

勞 動 經 濟 論 集
 第26卷(2), 2003. 6, pp. 61~95
 © 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

일본의 직업교육·훈련제도의 특성과 최근의 변화

김 삼 수*

이 논문에서는 노동시장과의 관련하여서 일본의 직업교육훈련제도의 특성과 최근의 변화 양상 및 의의를 구명하였다. 분석 틀로서는 마스덴(D. Marsden)과 미야모토(宮本光晴)의 고용제도 모형을 이용하였다. '지적숙련 논쟁'의 검토 등을 통해 고도성장기 및 오일쇼크기에 형성된 일본의 직업교육훈련제도의 본질적 특징이 '작업능력으로서의 숙련'이 제도화되지 않은 채 OJT 중심의 기업내 훈련을 통해 직능자격제도상의 내부 승진에 의해 어느 정도 높은 수준의 다기능공으로서 기능을 형성하는 데 있음을 지적하였다. 최근의 장기 불황하에서 이러한 내부노동시장은 커다란 도전을 받고 있는데 그 변화의 방향은 내부노동시장의 붕괴가 아니다. 확대되는 외부노동시장을 자격제도의 정비에 의해 직업별 노동시장으로 정비하고 그것에 의해 내부노동시장을 유지해 나가는 정책 방향인 것을 구체적인 정책분석을 통해 밝혔다.

— 주제어: 직업교육훈련, '지적숙련', 직능자격제도, 내부노동시장, 직업별 노동시장

I. 서론 : 과제와 방법

1991년 버블 붕괴 후 일본 경제는 '잃어버린 10년'이라고 일컬어질 정도로 장기간의 불황에 빠져 있다. 특히 1998년 이후에는 명목 기준으로 마이너스 성장이 지속되고 있

투고일: 2003년 3월 31일, 심사일: 4월 1일, 심사완료일: 5월 28일.

* 서울산업대학교 경영학과 부교수(bakimss@snut.ac.kr)

다. 장기 불황하에서 장기 고용과 연공임금을 중심으로 한 기업 내부의 노동시장만으로 대응하기가 어려워졌다. 고용제도가 동요하고 재편성되고 있다. 그 키워드는 노동력의 '유동화'와 처우의 '실적주의화'이다. 희망퇴직과 출향(出向)이 증가하는 한편, 비종신고용권의 노동력 유형(파트타임, 계약사원, 파견노동, 중도채용 등)이 증가함으로써 고용형태가 다양해지고 있다. 처우에 관련해서는 능력주의적 개별관리의 심화(직능급)와 실적기준의 연봉제 도입(관리직 대상) 등에 의해 임금제도가 변화하고 있다.

장기 불황과 노동시장의 변화는 1980년대의 양호한 경제실적을 배경으로 선진 모델로 여겨져 왔던 일본의 경제시스템과 고용제도에 대한 평가를 180도 전환시키는 논의를 낳고 있다(野口悠紀男, 1995; 島田晴雄, 1994). 규제완화와 노동시장의 외부화를 통한 고용창출을 주장하는 이와 같은 논의는, 일찍이 장기 고용하에서 내부승진에 의한 내부노동시장을 근거로 일본의 고용제도의 보편성과 선진성을 주창한 고이케의 '지적숙련론'(小池和男, 1991)에 정면으로 대립하는 것이다.

이 논문은 노동시장과의 관련하여서 일본의 직업교육·훈련제도와 특징, 그리고 최근의 변화와 그 의의를 구명하는 것을 과제로 한다. 이 주제에 관해서는 이미 일본에서 통설이 되고 있는 고이케의 '지적숙련론'이 있다.¹⁾ 그의 주장의 핵심은 생산노동자가 장기 고용하에서 내부승진에 의해 폭넓고 깊은 직무 경험을 통해서 고도의 '지적숙련'을 형성해 온 것이 일본 기업의 높은 생산성의 중요한 요인이라는 것이다. 그러나 그의 이론은 두 가지 측면에서 중대한 문제가 있다. 첫째, 일본의 고용조정 특이적 사실에 반하는 문제이다. 그의 논리에 따를 경우 가장 숙련 수준이 높아야 할 고령의 (생산)노동자가 왜 맨 먼저 고용조정의 대상이 되는가를 정합적으로 설명할 수 없기 때문이다. '긴급피난적 수단'으로서가 아니라 수십 년간 지속되어 온 이와 같은 고용조정의 관행을 설명할 수 없다(金子勝, 1997: 120-121). 둘째, 그의 이론은 실제로 진행되고 있는 고용의 유동화에 의한 내부노동시장의 축소와 외부노동시장의 확대를 설명할 수 없다. 장기 고용의 합리성과 OJT의 효율성을 주장할 뿐 노동시장의 외부화 현상을 분석하지 않고 있다. 때문에 그는 외부노동시장의 확대에 대처하는 정책적 처방을 내지 못하고 있다. 둘째의 문

1) 기업내 훈련 우위의 직업훈련 및 기능형성방식에 대해서 Dore and Sako(1998)나 Crouch, Finegold and Sako(1999)도 고이케의 주장을 받아들이고 있다. 후자의 연구에서 일본은 입직훈련과 향상훈련에 있어서 '기업주도형(institutional companies)'의 직업훈련으로 유형화되고 있다. 전자의 연구도 동일한 입장인데 다만 전통적인 '국가적 이익과 효율'의 관점에서 국가의 역할이 상대적으로 강력하다는 점을 강조하고 있다.

