

고용없는 성장의 시대 : 인력양성과 직업훈련 정책의 향후 과제

제주발전연구원 연구위원 고 승 한

1. 들어가며

세계자본주의가 고도화되는 과정에서 신자유주의 시장경제체제는 더욱 공고히 되고, 국가 및 지역 간 경쟁은 날로 심해지고, 반면에 빈부격차와 사회양극화는 해소해야 할 세계적·국가적 정책과제가 되어 버렸다. 동시에 복지국가 위기는 새로운 사회정책의 쟁점이 되어 시장주의 처방의 정당성을 낳게 되었다.

그러나 2007년 이후에 불어닥친 미국의 금융위기와 서유럽 국가의 재정위기가 촉발되면서 자본주의 체제의 본질적 부작용이 세계적으로 파급되기에 이르렀다. 특히 '고용없는 성장'은 대량실업(특히 청년실업), 비정규직 양산, 소득재분배의 문제, 사회양극화의 확산 등으로 자본주의 시장질서체제의 불안을 가중시키기에 충분하였다.

자본주의 시장경제체제하에서 노동시장의 유연화 확산은 기업의 구조조정과 정리해고를 가져와 노동자를 실업상태로 내몰려 고용시장의 불안을 촉발시킨다. 그 결과 노동자들에 대한 사회복지체계에 의한 사회안전망이 잘 구축되어 있지 못하여 실업상태가 장기간 지속될 경우에는 그들의 삶의 불안정이 생존권 위협에 영향을 미친다.

이처럼 고용없는 성장의 시대에 국가는 노동자의 삶의 불안정을 극복하여 고용안정과 지속성을 확보해 나가기 위해서 적극적 노동시장 정책을 근로연계복지(work-to-welfare) 정책의 일환으로 적극 추진되고 있다. 적극적 노동시장 정책에서 가장 중요하게 인식되고 실천되는 정책 프로그램이 바로 인력양성과 직업훈련이다. 그래서 중앙정부 및 지자체는 취업 희망자들이 급격하게 변하는 노동시장과 고용환경에

능동적으로 적응하여 자신이 희망하는 일자리를 가질 수 있도록 정책적 지원사업들을 오랫동안 추진해 오고 있는 게 현실이다.

제주특별자치도는 정부 정책과 연계하여 그 동안 인력양성·직업훈련 정책사업을 추진해 오면서 청년 혹은 실업자들을 위한 직업훈련교육 기회를 마련하였고, 훈련신청자들 가운데 취업에 성공한 사례도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치도의 인력양성·직업훈련 정책에 새로운 변화가 필요하다. 왜냐하면 제주특별자치도는 국제자유도시의 비전 실현과 지방자치·분권의 선도적 모델 지역으로 혁신해 나가기 위해서는 노동과 직업훈련 정책의 변화도 함께 선행되어 나가야 할 것이다.

본 글에서는 제주지역에서 국가의 인력양성·직업훈련 정책과 연계되어 지원받은 사업들에 대한 현황을 살펴보고, 아울러 고용없는 성장 시대에 지역특성에 맞는 일자리 창출과 고용활성화를 위해서 인력양성과 직업훈련 정책사업 추진의 개선점을 제안하고자 한다.

2. 현단계 제주지역의 인력양성과 직업훈련 정책 동향¹⁾

중앙정부는 ‘고용없는 성장’ 시대에 일자리 및 고용문제를 해결해 나가기 위한 정책적 전략으로 소위 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업을 적극적으로 추진해 나가고 있다. 물론 지역맞춤형 일자리 창출 사업의 일환으로 인력양성과 직업훈련 정책도 지방자치단체 수준에서 적극적으로 추진해 나갈 것을 독려하고 있는 실정이다. 이에 제주특별자치도는 제주지역의 산업구조(특히 관광 및 서비스업) 특성을 고려하여 단기적으로 훈련사업 참여결과 취업할 수 있는 다양한 프로그램들을 운영해 오고 있다.

가. 여행고객매니저 및 콜센터 실무자 양성훈련사업

여행고객매니저 및 콜센터 실무양성 훈련사업은 제주가 관광객 1천만명 시대에 적극 부응하여 여행관련 전문 인력양성을 통해서 제주 관광산업의 새로운 도약과 관광의 질적 발전을 도모하는데 기여할 목적을 가지고 있다.

