

KLSI

ISSUE PAPER

제 156호
2021-15호
(2021.10.7)

www.klsi.org

취약층 직업능력 향상과 교육훈련 실태 - 적극적 노동시장정책의 불안정성 -

김종진 | 한국노동사회연구소 선임연구위원

[목차]

- I. 머리말
- II. 노동시장 구조 변화와 교육훈련
- III. 취약층 교육훈련 지원정책 실태
- IV. 맺음말

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로 50 (골든브릿지빌딩) 3층

전화 02)393-1459

팩스 02)393-4449

www.facebook.com/ksli.org/

〈요 약〉

- 첫째, 디지털경제로의 전환 과정에서 고용형태의 다변화로 직업 및 교육훈련을 적용받지 못하는 비정규직 및 다양한 고용형태(664만명)가 증가하고 있고, 지난 15년 사이 고령(352.2%p), 초단시간(145%p), 5인 미만 사업장(34.3%p)의 취약노동이나 청년니트의 증가(27만 2천명→46만 9천명)가 확인됨.
- 둘째, 노동시장의 취업과 복귀 및 고용서비스를 제공하기 위한 적극적 노동시장 정책의 재정 지출이 OECD 회원국 중 낮은 비중을 차지하고 있는 한국은 비정규직의 비자발적 취업 비중도 높고(비정규직 44.4%, 특수고용 31.9%), 비정규직의 교육훈련 경험(37.6%, 특수고용 53.3%)도 절반을 넘지 못하는 상황임.
- 셋째, 정부의 22년 재정 지출 비중에서 적극적 노동시장 정책 예산 중 직업훈련 고용서비스 예산은 4조 6천억원(21년 4조원)으로, 기존 직접일자리 및 고용장려금(11조원) 예산의 3분의 1수준에 불과함(실업소득 안정 지원 12조 7천억원, 창업지원 3조원).
- 넷째, 2020년 전국민취업지원제도는 27만 1천명이 적용받았으나 1유형의 50대 이상 중고령층은 18.9%(51,349명)에 불과했고, 2유형 중고령층은 2.1%(5,760명)에 그쳤음. 또한 내일배움카드는 71만 8천명 적용자 중 중고령층은 23.5%(169,159명, 60대 이상 7%)에 그쳤고, 4차 산업혁명 인력 양성(1,345명)과 K디지털 신기술(1,456명)은 0.03%(2,809명)에 불과했음(기존 국가기간산업직종 8.9%).
- 다섯째, 노동자와 취약층의 직업능력 향상과 역량 강화는 정부 유관 시설 및 민간 기업의 교육·훈련 프로그램을 새롭게 재구조화해야 함. 교육훈련센터는 단순 직업능력향상에 초점을 두지 않고, 업종과 지역이 결합한 형태로 운영하되, 스웨덴·핀란드 등 북유럽 모델과 이탈리아 밀라노 지역의 도심 일자리 프로젝트나 오스트리아 빈의 노동교육지원센터 사례를 참고할 수 있음.
- 여섯째, 향후 직업능력 향상과 교육훈련 제도는 프랑스나 싱가포르와 같은 자기활동계좌제(직업훈련 및 자기활동) 방식으로 시민 모두를 대상으로 변경하는 것을 검토해야 함. 이는 국민 누구나 청년(만 19세 혹은 24세 등)기가 되면 교육훈련수당(학습수당 바우처, 연간 35만원~50만원)을 지급받아 본인이 희망하는 교육훈련을 받을 수 있도록 정책 방향이 변화되어야 함.

