사회적 보호로서의 직업능력개발[1)]

김안국 한국직업능력개발원 선임연구위원

I. 서문

기술혁신의 속도가 매우 빠른 디지털 혁명 시기를 맞아 다양한 형태의 비전형적 노동의 양상이 폭넓게 나타나고 있는데, 이는 사회적 보호가 되지 않는 일자리가 늘고 있음을 의미한다. 이러한 현상은 최근에 급작스럽게 나타난 일이 아니다. 포드주의적 생산방식이 붕괴된 이후 고용 및 사회적 보호가 오직 전형적 노동(고용-피고용 관계)에만 주어졌기 때문이다.

이전의 질병이나 장애, 노령에 따른 위험과 비교할 때, 포드주의적 생산방식 붕괴 이후 확산되는 비전형적 노동에 대한 사회적 보호의 부재와 저숙련자에 대한 노동시장 배제는 새로운 사회적 위험으로 간주되어야 한다(Taylor-Gooby, 2004). 디지털 혁명 이후 진전되고 있는 기술 대체에 의한 실업 발생 역시 새로운 사회적 위험이 대두된 것이라고 할 수 있다. 이러한 위험들은 노동자 개인의 선택에 따른 결과가 아닌, 산업 및 노동시장 변화에 따라 어쩔 수 없이 마주하게 되는 사회적 결과이다. 최근에 증가하고 있는 플랫폼 노동이나 우버화(uberization)는 불안정 고용은 물론 사회보장 약화를 동반하기 때문에 사회적 위험을 증가시키는 것이다.

사회적 위험 증대에 대한 대표적인 사회적 대응은 사용자 유연화 전략에 노동자 안정성을 결합하자는 '유연 안정성' 추구였다. 그렇지만 주로 비즈니스 자유를 우선으로 하는 '유연성'만이 강조되어 실현되었다. 신자유주의의 득세 속에서 포드주의 시기의 사회적 보호는 해체되고, 시장 기제 활용이 적극적으로 모색되었다. 따라서 노동복지(workfare)를 연계하거나 활성화(activation)하

1) 이 글은 김안국 외(2019)『사회적 보호와 직업능력개발』보고서 중 일부를 수정 · 재편집함.

는 방향으로 고용 정책이 전개되었는데, 이는 노동자가 어쩔 수 없이 기존의 숙련과 무관한 일자리에 나가게 하거나 장기 실업자를 개별적으로 제재하는 것이었다(이승협, 2008).

이러한 신자유주의의 전제에는 인간은 일하기 싫어하기 때문에 처벌이 동원되어야 하며, 복지 의존층을 노동으로 끌어내야 한다는 생각이 깔려 있었다(이승협, 2008). 그러나 최근에는 이러한 생각과 대응이 바뀌고 있다. 예를 들면 최근 보수적인 월드뱅크(이하 World Bank), OECD 등에서 사회적 보호를 위해 보편적 접근을 취해야 한다는 결론을 내렸는데(World Bank Group, 2019, OECD, 2018, 2019)[2], 이는 사회적 위험이 만연한 현실을 반영했기 때문이라고 할 수 있다.

우리나라는 복지 의존이 아니라 과소 복지가 문제이며, 실업급여와 실업부조의 관대성으로 비교할 때 사회보장 수준이 가장 낮다(황덕순, 2011). 물론 우리나라도 사회적 보호 확충을 위해 여러 정책을 펼치고 있지만, 제대로 파악조차 되지 않는 프리랜서, 도급, 플랫폼 노동, 유사 자영업자 등에 대한 사회적 보호는 거의 이루어지고 있지 않다고 보아도 무방하다. 그 결과 한국사회의 근로빈곤(working poor)은 그 규모가 상당하며, 근로빈곤 비율은 증가하는 추세에 있다(장지연, 2012).

사회적 보호를 위한 보편적 접근의 대표적인 수단은 기본소득이다. 그러나 기본소득 실행에 수반되는 많은 쟁점들로 인해 전면적 도입에 대한 전망은 밝지 않다. 현재 진행되고 있는 실업급여나 내년부터 시행될 실업부조제도를 통한 소득 보조는 생활 안정의 의미를 갖고 있다. 그러나 일자리에서 요구되는 숙련 수준이 높아지고, 직업 변화가 많은 현재와 같은 상황에서 생활 안정에 대한 지원만으로는 새로운 일자리를 찾는 것이 매우 힘들다. 이에 여타 조치를 병행하는 것이 필수적이다. 즉, 기존 일자리를 지원하여 유지하는 것, 일자리에 대한 안내 및 여타 정보 서비스를 제공하는 것, 더 나아가 새로운 숙련 획득을 위한 교육훈련을 제공하는 것은 사회적 보호의 성과를 가져오는 중요한 조치들이다. 특히 오늘날에는 다양한 일자리 전개 및 직업 세계 변화에 직면하여 직업능력개발을 위한 재숙련화 혹은 숙련 심화에 대한 필요가 커지고 있어 교육훈련에 대한 지원이 여타의 기본적 조치와 함께 핵심적인 사안으로 부상하고 있다.

2) 신자유주의에서의 사회적 보호는 사회적 지원을 받을 만한 사람인가를 보는 타깃팅에 따라 지원이 이루어지기 때문에 극히 제한적임.

따라서 사회적 보호를 확충하고 개혁할 필요는 분명하다. 사회적 보호의 개혁을 위해서는 복지 서비스의 탈상품화를 추구하고, 노동자체[3]를 개선하려는 노력이 이루어져야 한다. 이는 복지 서비스 보편화를 향한 기획 형태를 취할 수밖에 없다. 포드주의 시대의 유물인 고용-피고용 관계에 입각하여 노동시장 보호 등의 사회적 보호를 제공하는 것은 이미 큰 한계에 봉착하였기 때문이다.