1) 제주지역의 인력양성 직업훈련 정책 동향에 대한 참고자료들은 제주특별자치도 고용센터, 경제정책과, 여성가족정책과, 인재개발원의 내부자료를 인용하였음을 밝혀둔다.

제주도가 서비스산업으로서 콜센터에 종사하는 전문인력을 잘 육성하는 일은 도내 관광산업 부문의 새로운 일자리 창출과 지역경제에 기여할 것으로 인식되고 있다. 제주지역에 전문적 콜마케터를 양성하여 이들에 대한 처우개선을 통하여 이직률 감소와 고용의 안정성을 도모할 필요도 있다.

제주여성인력개발센터가 실제로 콜센터 실무자와 여행고객매니저 양성훈련 사업을 추진해 나갔으며 수강생을 모집하여 2개의 교육훈련프로그램(콜센터 실문자 양성, 여행고객매니저 양성)을 운영하였다. 운영결과 21명 참여에 15명 수료하였고, 그 가운데 10명이 취업하는 성과를 거두었다.

무엇보다도 제주지역에서 콜센터 기업체에 근무할 수 있는 콜 마케터라는 직종이 전문직이라는 직업인식을 확산시키는 계기를 만들었고 이는 지속적 교육과 홍보의 결과로 나타났다.

나. 제주형 Green서비스 기능인력양성 고용연계 사업

고령사회의 도래와 더불어 고령층 인구의 증가, 베이비붐 세대의 퇴직 증가 등으로 말미암아 새로운 일자리 혹은 직종개발이 요구되는 노동시장의 수요에 맞추어 생활인테리어, 조경사업, 관광공예, 골프장 코스관리, 영상통신시설 수리 업종에 기능인력 양성이 필요하다. 따라서 제주형 Green서비스 기능인력양성 프로그램 운영이 요구되고 있다.

제주형 Green서비스 기능인력양성 고용연계 사업은 제주국제대학교 평생교육원, 제주관광대학교, 제주한라대학교 등의 평생교육원과 지역업체 그리고 제주사회서비스센터의 컨소시엄 형태로 추진되었다.

제주국제대학교 평생교육원은 인테리어 기능인력양성 사업을 추진하여 24명을 취업시켰고, 제주관광대학교 평생교육원에서는 조경관리 인력양성 사업으로 2명이 취업하였고, 그리고 관광 공예디자인 인력양성 사업 결과 10명이 취업하였다. 제주한라대학교의 골프장 코스관리 종사자 양성교육 사업으로 16명이 취업하게 되었다. 끝으로 제주사회서비스센터는 영상보완 통신기술(CCTV) 수리 기능인력 양성사업을 추진하여 9명을 취업시켰다.

따라서 제주형 Green서비스 기능인력양성 고용연계 사업은 제주지역의 중장년층 취업을 위한 현장 실무중심의 직업능력개발 기회를 제공하여 중장년층 취약계층에게 일자리 제공과 생활기능 서비스 제공의 효율성을 제고하는데 기여하였다.

다. 청년 맞춤형 인력양성 사업

제주지역의 다양한 특성(산업구조, 기업현황, 인력시장 등)을 고려한 청년 맞춤형 인력양성 프로그램을 통해 청년 고용활성화 및 일자리 미스매칭 문제를 해소할 필요가 있다. 특히 제주지역은 산업구조의 취약성, 대기업의 부재, 우량 중소기업의 부족 등으로 청년을 위한 양질의 일자리 창출과 고용증대에 구조적 한계를 지니고 있다.

제주특별자치도는 그런 문제점을 충분히 인식하여 2011년도부터 제주도내 대학(제주대학교, 제주국제대학교, 제주관광대학교, 제주한라대학교, 한국폴리텍대학 제주캠퍼스)에 재학하는 학생들에게 매년 4억원 상당의 예산 지원을 해 오고 있다. 이들 대학이 제공하는 교육훈련 프로그램 분야는 스마트그리드, IT융합, 문화콘텐츠, 모바일 앱, 정보기기, 세무회계, 금융투자, 자동차 정비, 인테리어디자인, 회식산업 등과 관련되어 있다. 2013년에는 11개 과정에 290명의 학생을 대상으로 4억원이 지원되었다.