취약층 직업능력 향상과 교육훈련 실태 -적극적 노동시장 정책의 불안정성-

김종진 | 한국노동사회연구소 선임연구위원

I. 머리말

- 소위 ‘4차 산업혁명’ 논의가 시작되면서 기술발전 과정에서의 일하는 방식의 변화 논의가 빠르게 진행되었음. 특히 디지털경제로의 전환은 산업 현장에서 숙련 노동자 대신 자동화·무인화·디지털화 확대가 더 가파르게 진행되는 것을 특징으로 언급되었음. 이 과정에서 중간 수준의 일자리는 자동화 과정에서 기계로 대체되어, 낮은 수준의 일자리로 전환될 노동의 위험을 특징으로 함.
 - 그런데 2021년 1월 유럽연합(EU)에서는 독일의 산업4.0이 진화된 『산업5.0(Industry 5.0)』 시대를 대비하는 자료가 발표된바 있음.¹⁾ 이 보고서에서는 향후 지속가능성, 인간중심성, 탄력성이라는 3요소를 산업5.0의 핵심으로 판단하고 있음. 가장 중요한 패러다임 전환 중 하나는 기술발전 과정에서 철저한 인간 중심으로 초점 전환을 강조하고 있다는 것임.
- 때문에 우리도 산업구조 변화 및 기술발전 그리고 고령화 사회와 맞물린 급격한 환경변화에 따라 평생학습(lifelong learning) 문제가 강조되고 있는 것임. 특히 노동시장의 생애주기 관점에서 평생학습을 분석하고 정책대안을 모색할 시점이 되었음. 사실 숙련개발 형성은 직업훈련(vocational training) 및 직업교육훈련(vocational education and training)과 유사한 의미로 사용되나, 사회적 권리와 보호의 차원에서 자유로운 교육훈련과 숙련형성 차원에서 논의 될 수 있음.
 - 문제는 노동시장의 고용 및 실업과 불안정성이 높아 교육훈련 지원을 받을 수 있는 집단이 적고, 오히려 비정규직, 특수고용·플랫폼노동·프리랜서 등 취약집단의 사각지대가 더 넓다

1) EU는 향후 생산과정 중심에 노동자가 있으며, 노동환경과 관련하여 사회적 제약을 고려할 필요가 있고, 노동자 안전 및 작업 환경, 교육·숙련 형성, 인권 존중 및 기술을 제시하고 있음(European Commission(2021) Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

는 것임. 2020년 기준 노동시장에서 교육훈련 경험은 정규직(62.6%)과 비정규직(37.6%) 차이가 크고, 비정규직 내에도 시간제는 3분의 1에 불과함. 교육훈련 유경험자 비율은 성별, 고용형태별 차이도 크고, 여성은 20대 초반과 55세 이상 고령층이 상대적으로 교육훈련 경험이 적은 편임.

- 이와 같은 이유로 정부에서도 최근 관련 법률을 개정하고 다양한 정책을 준비 중이나 중앙 정부는 물론 지방정부에서도 노동자 교육훈련 정책은 미약한 상황임. 이 글은 적극적 노동 시장 제도로써 노동자 교육훈련 논의와 실태 및 국내 취약층 교육훈련 지원 제도 현황을 정리한 것임. 취약층 교육훈련 지원제도 검토 속에 전국민취업지원제도와 내일배움카드의 성별, 연령별 각 취약층 적용 실태를 검토하고 탐색적 차원에서 정책방안을 제시했음.

II. 노동시장 구조변화와 교육훈련

1. 노동시장 고용구조 변화 문제

- 한국은 전통적으로 대기업과 중소기업의 이중노동시장구조(dual labor market)에서 기인한 내부노동시장이 여전히 노동시장의 근간을 이루고 있었음. 이로 인해 숙련체계 역시 대기업 정규직 중심의 교육훈련이 주류를 이루고 있어 체계적인 숙련형성 개발과 발전에는 한계가 있음.
 - 게다가 국내 노동시장에서 교육훈련 제도를 적절히 적용받지 못하는 취약층은 지난 15년 사이 급격히 증가하고 있음. 2004년부터 2019년 사이 65세 이상 고령자 층은 352.2%p 증가 했고, 15시간 미만 초단시간 노동자는 145%p, 파견용역 간접고용 노동자는 51.7%p, 5인 미만 사업장 노동자는 34.3%p 증가했음.

〈표 1〉 노동시장 취약계층 유형별 규모 변화(2004~2019, 단위: 만명)

	2004년	2010년	2015년	2019년	증감율
① 15시간 미만 초단시간 노동자	75	107	143	185	▲145.3%
② 5인 미만 사업장 노동자	282	322	364	378	▲34.3%
③ 파견용역 간접고용 노동자	53	82	87	80	▲51.7%
④ 65세 이상 고령 노동자	31	64	103	142	▲352.2%

주 : 1) ①~④ 유형은 각 유형별 중복 대상자 있음.

자료: 통계청(MDIS), 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사 원자료(2004년~2019년) 재분석.

- 한편 최근 고령화 사회로 접어들면서 고령층 일자리 증가에 따른 고용보험과 교육훈련제도의 심각성도 있지만, 반대로 청년층의 비경제활동 증가에 따른 니트(NEET) 문제도 심각한

요인으로 제기되고 있음. 학교를 떠난 이후 취업준비를 위한 과정의 실업문제도 있지만, 미취업 상황에서 교육도 받지 않고 있는 상황이 증가하고 있다는 것임. 2004년 비규직 니트 규모가 27만 2천명에서 2020년 46만 9천명으로 두 배 이상 증가한 것은 노동시장의 청년정책 사각지대가 많아지고 있다는 것이기도 함.)

