 변화는 물론 산업구조의 변화에도 크나큰 영향을 미치게 되었다. 또한 정보기술의 발전은 인력정책의 변화에도 영향을 줄 뿐만 아니라 고용형태에도 영향을 미치고 있다.

지식은 기존의 노동, 자본, 원재료 등 전통적인 생산요소를 효과적으로 재결합하고 새로운 방식을 적용함으로써 새로운 가치창출과 생산성 향상을 유도할 수 있다. 또한 지식(knowledge)은 전통적인 생산요소와는 달리 희소하지 않을 뿐 아니라, 사용하고 전달하면 할수록 더욱더 번성하여 수확체증, 외부경제 등의 특성을 지니고 있다. 지식의 또 다른 특징은 공공재와 같이 비경합적이며 부분적으로 배제가 가능하다는 것이다. 즉 동일한 지식이 동시에 여러 기업이나 산업에서 사용될 수 있으며 지식사용을 지적재산권 등을 통해 부분적으로 배제할 수 있으나, 어떠한 형태로든지 지식이 파급·확산됨으로써 사실상 완전한 배제는 불가능하다는 것이다.

이러한 지식의 공공재적 성격으로 인하여 기술혁신에 따른 지식의 파급이 가능해진다. 즉 연구개발의 파급효과(spillover effect)가 나타나는 것이다. 그런데 지식의 파급은 공식적·비공식적 네트워크가 형성되어 있는 경우 더욱 원활하게 이루어진다. 지식기반사회에서 지식의 창출은 매우 중요한 일이지만 이에 못지않게 지식의 확산과 활용도 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 실제 대부분의 지식창출은 소수의 산업에서 이루어지며 창출된 지식은 외부효과로 인하여 전혀 다른 산업에서도 활용되게 되는 것이다.

그런데 지식의 확산과 활용의 속도는 연구과급의 정도, 개인과 기업의 흡수능력, 기술과 지식의 형태 등에 따라서 다르게 나타난다. 특히 지식의 흡수 능력은 개인이나 기업의 혁신능력과 학습능력에 크게 의존하게 된다. 즉 지식 흡수 능력은 지식을 창출하는 능력이 높을수록, 학습이 많이 이루어질수록 높아지는 경향이 있다. 따라서 창출된 지식을 활용하기 위해서는 지식활용자(근로자)가 끊임없이 재교육과 훈련을 받아야 한다. 특히 지식정보사회에서 지식과 기술의 변화속도가 빠르게 때문에 새로운 환경변화에 적응하기 위해서는 적절한 재교육 및 훈련체제의 구축이 절실한 실정이다.

2. 지식정보사회의 인적자원개발 전략

지식정보사회에서는 어떠한 인력들이 필요할까? 산업사회에서 필요한 인력과 지식정보사회에서 필요한 인력에는 분명한 차이가 존재한다. 지식정보사회에서 필요한 인적자원은 어떠한가, 그러한 인력을 양성하기 위한 과제는 무엇인지 살펴보기로 한다. 첫째, 구상과 실행을 겸비한 생각하는 근로자, 그리고 예외적인 상황에 대처할 수 있는 창의적인 근로자가 요구되면서, 일반소양(학문적 기초소양, 사회적 기초소양, 학습소양)의 중요성이 커지고, 일반소양과 전문소양을 겸비한 인재가 부상하게 된다. 일반소양을 배양하는 초·중등교육의 중요성이 높아지되, 과거와 같은 주입식 교육과는 다른 창의적 교육이 요구된다.

과거 산업화 시대에는 대중교육의 빠른 확산과 주입식 교육이 산업인력 양성에 효과적인 방법이었다고 할 수 있다. 주지하는 바와 같이 산업화 시대에는 특출한 몇몇 인재를 키우는 것 보다, 최소조건을 갖춘 다수의 산업역군을 키우는 것이 중요한 과제였다. 대량생산 시스템 하에서는 최소수준의 능력에 맞추어 컨베이어 벨트 속도를 맞출 수밖에 없었기 때문이다. 과거 우리 정부가 초중등교육의 빠른 확대와 주입식 교육으로 최소조건을 충족시켜 다수의 인력을 배출한 것이며, 이를 위해 초중등교육은 많은 정부재정을 투입하는 공교육 시스템으로 가져왔던 것이 우리 산업발전에 기여했던 것은 부인할 수 없는 사실이다.

그러나 지식정보화 사회에서는 교육이 달라져야만 한다. 이제는 소수의 인재가 보유하고 있는 지식과 그들이 내놓는 아이디어로 다수의 고용이 유지될 수 있는 사회이며, 일반 근로자가 담당해야 할 일도 매뉴얼에 따른 단순 반복 작업보다는 창의적인 일, 협력하여 해야 하는 일의 비중이 더욱 높아질 것이기 때문이다. 따라서 우수한 인재를 조기 선별하여 그들에 맞는 교육 서비스를 제공해 줄 수 있는 교육 시스템으로 전환할 필요가 있으며, 단편적인 지식보다 원리이해 능력, 학습능력, 협력능력 등 학문적, 사회적 기초소양을 충실하게 배양하는 것이 중요한 과제로 인식되고 있다.

둘째, 지식정보사회에서는 필요기술 및 지식의 수준이 보다 고도화됨에 따라, 요구되는 전문소양의 범위는 좁아지면서 더욱 심화된 지식이 요구되고 있다. ‘기술적 전문성(technical specialty)’은 더욱 심화되고, 전문직의 전공범위는 더욱 좁아지게 되는(partitioning of profession jobs) 이른바, 수평적 분업이 심화되는 것이다. 예를 들어, 종합병원에 가보면 과거 외과, 내과 등의 단순한 분류에서 최근에는 매우 다양한 전문분야로 나누어져 있음을 알 수 있다. 또한 변호사의 활동영역을 보더라도 매우 세분화되어 전문화되고 있음을 알 수 있다. 이처럼 우리 사회와 경제는 우리가 원하던 원하지 않던 전문화 시대로 접어들고 있는 추세이다. 이러한 추세는 기업이 필요한 인력수요에서도 나타나게 될 것이다.

또한, 기술발전의 속도가 빨라지면서, 교육훈련투자의 회수기간이 짧아지게 되고, 따라서 교육훈련 내용의 시의성이 중요해지는데, 시간적으로 뒤진 훈련은 그 성과를 회수하기도 전에 새로운 기술에 밀려 훈련의 효과가 무색해지기 때문이다. 다른 한편으로는, 빠른 시간에 훈련의 효과가 나타날 수 있는 학습능력수준이 높은 사람이나, 관련 경험자를 훈련대상으로 선호할 것이다. 직업훈련기관의 성과가 훈련생의 취업 등에 의해 결정된다면 이러한 현상은 더욱 심해질 것이다.

이미 이러한 현상은 우리 노동시장에서 관찰되고 있는 실정이다. 즉, 한국 다수 근로자 스킬의 성격이 과거에 비해 직업특수성(job-specificity)은 높아지고 기업특수성(firm-specificity)은 저하되는 경향이 있다. IMF 경제위기 이후, 근로자의 기업 간

이동이 활발해지면서 이러한 현상이 더욱 가속화되고 있다. 평생직장에서 평생직업의 시대로 이행되고 있다는 말이 이러한 노동(skill)수요의 변화를 표현하고 있는 것이다. 1997년 경제위기 이후 구조조정이 상시화 되면서 한 직장에서 정년까지 일하게 되는 것은 거의 불가능하게 되었다.

노동시장의 이러한 변화에 대응하여, 기업이 자체적으로 인력개발을 하던 소위 ‘직접 양성(make)’하는 방식에서 이미 다른 곳에서 훈련이나 직장경험을 통해 스킬을 축적한 사람을 ‘스카우트(buy)’하는 방식으로 전환되고 있다. 실제로 많은 기업들의 채용관행이 과거 신규근로자의 대량 채용방식에서 벗어나 경력자 중심의 소수 정예주의로 흐르고 있다. <표 2-1>에 나타난 것처럼 공기업과 30대 대기업의 경우, 1997년 신규채용과 경력자 채용의 비율이 6:4 정도의 비율을 기록하였으나 최근에는 2:8의 비율로 역전되었다. 이러한 사실로 미루어 우리 기업들이 채용방식의 과거와는 사뭇 다르게 전환되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 2-1> 주요기업의 신규 및 경력자 채용 현황

(단위: 천명, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
전체 채용자수	1,573	1,407	1,321	1,319	1,234	1,247
신규채용	218 (60.7)	164 (45.3)	256 (27.1)	270 (21.7)	185 (21.3)	166 (18.2)
경력자채용	1,355 (39.3)	1,243 (54.7)	1,065 (72.9)	1,049 (78.3)	1,049 (78.7)	1,081 (81.8)

주: 주요기업은 공기업과 금융기관 및 30대 대기업을 포함하며 경력자채용은 이전에 취업경험이 한번이라도 있었던 경우를 말함.

자료: 노동부, 고용보험DB.

그러나 지금 한국의 경우, 기업 외부의 인력개발 체계가 다른 선진국에 비해 취약한 실정이므로, 이렇듯 기업이 서로 인력개발을 포기하는 경향이 나타나는 것은 바람직하지 않다. 보다 전문화된 직능(skill) 습득을 가능하게 하는 직업훈련시스템의 구축이 시급하며, 시의적절한 직업훈련을 위해 기업들이 참여하는 시스템으로 구축

되어야 할 것이다.

따라서 전문화가 심화되는 노동시장 수요 변화에 맞추어 고등교육 및 직업교육의 시스템도 강화되어야 할 것이다. 학부제의 장점을 살리면서도 특정직종으로의 취업을 충분히 준비할 수 있을 만큼 직종 특수적 교육의 기회가 주어져야 한다. 학과 및 학부의 범위는 넓다 하더라도, 직종 특화된 모듈식 교육 시스템이 뒷받침되어야 할 것이다. 만약 이러한 모듈식 교육체제가 대학의 높은 비용 부담으로 당장 실현되기 어려울 경우, 과도기적으로는 ‘小학회’를 중심으로 직종 특화된 학습이 이루어질 수 있는 환경을 구축해야 할 것이다.

한편, 빠른 기술변화에 취약할 수밖에 없는 교육기관의 한계를 감안하여, 기술변화에 빠르게 대응해야 하는 기업의 교육 참여가 확대되어야 할 것이다. 효과적인 산학협력 체계의 구축이 요구되며, 인턴제 활성화를 통해 대학교육을 받으면서 기업의 신기술(신지식)을 습득할 수 있는 기회를 제공해 주어야 할 것이며, 이는 기업, 학생 모두에게 유익한 결과를 가져다 줄 것이다.

제3 절 고등교육의 혁신방안

1. 대학교육의 문제점

대학이 지식정보사회에서 필요로 하는 인력의 양성과 신기술 창출의 중추적 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 교육투자의 확대와 이로 인한 고학력화는 지속적으로 진행되어 왔다. 특히 1980년대 초반 졸업정원제를 도입하면서 대학교육이 양적으로 급속한 팽창을 이룩하였다. 이러한 대학교육의 확대가 국가적인 인력정책이나 산업정책과 무관하게 진행됨에 따라 산업현장에서 필요로 하는 인력을 제때 양성하지 못하는 문제점을 낳게 되었다. 특히 인문계를 중심으로 대학정원이 늘어남에 따라 대졸자의 미취업이 심화되는 이른 바 청년실업 문제를 야기하게 되었던 것이다.

우리 대학교육이 안고 있는 가장 큰 문제점은 그동안의 교육투자에 비하여 대학교육의 경쟁력이 부족하다는 것이다. 스위스 국제경영개발원(IMD, 2003) 보고서에 나타난 우리 대학의 경쟁력은 세계 28위에 불과하며 세계 대학별 국제수준의 학술지 과학논문 게재 순위(SCI, 2003)는 서울대가 35위, 나머지 국내 유명대학들은 100위권 밖으로 밀려났다. IMD는 2003년 30개 국가를 대상으로 고학력자 비중, 대학교육의 경쟁력, 고급기술자 공급, 대학·기업 간 연계 등 4개 항목에 대해 평가하였다. 평가결과 고학력자 비중만 3위를 기록하였을 뿐 나머지 항목은 하위권을 기록하여 우리 교육의 현실을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 우리 대학에 대한 평가는 다른 기관의 평가와 유사한 수준을 보이고 있다. 2004년 11월 영국의 더 타임스의 세계대학평가팀이 발표한 세계 상위 200개 대학에서 서울대는 118위, 한국과학기술연구원 160위, 포항공대 163위를 차지하여 여전히 세계적인 수준의 대학과는 큰 격차를 보이고 있는 실정이다.

〈표 2-2〉 한국 대학의 경쟁력(IMD, 2003)

	한국	캐나다	일본	미국	영국
고학력자비중	3	1	2	4	9
대학교육경쟁력	28	3	30	1	15
고급기술자비중	25	5	14	15	28
대학·기업 간 연계	16	3	13	1	10

1980년대 이후 대학교육이 양적으로 팽창함에 따라 고등교육이 보편화되었다. 1999년 대학 순진학률(고졸자 중 대학진학자)은 78%에 달하고 있으며 인구 1만 명당 대학생 수는 세계 3위권을 기록하고 있다. 이러한 양적인 성과와는 달리 대학교육의 질적 저하는 심각한 수준을 보이고 있다. 외국과 달리 대학졸업생을 바로 산업현장에 투입할 수 없고 6개월에서 1년간 전면 재교육 후 산업현장에 투입하고 있는 실정이다. 사정이 이러함에도 불구하고 대학의 경쟁력 강화 노력을 부족하고 도

덕적 해이마저 심각한 실정이다. 입학생 수능 성적으로 학교 순위가 정해지는 자리 매김에 안주하고 있으며 백화점식 학과 설치와 정원 관리 등 여전히 양적 팽창의 논리에 머물고 있는 것이 오늘날 우리 대학의 부인할 수 없는 현실이다.

대학졸업자들이 사회에 진출하기 위해서는 어느 정도 산업현장에서 요구되는 교육이 이루어져야 함에도 불구하고 우리 대학들은 기업들이 원하는 인력양성에 얼마나 충실했는데 자문하지 않을 수 없다. 기업에서 필요로 하는 인력과 대학의 커리큘럼이 괴리되어 있어 고학력 인력의 공급과 수요의 미스매치가 발생하여 대졸 실업자를 양산하고 있는 것이 오늘날 우리 대학교육이 처한 엄연한 현실이다. 이는 대학이 산업인력 수요를 파악하고 이러한 수요에 맞추려는 노력을 게을리 한 결과라고 볼 수밖에 없다. 결과적으로 대학교육의 생산성 저하로 인해 고학력실업과 전문인력 부족이라는 사회·경제적 비용을 지불하고 있는 셈이다.

대학교육이 산업현장의 인력수요에 맞추지 못해 기업 입장에서는 필요로 하는 인력을 제때 확보하지 못하고 있으며 신규인력을 채용한 후에도, 기업들은 막대한 비용과 시간을 투입하여 기업이 원하는 수준으로 재교육을 하고 있는 실정이다. 이로 인해 대졸신입직원의 채용기피현상이 만연하고 경력직을 선호하는 일들이 벌어지고 있는 것이다. 대학교육과 산업수요와의 괴리는 이공계 교육에서 더욱 심해지고 있다. 우리 이공계 대학교육에 대한 비판은 주로 이론 중심, 현장성이 떨어지는 교육과정이라는 점에 집중되고 있다. 우리 대학들은 대부분 산업현장의 인력수요와는 괴리되어 일률적인 교육과정을 답습해 왔다. 특히 산업현장과 가장 밀접히 연계되어야 할 공학교육마저도 산업수요와 동떨어진 이론 위주의 지식전수에 집중되어 왔다. 이로 인해 대학별 인력양성 기능의 차별화가 이루어지지 않아 산업현장의 다양하고 전문적인 인력수요를 만족시켜 주지 못하고 있는 실정이다.

이처럼 우리 대학에서 산업현장의 인력수요에 맞춘 교육이 이루어지지 못하고 있는 것은 대학의 인력구조와 운영시스템에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 전국의 대학들이 특성이나 교육여건에 맞는 교원을 충원하거나 교육프로그램을 개설하기 보다는 학위 중심의 교원채용이 이루어지다 보니 산업현장경험이 없는 사람들이 교

원으로 채워지고 교수는 자기가 습득한 지식중심으로 교육을 하게 되는 것이다. 그러나 산업현장과 유리된 교육이 반복되고 있으며, 대학이나 교원의 평가에서도 개인의 학문적 연구논문 실적 위주로 이루어지고 있는 실정이다. 그 어디에도 산업계의 요구조건을 수용하여 산학이 연계된 수업과 연구에 대한 인센티브가 존재하지 않고 있다.

2. 대학교육의 혁신방안

고등교육(대학교육)의 혁신은 우리 대학들이 산업현장에서 필요한 전문 인력을 양성할 수 있도록 하는데 초점이 맞춰져야 할 것이다. 기술혁신과 현장성이 강한 인력을 양성할 수 있도록 기존의 대학운영 체제를 혁신해 나갈 필요가 있다. 이하에서는 대학교육의 질적 수준을 개선하고 산업계가 요구하는 인력양성을 위한 방안을 모색하고자 한다.

가. 대학의 학사운영에 대한 자율권 확대

우선 대학운영의 투명성을 높여가면서 대학에 대한 정부규제와 간섭을 없애고 대학의 책임경영과 완전자율화를 단계적으로 추진할 필요가 있다. 학부제, 교육과정 등 학사운영에 대한 모든 사항을 대학에 일임하고 사전보고를 사후평가체제로 전환하여 대학에 자율권과 책임성을 강화해야 한다. 구체적으로 대학의 정원 운영시스템 개선을 위해 단기적으로는 현행 학생정수 개념의 정원구조를 단위학교가 운영할 수 있는 교육능력총량 개념으로 전환하고, 중장기적으로는 정원관리제도를 자율화하여 교육의 질에 대한 사회적 평가를 통해 시장에서 대학의 순위가 결정되도록 할 필요가 있다.

나. 외국대학과의 공동학위제 운영 등 국제화 추진

외국의 우수한 대학 및 대학원의 분교 설치, 전공 프로그램의 공동운영 등 다양한 형태의 대책을 추진하며, 대학원 대학의 경우 설립에 관한 규제를 대폭 완화하여 다양한 형태의 대학이 설립될 수 있도록 해야 한다. 국내 대학의 국제화 및 개방화

는 조기 유학 및 교육이민이 급증하여 교육비 해외송금 등 국부유출에 대한 대책 차원에서 중요한 의미를 가질 것으로 기대된다.

다. 대학의 전문화·특성화 유도

대학을 연구중심대학, 교육/연구중심대학, 기술중심대학 등으로 유형화하여 대학별로 재정지원을 차등화 하여 대학 스스로 경쟁력 있는 분야로 특성화할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 구체적으로 연구개발(R&D) 특별회계제도를 도입하여 연구 프로젝트의 원활한 수행, 발명/특허출연에 대한 보상 등을 추진할 필요가 있다. 지역별 연구 거점대학을 육성하고 지역특화산업과 연계한 산학연 프로그램을 개발·운영하는데 지원을 확대하고 참여 산업체에 대한 세제 혜택을 부여하도록 한다. 특성화·전문화를 위한 구조조정(대학 간 빅딜) 대학에 대한 지원을 확대하고, 특히 지방대학에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 특히 지방대학을 지역의 기술개발 거점으로 육성하여 산·학·연 협동연구를 활성화해야 한다.

라. 이공계 대학 집중 육성

대학의 과학기술교육을 획기적으로 발전시키고 효율적인 산학연 연계를 강화하기 위한 가칭 「기술한국21 (Technology Korea 21)」 사업을 국가적인 과제로 추진할 필요가 있다. 이공계 대학생에 대한 장학금 혜택 등 인센티브 제공을 확대하여 우수 학생들이 이공계에 진학할 수 있도록 유도한다. 이공계 대학 출신자에 대한 사회적 인식을 제고하며 과학자·기술자를 우대하는 풍토를 조성하고, 이공계 출신에 대한 인사상의 우대정책 등을 추진하여 위기에 빠진 한국의 이공계 대학을 구해야 할 것이다.

마. 대학중심의 산학연 협력체제 확충

대학중심의 대단위 테크노 파크를 광역 지역별로 조성하여 지역 내 인적·물적 혁신역량의 총집결 및 거래 공간으로 지원 육성하며, 지역단위 테크노 파크가 기술개발, 지역발전 및 우수인력 양성 등에 중추적인 역할을 수행하도록 지원한다. 또한 기존의 산학연 협력 체제를 지역혁신체제 및 국가혁신체제와 연계하여 지역별 산

업별 혁신체제를 구축하도록 한다. 대학이 주도하는 산학연 협동연구의 연구 성과가 사업화 될 경우, 참여 인력에 대한 인센티브를 강화하여 자발적인 연구 참여 동기를 부여하도록 유도한다.

바. 평생교육체제의 정립

입학정원의 일정비율을 고졸 이상 성인(근로자)에게 할당하고 이들 성인 학생에 대한 고용보험을 확대하도록 한다. 실업자, 중고령 퇴직자 등 취약계층의 재교육을 위한 특별교육과정을 대학 내에 설치하도록 유도한다. 대학입학 학생의 감소로 인한 지방대학 및 전문대학의 유휴시설을 근로자에 대한 평생교육훈련시설로 활용하도록 유도할 필요가 있다. 평생교육에 대한 접근성을 용이하게 하기 위해 사이버 교육시스템을 도입·확충할 필요가 있다. 이를 위해 원격교육이 가능한 분야부터 점진적으로 사이버 교육시스템을 도입하고 장기적으로는 가능한 모든 분야로 확대하여 유비쿼터스형 교육체제를 구축하도록 한다. 이러한 교육체제를 통해 평생교육 및 근로자의 재교육을 지원할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 원격교육을 통해 산학연계형 교육 프로그램을 개발하고 근로자, 벽지학생 및 장애자 등의 교육접근성을 강화하도록 한다.

사. 대학재정투자 확대

고등교육의 질을 높이기 위하여 대학에 대한 교육투자를 GDP의 일정 비율까지 늘리고 교수확보율을 70% 이상으로 확대하도록 한다. 특히 기초학문의 발전을 위하여 기초분야의 연구와 교육에 대한 지원을 확대하고 우수교수요원을 확보하기 위한 다양한 지원방안을 모색하도록 한다. 학사관리 등에서 일정기준을 초과한 대학에 대해서는 대학 납입금을 자율적으로 책정할 수 있도록 재량권을 확대하도록 한다. 「대학회계 제도」를 도입하여 예산의 효율성을 높이고 대학이 스스로의 비전과 계획을 갖고 대학을 운영할 수 있는 여건과 환경을 조성하도록 한다.

아. 국립대학 지배구조의 개혁

국립대학의 지배구조에 대한 전면적인 검토를 통해 국립대학들이 시장원리에 따

라 경쟁력 있는 대학만이 살아남을 수 있도록 유도할 필요가 있다. 정부의 재정지원이 국립대학의 개혁을 지연시키지 않도록 재정지원과 대학개혁을 연계하는 방안을 적극 검토한다. 또한 일부 규정을 개정하여 정부지원과는 별도로 국립대학 스스로 수익사업을 할 수 있도록 허용하고 동시에 이러한 수익사업에 대해서는 독립회계를 허용하여 국립대학의 책임성과 자율성을 강화하는 방안을 적극적으로 검토하도록 한다.

제 4 절 신서비스 산업 부상과 인력수요의 변화

1. 지식기반경제에서의 실업과 고용창출의 의미

실업은 노동수요가 노동공급에 미치지 못하기 때문에 나타나는 현실이므로, 노동수요를 늘리지 않고는(즉, 고용창출 없이는) 실업을 극복할 수 없다. 그리고 노동수요는 파생수요(derived demand)이기 때문에, 고용창출은 산업의 성장과 떨어져서 생각할 수 없는 것이며, 향후 우리 경제의 산업(성장)구조에 대한 정확한 인식에 의해 고용구조의 전망이 가능해질 것이다. 실업이 본질적으로 경제위기에 기인한 일자리 감축에서 비롯되었다면, 실업의 극복 또한 궁극적으로는 경제 활성화를 통한 일자리 창출에서 해답을 찾을 수밖에 없다는 것은 분명한 사실이다. 그러나 「경제 활성화=실업극복」의 등식이 자동으로 성립하는 것은 아니라는 사실에 유념할 필요가 있다.

현재의 경제위기가 차입경영에 의존한 규모의 경제 위주의 산업성장 전략, 그리고 이에 기인한 과잉공급 현상으로 실물이 부실화되는 과정에서 비롯된 만큼, 경제 활성화가 과거와 같이 제조업의 대량생산에 의해 극복되는 과정이 될 수 없을 것이다. 그런데, 지금의 구조조정 과정을 보면, 고비용을 저비용 구조로 만드는 것에만 초점이 맞추어져 있을 뿐, 저효율을 고효율 구조로 개편하는 것에 대해서는 비전이 제시되고 있지 못하다. 예컨대 부실·과잉정리 등 고비용 요소의 제거가 구조조정의 전부인 것으로 되어 있고, 지식과 기술경쟁력 제고를 목표로 한 구조조정의 비

전이 없다. 기술개발은 이에 대한 핵심역량을 보유한 선진국에 의해 독점되고(전략적 제휴도 이들 간에 국한되고), 생산 활동은 비용절감을 위해 후진국으로 이전되는 국제 분업의 양극화 과정에서 한국과 같은 중진국이 설 자리는 점점 더 없어지고, 사실 지금의 경제위기도 이러한 틈새에서 우리 경제가 선진경제 그룹으로 편입되지 못하였기 때문인데도 말이다.

이는 첫째, 과거 우리경제의 핵심적인(major) 고용창출 산업과 미래의 그것이 같지 않을 수 있음을 의미한다. 즉 새로운 산업에서의 고용창출을 기대할 수 있어야 한다는 것이다. 둘째, 또한, 경제구조가 고도화되면 더 이상 과거와 같은 고성장을 유지하는 것은 거의 불가능하기 때문에, 상대적으로 성장속도가 빠르게 나타날 신산업에 주목해야 함을 의미하기도 한다.