현재 프랑스, 독일 등의 유럽 국가들에서는 종사상의 지위가 아닌 개인의 인격에 대해 교육훈련에 대한 사회적 권리를 부여하는 여러 조치들을 취하고 있다(장지연, 2018; 김안국 외, 2018). 이러한 권리 부여는 직업능력개발을 탈상품화 한다는데 중요한 의미를 지니고 있다. 그러나 교육훈련에 대해 사회적 권리를 부여하는 것은 개인의 직업능력개발에 대한 필요조건일 뿐 충분조건이 되지는 못한다. 교육 훈련에 새로운 권리를 부여하는 것은 노동 자체의 개선을 구성하는 것으로서도 의미가 크다. 그러나 능력이 취약한 사람들이 제대로 교육훈련을 받아, 실질적으로 직업능력개발이 이루어질 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

본고에서는 사회적 연대에 입각하여 교육훈련이 직업능력개발로 결실을 맺을 수 있기 위해 필요한 제도적 개혁과 시스템 보완에 대한 정책 제언을 모색하고자 한다. 직업능력개발이 사회적 보호의 주요 기제이며, 보편적인 권리로서 주어져야만 함을 논증하고, 권리로서의 직업능력개발이 충분히 기능하기 위해 필요한 제도를 마련하는 방안에 대해서 논의한다. 이를 위해 보편적 권리로서의 직업능력개발체제를 위한 대안을 제시하고, 그 성립을 위한 제반 여건 마련과 제도적 준비를 살펴본다. 그리고 그러한 제도 성립의 전제조건으로서 숙련을 활용하는 양질의 일자리가 공급되어야 함을 결론으로 제시한다.

3) Alain Supiot는 포드주의 이후 영업의 자유와 노동의 보호, 새로운 타협이 주로 유연 안정성의 전략으로 전개되었다고 봄. 유연 안정성과 함께 나타난 새로운 지배의 논리는 이전의 강박적인 업무 쪼개기와 강제 지시가 아니라, 노동자가 목표 달성을 위해 스스로를 동원하는 봉건적 충성 관계와 같은 내면 체화형으로 진화되었고, 이는 인간적인 노동체제가 아니라고 판단함. 노동자체의 개념은 고용-피고용 관계를 넘어 모든 형태의 노동을 하고 있다는 의미이며, 노동 자체가 어떻게 이루어져야 하는가를 고민하며, 노동의 자유를 진정으로 행사할 수단을 제공하는 것에 초점을 두는 입장임(Alain Supiot, 2016). 박제성은 노동자체를 '노동담지성'으로 번역하였지만, 영어로는 'work in general'이며, 노동 그 자체라는 의미가 강하기 때문에 노동자체로 표현함.

Ⅱ. 보편적 권리로서의 직업능력개발

현재 ILO, OECD, World Bank 등의 국제기구가 제시하는 사회적 보호 강화 방안은 각각 특징이 있지만 보편주의를 기저에 깔고 있다. ILO의 '사회적 보호 최저선'은 연대에 기초한 보편적 포괄범위 원칙에 근거하고 있으며, World Bank의 '사회적 보호에 대한 대원칙'도 사회적 보호에 대한 보편적 접근이다. OECD도 사회적 보호로부터 배제되는 것을 막기 위해 사회적 보호를 더욱 보편적으로 만들어야 한다고 주장한다.

직관적으로도 사회적 보호는 사회적 위험에 대응하는 것이기에 보편성을 갖는다고 할 수 있다. 그렇지만 위험을 어떻게 보는가에 따라 사회적 보호의 형태가 달라질 수 있다. 위험에 대한 인식과 사회보호의 관계에 대하여 Hickey(2014)의 정리를 참조할 수 있다. 위험이 사회적인 것이 아니며 개인의 선택에 따른 것이라 보는 보수주의와 신자유주의적 입장에서는 위험에 처한 자를 골라내어(타깃팅) 이들만을 지원할 것을 주장한다. 자유주의의 입장에서는 개인의 선택과 사회의 상황이 위험을 가져오는 요인이라 파악한다. 개인의 책임을 강조하는 Dworkin은 개인의 선택에 의한 위험은 행위의 변화를 가져오게 하는 타깃팅 지원이 필요하며, 공공정책은 상황에서의 '불운'만을 치유해야 한다고 주장한다. 공정성을 강조하는 Rawls는 사회의 기본 구조가 불평등과 위험의 원인이라 파악하여, 이를 극복하기 위해 모든 사람에게 기초재(기본소득과 교육)가 제공되어야 한다고 주장한다. Sen은 Rawls의 기초재만으로는 부족하다고 보는데, 기본소득과 교육이 주어져도 사람마다 가능함(capabilities)의 집합이 다르기 때문에 모든 사람에게 이러한 가능함을 갖추어 주는 정책이 필요하다고 주장한다[4)5)]. 최근에 보다 급진주의적 견해를 갖는 Forst 등은 빈곤과 불평등의 원인은 사회의 구조적인 권력관계에 있으며, 이를 치유하기 위해서는 제도를 바꾸는 보편적인 접근이 필요하다고 주장한다[6)].

4) 이러한 Sen의 주장을 뒷받침하여 Nussbaum은 기본적인 10가지 가능함(생명, 신체건강, 신체보전, 감각 · 상상 · 사고, 감정, 실천이성, 관계, 인간 이외의 종, 놀이, 환경 통제 등)의 집합을 제시함. 이러한 핵심역량은 사람을 목적으로 대우하는 입장에서 나온 원칙임.(Nussbaum, 2011).

5) 급진주의론자들은 자유주의의 입장이 방법론적 개인주의에 입각하여 빈곤과 불평등의 구조적 요인을 다루지 못하고, 사회구조적, 제도적인 접근이 없다고 비판함(Hickey, 2014). Devereux & McGregor(2014)는 ILO의 기본적인 입장도 방법론적 개인주의이며, 이에 사회구조적 접근을 결여하고 있다고 봄.

6) Hickkey(2014)의 유형 분류가 일반적인 것은 아님. 이승협(2008)은 Rawls의 개인주의적 사회정의론이 자유주의 유형의 복지국가로, Michel Walzer의 공동체주의적 사회정의론이 보수주의 유형의 복지국가로, 맑스주의적 분배적 사회정의론이 사민주의 유형의 복지국가로 연결된다고 파악함. 그는 Rawls, Walzer, 맑스주의 모두 개인의 사회적 시민권을 인정한다고 봄.