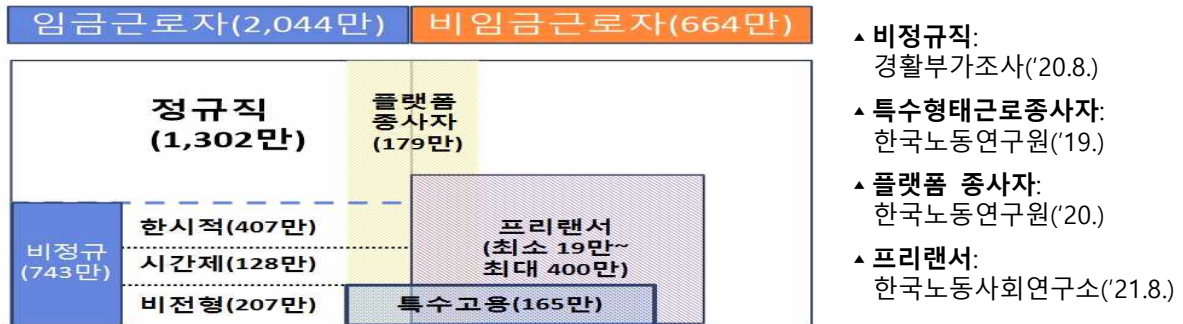
〈표 2〉 노동시장 청년 불안정계층 니트 규모 변화(2004~2020, 단위: 천명)

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
단기 실업자	318	300	295	256	255	282	250	199	202	240	230	250	293	320	336	243	240
장기 실업자	49	57	52	33	34	33	22	25	37	35	39	50	92	89	87	65	50
구직준비 니트	189	246	290	333	358	322	290	316	315	339	303	283	312	347	345	362	466
가사노동 니트	1,700	1,541	1,383	1,316	1,282	1,264	1,178	1,167	1,102	1,016	971	861	803	709	614	561	534
비규직 니트	272	298	249	301	273	300	293	330	329	315	315	265	229	281	298	378	469
계	2,528	2,442	2,262	2,239	2,202	2,201	2,037		1,985	1,945	1,858	1,709	1,729	1,746	1,681	1,609	1,759

자료: 통계청, MDIS, 8월 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2004-2020년.

- 더불어 기업 내 비정규직과 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 등의 다양한 고용형태가 증가하고 있으나, 이들은 기존 교육훈련의 사각지대로 노동시장 제도에서 배제된 상태로 봐야 함. 현재 법정 의무교육 이외에 숙련형성을 위한 직업능력 향상이나 재취업을 모색하기 위한 교육은 사실상 일반 정규직 노동자들 중심으로 제공되었기 때문임.

〔그림1〕 노동시장 고용형태 다변화 - 다양한 고용형태



*자료 : 관계부처 합동(2021), 「제3기 인구정책 TF 과제 - 다양한 고용형태 보호방안」, 고용노동부.

2. 노동시장 변화와 교육훈련 문제

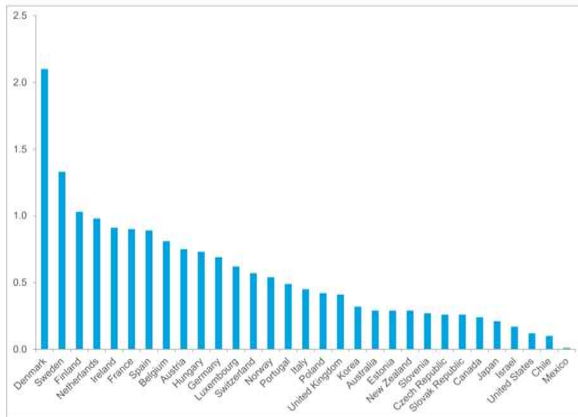
- 사실 국가(중앙, 지방)의 적극적 교육훈련 지출이 필요하나 OECD 회원국의 적극적 노동시장 정책(ALMPs)에 있어, 실직자 재취업 유인 작동 지출 비중을 보면 각 국가별로 매우 편

2) 노동시장 이행기 과정에서 특정 시기 입직이 1년 늦어질 경우, 첫 입직 후 임금이나 고용, 정신건강 등에서 열악해지는 훈터효과 문제가 있고, 미취업자가 3년 후 미취업 상태를 유지할 확률이 높아지고 있음.