한편, 산업성장으로 일자리가 만들어져도 그 일자리가 실업자들이 그 산업에 가서 일할 수 있고, 또 일할 의사가 생길 수 있는 것이 아닐 경우에는 실업을 해결할 수 없게 된다. 이런 관점에서 현재 한국의 실업자를 구분해 보면, 실업자는 크게 실직자와 신규실업자로 나눌 수 있다. 현재 전자의 경우에는 과거 임시직, 저(단순)기능, 영세사업체의 한계(저소득)근로자가 주종을 이루고, 후자의 경우에는 대졸자가 대부분을 차지한다고 볼 수 있다.

따라서 만약 고용창출도 이러한 노동력을 흡수할 수 있는, 그리고 이들이 일할 인센티브를 가질 수 있는 부문에서 이루어질 때 효과적인 것이라면, 한계근로자와 청년대졸자는 인적자본의 질적 수준에 있어 큰 차이가 있는 만큼, 고용창출 대책도 이러한 양극성(duality)의 문제를 고려해야 할 것이다. 즉, 고학력 실업자 구제의 과제뿐만 아니라, 기존 사업장에서 줄어드는 저 숙련(지식) 노동력의 일자리를 어디에서 새롭게 만들어 가야 하는가에 대한 고민도 병행되어야 함을 의미한다.

더구나, 산업의 지식집약화 과정은 경제성장률이 다시 회복된다 하더라도, 일자리 창출의 절대규모에 있어 한계를 가질 수밖에 없거나, 없어진 저소득 노동력의 일자리를 새로 만들어 낼 수는 없음을 의미하기 때문에, 고용탄력성이 큰 부문과 상당 규모의 저소득 근로자의 고용도 포함할 수 있는 부문을 모색해야 한다는 사실

에 유념해야 한다. 그렇다고 고용창출을 위한 새로운 산업이 지식경제로의 이행과 역행하는 것이 되어서는 곤란하며, 지식경제(사회)화 됨에 따라 새롭게 성장하는 산업이거나 지식경제로의 이행을 촉진할 수 있는 산업이어야 할 것이다.

2. 고용창출에서의 신서비스 산업의 역할과 유형

앞서 논의한 바대로, 지식기반경제에서 실업을 극복할 수 있는 고용창출 분야는 향후 ① 지식기반경제로 이행되면서 빠르게 성장하게 될 새로운 산업, ② 고용탄력성이 큰 산업 (단순근로자의 고용을 포함하여)으로 요약할 수 있다. 그리고 이러한 신산업은 주로 정보화 시대의 새로운 서비스 산업에서 찾을 수 있으며, 이러한 신서비스(new service)산업은 정보화, 지식기반사회로 대표되는 신경제(new economy)의 핵심 산업이라 할 수 있다. 1998년 OECD의 분류방식에 따르면, 신서비스산업 혹은 지식기반서비스업은 연구개발 활동이 활발하거나 또는 지식기반경제의 핵심 기반기술인 정보통신기술 관련 제품과 서비스의 투입비중이 높은 경우, 또는 기술혁신의 생산적 활동이 요구되는 고숙련된 인력의 투입비중이 높은 서비스업으로 정의하고 있다. 통상적으로 지식기반서비스업은 정보의 기술, 지식, 창의성 등을 핵심역량화하여 고부가가치의 지식서비스를 창출하거나, 이를 가공하거나 활용하여 유통시키는 지식 관련 소프트웨어산업군으로 정의될 수 있다.

이러한 의미에서 먼저, 일본의 새로운 산업분류에 주목할 필요가 있다. 일본 경제기획청의 경제심의회는 보고서에 의하면, 정보화·소프트화로 대표되는 21세기 일본경제의 구조변화를 예견해 볼 때, 과거 1, 2, 3차 산업의 산업분류로는 산업성장 및 취업구조의 핵심적인 변화를 파악하기 어렵기 때문에, 새로운 산업분류 개념을 도입할 필요가 있다고 주장하였다.

그리고 그 핵심은 3차 산업으로 통합 분류되었던 서비스업은 보다 세분하여 분류했다는 것에 있다. 그만큼 서비스업의 경제비중 및 고용비중이 커졌음을 의미하는 것이다. <표 2-3>을 보면, 과거 1·2차 산업과 3차 산업의 건설업을 통합하여 재화생산부문으로, 그리고 건설업을 제외한 나머지 서비스업 중에서 물리적인 땅이

요구되는 utility산업과 자금의 흐름을 관장하는 금융관련 서비스를 네트워크(network)부분으로, 그 외의 서비스부문은 지식·서비스부문으로 분류하였다. 네트워크 부분은 상대적으로 고용탄력성이 크지 않은 부문, 그리고 지식·서비스부문은 고용탄력성이 큰 부문이라는 사실을 염두에 둔 산업분류로 사료된다.

〈표 2-3〉 일본의 새로운 산업분류

네트워크 부분	전기, 가스, 수도 운송, 통신 금융, 보험, 부동산 상업	종래 산업분류
지식서비스 부분	매니지먼트 서비스	소프트웨어, 정보제공업, 엔지니어링, 연구, 기타 공공 서비스, 광고, 리스, 사업서비스
	의료·보건 서비스	의료, 보건위생(정부, 비영리 서비스 포함)
	교육서비스	교육(정부, 비영리 서비스 포함)
	생활관련서비스 레저관련서비스 가사대체서비스	오락, 방송, 음식점, 호텔 세탁, 이용, 욕장, 기타 개인서비스
	공무, 기타	기타 정부 및 비영리 서비스
재화생산 부분	자원생산	농림어업, 광업
	제조부문 기초소재, 가공조립, 생활관련	화학, 석유, 석탄, 요업, 철강, 비철금속 등 일반기계, 전기기계, 운송기계, 정밀기계 등 식료품, 섬유, 종이, 펄프, 기타제조
	건설부문	건설

자료: 일본경제심의회, 2010년 위원회 보고

이러한 새로운 산업분류에 의거하여 일본의 경제심의회가 전망한 미래의 취업구조를 보면, 네트워크부분은 - 미래 성장산업이나 고용탄력성이 작기 때문에 - 현재의 취업자 비중을 유지하는 선에서 고용창출의 효과가 그칠 것으로 예상하고 있으며, 산업의 서비스화로 인해 재화생산부문은 고용비중이 줄어들며, 그만큼 지식·서비스부문이 늘어나는 것으로 나타나고 있다. 결국 지식·서비스부문이 유일하게

고용비중이 늘어나는 부문이 된다는 것은 정보화시대에 산업성장의 전망이 밝으면 서도 고용탄력성이 큰 부문에서 미래의 고용창출을 기대할 수밖에 없다.

〈표 2-4〉 일본의 새로운 산업분류별 취업구조 전망

	재화생산부문	네트워크부문	지식서비스부문
1980	45.2	28.8	26.0
1989	41.2	29.2	29.5
2000	36.9	28.7	34.4
2010	35.3	28.7	36.0

자료: 일본경제심의회, 2010年 위원회 보고

이상 일본의 미래 전망을 참조하여 본 연구에서는 신서비스산업의 유형을 〈표 2-5〉으로 분류하였으며, 각 유형별로 해당산업이 출현·성장하게 되는 경제·사회적 배경을 다음과 같이 정리해보았다. 그 이유는, 첫째, 소득상승으로 인한 소비의 탈물질화가 빠르게 일어날 것이기 때문이다. 지식기반사회가 산업화사회와 구분되는 가장 큰 변화는 소비의 주 대상이 달라진다는 사실이다. 소득상승과 더불어 소비대상이 「식품→의류 및 생필품→내구재→문화/교육/의료/레저 등 서비스」로 변천하게 되며, 이는 「농업→경공업→중공업(전자/자동차 등 내구재 생산)→서비스업」으로 이어지는 경제성장의 견인차 산업의 변천과 맥을 같이한다.

과거와 같이 서비스산업이 2차 산업의 재화를 소비자에게 전달하는데 주기능이 있을 경우, 서비스업 성장은 제조업 성장의 부산물 효과로 인식될 수 있었으나, 신경제에서는 서비스는 인간(소비자)의 욕구를 직접 충족시키는 접점에 있으며, 제조업과 1차 산업은 이것의 피드-백(feed-back) 과정으로 설명되는 부분이 훨씬 더 커지고 있다. 즉 이제 서비스 산업은 「제조업의 지지(support)부문」이 아니라 「제조업의 견인차(initiate)부문」이 된다는 의미이다. 대표적인 예가 관광/레저산업, 문화산업, 가사지원서비스산업 등이다. 그리고 이들 산업은 저 숙련 실업계층의 실업흡수에 대한 정책적 함의가 매우 큰 부문이 될 것이다.

〈표 2-5〉 신서비스산업의 유형과 성장배경

신산업 출현·성장의 주된 배경	신산업의 유형
정보통신기술의 발전과 영상매체의 확산	정보통신서비스, 정보통신기기, 소프트웨어, 영상
소비의 탈물품화	관광/레저, 문화, 가사지원서비스
산업의 소프트화(경영지원서비스)	연구개발/컨설팅, 행정지원서비스
네트워크 사회의 인프라	금융부가서비스, 유통
에코-바이오 테크놀로지 발전	환경, 의료/보건
평생교육의 시대 도래	교육/인력개발

- 주: 1. 물론 특정 신산업이 왼쪽 칼럼의 한 가지 요소에 의해서만 성장하는 것은 아님. 예컨대 의료/보건, 교육산업의 성장은 소비의 탈물품화 추세에도 크게 기여함
 2. 정보통신기기산업은 서비스업은 아니지만 정보통신기술 발전과 관련 산업 성장의 핵심적 역할을 담당하므로 본 표에 포함시켰음.

둘째, 산업(특히 제조업)의 소프트(soft)화가 진전되면서 서비스 직무와 서비스 업종이 확대된다. 제조업의 경우 소비의 개성화·다양화 추세로 인해 특화된 서비스 제공의 필요성이 더욱 커지게 되고, 따라서 제조공정의 Mainstream 보다 최종고객에 대해 직접서비스를 제공하는 판매, 유통, 광고 등의 Downstream과 끊임없이 다양하고 새로운 상품을 개발해 내야하는 시장조사, 디자인, 연구개발 등의 Upstream의 부가가치 창출 역할이 상대적으로 커질 수밖에 없다. 그리고 이렇듯 산업의 소프트화가 진전됨에 따라, 이러한 산업내 부상되는 경영활동을 지원하기 위해 (예컨대 아웃소싱 등을 통해) 외부 서비스 부문이 확대된다. 또는 기업내 전문 서비스 부문(예: 소프트웨어, 광고, 디자인, 유통, 시장조사 등)이 분사화 되면서 타 기업으로부터도 수주(受注) 받는 전문 서비스기업으로 탈바꿈되기도 한다. 특히 고학력청년 실업계층을 적극적으로 흡수할 수 있는 부문이다. 연구개발/컨설팅산업, 행정서비스 산업 등이 여기에 속한다.

셋째, 전반적인 경제·사회 구조의 네트워크화가 촉진·확대되면서 경제주체간의 거래량이 폭증할 것이다. 동시에 이러한 거래(transaction)를 지원하는, 혹은 거래로부터 파생되는 인프라 서비스에 대한 수요의 급격한 증대가 예상된다. 상품거래

의 인프라 서비스로서의 유통부문이 확대될 것이고, 금융거래의 인프라 서비스로서 다양한 금융 부가서비스가 출현할 것이다. 직종으로 보더라도 소비자 상대의 판매 직부터 변호사·회계사에 이르기까지 매우 큰 폭의 직종을 포함할 것이다. 따라서 고학력 실업층의 흡수뿐만 아니라 단순저소득 실업계층 흡수의 정책적 함의도 클 것이다.

넷째, 컴퓨터와 정보통신 기술의 발전으로 인한 정보화의 진전으로 정보의 산업화도 진전될 것이다. 정보통신서비스 산업으로는 인프라에 해당하는 기간통신 서비스 부문과 부가통신 서비스를 포함시킬 수 있을 것이다. 하드웨어로서 정보통신기기 산업을 들 수 있을 것이고, 이 부문에서의 제조·수리 인력 및 전자·전산공학 기술자의 수요가 크게 늘어날 것이다. 그리고 무엇보다도 인력수요가 급증할 것으로 예상되는 부문은 소프트웨어 부문이다. 한편 영상이 가장 핵심적인 전달매체로 자리 잡으면서 영상부문 전체가 폭발적으로 성장하게 될 것이다. 영상관련 소프트웨어뿐만 아니라, 프로그램 개발의 콘텐츠웨어(content-ware) 부문의 일자리 창출 효과가 매우 클 것이다.

다섯째, 환경·생명공학기술(eco-bio technology)의 혁신으로 환경·의료(보건)산업의 생산성이 제고되고, 이 부문의 가격하락이 가능해짐에 따라 소비가 확대될 것이다. 한편 소득상승으로 인한 소득효과로 인한 수요증가의 상승작용이 있을 것으로 기대된다. 이들 산업은 고령화의 진전에 따라 시장규모가 확대되고 지속적인 성장이 기대되는 분야이기도 한다. 또한 고령화에 따른 복지수요의 증대에 따라 재정 부담이 커지기 때문에 이들 산업을 육성해야 하는 당위성이 있다.

여섯째, 평생고용에서 평생직업 시대로의 이행되고, 기술(지식) 변화의 가속화가 진전되면서, 모든 국민(근로자)의 전문기화와 평생교육의 필요성이 커지게 되고, 이에 따라 교육 및 인력개발 산업에 대한 수요가 폭발적으로 증대될 것이다. 교육산업이 확대되어 이들 산업에서도 새로운 고용창출이 기대된다.

신서비스산업에서의 고용창출이 탈 실업에 대해 갖는 의미는 실로 매우 크다. 특히 대부분의 실업자의 주거지가 거대도시 부문이라는 점을 감안해 볼 때, 거대도시

부문에서의 고용창출만이 효과적인 탈실업대책이 될 수 있을 것이고, 이는 서비스 부문에서의 고용창출의 필요성을 내포하는 것으로 해석할 수 있다. 외국의 예를 보아도 잘 알 수 있다. 미국의 경우 1980~90년간 제조업과 농업·광업에서 각각 30만의 일자리 축소되었으나, 서비스는 거의 1,700만의 일자리 증가를 기록하였다. 한편, 미국과 독일을 비교해 볼 때, 실업률의 차이를 임금 및 고용의 유연성 등 노동시장의 유연성으로 설명할 수도 있겠으나, 양국의 서비스 산업 경쟁력의 차이로도 설명할 수 있다는 주장도 있다.

3. 신서비스산업에서의 중소기업의 역할

가. 산업화시대의 중소기업

산업화시대의 산업성장은 제조업을 하는 대기업이 주도할 수밖에 없었다. 이는 산업화시대의 대표적인(상징적인) 소비품목의 특성에 기인한다. 즉 산업화시대의 세계경제의 성장을 이끌어 온 상품시장은 자동차, 전자로 대표되는 내구재(durable goods)이고, 이러한 산업은 80년대 이후 이미 성숙기에 들어가 현재는 쇠퇴기에 들어섰다고 말해도 과언이 아니다. 동시에 이들 내구재 산업의 소재가 되는 철강, 화학산업(제약 산업 제외) 등도 내구재 산업과 산업주기(life-cycle)와 큰 차이가 없음을 당연하다.

성숙기 산업의 특징은 ‘표준화’와 ‘가격경쟁’이다. 성장기를 거치면서 수많은 제품이 개발되었다가 시장경쟁을 통해 소멸·개선을 거듭하면서 소비자에게 가장 편리하고 유용한 제품만이 살아남게 되고 시장은 이 상품으로 표준화되게 된다. 표준화되지 못한 상품은 교체비용(switching cost)으로 인해 시장을 점유할 수 없게 된다. 일본기업들이 초기에 독자적인 컴퓨터 운영시스템을 고집하다가 마이크로소프트사의 표준화에 밀려 경쟁력을 잃고 사라진 것이 좋은 사례가 될 것이다.

한편 표준화된 상품시장에서의 경쟁은 (차별화우위 보다는) 비용우위에 기반을 둔 치열한 가격전쟁(price war)이 될 수밖에 없게 된다. 그리고 가격경쟁을 위해 기업들은 ‘규모의 경제’를 통한 비용우위 확보를 위해 매출규모를 늘리기 위해 안간힘

을 쓰게 되고, 이를 위해 시설확장의 경쟁에 나서게 된다. 철강, 화학 등 소재산업의 경우에는 장치산업의 특성을 갖기 때문에 더욱 '규모의 경제 실현'이 비용우위 확보의 관건이 될 수밖에 없다.

따라서 '규모의 경제 실현'을 위해 기업의 규모는 커질 수밖에 없게 되고, 이것은 한국이 재벌이라는 대기업 체제를 중심으로 고도성장을 이룩했고, 산업이 쇠퇴기에 들어섬에 따라 「과잉설비=과잉공급」의 문제와 부실경영에 봉착하게 된 것과 무관하지 않다. 이러한 부실경영의 누적된 결과는 1997년 경제위기로 이어졌다는 것이 일반적인 평가이다.

이렇듯 표준화된 상품의 대량생산을 중심으로 경제성장이 이루어지는 산업화시대에는 중소기업은 경제성장의 핵심 축(core)인 대기업의 주변에서 대기업을 보조(support)하는 역할을 수행할 수밖에 없게 된다. 우리나라 대부분의 중소기업이 대기업의 하청기업 유형에 속하는 것도 이러한 이유라 할 것이다. 과학기술의 수용을 비롯한 기술개발의 선도, 신상품 및 신 모델 개발, 그리고 마케팅과 브랜드 독점은 모두 대기업의 몫이고, 중소기업은 대기업이 설계도면을 통해 주문한 부품의 단순 생산, 포장, 운송 등의 단순작업의 아웃소싱의 역할에 머물게 된다.

물론 핵심기술과 신상품을 선도하는 선진국(미국, 일본, EU)의 대기업의 협력업체인 중소기업들은 부품기술개발을 스스로 할 수 있는 능력을 구비하고 지식기업으로 성장하고 있다. 그러나 한국의 중소하청업체들은 규모의 경제와 저인건비에 의존한 비용우위를 추구하고 있기 때문에 단순 가공기술의 수준을 뛰어 넘지 못하고 있는 실정이다. 결국 산업화시대의 중소기업은 '표준화된 상품의 대량생산'이라는 산업화시대의 기본 패러다임에서 대기업에 대한 종속에서 벗어나기 힘든 것이며, 대기업의 기술력에 따라 자신의 기술력도 규정될 수밖에 없게 된다.

나. 新서비스산업 성장과 중소기업의 역할 변화

그러나 新서비스산업의 성장이 경제발전의 기축이 되는 지식기반경제에서는 중소기업의 역할과 비중이 커지고 종속적인 범주에서 벗어나 경제성장의 책임 있는 주체가 된다.

첫째, 무엇보다도 이제 신서비스산업은 성장기에 놓여 있다. 따라서 아직 표준화된 유형이 존재하기 힘들고 따라서 비용우위를 통한 가격경쟁 단계 이전으로서 ‘규모 키우기 경쟁’을 위해 굳이 대기업일 필요가 없다. 차별화된 상품(서비스)을 지속적으로 개발하여 시장에 내놓아서 시장을 선점하고 소비자에게 익숙해지는 것이 더 중요하다.

둘째, 신서비스산업은 (산업의 특성상) 제조업이기 아니기 때문에, 비용우위를 통한 가격경쟁 보다 차별화우위 추구나 집중화 전략을 통한 니치(niche)시장의 확보가 중요하다. 소비의 탈물품화는 소비자의 다양한 개성 존중을 추구하는 전략이 요구되기 때문이며, 문화, 가사대체, 레저 등의 산업에서 특정 서비스(제품)와 특정지역에 집중하는 중소기업이 오히려 경쟁력을 갖게 된다. 또한 기존 대기업의 특정전문 부문이 분사화(spun-off)가 진전될 경우 중소기업의 발전은 더욱 가속화 될 것이다. 특히 앞서 언급되었듯이, 이러한 분사화가 이루어지는 분야는 특정 전문분야로서 주로 신지식서비스산업임 강조될 필요가 있다.

셋째, 산업화시대의 대량생산체제하에서는 「구매—생산—출하—판매」의 일련의 경제활동이 단선적이다. 따라서 유통, 마케팅의 지원서비스 분야도 단선적인 하나의 chain을 담당하기 때문에 몇 개의 대기업에 의존하게 될 가능성이 크고, 이는 이렇게 하는 것이 규모의 경제를 위해서도 바람직할 수 있다(단선적이므로 규모의 경제 실현이 가능하다). 그러나 지식기반경제에서는 ‘거래(transaction)의 선이 서로 얽히는 네트워크 사회’가 되며, 따라서 이러한 거래를 연결해주는 서비스분야도 분절되어 여러 주체가 담당할 수밖에 없게 되며, 따라서 대기업의 굳이 의존할 필요가 없게 된다. 규모의 경제도 실현되기 어렵기 때문이다. 오히려 중소기업이 스피디한 서비스와 차별화된 서비스 제공을 통해 경쟁력을 가질 수 있게 된다.

넷째, 가장 중요한 점으로서, 지식기반경제에서는 혁신(innovation)의 성격이 달라지기 때문이다. 산업화 시대에는 대기업이 상품개발과 생산의 최종책임자로서 혁신의 선도자(leader)가 되고 중소기업은 이를 따라가는 추종자(follower)에 머물 수밖에 없었지만, 지식집약산업은 대기업 혼자 힘에 의존한 혁신으로는 시장에서 경쟁우위

를 접할 수 없다. 우선 빠른 (정보통신)기술의 변화와 소비자의 선호변화를 파악·수용하기 위해서는 각각 자기 전문분야에 집중할 수밖에 없다. 간헐적·집중적 혁신에서 지속적·동시다발적 혁신으로 바뀌에 따라 자신의 특수자산을 보유한 전문 중소기업들이 나누어 집중하고, 지식의 융합(시너지)과 유연하고 스피디한 생산을 위해 필요에 따라 연합하는 네트워크 조직이 혁신 시스템의 본질이 된다.

다섯째, 이러한 중소기업에 의한 네트워크 혁신 시스템의 최대 문제는 효율적인 협력과 조정 메커니즘의 구축인데, 정보통신기술의 발전이 이를 가능하게 한다. 정보통신 네트워크의 존재로 인하여 SOHO, 가상회사(virtual enterprise)가 가능해짐에 따라 사업추진 자체를 위해서도 큰 규모를 지향할 필요가 없어질 뿐만 아니라, 분업화된 활동(기업)간 협력과 조정을 위해 필요한 공간적·시간적 제약이 크게 줄어들기 때문이다.

이상의 이유로 지식기반경제에서는 대기업종속형의 중소기업 보다는 전문독립형 중소기업이 상대적으로 많이 늘어날 것이다. 그러나 여전히 대규모의 자금 투자와 규모의 경제 실현의 필요성이 존재할 때에는 전문중소기업 호자 힘만으로는 어려운 점이 많을 수밖에 없다. 따라서 이러한 경우에 ‘서로의 필요에 의한 연합’이 요구되며, 정부의 정책도 이러한 시스템의 구축을 지원하는 방향으로 초점이 맞추어져야 할 것이다.

제5 절 기업의 인적자원관리 및 노사관계 변화와 인력정책의 방향

기업의 가장 중요한 생산요소가 될 ‘지식’은 정보(혹은 자료)와는 전혀 다른 의미라 할 수 있다. 후자가 재료라면 전자는 이를 이용하여 특정목적에 맞게 가공하여 만들어낸 작품이라 할 수 있다. 따라서 후자는 일반적인 특성을 갖지만, 후자는 특수한 특성을 가진다. 정보가 보편적인 것이라면 이러한 보편적인 것을 기초로 하여 특정상황에 맞게 형성된 것이 지식이라는 것이다.

만약, 우리가 지식을 ‘특정상황에 대한 특정사람의 해석’이라고 정의해 볼 때, 첫

째, 지식은 사람에 체화되어 있다. 지식이 ‘해석’이므로 기계나 PC가 창출할 수도 거기에 담아 놓을 수도 없다. 둘째, 지식은 현장에 있으며, ‘특정상황’에 대한 해석이므로 그 상황, 즉 현장을 경험해야만 알 수 있는 것이다. 셋째, 지식은 서로 융합하면 전혀 새로운 지식을 창출하는 시너지 효과를 가진다. 지식경제의 생산함수는 ‘수확체감의 법칙’이 아니라, ‘수확체증의 법칙’이 적용될 수 있다는 것과 일맥상통하는 것이다.

이에 따라 첫째, 지식정보사회에서는 기업의 인적자원관리도 바뀔 수밖에 없으며, 이미 그 방향으로 변화되고 있다. 그중의 하나는 가장 정확한 지식을 갖고 있는 현장의 사람들로 하여금 직접 의사결정을 하게 만드는 ‘분권화’라고 할 수 있다. 이에 따라, 통제방식도 ‘사전행동 계획통제’에서 ‘사후성과 측정통제’로 전환하고 ‘사후성과통제’를 위해 필수적으로 요구되는 평가목표설정 및 사후평가측정의 중요성이 커지고 있다. 또한 시너지 효과를 기대하기 위한 공동(협력) 작업의 방식을 도입하고 있다. 또한 이를 장려하기 위한 집단성과급 도입 및 이로 인해 새롭게 나타나는 무임승차자(free-rider) 문제의 해결 등이 중요한 인적자원 관리의 과제로 떠오르고 있다.

결국 지식정보사회에서 기업이 필요로 하는 인적자원은 창의성, 협력마인드를 갖춘 인재로서, 이를 위해서는 학문적 기초소양(읽기, 쓰기, 논리 등)과 사회적 기초소양(커뮤니케이션, 협상능력 등)을 지식창출능력의 근간이 되는 보편적 태도(general aptitude)를 갖춘 인재를 양성할 수 있어야만 한다. 또한 응용능력의 배양을 위해서는 단순 이론중심의 교육을 벗어나, 실제 적용을 전제로 한 프로젝트 베이스된 교육을 확대할 필요가 있다는 것이다. 즉, 이론을 먼저 배운 후에 사례를 놓고 적용하는 방식의 교육이 아니라, 구체적인 사례를 풀기 위해서 필요한 이론과 논리를 찾아나가는 방식의 교육을 병행할 필요가 있다는 의미이다.