표 1. 각 사회정의론에서의 부정의 진단과 정책 처방

철학 / 구분	보수주의(신자유주의)	책임 자유주의	사회적 자유주의	비판적 자유주의	급진주의
주요 철학자	Friedman Nozick	Dworkin	Rawls	Sen Nussbaum	Forst Fraser Young
부정의 진단	시장 실패 개인의 무능	위험	사회의 기본 구조	사회적 조정 제도 행위	권력관계
절차	이성 판단	이성	사회계약 이성	이성	심사숙고 민주주의
공간	환경, 위험	환경, 위험	기초재	capabilities	관계
정치적 접근	최소주의 타깃팅 국가의 제한적 역할	타깃팅 행위적 변화	복지국가	할 수 있는 개인 세상 변화시키기 보편적	변환적 보편적
사회적 보호 기제	SRM SAFs	조건부 현금 이전	기본소득 수여	사회적 최소한	완전 복지 괜찮은 일 반차별 입법

자료: Hickey(2014), Relocating Social Protection within a Radical Project of Social Justice

Hickey(2014)에서 Rawls와 Sen, 그리고 급진주의자들은 모두 보편적인 사회적 보호를 주장하고 있다. 이는 위험이 개인의 선택에 따른 것이 아닌 사회적 위험으로 전개되고 있음을 전제한 것이다. 사회적 위험에 대한 사회적 보호이기 때문에 그 실제적인 대응 조치도 보편적인 성격을 가져야 한다는 주장인 것이다.

오늘날에는 포드주의적 고용-피고용 관계의 붕괴와 사회적 보호가 미치지 않는 비전형 노동의 증가로 인하여 위험이 만연하고 있다. 비전형 노동 증가에 대응하여 1995년의 Boissonnas의 보고서 「20년 후의 노동」에서는 표준적인 임금 노동만이 아니라 모든 형태의 노동을 고려할 것을 주장하였다. 이 역시 사회적인 보호가 보편적이어야 함을 주장한 것이다.

Talyor-Gooby(2004)의 논의처럼 오늘날 개인이 부딪히는 위험과 불안은 개인의 선택과 잘못에서 기인하는 것이 아니라 기술 변화와 산업, 노동시장의 변환에 따른 구조적 혹은 제도적인 요인에 의한 것이라 보아야 한다. 이에 위험과 불안은 사회적인 것이며, 사회적 보호는 모든 개인에게 보편적으로 취해져야 한다.

사회보호가 보편적으로 접근되기 위해서는 사회보호를 받을 수 있는 권리를 모든 사람에게 주는 것에 의해서만 가능하다. 이미 2차 세계대전 이후 Marshall은 사회복지와 교육은 개인들이 갖는 사회적 시민권이며, 그것이 보편적으로 제공되어야 함을 갈파하였다. 이후 Esping-Andersen

등은 Marshall의 논의에 입각하여 일련의 연구를 통해 사회적 시민권인 사회복지가 보편적으로 제공되어야 함을 주장하였다(Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen et al., 1999, 2002). 동일한 맥락에서 Kabeer(2014)는 사회적 위험이 만연하는 사회에서 사회적 보호는 보편적이어야 하며, 보편성에 대한 근거가 있어야 한다고 하였다. 또한 보편성의 근거는 권리에 대한 자격부여이며, 그러한 권리는 인간이 가진 기본권에서 나온다고 주장하였다.

Marshall은 사회적 시민권 이론에서 사회적 시민권을 자유에 대한 권리와 정치에 대한 권리를 제대로 누리기 위해 필요한 것으로 정의하였다. 이에 대해 2001년 Supiot의 「고용을 넘어서」는 각 개인은 현재 고용된 상태가 아니라도 한 사회의 노동력을 구성하는 구성원으로서 자격을 갖기 때문에 사회적 권리를 갖는다고 주장하였다. 좀 더 구체적으로 Lautier(2006)는 개인들이 사회적 시민권을 갖는 이유를 시민 개인이 사회의 구성원으로서 필요한 활동을 하기 때문이라고 파악한다. 사회적으로 필요한 활동은 시민의 의무이기도 한데, 여기에는 아동교육, 노인부양, 공동체 활동 참가, (개인의)학습 및 향상훈련, 환경보호 등이 포함된다. 이러한 활동을 수행하여 의무를 다하기 때문에 시민들이 사회적 권리를 갖는다는 것이다.

Schmidt의 이행노동시장 이론과 Supiot의 사회적 인출권에 대한 논의에서도 사회적 보호가 사회적 시민권의 형태를 취한다. 즉, 이행노동시장 이론과 사회적 인출권 논의는 직업생활의 여러 국면에서의 이행을 지원하고 용이하게 해 줄 수 있는 수단을 제공하자는 것이다(Vielle & Waltéry, 2003). 사회보호는 탈상품화를 통하여 노동시장 참가와 관련이 없는 개인의 생존과, 고용안정성을 확보하는 것이다. 특히 개인의 고용안정성은 취득한 숙련에 의존하는데, 장기적인 고용안정성이 중요하며[7], 이를 위해 노동자의 능력개발을 위한 교육훈련 접근이 중요하다는 것이다(Vielle & Waltéry, 2003).

Schmidt의 이행노동시장은 개인의 미래전략 개발을 위해 장기적인 안정성이 중요하며, 그것이 확보되어야만 유연한 전략을 추구할 수 있다고 판단한다. Schmidt의 경우 사회적 위험 관리에서 교육훈련에 대한 기회 보장이 예방전략과 완화전략, 극복전략 모두에서 주요한 전략이 된다.

7) 고용안정성은 단기적 안정성과 장기적인 안정성으로 구분할 수 있음. 단기적인 안정성은 짧은 기간에 직업을 갖게 하는 공공 일자리 생성이나 재고용 정책, 노동자에 의한 질 낮은 일자리 수용으로 확보됨. 단, 장기적인 고용안정성을 위해서는 노동자의 능력개발이 꼭 필요하며 교육훈련과정에의 접근이 가능해야 함(Vielle & Waltéry, 2003).