차가 큰 편임. 그나마 덴마크, 스웨덴은 2% 미만 수준이고, 독일, 프랑스, 네덜란드는 1% 미만 수준, 이탈리아, 포르투갈, 영국 등은 0.5% 미만이고, 한국은 하위 13위 수준임. 한국 취약 노동자(비정규, 고령자)들은 교육훈련을 받지 못하는 비율이 OECD의 절반 이하고, 주요 이유가 비용과 시간이었음.

[그림2] OECD 회원국 적극적 노동시장 재취업자 재정 지출 규모와 교육훈련 경험 비교

[좌] 적극적 노동시장의 실직자 재취업 지출



[우] 교육훈련 미경험 사유

비정규직	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 비싸서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
	한국	53.94	6.70	13.54	2.04
OECD	27.33	11.44	20.37	8.39	67.53
고령자	일 때문에 시간이 없어	개인적으로 비싸서	너무 비싸서	고용주 지원 부족해서	합계
	한국	33.97	11.58	12.01	2.38
OECD	18.80	15.60	13.06	3.87	51.38

* 자료: (좌) https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work.pdf (86쪽)

(우) OECD 2019 고용전망(Employment Outlook, 2019)

- 지난 수십 년 동안 한국은 소수의 대기업과 공공기관을 중심으로 한 1차 노동시장의 전형적인 내부노동시장 중심의 교육훈련으로 운영되었음. 이와 같은 교육훈련시스템은 주로 OJT 방식(사업장 내)의 교육훈련으로 이루어지고 있어, 중소기업은 물론 교육훈련 당사자들의 숙련형성 축적과 확산에 한계가 있는 상황임. 게다가 학교와 산업 현장의 연계가 어려운 상황에서 OJT 이외의 OFF-JT 교육과 자기개발 지원도 대기업과 공공부문 중심으로 형성된바 있음.

○ 사실 노동시장의 교육훈련 정책은 ‘이행’과 ‘생애주기’ 관점에서 [고용과 고용 ↔ 고용과 실업 ↔ 고용과 교육훈련 ↔ 고용과 가사활동 ↔ 고용과 은퇴]의 다양한 차원에서 정책 설계와 지원이 수립되어야 함. ILO나 OECD 등 국제기구들은 고용체제의 변화와 포용적 성장 패러다임을 통해 기존의 시장자유주의적 폐단을 해소하고 새롭게 등장하는 위기에 대응할 것을 제시한바 있음.³⁾

3) 적극적 노동시장정책은 이러한 위기 속에서 다양한 정책 수단들이 적절하게 결합되어야 함. OECD(2019)는 개인이나 가구가 경험하는 부정적 충격의 결과를 완화(smoothing)하기 위한 대책 마련이 필요하며, 중하층 가구의 소득하락을 저지하는 것은 적극적 노동시장정책 프로그램(Active labor market policy)이 효과적임을 제시하기도 했음.

Ⅲ. 취약층 교육훈련 지원 정책 실태

1. 노동시장 교육훈련 현황과 특징

- 현재 국내 노동시장의 직업 선택은 자발적 선택(75.4%)이, 비자발적 선택(24.6%)보다 많지만, 비정규직은 비자발적 선택(44.4%, 시간제 49.3%, 간접고용 47.6%, 특수고용 31.9%)이 절반에 가까운 상황임. 특히 호출근로 형태의 저임금 불안정 비정규직 일자리는 비자발적 선택(80.7%)이 10명 중 8명이나 되는 상황임(〈표 3〉 참조).
- 이와 같은 상황에서 비정규직의 비자발적 취업 이유는 ‘생활비는 수입’(33.9%, 호출근로 70.6%, 특수고용 23.1%) 문제가 대부분이었음. 그런데 비정규직의 교육훈련 지원을 받을 수 있는 고용보험 적용율은 43.1%(호출근로 6.5%, 특수고용 7.6%)에 불과했고, 교육훈련 유경험 비율(37.6%, 호출근로 11.1%, 특수고용 53.3%)도 매우 낮은 상황임.

〈표 3〉 노동시장 고용형태별 취업 형태 및 사유와 교육훈련 상황(2020년, 단위: %)

	자발적, 비자발적 취업		비자발적 취업 이유				고용보험 및 교육훈련	
	자발적	비자발적	생활비 등 수입 필요	원하는 일자리가 없어서	전공경력에 맞는 일자리 없어서	기타	고용보험 적용	교육훈련 유경험
임금노동자	75.4	24.6	18.9	2.5	1.0	2.2	67.5	52.2
*정규직	89.5	10.5	8.2	1.0	0.7	0.6	84.4	62.6
*비정규직	55.6	44.4	33.9	4.7	1.4	4.5	43.1	37.6
기간제	63.3	36.4	27.4	4.6	1.3	3.4	62.5	55.1
시간제	50.7	49.3	35.2	5.9	1.8	6.5	27.6	35.5
호출	19.3	80.7	70.6	4.8	1.7	3.7	6.5	11.1
간접고용	52.4	47.6	41.4	3.6	1.0	1.6	64.2	42.8
특수고용	52.4	31.9	23.1	3.2	1.0	4.6	7.6	53.3

자료 : 통계청 경제활동인구부가조사 2020년 8월 재구성.