둘째, 세계화 진전에 따른 경쟁의 심화와 차별화 우위 확보의 필요성, 그리고 빠른 기술변화에 따른 전문화의 심화와 불확실성의 제고 등의 압력은 기업의 인적자원관리에서도 유연성(flexibility)을 높이기 위한 혁신의 노력을 요구하게 된다. 유연

성 제고를 위한 인적자원관리 변화 중 가장 먼저 주목해야 할 것은 내부화를 최소화하고(정규직의 소수정예화) 아웃소싱을 확대하는 것이다. 이때 아웃소싱은 단지 불확실성에 대응하여 위험(risk)을 줄이고 비용을 최소화하기 위한 것이 아니라, ‘전문화 추구’의 목표를 갖고 있는 것이다. 즉, 보다 전문화되어 가는 사회에서는 모든 분야에서 발주기업(모기업)이 기술개발을 맡아서 잘 할 수 없으므로, 특정부문을 해당분야의 전문화된 소기업에 아웃소싱하게 된다는 것이다.

또한 소수정예화된 기업내부도 유연성 제고를 위해 보다 전문화된 인력을 확보하려는 움직임이 나타나고 있다. 이는 한 개인이 여러 직능(skill) 혹은 지식을 확보한 이후에 그 사람을 여러 자리에 배치함으로써 ‘기능적 유연성(functional flexibility)’을 추구하는 방향과는 다른 것이다. 그보다는 (유연성이 발휘되어야 하는) 특정상황에 부닥칠 때, 문제를 해결할 수 있는 능력을 갖춘 전문가(specialist)들이 모여서 함께 일을 풀어나간다는 의미하고 있다. 예컨대, 동남아 해저 유전 개발을 위해서는 그것에 대한 직접적인 경험이 필요한 사람이 한 사람 필요한 것이 아니라, 해저유전개발 전문가와 동남아지역 전문가가 같이 일하는 것이 필요하다는 의미이다. 물론 생산직의 경우에는 여전히 ‘기능적 유연성’이 중요한 의미를 가질지 모르나 (셀 방식 생산 도입 등은 이러한 결과), 관리직의 경우에는 보다 전문화된 인력들의 팀 작업으로 문제를 해결하지 않을 경우 지식(의사결정)의 높은 수준을 기대하기 힘들 것이다.

이러한 현상은 (앞서 언급했듯이) 노동시장 다수 노동력의 스킬의 성격이 기업-특수한(firm-specific) 것에서 직업-특수한(job-specific) 것으로 이행되는 것을 의미하며, 구체적으로 기업의 채용관행의 변화, 즉 경력직 채용 의존의 심화에서 반영되고 있다. 이는 결국 기업이 자체적으로 필요한 인력을 내부양성(internal development) 하는 것을 포기하는 것을 의미하므로 (대신 외부로부터의 acquisition으로 해결), 이 사회에 전문가를 양성해 줄 수 있는 시스템이 효과적으로 구축되어야 함을 의미하는 것이다. 개인의 입장에서조차 자신의 취업 및 고용유지를 위해서는 자신의 지식개발을 스스로 책임질 수 있어야 한다는 부담을 갖게 되므로, 이를 국가가 어떻게 도

와주어야 할지가 해결해야 할 숙제라고 할 수 있다.

셋째, 지식근로자에 대응하기 위한 인적자원관리의 변화, 즉 지식근로자를 효과적으로 확보할 수 있고, 또한 재직근로자의 지식수준을 보다 업-그레이트 할 수 있는 방향으로 기업의 내부 인력정책이 추구되어야 할 것이다. 먼저 ‘채용’의 관점에서, 외부의 지식근로자들로 하여금 매력 있는 인적자원관리(특히 보상체계)를 통해 자사의 모집에 응할 수 있도록 만드는 것이 가장 중요하다. 또한 헤드헌터 활용, 교육기관과의 연계된 연고채용 등 다양한 모집방법을 활용하는 노력이 필요하다. 그리고 선발에서는 wrong accept error(뽑지 말아야 할 사람을 채용하는 실수) 보다 wrong reject error(채용해야 하는데 뽑지 못하는 실수)를 과거 보다 더 중시하는 전략으로 수정되어야 할 것이다. 이제는 근로자의 최소수준에 맞추어 생산방식을 결정하는 산업화 시대가 아니라, 한 지식근로자의 잠재력이 중요한 지식정보사회이기 때문이다.

‘성과보상’ 차원에서도 기본철학과 원칙이 과거 산업화 시대의 그것과는 분명 달라져야 할 것이다. 예컨대, 지분임금(持分賃金·share wage)의 원리를 생각할 수 있을 것이다. 지식이 무엇보다도 가장 중요한 생산요소이고 이것이 사람에 의해 창출되고 제공된다면 기업의 인적자원은 지식을 투자하는 주체이고, 따라서 인적자원에 대한 보상인 임금은 다름 아닌 지식투자에 대한 대가로 설명할 수 있다는 것이다. 자본을 투자한 주주들에게 배당금을 대가로 주는 것과 같은 이치라 할 수 있다. 사실 지분임금의 원리는 이미 현실에서 적용되고 있다. 기업성과에 연동되는 임금결정방식(contingent pay scheme)으로 기업성과에 따라 지식투자의 대가가 달라지는 방식, 연봉제, 지식급(知識給·pay for knowledge)의 도입으로 사람마다 차이가 나는 지식의 축적량과 창출능력에 따라 대가를 차별화하는 것 등이 바로 그것이다. 심지어 자본을 투자하지 않은 일부 지식근로자에게는 지식투자의 가치를 자본투자의 가치로 환산해 주식지분을 인정하는 스톡옵션도 바로 그러한 것이다. 보다 더 나아가면, 근로자 제안활동 및 연구개발 성과에 대한 보상체계가 혁신적으로 바뀌어야 한다. 수백억의 이익을 가져다 준 아이디어에 대해 승진에서의 우대, 일정액의 포상금 지

급으로만 보상하는 것은 충분한 인센티브가 되기 어렵다. 아이디어로 인한 성과에 대해 해당 근로자에게 재산권(특허의 지분, 혹은 수익청구권)을 부여하는 방안이 제도적으로 검토될 필요가 있다.

제 6 절 노동시장 구조 변화에 대응하기 위한 인적자원개발

1. 고령층을 위한 인적자원개발 전략

우리나라는 고령화가 빠르게 진행되는 대표적인 국가이다. 2000년에 이미 65세 이상 인구의 노인 비중이 7%를 넘어섰고, 2020년에는 15.1%를 넘을 것으로 추정된다. 그 이후에는 베이비-붐 세대(1955년~1961년생)가 65세 이상(고령) 인구로 편입되면서 고령화 속도가 더욱 가속화 될 것으로 전망된다.

우리나라는 세계 최저수준의 출산율과 늘어나는 평균수명으로 인해 급속하게 고령사회로 진입하고 있다. 생산 활동에 중추적인 역할을 하는 15~64세 생산가능인구는 2016년을 고비로 감소세로 돌아설 것으로 전망되며, 이에 따라 노인부양비도 급격하게 높아져 2050년에는 1.4명의 생산가능인구가 고령자 1명을 부양하게 될 것이다. 2005년 UN의 인구전망보고서에 따르면 우리나라는 2050년에 세계 최고의 고령국가가 될 것으로 전망되고 있다. 현재의 고령화 수준이 당장 큰 사회문제로 부각되지는 않겠으나, 그 진행속도가 빠르게 진행될 것이므로, 다른 나라에 비해 문제 심각성의 체감도는 상대적으로 높을 것이며 사회적인 적응 및 대비를 위한 정책도 훨씬 더 미리 준비되어야 할 것이다.

우리나라 사회보장 제도의 역사가 짧은 것도 고령화 대책을 어렵게 만드는 요소이다. 사회보장 제도가 잘 발달된 상황에서 고령화가 진전될 경우, 고령자 중 안정된 생활을 영위할 수 있는 사람의 비중이 높을 것이다. 그렇지만 국민연금제도가 도입된 지 20년도 채 안 되는 우리나라의 경우, 사회보장의 혜택으로 안정된 노후 생활을 기대할 수 있는 사람들의 비중이 높지 않을 것이며³⁾, 그만큼 고령화의 사회

적 부담이 더 커질 수밖에 없다. 따라서 단기적으로는 우리의 고령화 정도가 (이미 고령화가 상당히 진전된) 다른 선진국에 비해 훨씬 낮은 수준이라 하더라도, 고령자 생계보장을 위한 정책적 부담은 결코 작지 않을 수 있다.

〈표 2-6〉 고령층 인구전망

(단위: 명, %)

구 분		전 국	
		계	전 시점대비증가율
계	2005	48,460,590	—
	2010	49,594,482	2.3
	2020	50,650,260	2.1
	2030	50,296,133	-0.7
54세 이하	2005	39,879,613	—
	2010	39,274,858	-1.5
	2020	35,248,355	-10.3
	2030	30,684,189	-12.9
55~64세	2005	4,215,014	—
	2010	5,017,529	19.0
	2020	7,734,497	54.1
	2030	8,008,225	3.5
65세 이상	2005	4,365,963	—
	2010	5,302,095	21.4
	2020	7,667,408	44.6
	2030	11,603,719	51.3

자료: 통계청(www.stat.go.kr), 장래인구추계 자료 재정리

고령화의 따른 사회적, 경제적 부담 중에서 가장 심각한 문제는 정규 노동시장에서의 은퇴시점은 빨라지고 평균수명이 늘어난다는 점이다. 2001년 현재 평균수명이

- 2) 선진국의 경우 전체 노인 중 85% 이상의 노인들이 공적연금으로 생활하는 반면에, 우리나라는 2002년 공적으로 소득을 보전 받는 노인인구의 비중이 22%(공적연금 7.7%, 기초생활보장+경로연금 9.7%, 경로연금 6.6%) 총 86만 명에 불과함(임춘식, 2003).

75.5세이고 평균정년연령인 57세까지 일할 수 있다 하더라도 은퇴 후 20년 가까이 벌어들인 것을 쓰면서 살아야 한다. 별도의 소득이 없을 경우, 노인의 소득 및 생활안정이 전혀 보장되지 않는다. 그런데 직장에서의 조기퇴직 압력은 거세지고 평균수명은 앞으로 더 높아질 것이다. 은퇴 후의 소득창출 가능성이 점점 더 중요해질 것이 분명하다.

결국 우리나라 고령화 대책의 핵심은 고령자의 소득안정에 달려 있다. 2002년 통계청의 사회통계조사에 의하면, 현재 60세 이상 노인들 중 자녀나 친척들의 도움으로 생활비를 조달하는 사람들의 비중이 40%에 달하고 근로소득에 의존하는 경우도 38.6%에 달한다. 앞서 언급했듯이 연금으로 생활비를 조달하는 비중이 다른 나라에 비해 절대적으로 낮은 수준(6.5%에 불과)이기 때문에 나타나는 현상이다. 그리고 여기서 가족(자녀나 친척)에 의한 지원에 의존하는 것이 앞으로 더 어려워지는 것이 사회적 추세라고 가정한다면, 고령자의 소득안정을 위한 정책의 핵심은 결국 근로소득 의존 확대에 놓여 질 수밖에 없다. 그렇지 않을 경우 추가적으로 엄청난 사회복지장비용을 유발시킬 것이며, 이는 다시 성장둔화, 일자리 축소, 추가 사회복지비용 유발의 악순환을 가져올 것이다.

일자리 창출이 고령화 대책의 핵심이다. 취업을 통한 안정된 근로소득 확보가 큰 사회복지장비용 부담 없이 고령인력의 생활을 안정시킬 수 있는 거의 유일한 길이기 때문이다. 뿐만 아니라, 고령자를 위한 적극적인 취업대책은 경제성장을 위해서도 필요하다. 선진국 경험을 볼 때 인구 고령화가 진전되면 저성장 추세가 불가피해진다. 그러나 우리나라는 아직도 고성장이 필요하다. 1인당 국민소득이 2만불에 도달하기 전에 저성장 기조로 들어가면 선진국 되기를 포기해야만 한다. 고령자들도 일할 수 있는 노동시장 환경을 만들어야만 성장률을 끌어올릴 수 있고 2만불 달성도 가능해질 것이다.

2. 지식정보사회와 여성인력개발전략

가. 지식정보사회와 여성인력수요

지식기반 경제의 취업구조에서 가장 큰 특징 중 하나는 여성인력의 비중이 획기적으로 높아질 것이라는 점이다. 무엇보다도 산업구조 및 직종별 취업구조가 소프트(soft)화되기 때문에 상대적으로 여성에게 유리한 직업군이 등장하게 될 것이다. 또한 여성인력의 수요 확대는 노동과정 및 기업형태의 변화를 통해서도 가능해진다. 첫째, 정보통신 기술의 변화로 기존의 많은 업무가 컴퓨터 제어로 가능해진다. 이로 인해 과거의 무거운 업무가 가벼워지면서 여성 채용 불가능 직종으로 분류되었던 분야에 여성의 참여 기회가 크게 확대될 것이다. 또한 소프트웨어 운영 업무에 있어 여성이 남성에게 비해 오히려 경쟁우위를 가질 수 있다는 측면을 감안해 보면—예컨대 여성의 꼼꼼함이 소프트웨어 운영 업무에 더 적합하다면—문호개방 이상의 여성인력 수요확대 효과도 기대할 수 있다.

둘째, 정보통신의 발전은 재택근로, 독립적 업무의 영역 확대 등 근로형태의 다양성을 가져온다. 이로 인해 가사 및 육아 부담으로 인해 위축되었던 여성의 취업 기회가 확대될 것이 분명하다. 근로의 시간·공간상의 제약이 극복될 수 있기 때문이다. 또한 독립적으로 수행할 수 있는 업무영역이 확대됨에 따라, 그동안 조직 융화 등의 이유로 여성인력 채용(활용)에 소극적이었던 기업의 인력관리 관행이 바뀔 수 있게 된다.

셋째, SOHO 등 기업규모가 작아지고, 가상회사(virtual enterprise) 등 다양한 기업 형태가 가능해지는 것도 여성고용에 유리한 환경이 된다. 특히 기존산업의 지식집약화 과정에서 아웃소싱 및 분사화(spin-off)가 확대·진전되면서 전문소기업의 창업 기회가 늘어날 것이다. 창업의 경우 성차별의 문제가 거의 존재하지 않을 것이고, 대부분의 업무영역이 마케팅, 디자인, 시장조사 등 소프트 직종 중심이므로, 여성의 진출을 얼마든지 기대될 수 있다. 그리고 SOHO, 가상기업 등의 기업형태에서는 시간·공간상의 제약이 거의 없을 수 있다는 점도 여성에게 매우 유리한 것이 된다.

이상의 변화로 여성인력의 수요가 크게 늘어날 전망이고, 다양한 직종과 다양한

근로형태의 여성인력이 노동시장에서 존재할 것으로 예상된다. 또한 신서비스 산업의 성장으로 고도의 전문 서비스와 함께, 다양한 직종에서의 단순 서비스 업무 영역도 크게 늘어날 전망이다. 직업능력이 취약한 기혼여성에 대한 취업기회도 늘어날 수 있음에 주목할 필요가 있다. 특히 여성인력의 참여 확대 자체가 다시 보다 많은 여성인력을 노동시장에 끌어드릴 수 있다는 사실이 흥미롭다. 즉, 여성인력의 노동시장 참여확대로 인하여 가사대체(지원)서비스 산업이 크게 성장할 것이고, 이로 인한 단순서비스 직종의 여성인력 수요도 크게 증가할 것이기 때문이다.

나. 지식정보사회하의 여성인력개발 기본방향

지식기반 사회에서는 경제발전의 핵심요소인 지식의 창출·소유주체인 인력의 개발이 중요성이 커지고, 또 필요인력의 구성에서 여성의 비중이 획기적으로 높아진다면, 여성 인력개발의 국민경제적 중요성은 실로 클 수밖에 없다. 이러한 관점에서 지식기반 사회에서의 여성 인력개발 전략을 수립함에 있어서 특히 주목해야 할 사실들을 앞서의 논의를 바탕으로 정리해 보도록 한다.

무엇보다도 인력개발 사업의 대상에서 여성이 차지하는 비중과 중요성이 지금 보다 훨씬 더 커질 것이라는 점이다. 첫째, 현재 국가적으로 취약하고 또 시급히 확대될 필요성이 큰 훈련 직종의 분야가 바로 신서비스 직종으로서 여성에 적합하고 여성이 선호하는 직종이다. 또한 산업의 정보화로 무거운 업무영역에 대해서도 여성의 진출 가능성이 높아짐에 따라, 기존 훈련 직종에서도 여성의 비중이 커질 것이다. 기존 훈련 프로그램에서도 훈련대상의 다양화 추세를 감안해야 할 것이며, 신규 직종 훈련이든 기존직종의 훈련이든 간에 여성이 감당하기 어려운 훈련방식을 고집할 경우 오히려 훈련위축의 결과를 초래할지 모른다.

둘째, 여성의 경우 남성에 비해 교육실패의 경우를 더 많이 발견할 수 있으므로, 훈련을 통한 교육을 보완해야 할 필요성이 상대적으로 더 크다. 우선 여성인력 수요는 일반관리직 등 generalist를 요구하는 업무영역 보다 주로 직종특수적(occupation-specific) 업무에서 확대될 것이다. 정규교육기관에서는 좁은 영역의 전문성까지 고려하여 학과를 설계하는데 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 고려해 볼 때, 여성의

경우 정규교육만으로는 일자리 찾기가 쉽지 않을 것으로 예상할 수 있다. 실제로 담당업무와 학교전공과의 불일치의 정도가 남성의 경우 30%정도인데 반하여, 여성의 경우에는 44.7%에 이른다고 답하고 있다(김병숙, 1998). 여성의 경우 이미 취업에서 탈락한 사람의 비중이 매우 크므로, 전체졸업자들을 대상으로 할 경우 이러한 전공과 직업 불일치의 문제는 위의 통계치 보다 훨씬 더 심각하게 나타날 것이 분명하다.

셋째, 체계적인 직업상담과 직업훈련이 요구되는 ‘직업능력 취약 계층’ 중에서 남성 보다는 여성이 비중이 압도적으로 클 것이기 때문에, 복지 차원에서도 여성에 대한 인력개발 사업의 확대가 요구된다. 여성의 경우 출산 등의 이유로 경력단절이 있기 때문에 기술변화에 적응하기 어렵기 때문에 직업훈련 및 재교육이 더욱 필요하게 된다.

이제 이상의 이유로 인력개발 사업 대상에서 여성의 비중이 커진다면, 지식경제 기반 구축을 위한 향후의 인력개발사업에서 여성의 특수성을 고려하여 사업이 계획되고 추진되어야 할 것이다. 여기서 여성의 특수성이란 크게 수요와 공급의 측면에서 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 수요측면에서는 여성에 대한 상대적 인력 수요가 많은 소위 ‘여성특화직종’이 존재하는 반면에, 그렇지 않은 곳에서는 여성기피의 성차별도 가능하다는 점이다. 한편, 공급측면에서는 모성과 가사·육아부담이라는 성-특수성(gender-specificity)으로 여성의 노동공급이 제한적일 수 있고 기혼·분만·육아 등의 기간 동안 노동시장 참여의 단절도 있을 수 있다는 점일 것이다.

따라서 첫째, 여성의 경우 남성에 비해 고객접근성 제고에 더욱 신경을 써야만 한다. 여성은 가사·육아의 부담으로 시간적·공간적 제약이 더 많기 때문이다. 따라서 직업훈련기관의 지리적 위치, 원격·가상훈련 등 시간·공간상의 제약이 덜한 훈련방법의 동원, 모듈방식 등 훈련시간과 과정의 유연성 확보, 훈련·자격취득·취업알선의 원-스톱 서비스 제공 가능성 등이 사업 성공의 핵심적 요소가 될 수 있다.

둘째, 여성에 대한 인력개발은 가능한 한 자격취득으로 연결될 필요가 있다. 우선, 여성의 주요 활동무대가 직종특수적 분야이기 때문에 그러하다. 또한 자격증은 여성에 대한 성차별 극복의 수단이 될 수 있기 때문에 필요하다. 자격증이 있는 여성을 제쳐두고 자격증을 취득하지 못한 남성을 대신 채용할 가능성은 희박하다. 기혼여성의 경우에는 직장 단절의 불리함을 극복하는 수단이 될 수도 있다. 실제로 여성의 경우 자격취득이 중요한 훈련동기가 되고 있다.

셋째, 여성인력을 주 대상으로 하는 특화된 직업상담 및 취업알선 서비스가 제공될 필요가 있다. 여성은 성-특수적(gender-specific) 성격, 혹은 시간·공간상의 제약, 가구주(주로 남편)의 소득상의 차이 등으로 인해 노동공급 행태의 독특한 특징을 갖고 있다. 또한 노동수요에서도 여성이 집중된 직종이 존재하므로, 여성특화직종에 대한 전문적인 지식과 노동시장 정보의 분석 능력이 필요하다. 또한 여성취업의 핵심대상은 실직자(노동시장 유경험 및 참여자) 보다는 신규 대졸자 및 기혼여성(노동시장 단절자)이므로 전문적인 직업상담의 필요성은 더욱 배가되고, 노동부 등 실직자 중심의 직업상담·취업알선 서비스가 큰 도움이 되지 못할 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 여기서 한 가지 더 유의해야 할 점은 여성인력에 대한 직업상담 및 취업알선 서비스 제공은 사회보장 성격에서 접근될 성격이 아니라는 점이다. 여성에게는 보다 더 전문적인 서비스가 제공되어야 한다는 측면에서 접근되어야 할 것이다. 따라서 여성단체 등을 통해 여성보호 차원의 서비스가 제공되는 것으로는 충분한 서비스 제공이 어려울 수밖에 없다는 점을 깊이 인식할 필요가 있다.

넷째, 여성에게는 임금근로자로의 취업 보다는 창업을 희망하는 인력의 비중이 상대적으로 크다는 사실에 주목할 필요가 있다. 1993년 통계청의 고용구조조사에 의하면, 취업을 희망하는 비취업 여성인구 중에 임금근로자로의 취업을 희망하는 인구의 비중은 58.3%에 불과하다. 또한 김병숙(1997)에 의하면, 여성 직업훈련생 중 21.6%가 훈련수료 후 창업을 희망하는 것으로 나타났다. 따라서 여성에 대한 직업훈련 및 직업상담에 있어서, 창업 희망자에 대한 지원 서비스를 제공할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

다섯째, 여성의 경우 시간적·공간적 제약을 극복할 수 있는 다양한 근로형태가 중요하므로, 이러한 가능성을 염두에 둔 인력개발 사업을 구상할 필요가 있다. 예컨대, 파견 및 용역회사가 주체가 되는 인력개발사업은 여성의 직업능력 배양과 취업의 목표를 동시에 달성하는 방안이 될 수 있다. 기업의 여성인력 활용의 애로요인에 대한 한국경영자총협회의 조사에 의하면, 여성보호조항의 부담(37.0%) 보다는 여성의 평균근속년수가 짧다(61.1%)는 사실이 여성고용을 기피하는 주요인으로 나타나고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

여섯째, 여성에 대한 직업훈련에서는 ‘규모의 경제’ 실현이 중요한 의미를 가질 수 있다. 여성 취약계층에 대한 훈련의 경우, 규모의 경제를 통한 1인당 훈련비용의 절감은 훈련수혜의 폭을 넓힐 수 있을 뿐만 아니라, 탁아 서비스 등 여성을 위한 편의 시설·서비스 제공을 위해서도 일정규모 이상의 훈련생이 확보될 필요가 있기 때문이다.

마지막으로, 여성의 육아부담을 획기적으로 줄여줄 수 있는 대책이 있어야 하고, 이에 대해서는 여성인력개발 차원뿐만 아니라 사회의 적정인구보전의 관점에서도 정부의 적극적인 지원이 요구된다. 특히 여성의 희망(기대)하는 육아서비스의 수준이 매우 높다는 점이 감안해 볼 때, 서비스의 질적 수준이 미흡할 경우 그 어떠한 대책도 효과적이지 못할 것이라는 사실에 유념할 필요가 있다.

제 7 절 근로계층 양극화에 대응하기 위한 인적자원개발 전략

1. 지식정보사회와 취약계층

지식정보사회의 부정적인 모습 중 하나는 지식격차에 의한 소득격차의 확대라 할 수 있다. 지식이 중요한 생산요소가 된다는 것은 지식의 가치가 시장에서 제대로 평가되기 시작한다는 것을 의미한다. 통상적으로 산업화 시대에는 높은 지식은 저평가되는(under-paid) 경향이 크므로, 이는 지식격차에 의한 소득격차가 더욱 확대됨

을 의미한다. 실제로 최근에는 경기의 양극화 못지않게 소득의 양극화가 심화되고 있는 실정이다. <표 2-7>에 나타난 바와 같이 전문적인 기술과 지식을 보유한 계층의 소득과 그렇지 않은 계층의 소득간 격차가 점차 확대되고 있는 추세이다.

최근에는 단순직의 고용불안이 심화되고 이들 계층에서 실업이 다수 발생하게 되어 정부의 지원과 보호가 필요한 취약계층으로 전락하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 취약계층은 실업자로 남아있거나, 취업에 성공한다 하더라도 일자리가 불안정하여, 노동시장에서 「저기능-저소득」의 구조적 함정(structural trap)에 놓여있는 계층이다. 그리고 이러한 함정을 혼자 힘으로 빠져나오기 어려운 사람들이다.

<표 2-7> 직종별 임금의 상대지수변화(단순노무직 = 100)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
고위임직원 및 관리자	295	280	288	313	313	310	280	311	313
전문가	210	210	211	220	225	236	242	241	256
기술공 및 준 전문가	192	174	178	191	193	201	187	201	216
사무종사자	150	146	150	158	156	161	153	159	165
서비스종사자	115	114	121	127	127	131	116	126	128
판매종사자	110	107	112	116	115	115	112	123	125
농림·어업직	129	130	130	153	182	187	134	139	145
기능원 및 관련기능종사자	129	134	134	143	149	152	149	156	165
장치, 기계조작 및 조립원	135	132	136	140	140	141	144	151	160
단순노무종사자	100	100	100	100	100	100	100	100	100
전 직 종	152	149	153	161	164	170	166	174	184

자료: KLIS(<http://152.99.129.57>), 임금구조기본통계조사(노동부)로부터 계산.