표 2. 이행노동시장 이론의 사회적 위험 관리 전략

구분	예방전략	완화전략	극복전략
부족한 소득역량의 위험	소년기부터 교육의 기회균등과 학습능력 배양	6개월 실업 후 양성훈련자리/일자리 보장	모두에게 생애 과정 동안 교육훈련에 대한 투자기회 보장
불안정한 소득의 위험	기본소득 보장, 최저임금 설정	장기저축계좌나 평생학습계좌에 대한 지원	
감소된 소득역량의 위험	보육、부양시설의 공적 제공	임금 보조 또는 부(−)의 소득세	사회적 의무를 위한 휴직 시 실업보상 수준의 소득보상
일시적 소득상실의 위험	경쟁력 있는 일자리 창출과 지속적인 교육훈련	충분한 실업보상 제공	집중적인 구직과 맞춤형 알선 서비스
영구적 소득상실의 위험	맞춤형 훈련을 통한 소득역량의 재구축	임금보험	과도적 일자리, 사회적 일자리의 창출

자료: 정원호 외(2011), 이행노동시장 연구: 이론과 정책과제

Supiot가 제안하는 사회적 인출권은 특별휴가(직업훈련휴가, 양육휴가 등)처럼 노동자가 노동의 자유를 진정으로 행사할 수 있는 수단을 제공하는 것이다(Alain Supiot, 2016). 노동력을 시장 수요에 맞추자는 통상적인 유연 안정성 논자들의 논지와는 달리 사회적 인출권과 이행노동시장 이론은 탈상품화 차원에서 조건의 차이를 감소시키기 위해 모든 사람에게 기회를 준다는 차원의 권리적 성격을 강조하는 것이다.

사회적 인출권은 보편적인 성격을 갖는다. Supiot에 의하면 사회적 인출권은 고용이 아니라 노동자의 인격과 연계되어 노동 상황의 단절성을 극복할 수 있게 하는 것이다. 특히 노동자로 하여금 종속적 노동 상황을 벗어나 일정한 시간 동안 사회적으로 유용한 다른 일을 할 수 있는 여지를 부여하는 것이다(Alain Supiot, 2016). 사회보장이 존재의 위험으로부터의 보호라면, 사회적 인출권은 직업생활의 영위에서 진정한 선택의 자유를 부여하는 사회적 보호인 것이다.

지금까지 사회적 보호가 보편적으로 이루어져야 하며, 보편성은 개인에 대한 권리 부여, 즉 사회적 시민권의 부여로 가능하게 됨을 보았다. 사회적 보호를 위한 권리 부여의 내용에서 장기의 고용안정성을 위한 직업능력개발이 중요하며, 이를 위해 교육훈련과정에의 접근권이 강조되고 있음을 알 수 있다. Lautier(2006)가 지적하였듯이 인간의 학습과 향상훈련 활동은 사회를 유지하고 발전시키는 데 필수적인 활동이고, 이러한 사회적 의무 수행은 직업능력개발 권리의 기초가 된다고 할 수 있다. 비전형의 비숙련 노동이 확대되어 실업과 저숙련 고용이 반복되고 이로 인해 다수의 노동시장 취약계층화가 진행되는 현 시점에서 직업능력개발은 예방전략으로서 혹은 장기적

대응정책으로서 가장 중요하다(Gallie, 2002; 정원호 외, 2011).

이에 ILO는 최근에 직업능력개발의 권리화를 다시금 촉구하고 나섰다. ILO는 무엇보다도 먼저 보편적 평생교육의 수급권을 공식적으로 인정하고 효과적인 평생교육 시스템을 구축할 것을 촉구한다. 이는 인적자본에 투자하는 것을 넘어서 개인의 선택권을 확대하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 권리를 주고 자격부여(entitlement)를 하여 인간의 개발을 폭넓게 지원하라는 것이다(Global Commission on the Future of Work, 2019).

특히 ILO는 교육훈련과 관련해서 구체적으로 노동자가 유급 휴가를 통해 훈련에 참여할 수 있도록 하는 훈련에 대한 권리 및 자격부여 제도를 구축할 것을 제안하고 있다. 또한 훈련에 대한 권리 부여로 노동의 유형에 관계없이, 자영업자나 중소기업 노동자 등 지속적인 교육이 가장 필요한 노동자가 일정한 시간 이상의 훈련을 받을 권리를 보장할 것을 촉구하였다(Global Commission on the Future of Work, 2019).

이상에서 직업능력개발은 가장 중요한 시민의 권리로서, 그 자체가 사회적 보호의 기능을 갖는 것이라 보아도 과히 틀리지 않는다. 그러면 이하에서는 사회적 권리로서 직업능력개발을 위한 지원 체계가 어떻게 구축될 수 있는지 살펴본다.

III. 사회적 권리로서의 직업능력개발 지원 체계

직업교육훈련 제공은 현재 고용관계의 우연한 결과로 이루어지는 것이 아니며, 근본적 개혁이 있어야만 하는 것이다(Gallie, 2002). Gallie가 주장하듯이 효과적인 훈련정책을 위해서는 직업훈련 받을 권리를 시민권적 차원에서 제공하는 제도로 만들어야 한다. 대부분의 저숙련 일자리에서는 일을 하면서 숙련의 진전을 경험하지 못하고, 교육과 훈련의 프로그램에서도 배제되어 저임금 고용과 실업을 반복하기 때문이다(Gallie, 2002).

빈익빈부익부의 마태효과가 발생하는 직업교육훈련에서는 이미 여러 가지 개혁적인 조치들이 있어 왔다. 프랑스의 경우 2015년에 고용의 지위에 입각하지 않은 개인훈련계좌제를 도입하였고, 2018년에는 노동시간의 축적에 의존하지 않고도 일정한 시간을 교육받을 수 있는 체제로의 개혁

을 단행하였다. 독일도 최근에 개인별로 직업훈련을 받을 수 있는 계좌제 형태의 개혁을 진행하고 있다(김안국 외, 2018)

프랑스와 독일 사례에 착안하여 김안국 외(2018)는 보장된 권리로서의 직업능력개발을 주장하고, 시민권을 기반으로 한 직업능력개발체제를 구축할 것을 제안하였다. 비전형 노동 확대에 따라 표준적인 고용-피고용 관계에서 벗어나 있는 다양한 취업자에 대해서 시민의 사회적 권리로 직업능력개발을 받을 수 있게 하자는 것이다. 김안국 외(2018)가 주장한 시민권 기반의 직업능력개발체제를 요약하면 다음과 같다.