- 한국은 고용안전망으로서 적극적 노동시장 정책 예산을 2022년 정부 재정정책에서 약 4조 6천억원 정도 책정한 것으로 확인됨(기획재정부, 21.8). 국내 고용과 일자리 안전망 재정은 △실업소득과 안전의 고용안전망(22년 12조 7천억원 : 특고 등 실업구직 급여 포함), △직접일자리·고용장려금(22년 11조 1천억원: 고용유지 지원금), △직업훈련 고용서비스(22년 4조 6천억원 : 유급훈련, 정의로운 전환), △창업지원(22년 3조원: 스타트업 등 벤처 지원)으로 구분 가능함.
- 그러나 기존 정부의 노동시장의 교육훈련은 몇가지 핵심적인 문제점을 갖고 있음. 무엇보다

다 공공과 대기업 정규직 임금노동자 중심으로 설계되어 있다는 것이며, 교육훈련이 공급자 중심의 '양성·인재' 육성 방식에 고착되어 있음. 이는 개인의 역량 강화나 니즈에 맞게 변화하는 방식에 부합하지 못한 교육훈련과 직업능력 향상 방식임.

- 게다가 교육훈련 전달체계와 프로그램 또한⁴⁾ 몇가지 핵심 문제점을 지적받고 있고, 이는 직업훈련 기관·전달체계, 교육훈련 프로그램, 개인학습역량 불일치, 공급자 중심의 사업 방식과 연동되어 있음. 2020년 기준 정부의 직업훈련 교육과정은 15,532개(2019년 17,010개)가 운영되고 있으나, 디지털 기술이나 참여자 욕구에 맞춘 프로그램이 부족하다는 의견들이 있음.

○ 노동시장의 이행기 고용과 소득 및 교육훈련이라는 적극적 정책은 고용안정성 만이 아니라, 취업역량과 환경변화에 대한 적응역량의 강화 방식으로 전환해야 하지만 그렇지 못하고 있는 현실임. 실제로 이행기 노동시장(transitional labor market model)은 이러한 변화하는 시대적 요구와 상황에 부합하는 방식으로 혁신적으로 전환해야 함.

- 대표적으로 현재 실업자 및 재직자, 자영업자 등 직업훈련 지원제도인 '내일배움카드'는 활용성이나 조건 및 프로그램 문제점은 물론 취약층 적용 대상의 포괄성이 낮은 점도 지적되고 있음. 전국민취업지원제도 형태로 운영되는 '취성패' 또한 운영 기관이나 지자체 민간위탁의 교육훈련시설(**센터)이 일부 운영되고 있으나 교육 프로그램 한계와 변화하는 사회구조에 부합하지 못하다는 지적이 있음.

2. 전국민취업지원제도, 내일배움카드제도 지원 현황

○ 첫째, 전국민취업지원제도는 취약계층의 고용서비스를 제공하는 것으로 한국형 실업부조 성격의 정책인데, 2020년 한 해 동안 271,330명(여성 150,970명)이 참여했음. 전국민취업지원제도(1유형, 2유형) 중 2유형의 저소득층은 6.3%(17,266명), 중장년은 2.1%(5,760명) 수준에 불과했음(<표 4> 참조).

- 전국민취업지원제도는 1유형은 청년구직활동지원금이 포함되어 상대적으로 청년층이 참여 대상이 많은 상황이나 50대 이상은 18.9%(51,349명) 정도이고, 40대는 13.2%(35,854명)에 불과했음. 전국민취업지원제도 15개 취약 계층별 지원 참여자 규모(2,675명) 자체가 적은 것도 문제이나 특수고용노동자(498명), 건설일용직(72명) 등 취약노동자 규모도 적고 청년 일자리 증가 영역인 프리랜서나 청년창업가 대상 포괄성도 낮음.⁵⁾

4) 유럽 각 나라별 직업교육훈련 운영실태는 ILO-UNESCO-WBG의 2020년 실태조사 자료 참고할 것.