취약계층의 근로특성을 다음과 같이 정의할 수 있다. 첫째, 현재의 직업능력이 너무 취약하여 실업에 빠져 있는데, 실업에서 벗어나지 못할 경우 빈곤에서 벗어날 수 없는 근로계층이 있다. 생활보호대상자, 저소득층 주부, 비진학 청소년, 장애인, 갱생보호자 등이 이 범주에 들어간다. 이들은 정보의 부족으로 어떠한 직업능력을 배양해야 할지도 모르고, 이를 위한 훈련을 어디서 받아야 하는지도 모른다. 또는

어디서 어떠한 훈련을 받아야 하는지를 안다 하더라도 육아 등의 이유로 시간이 부족하거나, 금전적 여력이 없어서 훈련을 받을 수 없는 사람들이다.

둘째, 현재 취업하고 있다 하더라도, 단순 직무의 비정규직에 취업하고 있거나 영세기업의 저임금 직종에서 일하고 있어, 일자리도 불안하고 숙련수준도 낮아서 실업에 처할 경우 새로운 일자리를 찾는 데 어려움을 겪을 수 있는 근로자도 취약계층으로 구분되어야 할 것이다. 이들 저임금 근로자들은 상당한 부를 축적할 능력이 없었기 때문에 실업이 장기화 될 경우 생활이 어려워질 것이 분명하다.

셋째, 과거 직업경험이 많더라도 연령이 많기 때문에 새로운 일자리를 찾지 못하고 실업에서 놓인 사람들이 많다. 이들 중에서 과거 일했던 기간 동안 상당수준의 부를 축적해 놓았던 사람들은 이에 근거한 소득으로 생활하거나 새로운 창업을 시도할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 부를 축적하지 못한 저소득 중장년 실업자의 경우에는 새로운 일자리를 찾아야만 할 것이며, 실업이 장기화될 경우 가계생활이 극도로 궁핍해질 것이다.

2. 취약계층을 위한 인적자원개발 전략

취약계층은 구조적으로 저소득의 함정에 머물 수밖에 없는 근로계층을 말한다. 상시적으로 저소득의 상태에 놓여 있고, 현재의 저소득을 자기 힘으로 극복하기 어려운 계층이다. 많은 경우, 저소득의 근본적인 원인이 실업이고, 실업탈출이 빈곤에서 벗어날 수 있는 근본적인, 그리고 유일한 해법이다. 단순히 정부 재정으로 최저생활수준을 유지시키는 복지정책의 한계를 우리는 이미 과거 선진국의 경험을 통해 잘 알고 있다.

저소득층이 '안정적 취업'에 성공하여 실업으로부터 근본적으로 벗어날 수 있어야만, 모든 경제주체들의 생산과 효율에 대한 경제적 유인이 유지되고, 만성적인 재정적자를 동반하지 않는 소위 '생산적 복지'의 실현이 가능해진다. 그런데 취약계층은 스스로 실업 문제를 극복할 수 있는 힘이 없다. 직업능력의 수준에서 절대적으로 뒤쳐져 있고, 또 경제적 능력이나 정보의 부족으로 그것을 치유할 수 있는 힘도

없기 때문이다. 그래서 이들 계층에 대한 국가의 지원이 필요하다. 이것을 다른 정책 보다 우선순위에서 뒤에 둘 수도 없다. 만약, 적절하고 효과적인 정책적 지원이 뒷받침되지 않아서 취약계층의 실업기간이 길어질 경우, 노동시장에서 ‘열등한 인적자원’으로 낙인(stigma)찍히게 될 가능성이 크기 때문이다. 취약계층에서 벗어날 가능성은 점점 더 작아지고, 우리 사회의 지속적인 부담으로 남게 될 것이다.

소득격차 확대에 따른 근로계층의 양극화가 더욱 문제가 되는 것은 근로계층의 양극화가 교육기회의 양극화로 연결되면서 근로계층의 양극화를 재생산하고 더욱 고착화시킬 수 있기 때문이다. 지식의 가치가 높이 평가되는 지식정보사회에서는 개인의 (지식획득을 위한) 교육투자에 대한 유인이 높아지게 된다. 반면에 교육기회가 소득에 크게 좌우되기 때문에, 소득격차의 양극화는 교육격차의 양극화로 다시 연결되면서, 근로계층의 양극화를 고착화시킬 가능성이 농후해진다. 이미 사교육에 크게 의존하는 대학입시 뿐만 아니라, 대학생들의 취업준비 교육에서도 ‘부익부 빈익빈’ 현상이 나타나기 시작하였다. 예컨대, 경제적으로 여유가 있는 학생들은 해외 연수 및 반복적인 학원수강으로 높은 수준의 영어실력을 갖추어 취업전선에서도 상대적으로 유리한 위치를 점하게 되는 경우가 많이 있다.

그렇다고 평등화의 논리로 다시 산업화 시대와 같이 지식차이에 따른 소득격차 자체를 줄이려는 노력은 바람직하지 않으며 사실상 가능하지도 않다고 본다. 지식이 중요하면 시장에서 그만큼 높이 평가할 수밖에 없고 이를 인위적으로 막을 길이 없으며, 만약 가능하다 하더라도 이는 지식획득을 위한 교육투자의 유인을 저하시켜서 바람직하지도 않기 때문이다. 정책의 초점을 ‘취업능력이 취약한 근로계층’의 취업률 제고에 맞춘다면, 단순한 실업급여와 같은 소득보전의 정책만으로는 미흡할 수밖에 없다. 물론 실업기간 중의 소득보전 정책은 취약계층에게 직업탐색의 기회를 충분히 제공할 수 있다는 장점이 있으나, 취약계층은 직업탐색의 시간을 충분히 갖는다고 해서 취업의 기회가 크게 확대될 수 있는 근로계층이 아니기 때문이다.

취약계층의 직업능력을 제고하기 위한 교육훈련이 핵심적인 정책 수단이 될 수도 있을 것이다. 다른 한편으로는, 결국 취약계층에 대한 기업의 노동수요가 있어야만

취업으로의 연결을 기대할 수 있다는 사실을 고려해 볼 때, 노동공급 차원에서 노동의 질을 제고하는 정책만으로는 불충분할 수도 있다. 이럴 경우, 수요기업을 알선해주는 것은 물론, 임금보조제(wage subsidy) 등의 정책수단을 동원하여 기업의 취약계층에 대한 채용 수요를 자극하는 대책도 필요할 것이다.

3. 취약계층 실업대책의 수단

가. 소득보전

취약계층 실업대책에서 우선적으로 생각해야 할 것은 실업기간 중의 소득보전이다. 어느 유형의 취약계층이든 취약계층의 기본속성은 빈곤(저소득)이기 때문이다. 실업에 처해있을 때, 적절한 수준의 소득보전이 있어야만 새로운 일자리를 탐색하거나(job-search) 직업훈련을 받는 동안 생계를 유지할 수 있을 것이기 때문이다.

그러나 취약계층의 유형에 따라 실업기간 중에 소득보전의 필요성(절박함)이 다를 수 있다. 젊은 신규실업자의 경우에는 갑작스런 소득상실을 경험하는 것이 아니므로 소득보전의 절박함이 덜할 것이나, 중장년 실직자의 경우 직업상실로 인한 소득감소의 아픔이 매우 클 수 있다. 또한 단기 실업자 보다 장기 실업자에게 소득보전의 필요성이 더 클 수 있다. 실업이 장기화됨에 따라 과거에 저축해 놓은 돈까지 다 고갈되었을 가능성이 크기 때문이다.

나. 직업소개 및 임금보조

취약계층은 경제적 능력뿐만 아니라, 정보 측면에서도 취약한 계층이다. 따라서 노동시장 및 정보 제공 서비스, 자격정보 제공, 필요훈련의 내용 및 기관에 대한 정보 제공 및 상담 서비스, 그리고 직업알선 서비스까지 충실하게 제공될 필요가 있다. 이를 통해 취약계층의 실업탈출 기간을 단축할 필요가 있다.

특히 단순 서비스 직종을 중심으로 한 비정규직의 경우, 충실한 직업소개 및 파견 서비스가 제공은 직업안정성을 높이는데 절대적으로 중요하다. 앞서 언급했듯이, 이러한 서비스가 함께 제공될 경우 훈련사업의 효과성도 높아질 것이라는 사실에

유념할 필요가 있다. 직업알선과 연계될 때 훈련에 대한 근로자의 호응도 높아지고 훈련후의 취업성과도 높아질 것이기 때문이다. 장애인의 경우에도 마찬가지이다. 이들을 직접 수요할 의사가 있는 구인처 개발이 전제되어야만 훈련의 효과성이 높아질 것이다.

취약계층에 대해서는 임금보조제의 기대효과도 매우 크다. 이는 기업이 실업자를 채용할 때, 해당 근로자 임금의 일부를 -정액 혹은 정률의 방식으로- 정부가 지원하는 제도이다. 임금보조는 실업자의 기대임금(reservation wage)과 기업이 그들에게 제시하는 임금(offer wage, 혹은 demand wage)간의 차이로 개념화 할 수 있다. 직업탐색(job search) 모형에 의하면 전자(기대임금) 보다 후자(제시임금 혹은 수요임금)가 높아야 채용될 수 있으며, 그렇지 못할 경우 실업자는 자신의 기대임금 보다 높은 수준의 임금을 제시하는 기업을 찾아 계속 직업탐색을 할 것이기 때문에 실업상태에 있게 된다는 것이다.

이때 물론 기대임금을 낮추는 것이 실업을 줄이는 하나의 대책이 될 수 있다. 그러나 만약 기대임금의 수준이 최저생활임금의 수준, 혹은 노동시장에서 유사속성의 근로자들이 일반적으로 받고 있는 임금의 수준 정도로 결코 높다고 볼 수 없고, 그들의 수요임금(demand wage, 즉 그들이 기업들로부터 제시받을 수 있는 임금, offer wage)이 너무 낮기 때문에 실업이 발생한 것이라면, 이 간극을 메꾸어 주어야만 실업문제를 해결할 수 있으며, 이것이 바로 임금보조 금액이 된다. 그렇기 때문에 임금보조제는 직업능력이 취약하고 자신의 힘으로 벌 수 있는 소득의 수준이 매우 낮을 수밖에 없는 '취약근로계층을 위한 제도'이다.

다. 직업훈련

취약계층에 대한 보다 근본적인 실업대책은 직업훈련이다. 기본적으로 취약계층은 직업능력이 부족한 사람들이기 때문이다. 직업능력 부족으로 실업에 처해 있거나, 실업에 놓여 있지 않다 하더라도 비정규직이나 저임금 일자리에 머물 수밖에 없는 것도 결국 직업능력 부족에 기인한다.

그런데 취약계층에 대한 직업훈련이 적정하게 구축되려면, ① 직업훈련의 대상이

되는 취약계층 근로자에게 실제적으로 도움을 줄 수 있고, 또 그들이 감당할 수 있는 내용이 되어야 할 뿐만 아니라(target-oriented), ② 훈련 그 자체가 목적이 아니고 취업 등 현장에서의 활용이 궁극적인 목적이므로, 기업이 원하는 skill을 습득하는 과정이어야만 한다(demand-oriented). 통상적으로 말하는 ‘수요자 중심의 훈련’이 ① 훈련생 수요에 맞추는 것과, ② 기업의 수요에 맞추는 것으로 혼돈스럽게 이해되는데, ①과 ②가 동시에 만족되는 경우에 비로소 직업훈련 체제가 적정성을 갖추었다고 볼 수 있다.

이제, 직업훈련 서비스가 필요한 취약 근로계층을 유형별로 구분하고, 각 계층 근로자의 훈련의 목적, 필요한 그리고 감당할 수 있는 훈련의 내용이 무엇이고, 어떻게 추진하는 것이 효율적인가를 살펴보기로 하자.

첫째, 비진학 청소년에 대한 직업훈련의 목적은 신규취업을 위한 양성훈련 혹은 전문 직업교육기관(예: 기능대학)으로의 진학을 위한 실기교육이 될 것이다. 여기서 취업이 목표일 경우에는, 저학력이므로 저임금 직종에 맞는 내용이 될 것이고, 진학이 목표일 경우 보다 upgrade 된 훈련기관으로의 진학을 위한 예비교육의 내용이 될 것이다. 문제는 취업이 목표일 경우 가장 취업하기 용이한 직종인 제조업 3D 사업장 생산직 훈련이 실업극복에 가장 효과적일 수 있다. 그러나 비진학 청소년의 절대규모가 작고 그들이 3D사업장을 기피할 것이므로 훈련 자체가 부실하거나 훈련 후 취업을 기피할 가능성이 크다.

제조업 3D직종 훈련의 경우, 수익성이 매우 낮아 민간 훈련기관이 담당하기 어려운 부문이다. 훈련비용이 많이 들지만 훈련의 편익(benefit, 훈련 후 취업했을 경우의 임금 프리미엄)이 낮아서 높은 fee를 부과할 수 없기 때문이다. 또한 저임금 업종이고 이곳에 취업할 인력은 저소득층 근로자일 것이므로, 설사 훈련비용이 높지 않더라도 근로자 자신이 부담하기 어려울 것이다. 따라서 공공부문이 직접 수행하거나, 정부예산 지원 하에 업종별로 공동훈련의 방식을 시도할 필요가 있다. 개별기업이 직접 훈련시킬 경우, 초기의 훈련비용 부담을 지원하기 위한 임금보조제(wage subsidy)의 도입을 검토할 수도 있을 것이다.

둘째, 저소득·저학력 주부 및 저소득 고령자의 경우, 재취업을 목표로 한 고용촉

진훈련이 요구된다. 저학력이므로 저임금 직종, 많은 경우 제조업 보다는 서비스 부문에 취업할 가능성이 크므로 서비스 직종의 훈련에 초점을 맞출 필요가 있다. 특히 고령자 및 여성에 적합한 직종에 집중하여 투자의 효율성을 높일 필요가 있다 (판매직, 식당서빙, 간병인·과출부 등 제반 가사대체서비스 직종 등).

셋째, 재활근로자(산재근로자/장애인)의 경우 직업능력 재활을 통한 직업세계 복귀가 훈련의 목적이다. 그러나 ‘장애’라는 근로자의 사정에 적합한 직종의 개발과 훈련시설의 완비가 필요하다. 추진함에 있어서는 장애의 특성을 감안하여 관련 전문가에 의한 심리·직업 상담이 동반될 필요가 있고, 일자리와 연결되지 않을 경우 아무런 의미가 없으므로 일자리 개발을 전제로 훈련시키는 방식(소위 맞춤형 훈련)을 선택할 필요가 있다. 또한 일반 직업훈련과는 달리 산재보험 및 장애인고용촉진 기금을 활용하는 것이 가능하다.

넷째, 중·장년 실직자의 경우, 지금까지 쌓아온 지식을 활용하여 재취업하는 것이 가장 효과적인 실업탈출의 길이다. 따라서 창업이나 직업알선이 직업훈련 보다 훨씬 더 중요한 실업대책이 될 것이다. 그러나 과거 경험이 있는 분야의 새로운 지식과 skill로 update & upgrade하는 재교육이 필요한 경우가 있을 수 있다. 이 때 가장 유념해야 할 사항은, 대상자(개인)에 따라 직업경험에서 모두 차이가 있을 것이므로, 훈련을 받는 사람이 직접 직업훈련기관과 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 ‘직업훈련 바우처 제도’를 도입하거나, 동질성을 찾을 수 있는 대상자들을 하나의 그룹으로 묶어서 훈련 서비스를 제공할 수 있도록 할 필요가 있다.

다섯째, 영세기업의 저임금 직종의 재직근로자에 대해서는 공동훈련의 필요성이 제기된다. 대기업 근로자의 경우, 스스로 훈련을 시킬 수 있을 만큼의 여유 인력과 시간, 충분히 높은 수준의 전문지식을 보유한 교사, 규모의 경제가 가능한 규모 등의 요인에 힘입어 스스로의 힘으로 훈련시행이 가능하나, 중소기업 근로자의 경우에는 자립적인 훈련시행이 불가능하다. 따라서 업종별 공동훈련, 대기업(모기업) 주도의 계열별 공동훈련 등 중소기업의 훈련비용 부담을 덜어 줄 수 있는 방법을 강구할 필요가 있다.

제 3 장 지식정보사회의 인력정책 과제

제 1 절 기업주도의 직업훈련정책 지원

산업기술의 수준이 획일적으로 다소 낮고 또 그 변화의 속도도 그리 빠르지 않는 산업화 시대와는 달리 지식정보 사회에서는, 공공부문이 직접 사업을 수행하는 것보다, 정부예산을 지원하되, 이 사업을 위한 별도의 공공부문을 설립하기보다 ‘가장 사업을 잘할 수 있는 기관’에 맡기는 것이 바람직하다. 이는 ‘국가주도-민간참여’에서 ‘민간주도-국가지원’의 시스템으로 전환하는 것을 의미한다.

그리고 가장 잘 할 수 있는 기관으로서 기업(혹은 기업연합체)이 직접 사업을 수행할 경우, 기업이 원하는 직능이 무엇인지(skill 수요의 내용)에 대해 훈련기관이 잘 모르는 현실적인 문제(정보의 불완전성)가 해결될 수 있다. 사실 수료생의 취업 실적 등의 지표를 갖대로 훈련기관을 평가한다고 해도 평가는 불완전할 수밖에 없으며, 설사 정확한 평가가 가능하다고 하더라도 시간적으로 뒤쳐질 수밖에 없으므로, 이러한 시간적 여유를 갖고 접근하기에는 기술진보의 속도가 지나치게 빠르다는 것을 간과해서는 안된다. 직업훈련 중에서 향상 및 재훈련의 경우, 직업훈련의 수요자인 재직근로자 및 실직자의 현재위치(보유지식의 내용 및 가치, 학습능력)에 대해 가장 많은 정보를 갖고 있는 주체는 기업이라 할 수 있다. 피훈련생 입장에서도 훈련의 궁극적인 목표는 (배움 그 자체라기보다) 취업이므로 노동(스킬)수요 주체인 기업이 훈련주체로 나서게 될 경우, 훈련의 호응도가 높아져서 훈련규모도 더 커지게 될 것이고 비용부담의 유인도 더 높아질 것이다.

한편, 경쟁이 심하고 자체적인 훈련투자가 쉽지 않은 중소기업 중심의 산업에서는, 산업특수적 스킬 양성을 위한 ‘업종별 공동훈련’의 방식이 추진될 필요가 있다. 특히 산업별 접근이 요구되는 것은 산업별로 기술개발의 속도도 다르고 너무 빠르

게 진행되고 있기 때문에 개별산업별로 차별적인 접근이 요구되기 때문이다. 기업의 입장에서 볼 때, 교육과 훈련을 통해 키워 놓은 인재를 다른 기업에 빼앗길 위험 때문에 양성을 위한 투자는 꺼리고 자신도 다른 사람이 키워놓은 인재를 ‘스카우트’ 하는 것에 집중하게 되는데, 업종별 공동훈련은 이러한 위험과 소요자금을 공유하는 방식이라 할 수 있다. 직업훈련을 위한 기업들의 네트워크가 다른 한편으로는 잠재직장(취업촉진)의 네트워크가 된다면, 근로자의 적극적인 참여를 유도할 수 있을 것이다. 또한 공동훈련을 통해 다수의 근로자들이 참여하게 된다면 ‘규모의 경제’ 실현으로 훈련비용을 낮추어 중소기업의 비용부담이 적어질 수 있게 된다. 결국 같은 비용으로 더 많은 기업을 훈련에 참여시킬 수 있는 유인이 발생하게 되는 것이다.

물론 긴밀한 산학협동으로 공공훈련기관이 기업의 직능(인력)수요에 적극 대응하는 훈련 프로그램을 제공할 수도 있을지 모르나, 재정지원의 주체가 기업이 아닌 이상 공공훈련기관이 기업의 요구에 적극적으로 귀를 기울이거나, 거기에 맞게 자발적으로 변신하고자 하는 노력을 기울일 가능성이 낮다. 즉 공공훈련기관이 대리인이라 할 때 주인이 기업이 아니라 정부이기 때문에 기업의 수요에 능동적으로 대처할 유인은 낮은 편이라 할 수 있다. 물론 재정지원 주체인 정부가 다양한 통제방법으로 공공훈련기관의 인센티브를 높이려는 정책을 시도할 수 있으나, 경험적으로 볼 때 큰 기대를 하기 어려운 실정이다. 평가지표의 잘못된 선택으로 인한 부작용이 나타날 수 있고, 설사 정확한 평가가 가능하다고 하더라도 시간적으로 뒤쳐질 수밖에 없다. 또한 현실적으로 이러한 시간적 여유를 갖고 접근하기에는 기술진보의 속도가 지나치게 빠르다.

중소기업들은 재직자 향상훈련을 포함한 직업훈련에 대한 필요성은 인정하고 있지만 현실적으로는 직업훈련이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 중소기업의 취약한 인적자원개발을 지원하기 위한 다양한 훈련프로그램이 추진되어야 한다. 중소기업이 당면한 현실 즉, 훈련시설 및 인력, 시간 부족 등을 감안하여 출장훈련, 주문식 훈련 등 다양한 훈련모듈을 개발해야 할 것이다. 특히 중소기업

근로자에 적합하고 중소기업에 필요한 웹기반의 WBT(Web Based Training), CBT(Computer Based Training) 등 원격훈련에 대한 다양한 콘텐츠 개발, 접근성 향상 등을 위한 지원방안이 마련되어야 할 것이다.

그러나 무분별하게 초기업단위 훈련에 대한 지원범위를 확대하기 보다는 기존의 훈련컨소시엄 사업에 대한 내실화를 다지는 노력이 선행되어야 할 것이다. 초기업단위 훈련이 그나마 성과를 내고 있는 직업훈련컨소시엄의 형태를 다양화하여 지역별, 산업별 훈련모델로 정착시켜야 할 것이다. 중소기업 근로자의 직업훈련 확대를 위한 사업주단체, 근로자 단체, 직업훈련 관련 전문단체 등의 직업훈련 참여를 확대하기 위해서는 교육시설 등 많은 선행조건이 충족되어야만 할 것이다.

현재 사업주 단체(혹은 사업주 단체의 성격을 띠고 있는 기업)의 훈련이 다른 기관에 비해 상대적으로 미흡한 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 훈련시설 및 훈련프로그램이 준비되어 있지 않는 근로자 단체 등의 참여는 현재 중소기업의 여건상 무리가 있다. 노동조합이 훈련 주관기관으로 참여하는 것에 대한 사업주의 거부감, 현재 중소기업의 노조 조직율 등을 고려할 때 근로자 단체가 교육훈련에 직접 참여하는 것으로 시기상조라고 본다. 그렇기 때문에 현재 교육훈련이 제대로 이루어지고 있는 초기업 단위 훈련형태를 더욱 정교하게 발전시켜 나가는 것이 중요하다.

사례: 중소기업 훈련컨소시엄을 통한 공동훈련

(1) 훈련컨소시엄 사업의 도입 배경

지식정보화 시대로의 전환에 따른 중소기업의 중요성이 새롭게 대두되었다. 특히 정보통신기술 발달, 제품수명주기 단축 등 수요자의 요구에 신속적으로 대응할 수 있는 중소기업들이 우리 경제의 중요한 축으로 등장하였다. 그러나 중소기업들은 열악한 작업환경, 대기업과의 임금격차 등으로 인력난이 심화되고 있었다. 전반적인 고실업 특히 청년층의 높은 실업률에도 불구하고 중소기업은 인력부족에 시달리고 있는 인력수급의 불일치에 직면해 있었다. 향후 중소기업들도 인적자원의 중요성이 커질 것으로 보이지만 당분간 중소기업의 인력부족은 지속될 것으로 전망

되고 있다.

실업률이 높은 수준을 유지하고 있음에도 중소기업은 상시 인력부족현상이 지속되고 있다. 노동인구의 전반적인 고령화와 구조조정의 상시화로 인한 청년층 신규 실업자와 중·고령층의 전직 실업자가 상당한 수준에 이르고 있지만, 그와 동시에 중소 제조업체를 비롯한 산업현장에서는 기능인력의 부족 및 재직근로자의 능력개발 미흡으로 상당한 애로를 겪고 있다. 중소기업의 기능인력 부족 해소 및 재직근로자 능력개발의 필요성에 대해서는 상당 부분 공감대가 형성되었고 정부도 각종 대책을 마련하여 시행해 왔지만 노동시장 안팎의 여러 가지 요인들 때문에 소기의 성과를 거두지는 못했다.

고용보험의 3대 사업 중의 하나인 직업능력개발사업이 지난 몇 년 동안 상당한 규모 면에서 상당한 발전이 있었으나, 많은 중소기업들은 여전히 납기, 여유인력 부족, 자금난 등의 이유를 들어 재직자의 능력개발에 부정적인 태도를 보이고 있다. 일부 중소기업들은 재직근로자에 대한 독자적인 교육훈련은 물론 위탁훈련마저 실시하기 어려운 환경에 처해 있는 것이 부인할 수 없는 사실이다. 현재와 같은 중소기업의 인력부족을 해소하기 위해 체계적인 인력육성이 필요하게 되었다. 그러나 실업교육의 위축, 산업기능요원의 감소 등으로 중소기업으로의 인력공급은 감소하는 반면, 근무여건의 악화 등으로 이직요인은 높아졌기 때문에 전체적인 인력부족이 해소될 기미를 보이지 않고 있었다.