표 3. 시민권 기반 직업능력개발체제

구분	세부사항
직업능력개발계좌 - 훈련의 권리 부여	– 25세에서 60세 사이의 모든 시민에게 직업능력개발계좌 발급 – 직업능력개발계좌는 타인에게 양도 불가능, 바우처로 사용 – 20세 청년의 일생동안 사용의 한도는 4천만 원, 분할 사용 가능 – 계좌 사용은 개인이 결정, 교육훈련계획서 작성 의무화 – 피용자의 교육훈련 휴가권 부여, 최대 휴가기간은 2년 – 교육훈련 기간의 생활비 지급(최저생계비 기준)
교육훈련기관과 교육훈련과 - 자율경쟁 및 품질 규제	– 계좌 교육훈련기관은 20인 이상 사업체에 한정 – 교육훈련과정 개설과 교육훈련 서비스 가격은 자율 – 교육훈련기관과 교육훈련과정에 대한 상세 정보를 HRD-Net에 공개 – 교육훈련기관은 ISO 2000 등의 품질관리 의무화
재정	– 부처의 예산 확대 혹은 특수목적세(인공지능과 로봇세) 신설의 방안 – 직업능력개발 기금 마련(자본이득에 과세) – 첫해의 예산 소요를 위한 규정 마련(정년에서 차감하여 계좌액수 결정) – 생활비 수당의 재원은 취업자는 실업보험, 실업자는 사회보장기금에서 마련
제도 및 환경 조성	– 제도의 법제화는 중앙정부와 지방정부가 각기 사항을 관장 – 재원 관리, 계좌 발급, 바우처 처리는 중앙정부 – 정보 DB 구축, 플랫폼 설계와 운영은 중앙정부 – 교육훈련기관과 교육훈련과정 모니터링은 지방정부 – 상담 및 정보제공 센터의 운영은 지방정부 – 미래의 숙련 수요 및 일자리 정보는 노사단체 – 계좌 활용 교육훈련의 성과 평가는 노사단체
경력개발상담 서비스	– 읍면동에 경력개발상담서비스센터 한 군데 이상 설치 – 상담서비스 인력의 대대적 확충(현재 5천 명을 장래 5만 명 수준으로) – 직업상담사가 내담자에게 30분에서 최대 1시간의 심층 상담 제공 – 교육훈련계획서 작성 지원, 내담자 숙련 평가, 일자리 및 숙련 정보제공

자료: 김안국 외(2018), 시민권 기반 직업능력개발체제 구축

이상의 시민권 기반 직업능력개발체제는 직업능력개발이 사회적 보호의 가장 강력한 기제로서

작용할 것이라는 기대를 바탕으로 한 것이다. 동시에 시민권 기반 직업능력개발체제의 구축은 수요를 중심으로 한 직업능력개발이라는 패러다임 재편의 성격이 있다.

1970년대 포드주의 붕괴와 함께 복지국가 체계는 탈상품화에서 재상품화로 변환하였다. 이른바 일 우선주의(work first), 혹은 노동연계복지 등으로 시장을 중심으로 한 슘페터주의적 공급중심 정책이 진행되어 왔다. 노동자들이 고용 능력이 부족하거나 노동시장에 적응하지 못하여 실업이 일어난다는 공급 중심의 노동시장 정책에서 직업교육훈련은 타율적이고 강제적인 성격을 띨 수밖에 없었다.

1980년대 이후 여러 나라가 시행하였던 활성화 조치는[8] 되는대로 아무렇게나(precarious) 강제적으로 취업하게 하였는데, 생계를 위해서는 수용할 수밖에 없었다(김안국 외, 2018). 그리고 이러한 활성화 조치 등의 단기적인 고용 확대의 전략의 프로그램은 참가자들을 더 불안정하고 초라한 직업을 갖게 하였다. 동시에 그러한 일자리들은 직업훈련을 제공하는 기회가 아주 제한적인 것이기 때문에 노동시장 취약성을 오히려 영구화하였다(Gallie, 2002).

반면 수요 중심적 노동시장 정책에서는 일자리 창출에 집중하며, 직업교육훈련은 취업자, 실업자, 비경제활동인구 모두의 자발적 의지에 의해 구성된다. 개인들의 교육훈련에 대한 수요에 있어서도 취업과 강한 연계가 없이 교육훈련이 진행된다. 이에 직업교육훈련 내용은 그 외연이 크게 확대될 수밖에 없다(김안국 외, 2018). 그리고 이행노동시장 이론이나 사회적 인출권 이론에서처럼 사회적 권리로서 교육훈련을 받는 경우, 실업을 당한 후 이행을 준비하였던 이전과는 달리 미래의 변화에 사전적으로 대응하여 미리 이행을 준비하는 것이 가능하게 된다. 이는 교육훈련의 주체로서 개인이 등장하는 것을 가능하게 한다. 즉, 개인이 교육훈련의 주체로서 등장하여 시민의 사회적 권리로서 교육훈련을 받는 체제가 시민권 기반의 직업능력개발체제인 것이다.

이러한 시민권 기반 직업능력개발체제는 우리나라 현행의 고용보험 내일배움카드제와 유사해 보이나 현격한 차이가 있다. 먼저 시민권 기반 직업능력개발체제는 직업능력개발 사용자에 있어서 제한이 없으며, 계좌 사용에 한도를 둠으로써 지원에 형평성을 기하고 있다. 이에 시민권 기반 직업능력개발체제에서는 현재의 내일배움카드제에서 나타나는 양극화 문제가 발생하지 않는다.

8) 이는 이행노동시장의 핵심 요소인 노동시장 활성화 정책(노동시장 상황에 대한 정보 제공과 질 좋은 훈련과정 제공)과 근본적으로 다름(Vielle & Walthéry, 2003).