5) 프리랜서 다수는 정규 교과과정 이수 필요(55.1%)나 민간 사설 교육과정 이수(41.8%) 필요성을 제기 했고, 프리랜서 활동을 위해 31.3%는 국가·민간 자격증이 필요(국가공인 자격증 17.7%, 민간자격증 13.6%)한 것으로 조사되기도 한바 있음(김종진, 2021, 한국노동사회연구소).

〈표 4〉 정부 전국민취업지원제도 유형별 적용 상황(2020년, 단위: 명)

		계	1유형	2유형			
				저소득층	특정계층	청년	중장년
계		271,330	221,734	17,266	2,675	23,895	5,760
성별	남성	120,360	100,641	7,077	853	10,374	1,415
	여성	150,970	121,093	10,189	1,822	13,521	4,345
연령별	10대	3,751	2,779	428	71	473	-
	20대	129,948	102,539	6,375	360	20,670	4
	30대	50,428	43,092	2,877	453	2,749	1,257
	40대	35,854	30,695	2,879	579	3	1,698
	50대	32,142	27,109	2,714	642	-	1,677
	60대 이상	19,207	15,520	1,993	570	-	1,124

주: "취업취약계층(저소득층, 청년, 영세 자영업자등)에게 취업지원서비스를 제공하고 저소득 구직자에게는 생계 안정을 위한 소득도 결합하여 지원하는 "한국형 실업부조"의 한 형태임. 1유형은 선발형(중위소득 50%~120% 이하 & 재산 4억이하 취업경험이 없는 청년)과 심사요건형(요건심사형 - 중위소득 50% 이하% & 재산 4억이하 취업경험이 있는 청년)으로 구분되고 2유형은 저소득층(중위소득 50%-60%), 청년(18세-34세 상관없이 참여 가능), 중장년(35세-69세 중위소득 60~100%)으로 구분됨.

자료 : 국회 환노위 이수진 의원실 자료 재구성(2021.10, 원자료 : 한국고용정보원), 이하 <표 출처 동일>.

〈표 5〉 정부 전국민취업지원제도 적용 상황 - 15개 취약 계층별(2020년, 단위: 명)

		계	노숙인	북한이탈주민	신용회복지원자	결혼이민자	결혼이민자의 외국인자녀	위기청소년	구직단념청년	여성가장	국가유공자	특수형태근로종사자	건설일용직	FTA 피해실직자	미혼모(부), 한부모	기초연금수급자	영세자영업자	영업제한·집합금지업종종사자
계		2,675	5	2	277	275	-	80	108	64	284	498	72	1	63	213	720	13
성별	남성	853	1	-	129	2	-	33	50	-	114	129	63	1	8	110	209	4
	여성	1,822	4	2	148	273	-	47	58	64	170	369	9	-	55	103	511	9
연령별	10대	71	-	-	-	-	-	68	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-
	20대	360	-	-	26	36	-	12	91	1	39	65	16	-	13	-	54	7
	30대	453	2	1	62	114	-	-	15	9	24	87	4	-	16	1	117	1
	40대	579	1	-	71	83	-	-	-	33	62	125	15	-	25	1	161	2
	50대	642	1	1	74	37	-	-	-	17	77	153	30	1	7	1	240	3
	60대이상	570	1	-	44	5	-	-	-	4	82	68	7	-	1	210	148	-

〈표 6〉 정부 국민내일배움카드 적용 상황- 유형별(2020년, 단위: 명)⁶⁾

		국민내일 배움카드 (계-⑥제 외)	① 일반 직종	② 국가 기간 산업 직종	③ 과정 평가형 훈련	④ 기업 맞춤형 훈련	⑤ 스마트 혼합 훈련	⑥ 일반고 특화 훈련	⑦ 4차 산업 혁명 인력 양성 훈련	⑧ 디지털 신기술 (K-Di gital) 훈련	⑨ 플랫폼 종사자 훈련	⑩ 찾아 가는 직업 훈련
전체		718,113	634,347	64,085	8,831	931	111,734	7,110	1,345	1,464	-	-
성별	남	262,030	208,303	42,312	4,794	721	37,260	3,990	940	970	-	-
	여	456,083	426,044	21,773	4,037	210	74,474	3,120	405	494	-	-
연령별	19세 이하	16,411	7,221	1,703	352	16	1,525	7,104	7	8	-	-
	20 ~29세	255,861	204,888	42,981	4,982	711	35,465	6	1,057	1,236	-	-
	30 ~39세	142,694	131,217	9,358	1,561	132	23,165	-	236	190	-	-
	40 ~49세	133,988	129,177	3,721	986	48	22,232	-	35	21	-	-
	50 ~59세	118,222	114,029	3,545	615	14	20,360	-	10	9	-	-
	60세 이상	50,937	47,815	2,777	335	10	8,987	-	-	-	-	-

주 : 내일배움카드 플랫폼종사자 등은 21년 추가 계정 항목.