라. 글로벌 인재양성·해외인턴 취업지원 사업

제주가 국제자유도시로 발전해 나가기 위해서는 국제적 마인드와 경쟁력을 갖춘 글로벌 인재 육성이 필요하다. 그래서 제주도내 대학생 및 특목고 학생들을 대상으로 영어 연수와 전문분야 기술을 습득할 기회를 제공하기 위한 사업이다.

글로벌 인재양성 해외인턴·취업지원 사업은 청년고용촉진특별법 제3조에 근거를 두어 도내 대학(교) 졸업예정자 및 졸업 후 2년 이내인 청년층 그리고 특목고 재학생을 지원대상으로 도내 대학교와 특별자치도 교육청이 사업을 주관하고 있다.

2009년부터 추진되어 온 글로벌 인재양성 해외인턴·취업지원 사업 결과를 보면, 지난 5년 동안 연수 활동에 참여하는 대상자는 거의 5~6배 증가하였고, 동시에 지원 예산도 거의 2배 증가하였다. 예컨대, 2009년에는 참여자가 19명에 1억7천만의 예산이 지원되었으나, 2013년에는 91명 참여자에 3억2천만원이 지원되었다.

해외 연수대상 국가들도 처음에는 오스트렐리아(호주) 단일 국가에 한정되었으나, 점차 다양한 국가(싱가포르, 캐나다 등)로 확대되었다. 초기에 주관기관도 제주대학교에 한정되었으나 점차 도내 여러 대학(제주관광대학교, 제주한라대학교)이 참여하게 되었다.

글로벌 인재양성 해외인턴·취업지원 사업은 제주도내 청년층 대학생과 특목고 학생들에게 글로벌 시각과 마인드 습득, 어학실력 향상, 진로탐색 및 설정, 그리고

취업기회를 제공하는 기반 조성에 기여하고 있다.

마. 중소기업체 연계 청년희망 프로젝트 사업

중소기업체 연계 청년희망 프로젝트 사업은 미취업 청년층의 고용활성화를 위해서 중소기업에 임금 일부를 지원함으로써 중소기업의 취업 유도과 인력 구인난 해소를 목적으로 하고 있다.

중소기업체 연계 청년희망 프로젝트 사업에 참여하는 지원업체는 2011년 80개 사업체에서 2013년에 124개로 늘어나 55% 증가하였다. 채용인원도 증가세를 보여 지난 3년 동안 26% 증가하였다. 사업비는 2011년에 600백만원에서 거의 150% 증가한 1,500백만원으로 늘어났다.

바. 기업체 인턴 지원 사업

기업체 인턴 지원 사업은 제주지역에 거주하는 만 15세 이상 45세 이하의 미취업 청장년층을 대상으로 직업능력개발과 기업체 취업 기회를 제공하고, 또한 중소기업체의 경영애로(특히 인건비)를 해소하고, 동시에 청장년층 미취업자의 고용활성화를 촉구하는 사업이다.

기업체 인턴 지원 사업은 2006년에 처음으로 시작하여 지난 8년 동안 인턴근무 종사자가 꾸준히 증가하여 176% 증가율을 보였다. 또한 사업비도 동 기간에 78.4% 증가하였다.

기업체 인턴 지원 사업은 청장년층의 직업능력개발을 통한 사회적응력 제고와 고용촉진 및 고용안정에 주요 역할을 하고, 아울러 중소기업체의 경영안정화에도 기여하고 있다.

사. 실업자 및 재직자 직업훈련 사업

실업자 직업훈련 사업은 제주지역의 실업자와 영세업자 등의 취업 및 창업 능력을 배양시켜 고용촉진과 고용증대를 도모하고자 하는데 있다. 그런데 실업자 직업훈련 사업 가운데 직업능력개발계좌제 훈련사업(내일배움카드제)은 전액 국비를 지원받아 추진되고 있음에도 불구하고 제주지역에서는 기대만큼 활성화되지 못하고 있다. 왜냐하면 직업훈련 참가자 자신들이 일부 훈련비를 부담하기 때문에 무료로 제공하는 직업훈련사업에 더 참여하고 있기 때문이다.