교육훈련 시장과 관련하여 시민권 기반 직업능력개발체제는 자율경쟁의 원칙을 취하고 품질을 모니터링하는데, 내일배움카드제는 정부가 교육훈련과정을 인증하고 표준훈련비 단가를 정한다. 교육훈련의 내용에서도 시민권 기반의 직업능력개발체제가 학위 취득까지 가능하게 포괄적인 외연을 갖고 있음과 비교하여 내일배움카드제는 취업 및 자격 취득을 위한 교육훈련에 한정하고 있다.

취업자의 경우 내일배움카드제 사용은 휴가권이 제공되지 않지만, 시민권 기반 직업능력개발계좌는 법적 권리로서 휴가권을 갖는다. 교육훈련 기간의 생활에 대해서도 시민권 기반 직업능력개발계좌에서는 생계비 최저 수당을 지급하지만, 내일배움카드제는 생계비 지급이 없다[9]. 계좌를 활용하는 주요 목적의 경우, 시민권 기반 직업능력개발계좌는 사회적 위험을 사전적으로 예방하는 데 있음에 반해 내일배움카드제는 사회적 위험을 사후적으로 치료하는 것에 있다.

전체 시스템을 움직이는 거버넌스도 시민권 기반 직업능력개발계좌제는 중앙 및 지방의 정부가 제도 및 실행에 모두 관여하고 노사단체가 주요한 역할을 하는 데 비해, 현행의 내일배움카드제는 오로지 중앙정부가 기획과 실행, 평가를 모두 담당한다. 이러한 시민권 직업능력개발계좌의 거버넌스 시스템은 정부가 교육훈련의 품질 검증 체계를 수립하고, 사용자와 노동자 단체가 교육훈련의 효과성을 평가하도록 주장한 ILO의 주장과 일치한다(Global Commission on the Future of Work, 2019).

표 4. 시민권 직업능력개발계좌와 내일배움카드제 차이

구분	시민권 직업능력개발계좌	내일배움카드제
사용자	일정 연령대의 모든 성인	구직 등록자, 중소기업 노동자, 비정규직 노동자
계좌 사용 한도	일정한 한도 있음.	일정 기간 사용 한도는 있지만 총 사용 한도는 없음.
교육훈련 양극화 정도	원리적으로는 없으며, 상당히 완화	카드 사용에서의 양극화 발생
교육훈련과정	자율 결정	심사 및 인증 필요
교육훈련 서비스 가격	자율 결정	표준 훈련 단가로 결정
교육훈련기관	대학 등 모든 교육훈련기관	고용보험 직업능력개발 사업 참여 훈련기관

〈표 계속〉

9) 취약계층의 경우 교육훈련 시간이 소득 활동의 기회비용이 되어 직업능력개발에의 접근성이 낮아짐. 이에 교육훈련 기간 동안의 생계비 제공은 교육훈련의 양극화를 막는 중요한 수단이 됨.

교육훈련 내용	포괄적 외연 확대, 학위의 취득 가능	취업 및 자격 관련 한정
취업(피고용)자의 권리	교육훈련을 위한 법적 휴가권	교육훈련 휴가권 부재, 업무 시간 외 훈련
교육훈련 기간의 생계	생계비 최저 수당 지급	생계비 지급 없음.
주된 활용	사회적 위험의 사전적 예방	사회적 위험의 사후적 치료
거버넌스	중앙 및 지방 정부 협업 노사단체 역할	중앙 정부

자료: 김안국 외(2018), 시민권 기반 직업능력개발체제 구축

내일배움카드제는 직업능력개발 사각지대를 극복하기 위한 방안으로 2020년부터 '국민내일배움카드제'로 개혁될 예정이다. 실업자와 재직자의 내일배움카드가 통합되고, 원칙적으로는 전 국민을 대상으로 내일배움카드를 발급한다는 방향을 가지고 있다. 그러나 직업능력개발이 실질적으로 필요한 저소득층이 교육훈련에 접근하기 위해서는 교육훈련을 위한 시간 확보, 교육훈련 기간 동안의 생계비 지원, 교육훈련이 양극화되지 않도록 하는 상담 기능의 강화가 필요한데, 이에 대한 대책은 보이지 않아 기존의 내일배움카드제를 얼마나 개선할지는 의문이다. 또한 '국민내일배움카드제'가 내일배움카드제와 동일하게 고용보험 직업능력개발 사업을 기초로 하고 있어, 보편적인 접근이라는 점에서 얼마나 개선이 이루어질지도 의문이다.

Ⅳ. 제언: 양질의 숙련 일자리 공급

지금까지 직업능력개발이 사회적 보호의 주요한 기제이며, 보편적인 권리로서 주어져야 함을 논의하였다. 그리고 그러한 권리로서의 직업능력개발이 충분히 기능하기 위해 시민권 기반의 직업능력개발체제가 구축되어야 함을 논의하였다. 개인이 누구나 직업능력개발 기회에 접근할 수 있고, 직업능력개발의 권리를 가지며, 자율 경쟁적인 교육훈련 시장에서 직업능력개발을 위한 충분한 재정적 · 상담적 지원을 받을 수 있는 체제를 구안해 보았다.

4차 산업혁명에서 정형화된 일자리가 축소되는 근본적인 변화가 나타나고 있고, 그러한 상황에서 직업능력개발을 위한 교육훈련의 내용이 어떻게 전개될지 그리고 시민권 직업능력개발체제 구축 시 현행의 고용보험 직업능력개발 사업이 어떻게 변화되어야 할지 등은 중요한 문제이지만

본고에서 다루지 못하였다. 이는 향후의 연구 작업으로 돌린다. 그렇지만 직업능력개발의 화두와 관련하여 항상 부딪히는 문제를 짚어 보는 것이 중요하여 결론의 제언으로 삼으려 한다.