중소기업이 처한 인력난을 해소하고 중소기업의 능력개발을 저해하는 여러 요인들을 고려할 때 중소기업을 위한 새로운 직업훈련시스템이 요구되었다. 이를 위해 도입된 것이 중소기업 직업훈련컨소시엄 사업이다. 중소기업직업훈련컨소시엄 사업은 중소기업과 대기업, 중소기업과 사업주 단체 등이 훈련컨소시엄을 구성하고, 대기업, 사업주단체 등의 우수한 훈련시설을 중소기업을 위한 공동훈련원으로 개편하여 중소기업에서 필요한 현장인력을 양성 공급하고, 재직근로자에게는 직무향상 훈련을 실시하여 중소기업의 인력부족해소와 중소기업 근로자의 직업훈련기회를 확대하고 기업경쟁력을 제고하기 위한 방안으로 도입되었다.

(2) 훈련컨소시엄 사업의 목적과 추진경과

2001년 7월 시작된 중소기업 직업훈련컨소시엄은 현장 지향적이고 수요자 중심의 교육시스템을 구축하여 생산인력 부족으로 어려움을 겪고 있는 중소기업에 인력을 양성 공급하고 재직근로자의 능력개발을 통한 직무능력 향상시킴으로써 결과적으로 중소기업의 생산성과 경쟁력 제고를 목적으로 도입되었다.

중소기업 직업훈련컨소시엄의 목적은 신규 기능인력의 공급(양성훈련), 재직근로자의 능력개발(향상훈련), 대기업과 중소기업의 근로자간의 지식정보 격차(digital divide)를 완화하고자 도입되었다. 먼저 훈련컨소시엄은 맞춤형 양성훈련을 통해 중소기업이 필요로 하는 신규인력의 원활한 공급을 목적으로 한다. 다음으로 훈련컨소시엄은 중소기업이 필요로 하는 교육훈련프로그램의 개발 및 실시를 핵심으로 하는 주문식 향상훈련을 통해 수요자 중심의 중소기업 재직근로자 향상훈련을 제공한다. 이와 함께 중소기업 근로자들에게 정보화 기초훈련을 제공하여 이들의 정보기술능력을 제고함으로써 지식정보사회에서 문제가 되는 지식정보격차의 완화에 기여하고자 한다.

결론적으로 중소기업 직업훈련 컨소시엄사업은 중소기업의 신규인력 양성 및 재직근로자 향상훈련을 통해 중소기업 근로자에게는 능력개발의 기회를 제공하고, 중소기업 사업주에게는 안정적인 인력공급 및 생산성 향상, 국가적으로는 일자리 창출과 청년실업해소 및 국가경제발전에 기여하는데 그 목적이 있다.

중소기업 직업훈련컨소시엄은 생산직 근로자 등 중소기업의 상시적 인력부족 해소를 위한 체계적인 인력육성책이 요구됨에 따라 「지식기반경제 발전전략」(재경부, 노동부 등 2000. 4), 「직업능력개발 3개년 계획」(2000. 12)의 주요과제로 노동연구원 등이 중소기업 인적자원개발 활성화 방안으로 제안한 훈련컨소시엄을 선정하여 2001년 6월부터 시범사업을 실시하였다.

시범사업은 대한상공회의소 산하 부산, 인천, 광주인력개발원, 기계산업진흥회 산하 직업전문학교, 대우조선 직업훈련원, 삼성중공업 기술연수원 등 6개 훈련컨소시엄이 참여하였다. 2002년 6월 시범사업 종료 후에 신규로 6개 신규 컨소시엄이 참

여하여 총 12개 사업으로 확대되었으며 2003년말에는 신규참여를 희망하는 기관 중에서 7개 컨소시엄이 추가로 지정되어 총 19개 컨소시엄으로 확대되었다. 2004년에는 28개 컨소시엄으로 동 사업을 확대하고 참여 업종도 지금보다는 다양화할 계획으로 있다.

〈표 3-1〉 훈련컨소시엄 운영 현황(2003년말 기준)

구분	운영기관	업종	비고
대기업- 중소기업모형 (12)	대우조선, 삼성중공업, 한진중공업, 현대중공업, 현대삼호중공업,	조선	
	쌍용자동차, GM대우, 현대자동차	자동차	'04년부터 훈련실시
	KT	정보통신	
	불보건설기계코리아	기계	
	유한킴벌리	섬유	'04년부터 훈련실시
	삼성SDI	전자기기	"
사업주단체- 중소기업 모형 (1)	한국기계산업진흥회	기계	
공공훈련기관- 중소기업 모형(6)	대한상공회의소 인력개발원 (인천, 부산, 광주)	기계, 전기, IT, 건축	
	대구기능대학	기계, 전기, IT	
	한백창원직업전문학교, 포항직업전문학교	기계, IT	'04년부터 훈련실시

자료: 노동부

(3) 훈련컨소시엄 유형 및 운영체계³⁾

① 훈련컨소시엄 유형

중소기업 직업훈련컨소시엄은 컨소시엄 운영주체 및 산업연관성, 지역적 근접성에 따라 3가지 유형으로 구분된다. 첫째 유형(공공훈련기관-중소기업모형)은 공공

3) 장흥근, 한국 중소기업 직업훈련 컨소시엄사업에 대한 분석과 평가, APEC Symposium on HRD Strategies for SMEs, 국가별 사례발표, 2004. 5.를 참조하였음.

직업훈련기관이 운영주체가 되어 지역 중소기업들을 훈련컨소시엄에 참여시켜 운영하는 형태로 산업연관성은 낮지만 지역적 근접성이 높은 특징을 가지고 있다. 여기에는 2004년 5월 현재 대한상공회의소 산하 부산, 인천, 광주 등 3개 인력개발원, 대구기능대학, 한백창원직업전문학교, 포항직업전문학교 등 6개가 운영되고 있다. 이와 같은 유형에는 지역적 근접성 때문에 그동안 훈련에서 소외되었던 지역내 중소기업 참여가 활발한 편이다.

둘째 유형(사업주단체-중소기업 모형)은 사업주 단체가 운영하는 훈련기관이 주체가 되어 같은 업종의 중소기업들이 훈련컨소시엄을 구성하여 산업특수적 인력양성 및 근로자 능력개발을 도모하는 것으로 지역적 근접성보다는 산업연관성이 높은 편이다. 현재 기계산업진흥회 산하 직업전문학교가 참여하고 있다. 산업연관성이 높지만 관련 중소기업들이 전국적으로 산개되어 있어 상대적으로 관련 기업들의 참여가 미흡한 실정이다.

〈표 3-2〉 유형별 훈련컨소시엄 현황

구 분	2001년	2002년	2003년
계	6	8	19
공공훈련기관-중소기업모형	대한상공회의소 인력개발원 (인천, 부산, 광주)	—	대구기능대, 한백창원직업전문학교, 포항직업전문학교
사업주단체-중소기업모형	한국기계산업진흥회	—	—
대기업-중소기업모형	대우조선, 삼성중공업	현대중공업 한진중공업	KT, 불보건설기계, 현대삼호중공업, 현대자동차, 쌍용자동차, GM대우, 유한킴벌리, 삼성SDI

자료: 노동부

셋째 유형(대기업-중소기업모형)은 대기업 훈련시설이 운영주체가 되어 협력업체 중소기업들이 훈련컨소시엄을 구성하여 협력업체 필요인력의 공급 및 재직자 능력개발을 도모하는 방식으로서 지역적 근접성과 산업연관성이 높은 특징을 지니

고 있다. 현재 조선산업(현대중공업, 대우조선, 삼성중공업, 한진중공업, 현대삼호중공업)과 자동차산업(현대자동차, GM대우, 쌍용자동차), 불보건설기계코리아(건설기계), 유한킴벌리(섬유), KT(정보통신), 삼성SDI(전자기기) 등 총 12개 대기업 훈련기관들이 컨소시엄에 참여하고 있다. 지역적 근접성에 산업연관성이 있어 상대적으로 중소기업들의 훈련참여가 높은 편이다.

② 운영체계

훈련컨소시엄 관련기관간의 운영체계는 다음과 같다.⁴⁾ 노동부는 동 사업의 기본 계획 및 지침을 마련하고 운영비용 등을 지방노동사무소에 배정하며 지방노동사무소는 컨소시엄에 대해 운영비용 지원 및 훈련비용 지급, 지도, 점검을 실시한다. 컨소시엄 주관기관은 참여업체를 대상으로 인력수요 및 훈련수요를 조사하여 훈련계획을 수립하고 훈련프로그램을 개발하여 훈련을 실시하며 훈련에 따른 제반 행정 업무를 참여업체를 대신하여 대행한다. 또한 훈련컨소시엄 주관기관은 지방노동사무소에 컨소시엄 운영상황을 보고하고 훈련과정 지정 및 훈련비용을 신청하며 지방노동사무소는 노동부에 훈련컨소시엄 실시상황을 정기적으로 보고한다.

개별 컨소시엄 운영주체는 중소기업과 컨소시엄을 구성하여 참여 중소기업을 대상으로 신규 인력양성훈련, 재직자 직무능력향상훈련 및 정보화교육을 실시한다. 이를 위해 각 컨소시엄은 운영위원회를 구성하여 컨소시엄 운영계획 및 훈련계획 등을 수립하고 운영평가 및 보고를 하도록 하고 있으며 훈련수요 분석, 훈련프로그램 개발 등 실무를 담당할 컨소시엄 전담자에 대해서는 노동부가 인건비를 지원하고 있다. 운영위원회는 훈련기관의 대표자를 위원장으로 하고 지방노동사무소 담당관, 직업훈련전문가, 참여 중소기업 대표들로 구성되어 있다.⁵⁾

4) 자세한 내용은 노동부의 중소기업 직업훈련컨소시엄 운영지침(2003. 11)을 참조.

5) 운영위원회는 위원장 등 20인 이내로 구성되며 위원장은 직업훈련원 원장이 담당하고 운영위원은 지방노동사무소 관리과장, 훈련컨소시엄 담당자, 직업훈련전문가 등이 참여하고 있으며 정기적인 회의를 개최하고 있다. 주요업무는 훈련수요조사 및 훈련프로그램 등 운영계획 심의, 교육훈련 및 운영에 대한 자문, 훈련관리 및

훈련프로그램 개발과 훈련실시는 훈련 컨소시엄 참여 중소기업의 인력수요 및 훈련수요 조사결과에 따라 이루어지고 있다. 훈련컨소시엄에서의 신규인력 양성훈련, 재직근로자 향상훈련 등 모든 훈련은 참여 중소기업에 대한 훈련수요 조사 후 이를 근거로 시행한다. 컨소시엄의 운영절차는 ① 훈련수요조사 → ② 운영계획 수립 → ③ 훈련프로그램 등의 개발 → ④ 홍보 및 모집 → ⑤ 훈련실시 → ⑥ 운영평가 및 보고의 단계로 진행된다.

중소기업 직업훈련컨소시엄 사업에 대해서는 기존 정부사업과는 달리 파격적인 지원을 해주고 있다. 컨소시엄 운영에 소요되는 비용 중 훈련비에 대해서는 일반적인 고용보험 능력개발사업보다 유리한 조건의 지원이 이루어지며 사업주 부담분은 컨소시엄 운영주체가 부담한다. 훈련컨소시엄 사업에 참여하는 중소기업은 훈련비 부담없이 자사 근로자에 대한 향상훈련을 시킬 수 있다. 또한 컨소시엄을 위한 훈련시설·장비 및 정보시스템 구축비도 일정한도 내에서 지원되며, 홍보비, 컨소시엄 운영전담자 등에 대한 인건비, 교재개발비 등도 일정한도 내에서 지원이 이루어진다. 2003년 기준 각 컨소시엄 당 대기업=중소기업모형은 896백만원, 공공훈련기관=중소기업 모형은 519백만원, 사업주단체=중소기업모형은 241백만원이 지원되었다.

(4) 훈련컨소시엄 사업의 시사점

① 중소기업직업훈련의 양적·질적 수준 향상

컨소시엄 전과 비교하여 중소기업의 훈련참여 기회가 대폭 확대되어 그동안 훈련의 사각지대에 있었던 중소기업 재직근로자에 대한 다양한 훈련기회를 제공하였다는 점을 들 수 있다. 특히 훈련컨소시엄에 참여하는 훈련기관은 훈련장비 및 시설의 현대화를 위한 대규모가 투자가 가능해졌기 때문에 근로자들이 만족할 만한 교육을 제공할 수 있었다. 양적으로 기존의 훈련사업과는 다르게 투입예산에 비하여 훈련성과가 크게 나타난 것도 훈련컨소시엄 사업의 성과라고 할 수 있다.

사후관리 감독 등의 훈련컨소시엄 운영전반에 대한 내용을 심의 의결한다.

2003년 12개 훈련컨소시엄을 통해 총 31,961명이 훈련에 참여하여 이중 27,183명이 훈련을 수료하였다. 양성훈련에는 총 4,088명이 참여하여 이중 3,071명이 취업하였다. 이러한 양적인 성과 못지않게 질적으로도 훈련시설·장비의 현대화로 신기술 분야의 교육훈련을 실시하여 근로자들의 자발적인 참여를 유도하였다. 공공훈련기관의 경우 대부분의 교육과정을 야간에 개설하여 일과시간에 참여할 수 없는 중소기업 재직근로자를 배려하였다. 또한 현장인력 수요를 반영할 수 있는 유연한 훈련과정운영 등 수요자 중심의 훈련을 실시한 것도 훈련컨소시엄의 성과라고 할 수 있다.

② 초기업단위 훈련의 모범적인 모델로서의 성공가능성

지난 3년 동안의 훈련성과를 분석해 보면 동 사업이 중소기업 직업훈련에 관한 새로운 모델로서 성공가능성을 보여주고 있다. 현실적으로 개별 중소기업들이 재직근로자의 기능향상교육 및 신규 취업자를 위한 교육훈련에 적극적으로 참여하는 것은 많은 제약이 있다. 대부분의 중소기업들은 훈련시설, 장비, 교사 등도 절대적으로 부족하고 무엇보다도 납기 등의 이유로 훈련시간을 할애하는 것은 더욱더 어려운 실정이다. 설사 훈련이 이루어진다 하더라도 근로자의 다양한 요구조건을 수용하지는 못하였다.

물론 개선사항이 없는 것은 아니지만 공공훈련기관이나 대기업의 훈련시설을 이용하여 중소기업의 재직근로자의 향상훈련을 실시하는 것 자체가 크나큰 변화라고 할 수 있다. 개별 기업단위를 벗어나 기업간 상호이익 증진을 배가시키는 훈련모델로서 초기업단위 훈련의 성공 가능성을 제시한 것이라 할 수 있다. 2003년 경우 4,433개소의 중소기업들이 훈련컨소시엄에 참여하였으며 이중 2,690개소가 실제 훈련에 참여한 것은 컨소시엄 사업이 중소기업의 직업능력개발 훈련의 새로운 모델로 자리 잡아 갈 수 있다는 가능성을 보여준 것이라고 판단된다.

③ 수요자 중심의 직업훈련체제 구축

과거 훈련기관(공급자) 중심의 직업훈련체제에서 벗어나 훈련의 당사자인 기업과 근로자의 의견을 반영하여 훈련과정을 개설하고 수요자들이 원하는 시간대에 강좌

를 개설하는 등 수요자 중심 훈련체제가 구축되었다. 각 컨소시엄에는 전담요원을 배치하여 인력수요 및 훈련수요, 직무분석 등을 정확히 파악하고 컨소시엄의 운영 전반에 대한 의사결정권을 가지는 운영위원회 도입 등 과거와는 전혀 다른 훈련시스템으로 자리 잡게 되었다.

관련부처인 노동부 역시 재량권을 상당 부분 지방에 이양하였으며 운영에 관한 컨소시엄 운영기관에 대한 자율성을 크게 확대하였다. 물론 예산운영에 대한 경직성을 다소 남아 있지만 정부 주도의 훈련에서 기업(근로자) 중심의 훈련체제로 전환되었다는 점에서 큰 의의를 가진다고 할 수 있다. 중소기업, 훈련기관 및 정부 상호간의 협력체제 구축을 통한 효율적인 사업운영을 추진한 것도 동 사업에 단기간에 자리 잡을 수 있는 계기가 되었다.

④ 대기업과 중소기업의 협력관계 재구축

중소기업 직업훈련컨소시엄에는 대기업의 훈련기관들이 참여함에 따라 대기업의 축적된 생산기술 전수로 중소기업들의 기술향상은 물론 대기업과의 협력관계를 새롭게 구축하는 계기를 마련하였다. 실제로 대기업과 협력관계를 형성하고 있는 많은 중소기업들은 그동안 여러 가지 이유로 재직근로자의 기능향상을 위한 교육훈련에 참여하지 못했으나 이번 훈련컨소시엄을 통해 모기업의 훈련시설과 장비를 이용하여 선진화된 교육을 실시할 수 있게 된 것이다. 대기업의 입장에서도 중소기업의 협력을 통해 양질의 제품을 생산해내야 하는 현실 속에서 협력업체의 기술수준 향상은 자사의 경쟁력과 직결된 문제로 인식하지 않을 수 없었다.

훈련컨소시엄을 통해 중소기업은 대기업의 기술적 요구사항을 직접 이해할 수 있게 되었으며, 대기업은 대기업대로 중소기업의 어려운 점을 이해할 수 있는 계기가 마련된 것이다. 이처럼 컨소시엄 사업을 통해 대기업과 협력업체간 상호 커뮤니케이션 기회를 제공하게 되어 파트너십을 확대하게 된 것이 가장 큰 성과라고 얘기하는 중소기업 및 훈련관계자들의 한결같은 지적이 있었다.

⑤ 공공직업훈련기관의 기능강화

그동안 직업훈련에 큰 기여를 해온 공공직업훈련기관들이 훈련생 부족, 관련 예

산의 축소 등으로 어려움을 겪어 왔으나, 훈련컨소시엄에 적극 참여함으로써 새로운 방향전환을 이루었다. 훈련시설 및 장비의 현대화에 대한 투자가 미흡하여 신기술 보급 및 전수에 어려움이 있었으나, 훈련컨소시엄 사업을 통해 일부 시설 및 장비를 현대화할 수 있어 여타 다른 훈련과정도 혜택을 받을 수 있게 된 것이다. 특히 그동안 대기업과의 정보화 격차(digital divide)로 인해 업무혁신 및 정보화 추진에 애로가 있었던 중소기업들이 훈련기관의 인적자원 및 최신 장비를 이용하여 정보화 기초훈련을 수행할 수 있어 중소기업의 정보화 기반을 마련했다는 데 큰 의의를 찾을 수 있다.

(5) 훈련컨소시엄 사업의 발전방안

① 산업 및 인력정책과의 연계성 강화

정부가 추진하고 있는 신산업정책을 통해 한국경제의 도약을 이룩하기 위해서는 그에 따른 인력정책이 뒷받침되어야 한다. 이러한 신산업정책은 지역혁신체제 구축과 그에 따른 인력양성 프로그램에 따라 그 성패가 좌우될 것으로 본다. 현 정부가 심혈을 기울여 추진하고 있는 지역혁신체제 구축사업은 지방대학의 혁신역량강화사업(NURI: New University for Regional Innovation)을 통해 이루어지고 있으나, 그에 따른 구체적인 인력양성계획에 대한 청사진은 미흡한 실정이다.

지역혁신체제에 적합한 인력양성을 촉진하기 위해 훈련컨소시엄에 대학의 참여를 확대할 필요가 있다. 이미 대구기능대학, 유한킴벌리-유한대학, 포항공공직업전문학교-포항대학 등이 컨소시엄 운영기관으로 참여하고 있기 때문에 운영기관의 범위를 확대하여 지역접근성과 산업연관성이 높은 지방대학, 한국기술교육대학 등의 훈련컨소시엄 참여를 유도하여 산·학·정의 협력적 인력개발모델로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

국가단위 인력정책도 중요하지만 지방자치단체를 중심으로 하는 지역단위 인력정책의 중요성이 커지고 있다. 최근 각 지자체마다 외국인투자 및 수도권 공장유치에 적극적으로 나서고 있는 상황에서 훈련컨소시엄을 통해 지역특화산업에 필요한 인력을 양성하는 것은 기업유치에도 긍정적인 영향을 미칠 것이기 때문에 지자체

차원에서 훈련컨소시엄에 대해 재정 및 행정상의 지원을 확대할 필요가 있다.

또한 추진 중인 훈련컨소시엄 사업을 향후 국가 인력개발정책과 연계하는 방안을 강구해야 한다. 기업이 필요로 하는 기초기능인력이 절대적으로 부족한 상황에서 그나마 양성훈련의 성과가 기대되고 있는 훈련컨소시엄 사업을 통해 기능인력을 양성하는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 이미 공공훈련기관의 양성훈련이 한계에 달하고 있기 때문에 기업들이 참여하는 형태의 훈련컨소시엄을 통해 기업들이 원하는 인력양성을 할 수 있도록 지원방안을 모색해야 할 것이다. 산업별 인력양성 시스템의 성패는 기업의 자발적인 참여가 핵심요인이라 할 수 있기 때문에 직업훈련컨소시엄을 통해 소기의 성과를 거둘 수 있도록 인력정책과 훈련컨소시엄 사업간 연계성을 강화하기 위한 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.

② 업종별 특성화를 위한 참여 업종의 다양화

선진국의 사례에서 알 수 있듯이, 직업훈련 공급주체로서 기업의 참여 폭이 획기적으로 넓어지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 지식정보화 사회에 적합한 직업훈련체제의 구축은 기업의 적극적인 참여에 그 성패가 달려 있다. 최근 선진국에서 추구하고 있는 업종별 특성화와 지역성 강화를 눈여겨 볼 필요가 있다. 산업특성화 개념이 없는 지역중심의 네트워크는 목표가 없는 전략이고, 지역중심으로 운영되지 않는 (중앙집권적 접근의) 산업특성화 전략은 효율성이 지극히 떨어질 수밖에 없기 때문이다.

현재 추진 중인 대기업-중소기업 훈련컨소시엄 유형은 업종별 특성화와 지역적 네트워크의 강화라는 측면에서 볼 때, 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 특히 업종별 특성화를 보다 강화하기 위해서는 조선, 자동차 등 일부 조립 및 제조업에만 편중되어 있는 훈련컨소시엄의 참여 업종을 다양화해야 할 것이다. 지역적 편중을 시정하기 위하여 충청권 및 수도권의 참여를 확대해야 할 것이다. 산업구조상 영남권에 제조업이 몰려 있는 것을 감안한다 하더라도 충청권(전자 및 디스플레이) 및 전북(자동차), 강원지역에 적합한 컨소시엄을 적극적으로 발굴해야 할 것이다.

현재 참여 업종은 호황을 누리고 있어 훈련생 모집에 별다른 어려움이 없으나, 최

근 청년층의 관심이 높은 IT업종 등을 중심으로 훈련내용을 다양해야 할 것이다. 2004년에는 삼성SDI와 KT, 유한킴벌리 등 관련 업계가 훈련컨소시엄에 참여하고 있어 일부 청년층의 기대를 만족시켜 주고 있으나, 가전, 반도체, 정보통신, 게임 등 디지털 관련 산업의 참여가 부진한 상황이다. 따라서 비약적인 산업발전이 기대되고 있는 디지털산업 관련 업종의 선도기업들이 훈련이 참여할 수 있도록 훈련컨소시엄에 대한 홍보활동을 더욱 강화해야 할 것이다.

또한 업종, 훈련규모 등에 따른 다양한 컨소시엄 형태를 인정할 필요가 있다. 현행은 훈련실적 요건 1,000명이상(대기업은 양성훈련 100명 포함)에 따른 일정 규모 이상의 컨소시엄만 인정되고 있어, 업종 특성 등에 따라 중소기업으로 실시할 수 있는 다양한 컨소시엄 진입에 제약요인이 되고 있다. 따라서 훈련인원, 시설규모 등에 비례하여 지원수준을 탄력적으로 적용하면서 중소기업의 다양한 컨소시엄 형태를 인정할 필요가 있다.

③ 지역거점 훈련기관으로 육성

영국의 경우는 업종별 조직인 SSC(Sector Skills Council)와 지역별 조직인 LSC(Learning and Skills Council)간의 협력을 추진하고 있다. 이때, 업종 및 지역 결합의 부문(cell)별로 네트워크를 구성하는 것이 직업훈련 활성화의 핵심요소이며, 네트워크 구성에 있어서 물론 훈련기관·기업·지자체 3자간의 역할 분담이 매우 중요하다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

현재의 훈련컨소시엄 유형 가운데 공공훈련기관—중소기업 모형은 지역적 네트워크를 강화할 수 있는 기반을 가지고 있다. 따라서 훈련컨소시엄을 지역단위 직업훈련 거점기관으로 지정 육성할 필요가 있다. 이를 위해 공공훈련기관은 지역 연고성을 기반으로 지방자치단체, 지역상공회의소, 해당지역의 공단에 입주해 있는 중소기업과의 협력관계를 강화할 필요가 있다.

중소기업들은 여전히 인력 부족, 훈련으로 인한 생산차질 우려 등 훈련실시 여건이 열악하여 훈련참여가 저조하므로 훈련컨소시엄을 통해 컨소시엄 참여기업뿐만 아니라 지역의 중소기업들이 자유스럽게 참여할 수 있도록 훈련컨소시엄의 훈련시

설을 지역내 동종의 중소기업에 개방할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 대기업-중소기업 모형은 대기업과 협력관계에 있는 중소기업들만 참여하고 있으나, 지역내 동종 업종의 중소기업들에게도 훈련문호가 열릴 수 있도록 제도적 보완을 마련해야 할 것이다. 현재도 컨소시엄에 참여하지 않더라도 교육훈련에 참여하는 길은 여러 있지만 이를 명문화하여 훈련컨소시엄이 지역내 거점훈련기관의 업무를 수행할 수 있도록 해야 한다.

제 2 절 여성인력개발 정책

지식정보사회에서 여성의 인력개발정책이 중요한 의미를 갖는다면, 향후의 인력개발사업에서 여성의 특수성을 고려하여 사업이 계획되고 추진되어야 할 것이다. 먼저 수요측면에서는 여성에 대한 상대적 인력수요가 많은 소위 '여성특화직종'이 존재하는 반면에, 그렇지 않은 곳에서는 여성기피의 성차별도 가능하다는 점이 고려되어야 할 것이다.