자료 : 국회 환노위 이수진 의원실 자료 재구성(2021.10, 원자료 : 한국고용정보원).

○ 둘째, 내일배움카드는 2020년 기준 약 718,113명(21년 상반기 500,188명)이었고, 여성이 63.5%(456,083명)를 차지했고, 10대와 20대 청년층이 37.9%(272,272명)를 차지했음. 반면에 50대 이상 중고령층은 23.5%(169,159명)였으나, 60대 이상 고령층은 7%(50,937명)에 불과했음.

- 일반 직종별 지원(634,347명)을 제외한 유형별 현황을 보면 일반고 특화 훈련 7,110명, 기업맞춤형 931명 정도에 불과 했음. 특히 정부가 직업훈련 및 일자리정책으로 대대적으로 발표한 4차 산업혁명 인력 양성(1,345명)이나 디지털 신기술 K-Digital(1,464명)은 0.03%(2,809명) 수준에 불과했고, 기존 국가기간산업직종(고용정책기본법)이 8.9%(64,085명)를 차지한 것으로 확인됨.

6) '내일배움카드'는 비임금노동자나 자영업자 등에게 300~500만원 이상(최대 5년, 자부담 15%) 지원하는 제도이고 2020년 한 해 동안 내일배움카드를 통한 훈련생은 316,351명이고, 수료 취업 훈련생은 153,108명(취업을 54.2%, 중도 포기 훈련생 33,869명)이었음. 내일배움카드는 고용보험 기금 예산으로 활용되는데 2020년 사업예산은 1조 806억원(고용보험기금 9,746억원)이었음.

IV. 맺음말

- 고령화 및 산업구조와 기술발전 과정에서 일하는 방식과 직업의 형태가 다양화되고 있는 현실에서 교육훈련과 직업능력 향상 문제는 고용서비스 영역에서 중요한 정책 과제로 제기되고 있음. 특히 전통적인 임금노동자 중심의 노동정책에서 비임금노동자(독립취업자, 종속-의존적 노동자 등)로 구분되는 고용형태와 중고령층의 취약층 대상 교육훈련 문제가 사회정책 의제로 부각되고 있는 상황임.
 - 정부에서도 그동안 임금노동자 중심으로 설계되었던 교육 및 직업훈련과 관련하여, 최근 「국민평생직업능력개발법」, 「근로자직업능력개발법」, 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」 관련 법률 개정을 통해 변화하는 상황을 반영하려는 움직임을 보이고 있음.⁷⁾
- 최근 유럽연합(EU, 2020·2021)은 앞으로 의사소통과 협업이 빨라지고, 디지털경제의 확산으로 새로운 사업 모델들이 창출하고, 육체적 노동과 반복적 과업은 로봇과 자동화에 의해 대체될 것임을 강조하고 있음. 특히 취약층 자신들의 디지털 기술에 대한 자신감 부족이나 지원의 부재 등을 지적하고 있음.
 - 실제로 일부 대기업이나 공공기관에서 자사 적합형 인재양성을 위한 투자를 제외하고는 기술적응이 상대적으로 어려운 중소기업, 중장년 세대, 저임금(저학력) 노동자 등 노동취약층의 경우 학습기회가 제약되는 것임.
- 결국 변화하는 노동시장에서 새로운 교육훈련 모델을 모색하는 전략이 필요한 상황임. 이는 노동시장의 주체(일하는 시민)가 ‘이행의 이익이 되도록’(making transitions pay)하는 교육훈련 전략을 모색해야 함. 결국 기존 적극적 노동시장 정책과는 다른 노동시장 활성화 정책(activating labor market policy)을 활용하되, 생애주기 경력 모형에 따라 직업능력 향상을 공급자 중심에서 수요자 중심의 역량강화 방식으로 바뀔 필요가 있음.
 - 기존 주요 업종과 지역별 산업기반과 노동시장 특성을 고려한 숙련체계를 바탕으로 일자리를 연계하는 정책은 일정한 한계가 있음. 특히 다양한 교육훈련 프로그램을 제공하고, 양질의 일자리와 연동하는 것은 1차 노동시장에서 주로 제공되고 정부의 특화된 교육기관 선정 또는 설치, 형식적 지원(내일배움카드 등)에서 확인된바 있음.
 - 따라서 변화하는 산업구조와 기술발전 과정에서 노동시장에 대응한 직업교육이 평생학습사회라는 정책 방향과 숙련형성을 함께 모색해야 함. 향후 일자리와 노동자 교육훈련을 위해