사회적 보호는 무엇보다도 사람 자체를 보호하는 것이다. 이에 방법론적 개인주의에서의 개인에 초점을 맞추는 것이 아니라 사람 자체에 주목해야 한다. 사람에 주목할 때 웰빙의 관점은 필수적이다. 웰빙은 물질(음식, 주거 등), 관계(안전, 교환, 친밀함), 주관(존엄, 자율, 자존감)의 세 차원이 중요한데, 이 세 차원 모두 동일하게 중요하며(Devereux & McGregor, 2014), 세 차원은 모두 노동과 관련된다. 노동을 통해 물질적 안정을 얻고, 우호적으로 사회적 관계를 얻으며, 자율적인 일과 사회 기여를 통해서 자존감과 존엄을 얻는 것이다. 즉, 노동을 통하여 인간은 스스로를 사회 속의 개인으로 인식하고 사회 건설의 일익을 담당하는 적극적 시민이 되는 것이다[10]. 이에 노동과 인간성은 떼어 놓을 수 없는 관계에 있는 것이다. 이는 Supiot(2016)가 인간의 창의성이 발현되고 사회에 기여할 수 있게 하는 노동자체가[11] 사회적 정의와 세계 평화를 가져오는 것임을 역설하였던 이유이기도 하다.

그러나 제1차 세계 대전 이후 추구되었던 '진정으로 인간적인 노동체제'를 구축해야 한다는 시대적 요청이 노동자체가 아니라 노동을 인간적으로 감내할 수 있도록 하는 포드주의적 타협으로 미봉된(Alain Supiot, 2016) 이후 노동자체에 대한 관심과 논의는 거의 이루어지지 않았다. 물론 그 사이 포드주의 생산방식의 붕괴와 함께 유연 전문화 등의 소위 포스트포드주의 이론에서 구상과 실행의 통합 여부, 탈숙련화 혹은 재숙련화 여부를 놓고 논쟁이 야기되었지만, 그 내용은 인간의 노동 자체를 본다기보다는 일종의 노동 형식을 본 것이라 할 수 있다.

10) Hickey의 사회정의는 모두를 사회생활에 참여시키는 사회적 조정을 의미한다는 Young(2008)의 논의, 그리고 평등은 사람들이 타인에게 어떻게 서 있는가의 관계가 도덕적인 것이라고 정의된다는 Scheffler(2003)의 논의를 차용함. 또한 그는 평등한 사회의 정착을 위해 빈민을 존경과 목소리를 갖는 동등한 가치 있는 존재로서 보아 주는 것이 가장 중요하다는 Lister(2008)의 논의를 빌려 정의로운 사회를 언급함(Hickey, 2014).

11) 주 3) 참조.

1990년대 이후 경영이 소위 테일러주의에서 성과 경영으로 이동하면서 이제 노동은 명령과 지시에 따르는 것이 아니라 프로그래밍으로 움직이며, 스스로를 규율하는 존재가 되었다[12]. 이른바 목표 관리와 자기 통제에 의한 경영 시스템이[13] 등장하였다. 이에 노동자가 자신이 하는 업무의 필요성에 따라 노동을 할 수 있도록 더 많은 자율성이 인정되었지만, 프로그래밍된 노동자는 목표적인 주체로 계산에 능숙하고 할당된 목표를 달성하기 위해 외부 환경 변수에 실시간 적응할 줄 아는 존재가 되었다. 즉, 노동자는 컴퓨터 모델에 맞추어 생각되며, 실시간 반응에 내몰리고, 가상적 세계에 흡수되어 존재 조건과 아무 관계도 없이 평가지표에 따라 평가되는 노동이 되었다(Alain Supiot . 2015)[14].

그렇지만 사회에서 전반적으로 노동자체에 대한 고민은 별로 많이 이루어지지 않았으며, Gallie(2002)는 전통적 평가에서 노동자체, 노동조건 등과 같은 일자리의 질과 성격에 대해 거의 관심을 보이지 않았다고 지적한다. 또한 Gallie는 아직도 EU 일자리의 1/3은 직업적 발전이 없는 저숙련 혹은 비숙련의 일자리임을 지적하고 있다(Gallie, 2002).

요즈음의 극단화된 디지털 노동 출현에 대해 ILO는 일 자체에 대한 논의를 촉구하고 있다. 구체적으로 ILO는 노동자와 경영자가 일 자체의 구성, 즉 '일의 구성(job crafting)'을 상세하게 논

12) 이러한 모델은 기계론적 시계 모델에 사이버네틱스의 컴퓨터 모델이 겹쳐진 것인데, 이는 통치에서 협치로 이행된 것이며, 협치는 기업의 경영이 쥐고 있는 권력, 즉 기업 거버넌스의 이론을 바탕으로 한 것임. 이러한 협치의 모델에서 노동은 '인적자본'을 구성할 뿐 노동 그 자체로 대접받지 못함. 아울러 협치에서는 정치적 민주주의의 어휘를 다음의 표와 같이 경영의 어휘로 대체(Alain Supiot, 2015).

〈표〉 통치와 협치의 어휘 비교

통치	협치	통치	협치
인민 ––––––〉	시민사회	규칙 ––––––〉	목표
주권 ––––––〉	부차성	규제 ––––––〉	규율
영토 ––––––〉	공간	대표 ––––––〉	투명성
법률 ––––––〉	프로그램	노동자 ––––––〉	인적자본
자유 ––––––〉	유연성	자격 ––––––〉	고용가능성
도덕 ––––––〉	윤리	노동조합 ––––––〉	사회적 파트너
정의 ––––––〉	효율성	단체교섭 ––––––〉	사회적 대화
판단 ––––––〉	평가		

자료: Alain Supiot (2015).

13) Supiot 는 피터 드러커의 자기주도적 책임 경영론이 오도된 것이라고 주장함.

14) 노동은 이전에 신체에 국한하였던 규율을 정신까지 확대한 것으로, 주체가 평가를 내면화해 목표와 성과 사이의 격차에 적극적으로 반응하게 함(Alain Supiot , 2015). 그러나 인간은 컴퓨터가 아니기 때문에 완전히 프로그래밍되거나 객체화되지 않지만 그 극단적 진행은 노동자를 정신병이나 자살로 빠져들게 함(Alain Supiot , 2015).