한편 노동공급 측면에서 볼 때, 모성과 가사·육아부담이라는 성-특수성(gender-specificity) 때문에 여성의 노동공급이 제한적일 수밖에 없고 기혼·분만·육아 등의 기간 동안 노동시장 참여의 단절도 있을 수 있다는 점일 것이다.

첫째, 여성의 경우 남성에 비해 고객접근성 제고에 더욱 신경을 써야만 할 것이다. 여성은 가사·육아의 부담으로 시간적·공간적 제약이 더 많기 때문이다. 따라서 직업훈련기관의 지리적 위치, 원격·가상훈련 등 시간·공간상의 제약이 덜한 훈련방법의 동원, 모듈방식 등 훈련시간과 과정의 유연성 확보, 훈련·자격취득·취업알선의 원-스톱 서비스 제공 가능성 등이 사업 성공의 핵심적 요소가 될 수 있다.

둘째, 여성에 대한 인력개발은 가능한 한 자격취득으로 연결될 필요가 있다. 우선, 여성의 주요 활동무대가 직종특수적 분야이기 때문에 그러하다. 또한 자격증은 여성에 대한 성차별 극복의 수단이 될 수 있기 때문에 필요하다. 자격증이 있는 여

성을 제쳐두고 자격증을 취득하지 못한 남성을 대신 채용할 가능성은 희박하다고 보아야 하며, 기혼여성의 경우에는 직장 단절의 불리함을 극복하는 수단이 될 수도 있다.

셋째, 여성의 경우 시간적·공간적 제약을 극복할 수 있는 다양한 근로형태가 중요하므로, 이러한 가능성을 염두에 둔 인력개발 사업을 구상할 필요가 있다. 예컨대, 파견 및 용역회사가 주체가 되는 인력개발사업은 여성의 직업능력 배양과 취업의 목표를 동시에 달성하는 방안이 될 수 있을 것이다.

넷째, 여성의 육아부담을 획기적으로 줄여줄 수 있는 대책이 있어야 하고, 이에 대해서는 여성 인력개발 차원뿐만 아니라 사회의 적정인구보전의 관점에서 정부적 적극적인 지원이 요구된다. 특히 여성의 희망(기대)하는 육아서비스의 수준이 매우 높다는 점이 감안해 볼 때, 서비스의 질적 수준이 미흡할 경우 그 어떠한 대책도 효과적이지 못할 것이라는 사실에 유념할 필요가 있다. 특히 높은 가구소득의 전문직 여성의 경우 이러한 고려가 더욱 요구되며, 이를 고려하여 탁아바우처 제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

제 3 절 신서비스 직종의 인력정책

1. 중소 신서비스산업 성장을 위한 정책과제의 기본 방향

가. 과거(산업화시대) 중소기업 육성 정책의 문제점

과거 산업화시대의 중소기업정책은 첫째, 정책대상이 제조업의 중소기업에 편향되었다. 가공·조립제품의 수출에 크게 의존했던 경제성장 전략에서 외국 브랜드(혹은 외국 대형유통업체 SEARS, JC Penny, Wall Mart 등)의 OEM 방식으로 수출을 담당했던, 그리고 대기업의 하청업체였던 중소 제조업체는 국가경제 성장의 교두보였음은 말할 나위가 없었고, 이들에 대한 육성 정책을 집중적으로 구사했던 과거 정부의 정책은 타당성을 갖고 있었다. 그러나 지식기반경제에서는 국가경쟁력의 핵

심기반이자 주체가 되는 중소기업이 주로 신서비스산업 분야에 속하게 될 것이므로, 우리나라 정부의 중소기업 육성정책의 중점대상도 이에 맞게 전환되어야(적어도 다변화되어야)할 것이다. 그리고 여기서 한 가지 중요한 사실은 제조업의 경우 서비스업에 비해 진입·퇴출장벽이 비교적 높은 편이므로 기존 중소기업의 보호 및 육성에 초점이 맞추는 것이 타당성을 가질 수 있으나, 신서비스산업의 경우 이러한 장벽이 (산업의 특성에 따라 다소 차이가 있겠으나) 거의 없다고 해도 과언이 아니므로 창업의 활성화가 더 중요한 의미를 가질 수 있다는 점이다.

둘째, 과거 중소기업 정책의 모토는 ‘중소기업의 보호’에서 벗어나지 못하였고, 이러한 정책은 중소기업의 경쟁력을 오히려 저해하는 결과를 많이 초래한 경향이 있었다. 앞서 언급하였듯이 산업화시대에는 제조업을 중심으로 ‘규모의 경제’에 근거한 비용우위가 경쟁력의 요체였던 만큼, 대기업은 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는 중소기업에 비해 경쟁우위를 가질 수밖에 없었다. 따라서 정부의 중소기업 정책은 ‘공정한 경쟁여건 조성’의 명분 하에 중소기업을 보호하는데 정책의 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 이러한 보호위주의 정책은 오히려 중소기업의 기업체질을 허약하게 만들고, 그 결과 중소기업의 경쟁력은 더욱 취약해져서, 다시 보호정책을 강화해야만 하는 악순환을 거듭하였다. 예컨대, 중소기업보호 업종의 지정은 해당 업종에서 경쟁을 크게 제한하는 정책으로서 동 산업에 속해 있는 중소기업체의 경쟁력 제고를 위한 인센티브를 오히려 저하시킨 결과를 초래하였다. 또한 정부조달 정책에서 ‘원가 대비 일정이윤을 보장하는 예가산정’의 방식은 중소기업들 입장에서 볼 때 원가를 절감할 경우 오히려 이윤이 줄어들게 됨에 따라 비용절감을 위해 노력을 게을리 하게 만드는 역인센티브 정책이 되고 말았다.

셋째, 우수 중소기업에 대한 선별적 지원 정책을 실시하였다. 한정된 예산을 효율적으로 사용하기 위해, 그리고 지원받는 중소기업의 인센티브 제공을 위해 필요한 정책으로 이해될 수 있었다. 그러나 이러한 정책은 하나, 중소기업 지원의 가장 중요한 수단이 자금(금융 및 세제)지원이고, 둘, 중소기업은 상호 파편적(독립적)으로 경쟁하는 관계일 것이라는 결코 일반화될 수 없는 전제하에서 논리적 타당성을 갖

는 정책인 것이다. 그러나 지식기반경제에서의 신서비스산업의 경우, 중소기업이 대기업과 같이 모든 생산요소 및 경제활동을 내재화할 필요가 없기 때문에 자금지원이 능사가 아니고, 중소기업들은 단순히 경쟁관계에 있는 것이 아니라 혁신과 (공동)비용절감의 필요에 따라 상호 협력도 해야 하는 관계라는 사실에 유념할 필요가 있다. 그리고 무엇보다도 선별적 지원의 정책은 지원주체인 정부가 우량 중소기업을 선정할 수 있는 충분한 정보와 능력을 갖고 있는가의 문제를 보장할 수 없기 때문에, 종종 시장을 오히려 왜곡시키는 결과를 초래한다. 예컨대, 정부관료들에 대한 로비를 통해 지원을 얻어내는데 성공할 경우, 중소기업들은 경쟁력 제고 보다 로비능력 제고에 힘을 기울일 것이기 때문이다.

나. 중소 신서비스산업 육성을 위한 정책과제의 기본 방향

이제 산업화사회에서 지식기반경제로 전환됨에 따라 중소기업의 육성·지원 정책도 새로운 경제성장 패러다임에 맞게 변화가 있어야 할 것이다. 첫째, 제조업 보다는 중소 신서비스산업에 주목해야 할 때이다. 그리고 앞서 언급하였듯이 중소 신서비스산업은 창업에 있다. 진입·퇴출장벽도 낮고 기업우지 및 성공의 핵심적 요체는 고도의 창의성과 신지식의 수혈에 있기 때문이다. 따라서 기존 중소기업의 보호 보다는 ‘창업의 활성화’를 위해 정부규제에 의한 제도적 진입장벽을 크게 낮추고, 경쟁력 있는 새로운 기업이 시장에서 점유·정착하는 것을 용이하게 해주기 위해 (기존기업을 보호하는 정책 보다는) 퇴출장벽을 낮추어주는 정책을 강구해야 할 것이다.

둘째, 경쟁력이 취약한 중소기업에 대한 직접적인 보호정책을 축소·폐지하고 이들이 스스로 경쟁력 제고를 위해 노력할 수 있게 만드는 정책을 구사해야 할 것이다. 중소기업 고유업종 지정 등의 과거의 정책은 ‘잘 뛰지 못하는 학생을 1등을 만들기 위해 그 반에서 그보다 잘 뛰는 학생들은 뛰지 못하게 하는 정책’에 지나지 않는다. 이러한 정책보다는 그가 체력을 키워 달리기를 잘 할 수 있게 만드는 정책이 필요한 것이다.

이렇듯 원인에 대한 치유를 하기 위해서는 중소 신서비스산업체들이 어느 부분에

서 대기업에 비해 취약한 것인가를 면밀하게 분석해 보아야 할 것이다. 앞서 지적했듯이, 신서비스산업에서는 많은 경우 중소기업이 오히려 대기업에 비해 경쟁우위를 확보하는데 유리할 수 있다. 따라서 일방적인 보호 정책은 보다 중소 신서비스 산업체들이 취약한 부분인 인프라 구축, 투자비용이 많이 들어가는 부분에서의 협력유도 등에 정책노력을 집중할 필요가 있다.

셋째, 독립적·파편적 관계 하에서 경쟁을 전제로 한 선별적 지원 정책 보다는 중소 신서비스산업체들의 자발적인 혁신 시스템 구축을 지원하는 방식으로 전환되어야 할 것이다. 이를 위해 지방자치단체와의 협력 하에 ‘지역 산업단지’ 조성을 통한 혁신 시스템 구축을 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 인력개발 정책에 있어서도 산업구조 변화에 따른 직종별 취업구조 변화, 근로계약 형태의 변화 등 노동시장의 구조 변화를 반영하여야 할 것이다. 무거운 직종에서 가벼운 직종으로의 고용구조 전환, 정규직 중심에서 비정규직의 확대, 평생직장의 시대에서 평생직업의 시대로의 전환 등이 주된 고려사항이 될 것이다.

이와 관련하여 한 가지 중요한 사실은 지식기반경제하에서는 남성 보다는 여성의 상대적 취업기회가 늘어날 것이므로, 이에 대한 대책도 아울러 강조되어야 한다는 사실이다. 산업구조 및 직종별 취업구조가 소프트(soft)화로 인한 가벼운 직종의 비중 증가, 정보통신 기술의 발전으로 인한 노동과정 및 기업형태의 변화(재택근로, SOHO, 가상기업 등)를 통해서 여성의 노동시장 참여를 제한했던 요소들이 사라지기 때문이다. 또한 여성인력의 참여 확대 자체가 다시 보다 많은 여성인력을 노동시장에 끌어들일 수 있다는 사실이 흥미롭다. 즉, 여성인력의 노동시장 참여확대로 인하여 가사대체(지원)서비스 산업이 크게 성장할 것이고, 이로 인한 단순서비스 직종의 여성인력 수요도 크게 증가할 것이기 때문이다.

2. 산업정책 차원의 정책과제

가. 창업 활성화

창업 활성화는 중소 신서비스산업 성장의 필수요건이다. 그러나 이를 위해 벤처

기업의 창업에 직접적으로 자금을 지원하는 정책은 비효율적이다. 신서비스산업의 벤처기업은 말 그대로 위험(risk)이 크고 (즉 성공 가능성이 낮고), 어느 벤처기업이 성공확률이 높은지 정책당국은 정보를 파악하는데 지극히 많은 한계를 갖고 있기 때문이다.

따라서 정부는 벤처기업들이 창업할 수 있는 가장 편리한 여건을 만들어준다는 데, 즉 병목현상(bottle-neck)을 최소화한다는 데 초점을 맞추어 규제완화를 중심으로 한 정책수단에 만족해야 할 것이다. 아울러 벤처기업들이 벤처캐피탈리스트들과 원활한 연계가 이루어질 수 있도록 하는 여건의 조성에도 힘써야 할 것이다.

한편, 정부가 추가로 강구할 수 있는 창업활성화 대책은 창업대상 업종이나 창업의 파트너에 대한 정보를 수집하는데 지원하는 것이다. 이를 위해 첫째, 창업이 유망한 신서비스산업을 중심으로 사이버 공간을 만들어 운영하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 업종에 대한 기본적인 시장정보와 수집된 창업의 성공 및 실패사례를 제공하는 사이트와 함께, 관심있는 주체 (창업에 필요한 기술과 아이디어를 가진 자, 파트너가 되기를 원하는 자, 벤처캐피탈리스트 등)들의 전방위적 커뮤니케이션이 가능한 게시판 및 대화방을 설치한다. 이러한 사이버 공간은 중소기업체들의 최대 취약점인 마케팅 능력 및 기회 부족의 문제를 어느 정도 해결할 수 있는 장치가 될 것이다. 또한 사이버 공간에서의 정보 교환에는 한계가 있으므로, 주기적으로 업종별로 창업박람회 (혹은 entrepreneurship 대회)를 열어 창업과 관련된 모든 정보가 face-to-face communication을 통해 전파·확산·융합될 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

나. 인프라 구축 지원

신서비스산업에서 중소기업은 대기업에 비해 오히려 유리한 지위에 놓일 수 있다. 이 분야에서 대기업의 분사화(spin-off)가 확산되는 것이 이를 반증한다. 그럼에도 불구하고, 중소기업은 산업성장 및 기업경영에 필요한 기본 인프라를 구축하는데 필요한 자금과 인력(지식)이 부족할 수 있다.

첫째, 중소기업의 정보화를 지원하는 정책을 강구할 필요가 있다. 지식기반경제

에서 경영정보화 시스템 구축은 기업의 성패의 열쇠가 된다. 더구나 신서비스산업의 경우 더욱 그러하다. 예컨대, 고도로 유연하고 스피디한 생산의 시스템 구축으로 세계 패션업계의 주목을 받고 있는 동대문시장을 위해 정보화시스템을 구축하고 전자상거래를 가능하게 하는 것은 산업성장의 파급효과가 매우 클 것이다. 또는 전국의 김치생산의 영농조합들을 하나로 묶어 전자상거래를 할 수 있는 정보화시스템을 구축할 경우, 김치의 해외수출 시장의 확대를 충분히 기대할 수 있을 것이다. 앞서 언급한 ‘신서비스산업 (창업) 사이버 공간’도 정보화시스템이라는 인프라를 지원하는 정책에 포함될 수 있을 것이다.

둘째, 규모의 경제를 통해 비용을 절감할 수 있는 경우에 공동이용을 통해 비용절감을 꾀할 수 있도록 협력관계의 조성을 지원한다. 예컨대, 영화산업에서 고도의 컴퓨터그래픽 스킬을 위해 필요한 엄청난 고가의 기자재에 대해 개별적으로 투자를 하지 못할 경우, 이러한 인프라를 구입해주고 실비의 임대료를 받을 경우 중소 영화제작업체의 비용부담을 크게 경감시킬 것이다. 이보다 더 바람직하기는, 영화제작업체들이 컨소시엄으로 기자재를 공동구매할 경우, matching-fund 방식의 자금지원 혹은 저리의 장기대출 등의 지원책을 강구하는 것이다.

셋째, 막대한 자금이 드는 반면에 리스크가 커서 개별 중소기업이 선뜻 투자를 하지 못하는 경우에도 공동투자를 통해 위험분담을 꾀할 수 있도록 유도한다. 예컨대, 동대문시장이 연합으로 패션연구소를 설립하도록 유도하고 연구소 설립 및 운영자금을 matching-fund로 지원할 수 있을 것이다.

다. 기술혁신 능력 지원 및 인센티브 제공

신서비스산업의 성패는 지속적인 지식집약화와 기술혁신에 달려 있다. 그리고 지식기반경제에서의 혁신은 지식의 축적자이자 전달자인 사람에게 달려 있다. 따라서 첫째, 지식근로자의 지식배양과 혁신추구를 유도할 수 있는 인센티브 설계가 필요하다. 능력주의 인사관리 강화, 성과급 제도의 활성화, 다양한 스톡옵션 제도의 도입 등이 필요한 이유가 여기에 있으며, 과거 산업화시대의 정규직 근로자에 대한 고정급을—약속된 노동력 제공에 정해진 임금을 지급한다는 의미에서—전제로 만

들어진 근로기준법의 임금관련 조항을 대대적으로 정비할 필요가 있다.

둘째, 지식사회에서의 혁신은 혼자 힘으로 되는 것이 아니다. 지식의 특성상 서로 다른 지식이 융합될 때 놀라운 시너지 효과가 창출되기 때문이다. 따라서 혁신시스템 구축을 전제로 지원해야 할 것이며, 공동 R&D와 공동브랜드를 위한 지원이 주 과제가 될 것이다. 또한 가장 효과적인 혁신체제로 알려진 지역산업단지 조성을 위해 지자체와 협력하고, 새로운 기반기술에의 접근성 제고, 상품능력개발능력 제고를 위해 생산기술연구원을 비롯한 정부출연연구소와 고등교육기관과의 산·학·연 연계를 중심과제로 한다.

셋째, 기술혁신의 인센티브를 위해서는 지적재산권의 보호가 대폭 강화되어야 한다. 지적재산권의 도용을 완전히 감시(monitor)한다는 것은 현실적으로 불가능하므로, 지적재산권 도용에 대한 처벌(penalty)을 강화하는 것이 가장 효과적인 정책수단이다. 예컨대 지적재산권의 도용으로 인한 이득이 \$10만이고 적발확률이 0.01%라면, 그에 대한 처벌은 최소한 「\$10만*(1/0.0001)=\$10억」이 되어야만 한다. 즉 최소한 기대이득 보다 기대손실이 많아야 지적재산권 도용의 인센티브가 근절될 것이다. 단순히 다른 형사상 범죄에 대한 처벌과의 형평성 논리로서 처벌강화가 이루어지지 못한다면, 지적재산권 보호는 현실적으로 거의 불가능할 것이다.

3. 인력정책 차원의 정책과제

인력개발은 중소 신서비스산업의 육성의 가장 핵심적인 정책이 될 것이다. 첫째, 중소기업청 산하 혹은 산업인력공단(노동부 산하) 부설로, 신서비스산업 인력양성을 위한 교육 아카데미를 설립·운영하는 것이다. 거의 모든 학생들이 전문대 이상의 교육을 받게 되는 한국 교육시장의 여건을 감안하여 이러한 교육 아카데미도 최소한 전문대 이상의 과정으로 운영해야 할 것이다. 학위 및 자격증 취득과 연계된 정규과정 뿐만 아니라, 향상 및 재훈련을 위한 단기연수 과정도 운영할 필요가 있다. 현재는 국립전문대가 제조업 테크니션 양성의 ‘산업인력관리공단내 기능대학’가 존재할 뿐, 신서비스산업 고급인력 양성을 위한 교육기관이 거의 존재하고 있지 못

한 실정이다.

둘째, 산업화시대와는 달리 지식기반경제의 신서비스산업에서 필요한 지식은 정형화된 지식이 아니다. 따라서 산학협력을 통한 현장교육이 더욱 중요하다. 예컨대 호텔실습이 빠진 관광교육은 의미가 없다. 그리고 여기서 산학협력은 단순히 실무능력 배양만의 의미가 아니라, ‘배운 지식의 현실에 대한 적용경험의 축적’이라고 보는 것이 더 정확할 것이다.

이를 위해 우선, ① 방학중의 ‘인턴쉽 제도’를 활성화할 필요가 있다. 중소기업청과 교육청 공동주관으로 신서비스산업 관련 직종을 중심으로, 신청기업과 학교를 접수하고 (전자는 중소기업청, 후자는 교육청이 담당) 각 학교가 희망 학생을 모집하도록 한다. 기업에게 3학년 겨울방학, 4학년 여름방학 기간 동안 선발된 학생을 ‘취업의 옵션’ 없이 기업에서 시험적·한시적으로 활용한 후 인력을 평가하게 만드는 것으로서, 중소기업청이 ‘표준 학습 및 보상 계약’을 만들고 계약서의 공증자가 되어, 학생에게 주어지는 업무가 문서복사 및 배달, 차 심부름 등의 단순업무에 그치지 않도록 개입할 필요가 있다.

또한, ② 방과후, 주말 혹은 방학중 희망직종 관련 실무교육을 받을 수 있는 기회를 제공하기 위해 전문교육기관에서의 특별강좌를 운영할 필요가 있다. 예컨대 문학전공의 학생이 향후 패션디자인 계통의 직종으로 취업하기를 희망한다면, 패션디자인 부문에서 브랜드 명성을 갖고 있는 학교의 해당학과에 특별강좌의 개설을 위탁하고, 소속교수들과 산업계 전문가를 강사인력으로 활용하여 실무중심의 직업교육을 실시할 수 있을 것으로 사료된다. 이때 교재 및 실습 소모품의 비용은 학생부담으로 하고, 강사료와 시설이용료는 정부가 부담하는 비용분담방안을 검토할 필요가 있다. 실무교육의 특별강좌 개설을 위탁받는 학교 입장에서는 학교 브랜드 이미지를 더욱 높일 수 있는 기회가 될 것이므로 강사료와 시설이용료를 초과하는 과도한 이윤을 요구하지는 않을 것으로 사료된다.

셋째, 신서비스 직종의 직업교육 및 훈련을 강화할 필요가 있다. 우선 학교전공과 희망직종간의 불일치 문제를 해결하기 위해서 ① 학교 교과과정에서 타전공과정의

과목을 폭 넓게 수강할 수 있도록 허용하는 학사제도의 운영이 요구된다. 물론 대학 및 전문대에서의 복수전공 기회 보장은 이러한 장치의 하나가 된다. 그러나 동일 교육기관에서의 학과장벽을 완화 내지 철폐하는 것만으로는 대학전공과 희망직종간 불일치문제를 해결하기 어려울 것으로 사료된다. 동일한 학교법인의 범주내에서 대학재학의 학생이 전문대 혹은 사회교육원에 개설된 과목의 수강을 희망할 경우, 추가 등록비의 부담 없이 수강을 허용하고 이를 정규학점으로 인정하는 제도를 적극 도입할 필요가 있다. 그리고 전문대나 사회교육원을 갖고 있지 않은 학교법인의 경우에는 타 학교법인과의 '전략적 제휴를' 통해서도 이러한 제도의 도입이 얼마든지 가능할 것으로 사료된다. 그리고 만약 이러한 제도 도입을 위한 교육법상의 제약이 있다면, 이를 개선할 필요가 있다.

또한 ② 가상능력개발훈련의 방법을 적극 활용할 필요가 있다. 평생직업의 시대에 필요한 평생교육에 가장 적합한 교육방법일 뿐만 아니라, 가벼운 직종이 주종을 이루는 신서비스산업의 직종에서 활용도가 높일 수 있는 훈련방법이기 때문이다. 더구나 신서비스산업 분야에서 노동시장 참여도가 높아질 여성이 갖고 있는 시간적·공간적 제약요인을 극복할 수 있게 해주는 훈련방법이기도 하다. 또한 훈련소비자(여성)의 이동거리를 최소화하는 원격화상훈련, 더 나아가 소비자를 직접 찾아가는 이동훈련 등의 다양한 훈련방법을 고안할 필요가 있으며, 이러한 훈련방법들을 상호 연계하여 '시너지 효과를 통한 훈련효과의 극대화'를 꾀할 필요도 있다. 예컨대, 가상교육의 약점인 훈련성과 평가를 위해 정기적인 집체(集體)교육을 병행하되, 집체교육의 방법에 있어서 '규모의 경제 실현'과 '고객접근성 제고'를 위해 원격화상 및 이동훈련을 적절히 활용할 수 있을 것이다.

③ 중소 신서비스산업 근로자의 상당 비중을 차지할 파견근로자 등 비정규직의 직업능력개발을 위한 직업훈련도 필요하다. 이러한 훈련의 경우 규모의 경제 실현을 통해 짝 비용으로 훈련서비스가 공급되어야만, 제한된 예산 하에서 충분한 규모의 훈련이 이루어질 수 있음에 주목해야 한다. 가상훈련과 원격화상훈련은 규모의 경제 효과가 매우 크다는 점에서 이의 활용을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 '규모

의 경제'를 위해 파견업체들로 하여금 연합으로 소속 파견근로자들을 (직종별로 구분하여) 집단훈련을 시키도록 유도할 필요가 있다. 훈련주체는 훈련시설을 갖춘 산업인력관리공단에 위촉하며, 훈련비용은 '파견업체의 부담'과 정부의 '취약계층 훈련을 위한 일반회계 예산'으로 해결할 수 있을 것으로 사료된다.

넷째, 중소기업청 주관으로 중소기업 경영자에 대한 교육이 강화될 필요가 있다. 중소기업의 경우, 소유지분과 기업지배권이 전적으로 기업 오너에 집중되어 있는 경향이 있는데, 이들이 과거 산업화시대의 마인드에서 벗어나지 못하여 지식집약화에 적극 대처하지 못하고 있기 때문이다. 예컨대 사무자동화를 위한 하드웨어와 소프트웨어가 구축되어도 사장이 컴맹이면 가동할 수 없는 것이다.

다섯째, 자격제도를 대폭 강화할 필요가 있다. 자격증은 지식기반경제에서 특별하게 중요한 의미를 갖기 때문이다. 우선, 지식이 중요한 생산요소가 되는 사회이므로 지식의 정도를 시그널(signal)하는 자격증은 지식이라는 생산요소의 자원배분이 효율적으로 이루어질 수 있게 만들 것이다. 그리고 자격증은 인력이동을 원활하게 만들으로써 지식의 전파·확산에 기여할 것이다. 지식은 사람에 체화되어 있기 때문에, 인력의 이동은 지식의 전파를 의미하기 때문이다. 마지막으로 자격은 지식사회의 늘어날 여성인력의 사회참여에 도움을 줄 것이다. 여성의 경우 채용·승진에 있어서 性차별을 피하기 어려울 것이라는 사실을 전제할 경우, 여성의 직업능력 정보를 충분히 전달할 수 있는 자격제도의 정착은 여성인력개발정책의 핵심과제가 될 것이다.