2013년도 제주지역의 실업자 및 재직자 직업훈련 사업의 성과가 <표 1>에 나타나 있다. 직업훈련 사업 가운데 가장 많은 참여와 예산 지원이 이루어지는 분야는 사업주 직업능력개발훈련 사업이다. 사업주가 근로자, 채용예정자, 구직자 등을 대상으로 직업능력개발 훈련을 실시할 경우에 훈련비 등을 지원하게 된다.

<표 1> 2013년도 제주지역 실업자 및 재직자 직업훈련 사업 실적

(단위 : 개, 명, 백만원)

구 분	기관 (과정수)	실시인원	지급액 (백만원)	비 고
직업능력개발계좌제훈련 (내일배움카드제)	22(298)	1,587	1,000	2013. 10. 기준
지역실업자훈련	20(36)	458	486	2012. 12. 기준
근로자직무능력향상훈련	-	2,699	454	2013. 11. 기준
재직자 직업능력개발훈련 (재직자내일배움카드제)	-	56	46	2013. 11. 기준
사업주 직업능력개발 훈련	-	11,767	1,211	2013. 11. 기준
총 액			3,197	

자료 : 제주특별자치도 고용센터 「내부자료」, 2013.

제주지역에도 재직자 훈련사업에는 근로자직무능력향상지원금제도, 재직자 직업능력개발훈련(재직자내일배움카드)제도, 그리고 사업주 직업능력개발훈련제도가 시행되고 있다. 먼저 근로자직무능력향상지원금제도 고용보험기금에서 전액 지원하는 국비 사업이고, 직업능력개발훈련(재직자내일배움카드) 제도는 국가가 근로자의 직무능력 향상과 경쟁력 도모를 위한 훈련비용의 일부를 국비에서 지원하고 있다.

아. 경력단절 여성 재취업 활성화 사업

여성가족부가 경력단절여성들의 재취업을 활성화하기 위한 사업을 추진해 오고 있다. 이에 따라 제주특별자치도가 고학력·경력단절·미취업 등 맞춤형 직업훈련 사업에 예산 지원을 해 오고 있다. 2013년 11월 기준으로 43개 과정에 791명이 경력단

절여성 재취업 프로그램에 참여하였고, 예산지원은 전액 국비이고 올해 2억3천6백여만원이 지원되었다. 제주여성새로일하기센터와 서귀포여성새로일하기센터가 제주지역의 고학력·경력단절·미취업 여성 대상의 직업훈련 사업을 맡아 운영해 오고 있다.

3. 향후 제주지역의 인력양성과 직업훈련 정책의 방향과 과제

제주지역의 인력양성과 직업훈련 정책은 기업, 대학, 행정 그리고 민간부문이 상호 협력 하에 다양한 노력들을 경주해 오고 있으나 일자리 창출과 고용증대의 구조적 한계로 기대에 못 미치고 있다. 물론 제주도가 고용률이 전국에서 가장 높게 나타나고 있지만 문제는 양질의 일자리 창출이다. 새로운 신성장 동력산업의 체계적 육성과 우수 인력양성에 지속적 투자를 해야 하고, 동시에 노동 및 고용시장의 변화에 능동적으로 부응하는 직업훈련 정책의 변화가 필요한 시기이다. 이러한 변화를 가속화시켜 나가기 위한 인력양성과 직업훈련 정책의 방향과 과제를 다음과 같이 적시하고자 한다.

첫째, 제주특별자치도는 향후 고용정책, 노동정책 그리고 복지정책을 상호 연계하여 일자리 창출과 고용문제를 접근해 나가는 정책 방향의 변화가 요구된다.

둘째, 제주특별자치도는 제주지역의 노동시장의 인력공급과 수요에 대해 보다 예측 가능하고 신뢰할 수 있는 인력수급 동향과 전망 분석을 꾸준히 실시해 나가야 할 것이다.