7) 국제노동기구(ILO, 1998)는 직업훈련을 직장과 사회에서의 가치 있는 기능을 수행하는 능력을 향상시키기 위한 일련의 숙련개발 과정, 훈련 활동을 포함하는 포괄적 개념으로 규정하고 있음. 숙련은 교육, 훈련, 경험을 비롯한 개인적 차원과 조직적 차원 및 사회적 차원의 학습을 포함한 다양한 학습과정을 통해 특정한 수준의 성과를 나타내는 지적 능력을 의미함.

국가, 산업 및 지역차원에서 다양한 검토가 심도 있게 논의되어야 함.

- 첫째, 노동자 및 취약층의 직업능력향상과 역량 강화를 목표로 정부 유관 시설 및 센터 및 민간기업의 교육·훈련 프로그램을 새롭게 재구조화하여 진행하는 것임. 교육훈련의 연구개발은 국립대학교를 활용하고, 해당 교육 프로그램이 부재하거나 민간영역의 기존 인프라는 협력(MOU)을 통해 진행할 필요가 있음.
 - 국가인적자원개발컨소시엄사업의 전략분야 및 중소기업재직자를 위한 공동교육훈련장으로 운영되는 ‘공동훈련센터’(대·중·소·상생형 66개, 전략형 73개)는 전면 개편(운영방식, 산업 업종 및 참여대상 등)하여 새롭게 운영하는 것을 모색해야 함. 더불어 중소기업 노동자의 교육훈련 참여 비율에 따라 일정하게 인센티브(세액 공제)를 검토함.
- 둘째, 교육훈련센터는 단순 직업능력향상에 초점을 두지 않고, 업종과 지역과 결합한 형태로 운영되어야 그 효과성이 있음. 이를 위해서는 지역과 산업의 일자리 중장기 프로젝트와 연동되어, 노사참여형의 좋은 일자리 창출과 연계되도록 해야 함. 이와 같은 주요 사례는 스웨덴·핀란드 등 북유럽 모델 이외에도 이탈리아 밀라노 지역의 도심 일자리 프로젝트나 오스트리아 빈의 노동교육지원센터 사례를 참고할 수 있음.⁸⁾
 - 이탈리아 북부 밀라노시(130만명, 면적 181.67km²)는 2017년 새로운 공예품 개발과 도시에서의 디지털 제조업 경제를 위한 “Manifattura Milano” 행동계획을 발표했다. 이는 도시 교외에 제조 기업 투자를 지자체에서 지원(이해당사자 참여, 학교와 학생 참여 등)하는 것인데, 단순 일자리와 교육훈련만이 아니라, 도시의 좋은 일자리(노동조건 데이터 수집과 판단)를 목표로 진행된 것이 핵심임.
- 셋째, 향후 직업능력 향상과 교육훈련제도는 프랑스나 싱가포르와 같은 자기활동계좌제(직업훈련 및 자기활동) 방식으로 시민 모두를 대상으로 변경하는 것을 검토해야 함. 이는 국민 누구나 청년(만 19세 혹은 24세 등)기가 되면 교육훈련 수당(학습수당 바우처, 연간 35만원~50만원)을 지급받아 본인이 희망하는 교육훈련을 받을 수 있도록 정책 방향이 변화되어야 함.
 - 이는 기업 지원 중심의 교육훈련제도에서 탈피하여, 청년/노동자 당사자 지원 중심의 학습역량 강화로 정책을 전환하는 것임. 또한 개인의 희망과 적정 욕구에 기반한 역량 강화가 필요함. 이를 위해서는 기존 인재양성이나 민간위탁 방식의 교육훈련을 개편하고, 개별 사업체에서 청년들이 교육능력을 향상할 수 있도록 학습역량 강화에 집중하고, 이를 위한 시스템 구축(‘전환 대비 청년역량 개발과 활용 위원회(가칭)’ 설치 운영, NCS 개편 등)도 필요함.

8) 오스트리아 빈 ‘노동교육지원센터’(Arbeitsmarktservice)는 직업훈련을 담당하고 있는데, (1) 여성비율이 낮은 업종의 직업훈련과정 여성이 주되게 참여하고 있고, (2) 불이익을 받는 직업훈련 구직자나 (3) 직업훈련기간이 연장된 직업훈련생이 주요 대상임.