보다 구체적으로 보면, ① 신지식 서비스를 중심으로 한 지식산업의 성장과 이에 따른 신직종의 등장으로 새로운 자격이 개발되어야 할 것이다. 이를 위한 자격기준의 개발과 정확한 자격검정의 도구와 방법이 개발되어야 함은 물론이다. 신직종의 직무능력을 검증할 국가자격이 개발되어야 함은 물론, 국가자격의 '개폐 및 내용변경의 경직성'이라는 한계를 극복하기 위해 (신뢰성을 갖고 있는) 공공기관에서 자체 발행의 자격을 많이 개발할 필요가 있다(이것도 하나의 민간자격임). 산업인력관리공단이나 한국직업능력개발원이 이러한 역할을 담당하는 후보기관이 될 수 있을

것으로 사료된다.

그리고 ② 향상훈련 및 전업훈련을 담당하는 기관이 훈련수료의 직장인에게 훈련성과에 따라 자격을 발급하는 것도 매우 효과적인 직업능력인증 수단이 될 것으로 생각한다. 뿐만 아니라, 현장훈련을 통한 (직장인의) 직무수행능력배양의 정보를 갖고 있는 유일한 기관인 기업(특히 기술수준이 앞장 선 대기업이나 기간산업의 핵심기술의 전파를 독점적으로 수행하고 있는 공기업)이 민간자격 발급을 통해 이를 인증해 주는 것이 필요하다. 특히 기업이 교육기관과 연계하여 기업에서의 OJT(현장훈련)와 교육기관에서의 off-JT 성과를 종합하여 직업능력을 인증해 줄 경우, 기업발급 민간자격의 공신력은 더욱 높아질 것으로 기대된다.

③ 단순직의 근로자를 위해서도 새로운 자격증의 개발이 시급하다. 단순직의 대부분이 비정규직이라는 사실은 스킬의 성격이 일반적(general)이고 기업특수적(firm-specific)한 것이 아니라는 사실을 의미하므로, 자격증의 존재 필요성은 논리적으로 타당성을 갖는다. 문제는 단기간의 훈련이면 습득 가능한 직종에 대해서도 과연 자격이 필요할 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있으나, 아무리 단순직이라 하더라도 자격을 통한 직업능력인증은 취업인력(특히 여성)의 직무수행능력에 대한 신뢰를 높여줄 것이므로, ‘떠돌이 직장’ 신세 비정규취업자의 안정적 취업을 위해서 매우 필요한 장치가 될 것이다. 예컨대, 간병인, 산후조리원, 베이비-시터 등의 여성 특화직종의 경우에도, 단기간의 교육으로 응급시의 처치방식 등의 간단한 의학상식을 습득하게 하고, 이를 필기·실기 검정을 통해 자격으로 인증하는 것은 이들을 채용할 사람이나 기업에게는 매우 중요한 정보가 될 것이며, 이는 이러한 자격증 취득자의 취업기회와 고용안정성을 높이는 효과를 가져 올 것이다.

여섯째, 다양한 고용촉진 사업을 추진할 필요가 있다. 우선, 신서비스직종에서의 전문·기능인력의 지식 및 스킬을 과시하여 이들의 취업을 촉진시키기는 한편 이들의 직업능력개발 유인을 복돋우기 위해 promotion event를 개최할 필요가 있다. 대회에서는 개인전뿐만 아니라 단체전도 개최하여 직업교육에 충실한 학교의 브랜드 이미지 제고의 기회가 될 수 있도록 한다. 이럴 경우 학교 및 여학생들의 참가 인센

티브는 더욱 커질 것이다.

그리고 여성의 직업능력개발 및 취업에 있어서 가장 큰 애로가 되고 있는 점은 육아부담에 대한 지원이 있어야 할 것이다. 여성의 인력개발과 취업의 원천적 애로요인이 되고 있는 이 문제가 해결되지 않는 한, 다수의 전문직 직장여성이 직업을 중도에 포기하여 유능한 인적자원을 사장시키는 사회적 손실을 초래하고, 저소득 계층의 주부인력이 가구소득 증가를 위해 일자리를 찾아 섣뜻 나서지 못하게 되어 사회적 빈곤이 심화되는 결과를 초래할 수도 있다.

물론 그동안 정부가 여성의 모성보호를 위해 공공탁아소 건립, 기업의 탁아소 설치·운영의 지원 등의 정책을 실시하고 있다. 그러나 이러한 정책은 탁아서비스의 공급에 대한 지원에만 집중된 것이다. 탁아 서비스의 양적 공급만 늘리면 문제가 해결된다고 본 것이다. 그러나 문제는 탁아서비스의 질적 수준에 있다. 한국 주부들의 기대 육아수준은 매우 높기 때문에, 공공기관이나 기업에서 제공하는 탁아 서비스의 질적 수준에 만족하지 못하는 것이다. 그렇다고 만족할만한 질적 수준의 탁아 서비스를 공급하는 사설 탁아소를 이용하려면 높은 가격을 지불해야 하고, 이러한 비용을 지불하면서 까지 노동시장에 참여하려면 기대임금(reservation wage)이 매우 높아질 수밖에 없을 것이며, 이러한 높은 기대임금이 충족되지 않는 한 직업세계에 참여할 수 없는 것 (혹은 더 이상 머물 수 없게 되는 것)이다.

따라서 여성의 모성보호를 위한 사회적 지원의 타겟을 탁아서비스 공급자에서 수요자로 전환할 필요가 있다. 보다 구체적으로는 탁아소 건립을 지원하는 방식에서 기존 직장여성에게 탁아 바우처를 발급한다. 이 경우 저소득 주부인력은 추가 비용 부담의 능력이 부족하므로 바우처만으로도 탁아 서비스를 제공받을 수 있는 공공 탁아소를 이용하되, 공공 탁아 서비스에 만족하지 못하는 전문직 주부인력의 경우에는 바우처 한도액에 자신의 부담을 합하여 보다 (비싸지만) 질 높은 탁아 서비스를 제공하는 사설 탁아소를 이용할 수 있게 한다. 이러한 탁아 바우처 발급 제도는 바우처 금액만큼의 재정지원이 모두 소비자 수혜로 돌아갈 수 있는 매우 효율적인 재정지원 정책이 될 것이며, 특히 전문직 직장여성의 직장이탈 가능성을 획기적으로

로 낮출 수 있는 대책이 될 것이다.

제 4 절 고령자를 위한 인력정책

1. 고령자 노동시장 정책의 기본 원칙

고령자의 고용 극대화를 위한 적극적 노동시장 정책을 수립·추진할 때, 다음의 몇 가지 기본 원칙을 고려해 볼 필요가 있다.

가. 정책대상인 고령층에 적합한 노동시장 정책을 마련해야 한다.

고령층에 맞는 노동시장 정책이란 첫째, 고령층 근로자가 감당할 수 있고 (공급측 유인), 둘째, 고령층을 필요로 하는 일자리와 연결될 수 있는 (수요측 유인) 정책이다. 이처럼 정책의 적정성이 만족되어야만 고령층에게 실질적인 도움을 줄 수 있다. 또 고령층이라 하더라도 인적속성, 과거 직업경험 등의 요소에 따라 차별화될 수 있는 인적자원들로 구성되어 있다. 고령자 중에서도 저학력 여성과 고학력 남성은 전혀 다른 인력으로서, 할 수 있는 일자리의 성격과 재취업을 위한 훈련내용이 다를 수밖에 없다. 또, 원하는 바도 다를 수 있다. 생계형 취업과 자원봉사형 사업 중 사람에게 따라 원하는 바가 다를 것이다.

예컨대, 65세 이상의 경우에는 여성의 참여가 높고 고학력 남성의 경우도 자신의 과거 직업능력을 발휘하기 어려울 것이므로, 단순서비스 직종의 일자리로 연결될 수 있도록 하는 정책이 펼쳐져야 한다. 또 이들은 저소득 계층이므로 정부의 충분한 예산지원이 있어야 할 것이다. 예산제약(budget constraints)에 의한 시장축소(과소투자)의 가능성이 있기 때문이다. 뿐만 아니라 제3섹터에서의 인력수요가 많은 부분이므로 업종별 공동훈련 등의 방식을 통해 기업들이 직접 참여하기 어려운 경우이며, 많은 경우 비정규직 근로자일 것이므로, 구인처 개발 등 일자리 소개까지 연계된 프로그램으로 운영할 필요가 있다. 또한 이들에게 적합한 단순 서비스 직종들은 기업-일반성(firm-general)이 매우 높은 직종임에도 불구하고 자격이 아직 적

극적으로 개발되고 있지 못한 실정이다. 직업-특수성(job-specificity)이 높은 직종부터 자격개발이 이루어져야(예: 간병인, 산후조리사)하고 자격증 취득과 연계된 직업훈련도 활성화 될 필요가 있다.

한편, 55세~64세의 남성 은퇴자의 경우, 지금까지 쌓아온 지식을 활용하여 재취업(창업 포함)할 수 있는 방안을 마련해 주는 것이 최선이다. 따라서 직업훈련 서비스를 제공하더라도, 경험이 있는 분야의 새로운 지식과 직능(skill)으로 향상(update & upgrade)시켜 줄 수 있는 정책의 효과성이 클 것이다. 이럴 경우 각자의 직업경험에 따라 재교육 프로그램이 개인마다 (경험에서) 모두 차이가 있을 것이므로, 훈련을 받는 사람이 직접 직업훈련기관과 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 ‘직업훈련 바우처 제도’를 도입하거나, 유사 그룹으로 묶어서 훈련 서비스를 제공할 수 있도록 할 필요가 있다.

나. 지방자치단체가 중요한 역할을 수행해야 하며, 중앙정부와 지자체간, 그리고 상부-하부 지자체간, 지자체내 주요기관간 역할분담이 중요하다.

고령자와 같은 취약근로 계층에 대한 일자리 창출 및 인력개발 대책의 수립과 집행에 있어서 지자체의 역할은 매우 중요하다. 첫째, 지역내 어떠한 가구에서 2차노동력(취약계층)의 임금소득 창출이 필요하고, 그들이 할 수 있는 일의 범위는 어떠한 것인지, 즉 취약계층의 대상이 누구인지 가장 잘 알 수 있는 주체가 바로 지자체이다. 둘째, 지자체는 단순 서비스 직종 노동수요를 직접 창출할 수 있는 주체임과 동시에, 지역내 구인수요를 찾아 직업알선 업무를 잘 수행할 수 있는 주체이다. 단순 서비스 직종 수요업체는 (제조업과는 달리) 업종단위의 활동 보다는 지역단위의 활동에 더 의존하는 경향이 크기 때문이다. 셋째, 단순 서비스 직종의 훈련에서도 지자체의 역할은 매우 클 수 밖에 없다. 훈련수요 파악, 훈련생 모집에서 지자체의 적극적인 노력이 요구되며, 훈련생의 지리적 접근성이 매우 중요하므로 지자체의 시설 제공 등의 행정적 지원도 필요하다.

고령자에 의한 자원봉사형 사업 추진에서도 지자체의 역할은 매우 중요하다. 자원봉사는 기본적으로 지역공동체(communit) 서비스이므로, 자원봉사자가 할 수 있

는 일을 개발(발굴)하고 자원봉사자 네트워크를 구축하는 일 모두 지자체가 주도적으로 추진해야 할 일들이다.

중앙정부와 지자체간, 또 상부-하부 지자체간 협력관계도 중요하다. 중앙정부 및 관련 국가기관, 구청과의 행정측면에서의 협력관계 구축뿐만 아니라, 고용보험 기금 등 정책기금과 중앙재정의 예산사업의 힘을 빌려 지방재정의 한계를 극복하려는 노력도 기울여야 함과 동시에, 지역 구청과의 협력관계도 매우 중요한 것이다. 또한 지역내 제반 전문기관 및 사회단체와의 협력관계도 중요하다. 지자체의 역할이 중요하지만 많은 경우 지자체는 노동시장 정책에 있어서 전문성이 없는 경우가 많다. 또 사회적 일자리 창출을 위해서는 사회단체와의 긴밀한 협조가 필요하다. 따라서 직업훈련이나 직업알선 전문기관이나 시민, 환경, 종교단체와 지자체간의 상시적인 협력관계가 구축되어야 할 것이다.

다. 생계형 고령자에게는 비정규직이라도 일자리가 지속적으로 제공되는 것이 중요하다.

생계를 위해 취업하기를 희망하는 고령자의 경우, 사정이 매우 절박하다. 우리가 인지하고 있는 바와 같이, 대부분 고령자의 경우 가구내 금융 및 부동산 소득, 사회보장 지원에 의존할 수 없고 근로소득에 의지하기 위해 취업전선에 나오는 경우가 대부분이다. 이 때문에 고임금의 안정된 직장을 희망하는 청년 실업자와는 달리, 고령층은 단기간 근로, 저임금의 비정규직 직종이라 하더라도 일할 수만 있다면 기꺼이 일하려는 사람들이 상대적으로 많다고 볼 수 있다. 현재 활발한 논의가 이루어지고 있는 비정규직 보호를 위한 규제를 고령층에게는 예외를 적용하는 방안이 필요한 이유도 여기에 있다.

라. 고령자를 위한 일자리 창출이라 하더라도 사회적으로 필요한 일자리, 고용효과가 큰 일자리를 창출해야 한다.

고령자의 고용촉진을 위해 공공근로, 사회적 일자리 창출 등 공공부문이 직접 일자리를 만들어 제공하는 경우가 많다. 그러나 이 경우에도 고령자 취업을 위해 사

회적 가치가 크지 않은 부문에서 일자리를 무리하게 창출하는 것은 피해야 한다. 예를 들어 공공근로사업이나 사회적 일자리 창출과 같은 사업들 들 수 있다. 이러한 사업들을 통해 고령자를 포함한 취약계층에게 많은 일자리를 만들어 주는 것은 예산 제약 때문에 장기적으로 지속될 수 없다.

설사 고령자 일자리 만들기에 성공했는지 모르나, 그러한 사회적 (기회비용) 낭비로 민간부문의 고용창출 능력이 훼손되고 고령자 전체 고용확대를 위해서도 별다른 도움이 되지 못할 것이다. 공공부문에서 사업 확대가 필요했던 부분에서 우선적으로 일자리를 만들되, 근본적으로 고령자가 계속 일할 수 있는 일자리를 만들어야 하며, 이를 만족하지 못하더라도 적어도 고령자들의 차후의 직업 찾기에 도움이 되는 부문이어야 할 것이다.

그렇기 때문에 공공근로형 일자리 창출 보다는 임금보조를 통한 일자리 창출의 고용효과가 더 클 수 있다고 생각된다. 임금보조제는 민간고용창출을 유도하는 것이므로 통상적인 공공근로 사업보다 고용창출에 있어 비용-효율적(cost-effective)이다. 우선, 공공근로사업은 통상적으로 민간고용창출에 비해 비용소모적인 경우가 많다. 직접적으로 새로운 산출물을 만들어야 한다는 점, 관료적 행정비용의 과다함 등의 이유로 그러하다. 따라서 동일한 규모의 정부재정이 투입된다면, 비용효율적인 민간고용 창출을 유도하는 임금보조제에 상대적으로 더 큰 규모의 고용창출 효과를 기대할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 민간고용창출은 공공사업에 비해 산업연관 효과가 더 클 가능성이 있으므로, 간접적인 고용 확대 효과도 더 클 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 통상적인 공공근로사업의 경우 서비스 업무가 주종을 이루고 있기 때문에, 제조업에 비해 산업연관 효과가 더 작게 마련이다.

마. 가능하면 과거 경험을 살릴 수 있는 일자리로 연결하는 것을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

고령자는 과거에 직업경험을 가졌던 사람들이 많다. 특히 55~64세 연령층의 남성 노동력에 더욱 그러하다. 이 경우 이들의 과거 직업경험, 즉 이미 보유하고 있는 지식과 경험을 다시 활용할 수 있는 일자리에 취업할 경우, 국가적으로 스킬의 손

실도 적고 고령층 인력의 임금손실도 작을 것이다. 설사 보유 스킬 그대로 활용할 수 없는 경우라도, 그 스킬을 향상(update & upgrade)시킬 수 있는 방향으로 재교육을 받을 경우 스킬 손실의 정도가 덜 할 것이고 이는 노동수요 주체와 고령자 모두에게 좋은 일이 될 것이다. 더 나아가 보다 적극적인 직업소개 사업 추진을 위해 지자체가 직접 ‘공공파견사업’을 수행할 필요가 있다. 여기서 직업훈련도 동시에 수행할 경우 더 효과적일 것이다. 훈련은 규모의 경제가 매우 중요한 사업인데, 영세한 규모의 파견회사들이 개별적으로 훈련을 실시할 수 없다. 훈련 수수료 후 공단이 직접 직업소개 및 파견 서비스까지 담당할 경우, 규모의 경제, 공익성 추구 등의 이유로 엄청나게 저렴한 수수료만 파견근로자에 부과될 가능성이 있으므로, 공공부문의 경쟁력이 매우 큰 분야이다.

바. 은퇴 전에 재취업을 위한 사전준비가 충분할 경우 고령층의 재취업은 더욱 쉬워질 것이다.

은퇴 전에 은퇴 후의 재취업을 위한 사전 준비를 충분히 할 경우, 고령층의 재취업 가능성이 더 높아질 것이다. 첫째, 기업차원에서 제공되는 전직 지원 서비스는 통상적으로 유사한 속성의 근로자 그룹을 대상으로 이루어지는 경우가 많다. 따라서, 지금까지 보유하고 있던 스킬을 활용할 수 있는 분야로 진출할 수 있는 준비를 하거나, 자신에게 부족한 부분을 미리 파악하여 준비할 수 있을 가능성이 커진다. 둘째, 사전준비가 없을 경우, 은퇴 후 상당기간 동안 재취업에 성공하지 못해 실업상태에 놓일 수 있다. 이럴 경우 재취업 확률이 점점 더 낮아지는 소위 낙인(stigma) 효과가 나타날 가능성이 커진다. 따라서 범정부적 차원에서 자발적 혹은 비자발적으로 경제활동에서 은퇴하는 고령자를 위한 다양한 재교육 프로그램을 개설 운영할 필요가 있다.

2. 중앙·지방정부간 정책결정 및 수행의 역할 분담

고령자를 위한 인력정책은 중앙정부와 지방정부 각각의 상대적 강점을 발휘할 수

있는 방향으로 역할분담이 이루어지고 상호 긴밀한 협력관계를 구축할 때 정책의 효과성은 극대화될 수 있다. 중앙정부는 지방정부에 비해 전문성에서 우위에 있다. 정책기획의 능력은 물론 직업훈련, 직업알선 등 제반 노동시장 정책 실행, 외부 민간기관 평가 등에서 더 많은 전문지식을 보유하고 있다고 볼 수 있다. 더구나 과거 우리나라 정부는 노동시장 정책에 있어서 정책수립 뿐만 아니라 정책추진에서도 중앙집권적인 경향이 강했기 때문에 중앙정부와 지방정부간의 노동시장 정책 추진의 전문성 격차가 크게 존재한다. 중앙정부는 가용한 재정예산을 더 많이 확보할 수 있다는 장점도 갖고 있다. 우리나라의 경우 지방재정이 취약한 지자체가 대부분이고, 정책사업을 위한 기금(예: 고용보험) 및 일반회계 예산의 집행이 중앙정부 책임 하에 계획·지출되기 때문이다.

한편, 지자체는 해당 지역내 정보에 대해 더 밝다는 사실이 가장 큰 강점이다. 우선 지역내 정책대상 근로자에 대한 정보를 가장 많이 갖고 있다. 특히 생계가 어려운 고령층이 누구인지, 지역내 고령층 인구의 상대적 특성이 무엇인지 등의 정보는 지역별로 차이가 있을 것이고, 다른 (복지)정책 등을 통해 주민과의 접촉도가 상대적으로 긴밀한 지자체가 더 많이 보유하고 있을 것이다. 지역내 구인처에 대한 정보도 더 많이 갖고 있을 가능성이 크다. 고령층의 정책대상, 고령층을 주로 수요하는 사회적 일자리 및 서비스 업체 등의 구인처에 대한 정보는 더욱 그러하다. 또한 지자체는 정책추진에 있어서 ‘지리적 접근상 유리함’의 강점이 있다. 정책수요자의 지리적 접근성이 중요한 사업의 경우 지자체가 추진주체가 되어야만 정책 효과성이 높ی질 것이다. 특히 고령자의 경우 교통수단이 상대적으로 제한되고 기동성이 떨어지기 때문에 더욱 그러하다. 예컨대, 고령자 컴퓨터 교육을 대도시의 특정한 한 장소에서 실시하는 것보다는 기초자치단체별로 분산 추진하는 것이 더 효과적일 것이다. 직업알선 서비스도 가까운 지역내에 위치하지 않을 경우 서비스 제공의 횡수가 적을 가능성이 크다.

결국, 거주주민의 특성과 지리적 접근성, 그리고 맨투맨 서비스 제공의 상대적 중요성이 큰 고령인력의 경우, 지자체가 노동시장 정책의 추진주체로 적극 나설 필요

가 있다. 중앙정부는 기존 고용정보망 공유, 정책담당자에 대한 전문성(지식) 교육 서비스 제공 등 자신의 강점인 축적된 정보 및 전문성으로 지원한다. 또한 정책의 추진주체가 지자체가 된다면 더 이상 중앙정부에서 관련 기금 및 예산지출을 독점할 필요가 없으며, 과감하게 지자체에 분산 지원할 필요가 있다. 다만, 지자체에 의한 매칭펀드 유도, 정책 성관에 따른 차등지원 등 유인책을 평가시스템과 같이 구축할 필요가 있다고 생각한다.

제 5 절 지식정보사회에 적합한 직업훈련시스템 개선

1. 기업환경 변화와 직업훈련시스템의 변화

지식정보사회를 맞아 경제의 글로벌화와 기업간 경쟁이 격화됨에 따라 기존의 일방적·획일적인 인력양성 시스템의 한계점이 드러나게 되었다. 이에 따라 개별 기업들은 여러 분야에 걸친 직무경험보다 특정 분야에 대해 깊이 있는 전문지식을 갖춘 전문인력(specialist)을 필요로 하고 있다. 이로 인해 내부노동시장보다 외부노동시장이 활성화되고 집단보다 개인의 성과에 바탕을 둔 능력주의 인재육성 시스템이 강조되고 있다. 그리고 이와 같은 인력조달의 외부노동시장에 대한 의존도 심화는 기업들의 인적자원개발 투자 유인을 감소시키는 결과를 초래하고 있다.

그러나 외부노동시장에 대한 의존이 심화되면 기업의 필요핵심인력 확보에 대한 악순환으로 나타날 가능성이 크다. 즉, 외부노동시장에 크게 의존하게 됨으로써 기업들의 내부노동시장을 통한 숙련개발 의욕이 저하하게 되며 이는 기업의 숙련 부족을 더욱 심화시키고 다시 외부노동시장 의존의 심화로 연결되는 악순환이 반복될 우려가 있는 것이다. 대기업들이 경력직 사원을 선호함으로써 기업간 인력스카우트 경쟁이 심화되면 그 부작용이 심화될 가능성을 배제할 수 없게 될 것이다.

우리나라의 경우 그간 정부주도의 산업화과정에서 숙련인력의 수요가 급증함에 따라 정부가 직업훈련 의무제나 기타 각종 지원제도를 통하여 기업들의 인적개발

투자를 촉진하면서 기업내 인적자원개발은 상당한 수준으로 이루어져 왔다. 그러나 1990년대 이후 경제사회 환경의 변화를 맞아 이러한 정부 및 공급자주도의 직업훈련체제의 유효성에 대한 지적과 비판이 제기되었고, 이를 반영하여 고용보험제의 직업능력개발사업의 실시와 확대(1995년 이후), 사내교육훈련 의무제의 폐지(1999년)가 이루어져 왔다.

기업내 교육훈련에 대한 중요성을 강조하고 있지만 여전히 기업들의 재직근로자에 대한 교육훈련에 대한 성과는 미진한 실정이다. 앞서 살펴본 바와 같이 대기업들의 훈련성과는 중소기업에 비하여 상대적으로 나은 성과를 보이고 있으나, 대기업의 재직근로자 훈련여건을 여전히 취약한 실정이라고 할 수 있다. 사내직업훈련의 의무제가 폐지되었기 때문에 직업훈련에 대한 경영주의 관심은 멀어질 수밖에 없는 현실이다.

기업내 직업훈련의 대안 중의 하나로 e-learning을 들 수 있다. 하지만 e-learning 교육이 모든 교육관행을 대체하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 실제 기업교육에서는 온라인 교육이 진행되더라도 집체교육이라는 명목 하에 물리적인 교육장에서 오프라인 교육을 병행해 강의를 완성하는 것이 관행이 되었다. 기업과 공공기관 경우 연수원 형태로 물리적 재교육기관을 가지고 있는 곳이 많기 때문에 이들은 별다른 문제가 없다. 그러나 연수원이라는 물리적 교육장을 보유하지 않은 기업과 공공기관이 많다. 따라서 직업훈련의 경우 강의를 중심으로 한 오프라인 교육이 온라인교육과 병행하는 혼합교육이 대세로 자리 잡을 전망이다.

2. 민간주도의 직업훈련시스템 구축

지식정보사회는 지식과 기술이 급격하게 변화하기 때문에 이에 적합한 직업훈련체제로 개편해야 하는데 이러한 체제개편의 궁극적인 목적은 근로자의 숙련 향상이고, 이를 위한 기본전략은 훈련의 현장성을 강화하는데 있다. 직업훈련의 상대적 강점은 유연성에 있으므로, 노동시장 진출 전의 준비교육에 초점을 둔 직업교육과는 달리, 평생교육의 관점에서 적절한 시점에 필요한 스킬을 보충하는데 더 큰 비

중을 두게 된다. 따라서 기업의 직능(skill) 수요 변화에 대해 가능한 한 적절하게 대응하는 것이 1차적인 목표가 될 수밖에 없다.