의해야 하며, 센서, 웨어러블 등의 기기 활용과 알고리즘적 모니터링이 규제되어야 할 것을 촉구하고 있다.

일 자체가 숙련 중심으로 구성되어야 인간 중심의 노동이 가능해진다. 이에 ILO는 인간 중심의 노동을 위해 인간의 능력에 투자하고 재숙련과 숙련 향상을 가능하게 하며, 노동 관련 제도에 투자하여 자유, 존엄성, 경제적 안정성이 주어지는 일이 되도록 하고, 지속가능한 양질의 일자리에 투자하도록 규칙과 인센티브의 제도를 만들 것을 촉구하는 것이다(Global Commission on the Future of Work, 2019).

현재 우리나라는 일자리 질에 있어 전혀 만족스럽지 못하다. 2017년의 '기업훈련실태조사'자료의 결과를 보면 교육훈련을 실시하지 않은 첫 번째 이유는 '교육훈련의 필요를 느끼지 못하여(26.4%)'가 가장 많다. 또한 2018년 1분기 노동력수요조사에서도 전 산업 5인 이상 사업장의 미충원 인원에 대한 숙련 수준을 보면 학력이 필요 없거나 고졸 이하 학력을 원하는 경우가 64.8%로 대다수이다. 이는 우리나라 산업의 일자리가 루틴한 일자리로 구성되어 있거나, 일을 해도 학습이 이루어지지 않는 일자리 비중이 세계적으로 높은 것과도 관련이 있다(김안국 외, 2018).

이에 우리나라는 양질의 숙련을 필요로 하는 일자리로의 전환 정책이 산업 정책으로서 요구된다. 특히 4차 산업혁명으로 언급되는 일자리의 극심한 변화 및 숙련 양극화의 진전은 숙련 배제적 혹은 노동 배제적 자동화를 중심으로 산업화에 성공하였던 우리나라에서는 보다 부정적인 방향으로 전개될 가능성이 농후하다. 특히 스마트화와 플랫폼 경제로 나타나는 숙련 저하의 경향에 대응하는 획기적인 산업 정책이 필요하다. 이는 시민권 기반의 직업능력개발체제의 구축과 함께 양질의 일자리 정책이 산업 정책으로 동시에 추진되어야 하는 이유이다. KRIVET

참고문헌

김안국 · 김미란 · 이상준 · 정원호 · 장홍근(2018).『시민권 기반 직업능력개발체제 구축』. 한국직업능력개발원.

이승협(2008).「유럽의 사회정의와 사회정책」.『사회복지정책』. 제34권. pp. 1-21.

장지연 · 황덕순 · 은수미 · 이병희 · 박제성 · 전병유(2011).『 노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성』. 한국노동연구원.

장지연(2012).「복지국가의 고용과 사회안전망」.『노동리뷰』. 2012년 1월호.

장지연(2018).「보편주의가 작동하는 고용안정망: 소득보장과 능력개발기회」.『노동리뷰』. 2018년 10월호.

정원호 · 나영선 · 류기락 · 박경순(2011).『이행노동시장 연구: 이론과 정책과제』. 한국직업능력개발원.

황덕순(2011).「실업자 보호제도의 다양한 유형화와 복지체계의 상관성」.

Devereux, S. and McGregor, J. A.(2014). “Transforming Social Protection: Human Wellbeing and Social Justice”, European Journal of Development Research, vol. 26, no. 3, pp. 296-310.

Esping-Andersen(1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press(박시종 옮김,『복지 자본주의의 세 가지 세계』, 성균관대학교 출판부, 2007).

Esping-Andersen(1999), Social Foundations of Postindustrial Economics, Oxford University Press(박시종 역(2006).『복지체제의 위기와 대응 – 포스트 산업경제의 사회적 토대 -』. 서울: 성균관대학교 출판부

Esping-Andersen et al.(2002), WHY WE NEED A NEW WELFARE STATE. 유태균 외 역(2006).『21세기 새로운 복지국가』. 서울: 나남출판.

Gallie, Duncan(2002).「복지전략에서의 근로기간 동안의 삶의 질」. 에스핑앤더슨 외(2002); 유태균 외 역(2006).『21세기 새로운 복지국가』. 서울: 나남출판.

Global Commission on the Future of Work(2019). Work for a brighter future. ILO. 고용노동부 역(2019).『더 나은 미래를 위한 일 – ILO 일의 미래 보고서 - 』. 고용노동부.

Hickey, S.(2014). “Relocating Social Protection within a Radical Project of Social Justice”, European Journal of Development Research, vol. 26, no. 3. pp. 322-337.

ILO(2019). Work for a brighter future, 고용노동부(역, 2019) 더 나은 미래를 위한 일.

Kabeer, Naila(2014). “The Politics and Practicalities of Universalism: Towards a Citizen-Centered Perspective on Social Protection”, European Journal of Development Research, vol. 26, pp. 338-354.

Lautier, Bruno(2006). “Toeards universal social security and protection of the ‘most vulnerable’,” in ILO(2006). Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues. Geneva: ILO.

Nussbaum, Martha, C.(2011). Creating Capabilities, Harvard University Press. 한상연 옮김(2015).『역량의 창조 – 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가?』. 서울: 돌베개.

OECD(2018). “The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?”, Policy Brief on the Future of Work.

OECD(2019). The Future of Work. OECD Employment Outlook 2019. Paris.

Stewart, I., De, D. & Cole, A.(2015). Technology and people: The great job-creating machine, Deloitte.

Supiot, A. et al.(2001). Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe. Oxford University Press.

Supiot, Alain(2015). La Gouvernance par les nombres. 박제성 역(2019).『숫자에 의한 협치』. 서울: 한울.

Supiot, Alan(2016).「진정으로 인간적인 노동체제」.『노동법연구』제40호.

Taylor-Gooby(2004). New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State, Oxford University Press.

Vielle, P. & Walthéry, P.(2003). Flexibility and social protection: Reconciling flexible employment patterns over the active life cycle with security for individuals. European Communities, Luxembourg.

World Bank Group(2019). The Changing Nature of Work, World Development Report 2019.

사람이 희망입니다.