셋째, 지금까지 제주지역의 인력양성·훈련사업은 대개 단기적·산발적·단일 시점에서 추진되는 경향을 띠었지만, 향후에는 인력공급과 수요를 제대로 파악하여 노동 및 고용시장의 전체 구조적 변화를 고려하면서 추진되어야 할 것이다.

넷째, 제주지역의 인력양성·직업훈련사업은 크게 공공영역과 민간영역에서 추진되고 있다. 그런데 행정 및 공공기관(대학 등)이 설립한 교육·훈련기관(예, 인재개발원, 평생교육진흥원, 설문대여성문화센터, 주민자치센터, 도내 대학 등)이 지나친 사업 확장이나 실적 달성에 치중한 나머지 민간교육 훈련기관들의 시장을 잠식하는 측면에 주의할 필요가 있다. 공공의 인력양성·훈련 사업은 민간교육·훈련기관들과의 중복 투자나 예산 지원에 신중을 기해야 할 것이다. 다른 한편으로, 민간교육·훈

련기관들은 국가 및 지방자치단체에 대한 지나친 의존을 벗어나고, 아울러 과감한 시설투자, 우수 강사 채용, 새로운 프로그램 도입 등에 관심을 가져 민간교육훈련시장에서 경쟁력을 갖추는 자구적 노력들을 지속적으로 경주해 나가야 할 것이다.

다섯째, 제주지역의 인력양성·직업훈련 정책 혹은 사업과 관련된 다양한 기관들 간의 긴밀한 네트워크 형성이 필요하다. 그리고 이를 총괄하는 구심체 역할하는 조직이 제주특별자치도의 특정 부서가 담당해 나가야 할 것이다. 도청 내 담당 부서가 업무 부담과 전문성 부족 등으로 그 역할을 하지 못할 경우에 민간기관에 업무 위탁도 고려해 볼만 하다. 또한 향후 인력양성·직업훈련 정책 그리고 노동 및 고용정책에 대한 자문 및 심의할 수 있는 (가칭)직업능력개발 및 고용촉진위원회를 구성할 필요가 있다.

끝으로, 고용없는 성장의 시대에 제주지역의 우수 인력양성과 양질의 직업훈련사업을 종합적·체계적으로 잘 추진하고, 동시에 급변하는 노동 및 고용시장에 잘 진입할 수 있도록 법적·제도적 근거를 마련해 나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 제주특별자치도 혹은 제주특별자치도의회는 (가칭) 「제주특별자치도 인력양성 및 직업훈련 지원에 관한 조례」를 제정할 필요가 있다.

4. 나오면서

제주특별자치도는 ‘국제자유도시’라는 비전을 달성하기 위해서 자치와 분권을 앞세워 제도개선을 위한 각종 법률들을 이양해 오고 있다. 그래서 과거보다 미래에는 어느 타 시도 못지않게 ‘살기좋은’ 지역으로 거듭 나려는 총체적 노력들을 경주해 오고 있다.

제주가 안고 있는 구조적 한계(지정학적 여건, 인구규모, 산업구조, 외생적 개발의 팽배, 기술과 인재 부족 등)는 제주 성장·발전의 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 새로운 성장 동력의 부재는 우수 인재의 도외 유출, 고용흡수력의 부족, 양질의 일자리 부족 등을 초래하기 쉽다.

이러한 문제들은 제주도민, 행정, 기업, 대학, 시민사회 등의 상호 이해, 협력과 연대 그리고 위기 극복을 위한 혁신과 개혁이 전제될 때 극복해 나갈 수 있을 것이다. 특히 ‘고용없는 성장’의 시대에 일자리는 곧 복지이기 때문에 제주지역의 다양한 특

성에 적합한 일자리 창출과 고용활성화를 위해서는 인력양성과 직업훈련 정책의 새로운 패러다임 변화를 모색해 나갈 시점이다.

*** 참고문헌**

1. 제주특별자치도 고용센터 「내부자료」, 2013.
2. 제주특별자치도 경제정책과 「내부자료」, 각 년도
3. 제주특별자치도 여성가족정책과 「내부자료」, 2013
4. 제주특별자치도 인재개발원 「내부자료」, 2013