현실적으로 학교교육은 산업현장의 요구에 후행적으로 대응할 수밖에 없기 때문에 상대적으로 유연성이 담보된 직업훈련체계를 산업인력수요에 부응하는 방향으로 개편하는 것이 바람직할 것이다. 이는 재직근로자, 전직실업자, 신규취업자 할 것 없이 모든 근로자에게 공통으로 적용될 수밖에 없다. 모든 근로자의 훈련의 목적은 취업이며 노동수요의 주체는 기업이라는 사실이 거부할 수 없는 분명한 원칙이기 때문이다. 재직근로자의 경우 자신이 보유하고 있는 직능수준을 향상시키는 것이 고용유지의 유일한 방법이라 할 수 있다. 전직실업자에 대한 재훈련이나 취약계층에 대한 양성훈련이나 목표는 실업탈출이며, 기업의 직능수요에 맞추지 못할 경우 훈련의 성과(목표달성)는 없을 것이다.

더욱이 기술의 빠른 변화로 기업의 직능 수요의 변동성이 심한 시대이므로, 훈련의 현장성이 결여될 경우 실업가 인력난이 공존하게 되어 기업, 근로자 모두에게 불행스러운 결과를 초래하게 될 것이다. 기술변화 속도가 빠른 상황에서 과거에 습득한 기술이나 기능에 의존하는 것은 고용유지에 별다른 도움이 되지 않기 때문에 기술변화속도에 따라 일정기간 보수교육을 실시하는 것이 바람직할 것이다.

직업훈련의 현장성을 강화하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 이제는 인력 수요 주체인 기업이 필요한 인력에 대해 직접 훈련을 실시하는 방향으로 개편될 필요가 있다. 과거 우리는 직업훈련에 대한 과소투자라는 시장실패를 보완해야 한다는 논리로 국가가 직업훈련을 주도했지만, 우리 산업의 성장속도와 기술변화가 빨라지면서 국가가 기업을 선도할 수 있는 상황은 반전되었기 때문이다.

민간주도 훈련사업의 모델로서 업종·지역별 인력개발 네트워크를 구축·운영하는 것을 검토할 필요가 있다. 대기업의 경우에는 지금도 자체적으로 필요인력에 대한 훈련을 실시하고 있으며, 정부는 이에 대해 고용보험기금으로 재정지원이 이루어지고 있다. 만약 대기업이 시장 지배적 사업자의 위치에 있을 경우 실무기술의 성격이 기업특수적(firm-specific)일 것이므로 기업 스스로 적극적인 훈련투자에 나

설 유인이 있다. 하청기업과의 컨소시엄 훈련도 기업특수적 스킬에 대한 훈련으로 이해할 수 있을 것이다. 또한 이 경우 기업일반성(firm-generality)이 높은 직능에 대해서도 기업이 적극적인 훈련투자에 나설 가능성이 있는데, 이는 자사의 임금수준이 동일산업내 어느 기업보다 높기 때문에, 혹은 다른 사업장에서는 기술수준이 낮기 때문에, 다른 기업으로 이직할 가능성(poaching)이 거의 없을 것이다. 또한 일정 규모 이상의 훈련 프로그램 운영이 가능하기 때문에 저렴한 비용으로 훈련이 가능하기 때문이다.

한편, 경쟁이 심하고 자체적인 훈련투자가 쉽지 않은 중소기업 중심의 산업에서는, 산업특수적 스킬 양성을 위한 ‘업종별 공동훈련’의 방식이 추진될 필요가 있다. 특히 산업별 접근이 요구되는 것은 산업별로 기술개발의 속도도 다르고 너무 빠르게 진행되고 있기 때문에 개별산업별로 차별적인 접근이 요구된다. 밀렵(poaching)의 위험 때문에 양성을 위한 투자는 꺼리고 자신도 다른 사람이 키워놓은 인재를 밀렵(poaching)하는 것에 집중하게 되는데, 이러한 위험과 소요자금을 공유하는 방식이다. 훈련을 위한 기업들의 네트워크가 다른 한편으로는 잠재직장(취업촉진)의 네트워크가 된다면, 근로자의 적극적인 참여 및 경제적 부담 저하도 가능하다. ‘규모의 경제’ 실현으로 훈련비용을 낮추어 중소기업의 비용부담이 적어질 수 있게 된다. 결국 더 많은 기업이 훈련에 참여하게 만들 수 있다.

캐나다의 SSC(Sector Skills Council)을 모델로 하여 업종별 특성화를 위한 공동훈련 네트워크 조직을 구축하며, 지역별 조직인 상공회의소가 해당지역 특화산업의 SSC와 파트너가 되는 것이다. 한 개의 SSC가 그 산업에 특화하고 있는 여러 지역 상공회의소와 파트너가 될 수 있는 것이며, 특정 지역의 상공회의소가 여러 산업에 특화되었을 경우 복수의 SSC와 파트너가 될 수 있는 것이다. 직업훈련원은 SSC와 상공회의소 공동소유의 기관으로 하고, 초기 설립 및 시설비용을 정부가 지원하는 것이다. SSC는 산업-특수적 직능(industry-specific skill)에 대한 정보, 훈련시설관리, 훈련계획 수립, 교사지원 등 기획 및 인프라 지원에서의 역할에 초점을 맞추고, 상공회의소는 회원기업을 동원하여 현장교사 지원, 훈련생 모집 및 훈련수요 파악

등 현장업무로 업무를 차별화하도록 한다. 직업훈련원이 운영되는 과정에서의 훈련 비용은 고용보험기금의 직업능력개발사업, 실업자재취업훈련사업 등의 훈련사업에서 (다른 훈련원과 경쟁하면서) 지원받으면 될 것이다.

3. 통합교육(Blended Learning)의 도입⁶⁾

현재 기업에서는 재직자의 새로운 직업교육훈련 방법으로서 사이버교육 혹은 원격교육(e-learning, 이하에서는 사이버교육으로 표기)에 기존의 집체훈련을 결합하거나, 또는 집체훈련의 사전학습이나 사후학습으로 사이버교육을 연계하여 운영하는 시도를 하고 있는데, 이와 같이 두 가지 또는 그 이상의 다른 교육훈련 방법을 결합한 교육훈련의 형태를 통합교육(Blended Learning)이라고 한다. 통합교육이라는 용어는 단순히 집체훈련과 사이버교육을 결합하여 교육훈련을 실시하는 것으로 전통적인 훈련방식과 정보통신기술을 활용하는 원격교육이라는 의미로 해석되기도 하였다. 그러나 최근에는 통합교육을 보다 포괄적이고 광의적이며 체계적인 시각에서 바라보는 개념이 대두되고 있다.

이는 학습자들의 학습내용과 학습경험을 강화하기 위하여 두 가지 이상의 제시(presentation) 및 확산(distribution)의 방법들을 조합한 것으로 정의할 수 있으며, 주어진 학습 환경에서 학습자가 학습목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 여러 가지 다양한 학습목표, 학습내용, 학습방법, 학습매체 등을 체계적으로 혼합하여 각각의 매체나 방법들을 개별적으로 다뤘을 때와는 차원이 다른 효과 및 성과를 내는 새로운 교수·학습 방식으로 정의되기도 하였다.

현재 추세로 볼 때 기업 관련 사이버교육 시장의 잠재력은 매우 큰 것으로 분석

6) 통합교육이 대체로 대기업에 적합한 형태이지만 통합교육이 대기업에 반드시 적합하다는 의미는 아니다. 현실적으로 중소기업들이 통합교육을 통해 재직자 직업훈련을 실시하기 어렵다는 현실을 인정한다면 통합교육은 주로 대기업들이 주로 채택 가능성이 높다고 볼 수 있다. 반면 중소기업들의 재직자 훈련은 직업훈련컨소시엄이 하나의 대안이 될 것이다.

되고 있다. 산업자원부에 따르면 2003년 현재 대기업 가운데 무려 35.5%가 이미 사이버교육을 실시하고 있는 것으로 조사되었다. 사이버교육을 실시하는 기업들은 대개 자체 사이버 연수원을 두고 있거나 또는 전문업체의 위탁교육을 실시하는 것으로 알려졌다. 한국사이버교육학회 자료에 따르면 2003년 사이버교육 관련 기업교육 시장은 780억원 정도로 조사되었다. 2004년에는 약 40% 정도 늘어나 1,000억원 규모로 늘어날 것으로 전망되고 있다.

대표적인 업체로는 크레듀, e캠퍼스, 사이버MBA, 캠퍼스21 등이 있는데 이중 크레듀는 2003년 매출액 270억원을 올린 선두업체로 사이버MBA, 리더십, 6시그마, 금융공학, 어학 등 다양한 사이버교육 프로그램을 개발해 900여개 업체에 공급하고 있다. 연간 교육인원만 20여만명으로 지난해 일본 마쓰시타와 산요전기에 사이버교육 시스템을 수출하기도 하였다. 삼성SDS가 운영하는 e캠퍼스는 900여개 과정의 연간 교육인원이 15만명에 달하고 있다. 온·오프라인 교육을 함께하고 있는 이 업체는 사이버교육 비중이 45%로 연간 매출액이 120억원에 달하고 있다. 사이버MBA는 100여개의 자체 개발된 교육과정을 갖고 있는 전문 경영 사이버교육 업체이다. 연간 1만3,000여명이 수강하고 있으며 지난해 매출액은 60여억원에 이르고 있다.

최근에는 사이버교육이 통합교육(Blended Learning) 쪽으로 전환되는 추세에 있다. 기존에는 대개 사이버교육이라 하면 파워포인트나 회계, 전산 등 실무적인 분야가 중심이었지만 사이버교육이 기업교육의 주요 수단으로 자리잡아가고 있는 추세이다. 온라인 교육과 집체교육의 장점을 활용할 수 있는 통합교육이 확산되어 가는 것은 사업주 입장에서는 그만큼 선택의 폭이 넓어진다는 것을 의미하기 때문에 직업훈련과정의 다양성이 확대되는 계기가 될 것으로 기대된다.

이와 같은 다양한 통합교육의 개념을 종합해 볼 때, 통합교육은 학습자가 필요로 하는 시점에, 적절한 학습자에게, 적절한 학습 스타일을 충족시킬 수 있는 최적의 학습기술을 적용함으로써 학습목표 달성을 극대화하는 데 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 통합교육에 대한 개념은 통합(blending)을 어떠한 차원에서 접근하느냐에 대한 다양한 견해를 파악함으로써 보다 구체화될 수 있을 것이다.

첫째, 통합은 오프라인(off-line)과 온라인(on-line)의 결합 차원에서 살펴볼 수 있다. 가장 간단한 수준의 통합교육으로 대면교육으로 대변되는 집체훈련과 인터넷이나 또는 인트라넷으로 대변되는 온라인 학습 형태의 결합을 의미한다.

둘째, 자기주도적인 학습과 협력학습의 결합차원으로 나누어 볼 수 있다. 자기주도적인 학습은 학습자가 혼자서 학습하는 것으로 학습의 주도권이 전적으로 학습자에게 있는 교육형태를 말한다. 반대로 협력학습은 많은 학습자들 사이의 상호작용을 통해서 지식과 정보를 공유하는 활동을 의미한다. 후자의 예로는 중요한 학습 자료를 스스로 준비하거나 온라인을 통해서 학습하고 나서 그 자료를 학습자의 업무나 혹은 고객에게 어떻게 적용할 수 있을 것인지에 대해 학습자들이 서로 토론을 하는 과정을 들 수 있다.

셋째, 동시적인 상호작용과 비동시적인 상호작용의 결합차원으로 볼 수 있다. 일반적으로 교육훈련이란 학습자와 교수자, 학습자간, 학습자와 학습내용간의 끊임없는 상호작용이라고 볼 수 있다. 동시적인 상호작용을 통한 학습이란 모든 학습자들이 같은 시간에 모여 학습경험을 공유하는 것을 의미하는 것으로, 집체훈련, 현장훈련, 방송훈련이 포함되며, 인터넷 통신훈련에서 실시간 접속을 통하여 진행되는 형태도 포함될 수 있다. 비동시적인 학습은 상호작용이 실시간으로 이루어지지 않는 형태로 코스웨어 방식의 인터넷통신훈련이나 우편통신훈련이 이에 속할 수 있으며, 다른 사람들의 일정과 상관없이 오직 학습자들이 원하는 때에 학습에 참여하며, 자기의 상황과 능력에 따라 학습속도를 조절할 수 있다.

넷째, 구조화되고 구조화되지 않은 학습의 조합측면이다. 모든 교육훈련이 미리 기획, 설계되거나 교과서의 장을 구분하는 것처럼 특정한 순서로 구조화되지 않는다. 실제 업무현장에서 일어나는 학습의 대부분의 형태는 예기치 않은 회의, 비공식적인 동료들과의 대화 또는 이메일을 통해서 발생된다. 따라서 통합교육 과정에는 이와 같은 구조화되지 않은 비공식적인 학습활동이 구조화되고 사전에 계획 설계된 과정의 형태와 결합되어 진행될 수 있을 것이다.

다섯째, 업무와 학습의 결합 측면이다. 궁극적으로 조직의 교육훈련 성과는 교육

훈련의 상황과 업무현장이 분리되지 않고 연계되어, 학습한 내용을 업무현장에 적용함으로써 달성된다. 따라서 학습과 적용 차원의 통합은 성과를 지향하는 교육훈련체제에서 중요하게 고려될 수 있는 측면일 것이다.

이와 같은 다양한 차원과 방법론적 특성을 포함하는 통합교육이 기업현장에서 확산되고 있는 이유와 필요성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 각 교육훈련방법이 가진 단점을 상호 보완하고 장점을 살릴 수 있다는 점이 부각되었다. 집체훈련은 직업교육훈련의 전통적인 방법으로서 학습자들이 일정한 장소와 시간에 모여 강사주도의 교육훈련을 실시하는 것이다. 그러나 다수의 학습자를 대상으로 실시하는 집체훈련은 개별 학습자의 학습수준과 속도를 고려하지 못하는 한계점과 더불어 학습자들이 교육훈련기간 동안 업무현장을 떠남으로써 생기는 업무공백으로 인한 손실을 감수해야 했다. 반면, 인터넷 통신훈련은 시간과 공간의 한계를 극복함으로써 많은 재직근로자들에게 학습의 기회를 확대하고 학습자들의 수준과 학습속도를 고려한 개별화 학습을 가능하게 하였다. 그러나 인터넷 통신훈련 역시, 상호작용의 부족과 자기주도적인 학습만으로 진행되는 특성으로 인해 중도탈락자가 발생되고 학습효과성에 대한 의문이 제기되었으며, 집체훈련에서는 용이하게 이루어질 수 있는 상호작용을 통한 경험의 공유나 태도, 행동 등의 변화를 꾀하는 데에는 한계를 나타냈다. 따라서 이러한 상호 단점을 보완하고 장점을 부각할 수 있는 방안이 통합교육으로 인식된 것이다.

둘째, 비용과 시간, 자원을 고려한 최적화된 프로그램 개발을 할 수 있다. 즉, 통합교육은 다양한 전달방식을 조합하여 개발비용과 시간, 기업이 보유하고 있는 자원을 고려하여 기업의 현실적인 상황에 맞게 적절히 조절할 수 있다는 장점을 가짐으로써 점차 다양화되어 가는 교육훈련에 대한 요구에 보다 효율적으로 대처할 수 있다.

셋째, 교육훈련의 효과를 극대화할 수 있다. 기업에서 추구하는 교육내용과 목표, 학습자의 특성과 유형은 다양하다. 통합교육은 이와 같은 다양한 학습스타일을 포용할 수 있으며, 각 학습내용의 유형과 목표에 가장 효과적인 교육훈련 방법, 교육

활동을 상황에 맞게 선택함으로써 교육훈련의 효과를 높이는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 새로운 환경변화에 따른 직업훈련체제 개편

최근 주5일제의 본격 시행에 따라 근로시간 단축이 불가피한 실정이다. 근로시간 단축으로 인한 피해를 최소화하기 위해 기업들은 집중근로시간제 등을 도입하고 있다. 주5일제 도입에 따라 근로시간 단축이 이루어지면 추가근로시간에 대한 부담으로 기업의 부담이 증가하게 된다. 이럴 경우 생산성 향상이 담보되지 않으면 임금상승 부담이 커지게 되어 기업경영 압박요인으로 작용할 가능성이 커지게 된다. 근로시간 단축에 따른 생산성 증가는 교육훈련을 통해서 가능하게 되는 것이다. 그만큼 교육훈련의 중요성이 커지게 된다.

대기업의 경우 근로자 주도적인 인적자원개발을 촉진하기 위한 환경설정이 필요하다. 이를 위해 학습휴가제 활성화 및 개인의 능력개발 투자에 대한 금융지원 및 조세감면 등의 정책을 추진해야 한다. 또한 원격교육, 교육훈련의 유연성 제고 등을 통해 인적자원개발에 대한 접근가능성을 제고해야 할 것이다.

기존 정규대학뿐만 아니라 기술대학 및 사내대학 등의 설립확대 등을 통해 산업체의 인적자원개발 수요에 부합되는 인력양성체제를 구축할 필요가 있다. 그러한 의미에서 삼성전자의 사내훈련원이 공과대학으로 전환된 것은 바람직한 일이라 사료된다.⁷⁾ 또한 기존의 다양한 사내 훈련프로그램 이수자에 대한 다양한 인센티브를 제공할 필요가 있다. 기업프로그램 이수자, 사내자격의 취득에 대한 학점은행제 인

7) 삼성전자는 2004년 12월 5일 교육부로부터 국내 최초로 4년제 사내대학과정을 인가받았다고 발표하였다. 삼성전자공과대학교가 내년부터 개교하게 되는 것이다. 그동안에도 국내 유일의 사내대학인 2년제 삼성전자공과대학을 운영해왔던 삼성전자는 이것을 확대 개편하여 4년제로 개교하게 되는 것이다. 이 대학은 삼성전자의 주분야인 반도체공학과를 설치하여 운영되며 입학 대상은 사내 근로자로 국한된다. 학비는 회사에서 전액 지원하게 된다.

정범위 확대 등 근로자들의 자발적인 참여를 확대할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

대기업의 경우에는 다양한 훈련프로그램을 실시하고 있는 추세이다. 문제는 근로자들이 얼마나 자발적으로 참여하느냐에 달려 있다. 근로자들의 자발적인 참여를 확대하기 위해서는 교육프로그램의 다양화, 전달매체의 다변화 등을 통해 교육훈련에 대한 접근성을 강화해야 한다는 것이다. 이를 위해 앞서 논의한 통합교육(Blended Learning)에 대한 지원을 확대해야 할 것이다. 우선 다양한 온라인 교육솔루션이 개발 공급될 수 있는 지원체제를 구축할 필요가 있다. 이러한 교육전문 업체를 육성하기 위한 다양한 금융 세제상의 지원이 뒤따르고 기업들이 이들 분야에 대한 투자를 확대할 수 있도록 세제상의 혜택을 확대해야 할 것이다.

중소기업의 교육훈련 문제는 기본적으로 훈련은 필요하지만 인력은 부족한 현실을 간과할 수 없다. 따라서 자율적인 인적자원개발이 취약한 중소기업에 대해서는 다양한 정부지원책이 마련되어야 할 것이다. 중소기업 직업훈련컨소시엄 사업을 확대 발전시켜야 할 것이다. 이미 선진국들에서는 직업훈련 공급주체로서 기업의 참여 폭이 획기적으로 넓어지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 지식정보화 사회에 적합한 직업훈련체제의 구축은 기업의 적극적인 참여에 그 성패가 달려 있다. 최근 선진국에서 추구하고 있는 업종별 특성화와 지역성 강화를 눈여겨 볼 필요가 있다. 산업특성화 개념이 없는 지역중심의 네트워크는 목표가 없는 전략이고, 지역중심으로 운영되지 않는 (중앙집권적 접근의) 산업특성화 전략은 효율성이 지극히 떨어질 수밖에 없기 때문이다.

현재 추진 중인 대기업-중소기업 훈련컨소시엄 유형은 업종별 특성화와 지역적 네트워크의 강화라는 측면에서 볼 때 의미하는 바가 크다고 볼 수 있다. 특히 업종별 특성화를 보다 강화하기 위해서는 조선, 자동차 등 일부 조립 및 제조업에만 편중되어 있는 훈련컨소시엄의 참여 업종을 다양화해야 할 것이다. 현재 참여 업종은 호황을 누리고 있어 훈련생 모집에 별다른 어려움이 없으나, 최근 청년층의 관심이 높은 IT업종 등을 중심으로 훈련내용을 다양해야 할 것이다. 2004년에는 삼성SDI와

KT, 유한킴벌리 등 관련 업계가 훈련컨소시엄에 참여하고 있어 일부 청년층의 기대를 만족시켜 주고 있으나, 가전, 반도체, 정보통신, 게임 등 디지털 관련 산업의 참여가 부진한 상황이다. 따라서 비약적인 산업발전이 기대되고 있는 디지털산업 관련 업종의 선도기업들이 훈련이 참여할 수 있도록 훈련컨소시엄에 대한 홍보활동을 더욱 강화해야 할 것이다.

또한 업종, 훈련규모 등에 따른 다양한 컨소시엄 형태를 인정할 필요가 있다. 현행은 훈련실적 요건 1,000명이상(대기업은 양성훈련 100명 포함)에 따른 일정 규모 이상의 컨소시엄만 인정되고 있어, 업종 특성 등에 따라 중소기업로 실시할 수 있는 다양한 컨소시엄 진입에 제약요인이 되고 있다. 따라서 훈련인원, 시설규모 등에 비례하여 지원수준을 탄력적으로 적용하면서 중소기업의 다양한 컨소시엄 형태를 인정할 필요가 있다.

마지막으로 노동시간저금제를 도입할 필요가 있다. 대기업이나 중소기업의 경우, 법정근로시간의 단축으로 추가근로에 대한 부담이 증가하게 된다. 일시적인 요인에 따라 업무량이 폭주하게 될 경우 이러한 추가근로시간을 더욱 늘어나게 된다. 노동시간저금제는 계절적인 이유 등으로 일감이 늘어나 추가근로를 할 경우 이를 일정 기간 동안 저축하여 향후 유급휴가나 교육훈련에 참여할 경우 유급으로 보상할 수 있도록 하는 제도이다. 이렇게 되면 기업의 입장에서는 추가근로에 대한 임금부담에서 어느 정도 벗어날 수 있으며 근로자는 휴가 및 향상훈련에 참여할 수 있게 되어 윈-윈 전략이 될 가능성이 있다. 이러한 교육훈련에 친화적인 정책을 도입함으로써 기업들의 재직근로자 향상훈련이 정상적으로 이루어지도록 해야 한다.

참 고 문 헌

- 강순희 · 이병희 · 최강식, 『지식경제와 직업훈련』, 한국노동연구원, 1999. 12.
- 강순희 외, 『근로자 자율적 능력개발의 활성화방안』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2000.
- 권성연, 재직근로자 훈련유형별 지원 특성화 방안 연구, 한국직업능력개발원, 2003.
- 김병숙 외, 『공공직업훈련기관 역할강화 방안』, 한국직업능력개발원, 2000.
- 김세종, 중소기업의 인적자원개발전략, 『지식기반사회의 인적자원개발전략』, 사회과학연구소 · 금융지식연구소 공동학술세미나 발표자료, 2004. 11.
- 김재형 · 최경수 · 서중해 · 박 현, 『재정사업 성과평가 체계 및 지침개발 연구: 사회간접자본, 직업훈련투자 및 연구개발투자 부문을 중심으로』, 한국개발연구원, 2003. 7.
- 나영선, 『수요자 중심 훈련정책을 위한 맞춤형훈련 활성화 방안』, 한국직업능력개발원, 2001.
- 백성준 외, 국가 인적자원개발의 비전과 전략, 한국직업능력개발원 · 한국노동경제학회, 2001.
- 엄동욱, 고령화 · 저성장 시대의 기업 인적자원 관리방안, 삼성경제연구소, 2005. 2.
- 안중범 · 이종훈 · 김세종 · 권태희, 『청년실업대책 성과평가』, 기획예산처, 2004.
- 유경준 외, 『직업능력개발전달체계 개편방안 연구』, 한국개발연구원, 2002. 12
- 이종훈 · 김세종 · 최강식, 『중소기업근로자 능력개발을 위한 초기업단위 직업훈련 활성화 방안』, 정책연구 2004-37, 한국직업능력개발원, 2004. 11.
- 이종훈, 『교육훈련 바우처 및 교육훈련카드 제도 도입 실시방안에 관한 연구』, 노동부, 2003.
- _____, “기업주도의 신직업훈련체계 구축방안”, 제5차 지식경영 콜로키움 발표자

- 료, 명지대학교 금융지식연구소, 2003. 11.
- 이중훈, 『한국의 고용과 인적자원개발』, 명지대학교 금융지식연구소, 2004. 6.
- _____, 『취약계층 보호를 위한 고용보험제도 개선방향, 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』, 한국개발연구원, 2003.
- 장홍근, “한국 중소기업 직업훈련 컨소시엄사업에 대한 분석과 평가”, APEC Symposium on HRD Strategies for SMEs, 국가별 사례발표, 2004. 5.
- 재정경제부·한국개발연구원, 『새 천년의 패러다임: 지식기반경제 발전전략』, 1999. 12.
- 정권택 외, 『휴먼캐피탈과 성장잠재력』, 삼성경제연구소, 2003. 11.
- 정진화·최영섭, 『산업경쟁력 제고를 위한 인적자원개발 방안』, 연구보고서 제462호, 산업연구원, 2002. 12.
- 한국개발연구원 외, 『중장기 국가 인적자원개발 기본계획(안)』, 2001. 11.
- APEC, *Successful Practices in Human Resources Development in the Workplace: Contribution from Labour, Management and Government*, 1999.
- Atkinson, M. & Pervin, C., “Sector Councils and Sectoral Corporatism: Viable? Desirable?”, in Gunderson, M. & Sharpe, A., 1998.
- Lynch, L.M. ed., *Training and the Private sector: International Comparison*, The University of Chicago Press, 1994.
- Ryan, P., “The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective”, *Journal of Economic Literature*, vol. 39, March, 2001.
- Sharpe, A. & Haddow, R., eds., *Social Partnerships for Training*, Ottawa: Center for the Study of Living Standards, 1997.

05-36

지식정보사회의 인력정책

2005년 2월 일 인쇄

2005년 2월 일 발행

발행인 이 주 현

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄인성문화