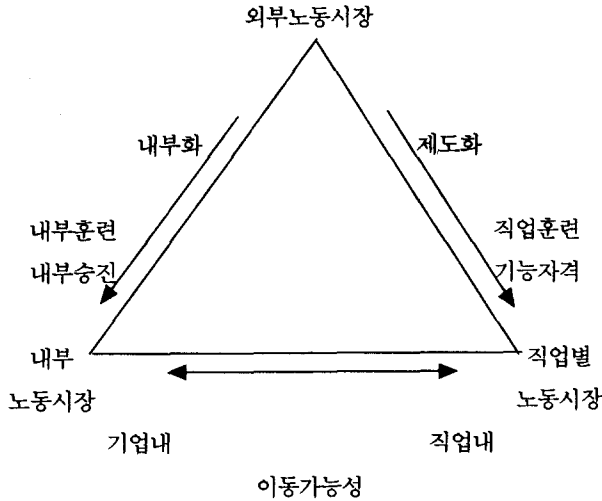
제는 버블 붕괴 후 장기 불황기에 두드러지게 된 것이지만, 첫째의 문제는 그 이전부터 줄곧 제기되어 왔던 것으로 고이케 설의 아킬레스건이다.

첫 번째 문제와 관련해서는 규제완화론자와는 전혀 다른 시각에서 고이케의 숙련론을 내재적으로 비판한 野村正實(1993: 第1章, 第3章)이 주목된다. 그는 주로 1980년대에 수행한 자신의 실증연구에 의거하여 고이케의 지적숙련론이 보전공 등 전문공의 존재를 '의도적으로' 부정함으로써 얻어진 과장된 이미지라고 주장하였다. 본론에서 상세히 설명하듯이 그의 비판의 핵심은 사실상 고이케 자신에 의해서도 수용되고 있다. 따라서 기업내 생산현장에서의 분업관계를 충분히 고려한 위에서 기능형성방식과 직업훈련제도를 재검토하여 그 특징을 명확히 할 필요가 있다.

두 번째 문제와 관련해서는 Marsden(1999)과 宮本光晴(1999)의 고용제도론이 주요한 분석틀을 제시해 준다.²⁾ 특히 宮本光晴은 고용제도에 의해서 구조화되는 노동시장의 유형을 [그림 1]과 같이 제시하여 노동시장을 국제적으로 비교할 수 있을 뿐 아니라 현재 진행되고 있는 노동시장의 구조변화를 분석할 수 있는 틀을 제시하고 있다. 그에 의하면, 일본의 노동시장은 기업내 훈련과 내부승진, 즉 '내부화'에 의해서 형성되는 내부노동시장의 전형이다. 여기까지는 모델화의 정도의 차이는 있지만 고이케의 논의와 같다. 그러나 이 그림에서는 단순히 외부노동시장만이 아니라 직업별 노동시장('독일형')이 설정되어 내부노동시장과의 상호 이행 가능성을 분석할 수 있게 되어 있다. 내부노동시장과 직업별 노동시장은 기능형성이 기업 내부에 이뤄지는가 아니면 기업 외부에서 이뤄지는가에 의해서 구분된다. 외부노동시장은 반드시 불숙련노동의 고용제도만을 의미하지는 않지만 그 내부에 기능형성이 제도화되어 있지 않은 것을 말한다. 이 모형에 따르면 내부노동시장(내부훈련과 내부승진)이 축소하면 외부노동시장의 영역이 확대되지만 그 가능성만이 있는 것이 아니다. 만일 내부노동시장의 기능형성이 '공식의 제도'가 되면 직업별노동시장으로 이행할 수 있다. 본고에서는 최근의 직업훈련제도의 변화의 성격과 의미를 분석하는 데 이 모형을 이용한다.

2) Marsden에 의하면, 본질적으로 불완전계약(incomplete contract)이 될 수밖에 없는 노동시장의 보완책으로서 고용규칙이 필수불가결하다. 고용규칙은 직무의 구성방법(생산적 방법 대 훈련적 방법)과 노동자에 대한 직무의 할당방식(과업 중심 대 기능 중심)으로 구성되는데 이러한 규칙의 조합에 의해 4종류의 고용제도가 유형화된다. 일본의 경우는 생산적 방법에 의한 직무구성과 기능 중심의 직무할당을 취하는 '직능등급' 규칙('competence rank' rule)의 고용제도로써 유형화되고 있다(Chapter 2). 여기에서 직능등급 규칙이란 '직능자적 제도'를 의미한다.

(그림 1) 노동시장의 유형



자료 : 宮本光晴(1999: 151).

서술 순서는 다음과 같다. 제II장에서는 공공직업훈련을 비롯한 공공적인 직업훈련정책이 기업내 훈련지원 중심으로 전환한 과정을 살펴보고, 기업내 훈련 중심의 직업·교육훈련제도의 주요 내용을 밝힌다. 제도의 설명에 있어서는 '지적숙련' 논쟁의 성과에 의하여 전문공이나 현장감독층의 기능형성까지도 포괄하도록 한다. 그리고 일본의 특징적인 고용제도인 '기능자격제도'가 기업내에서의 기능형성에 대해서 갖는 의미를 살펴본다. 이 장에서의 서술은 대체로 장기 불황 이전의 시기를 대상으로 한다. 제III장에서는 장기 불황과 노동시장의 변화 양상을 살펴본 후 고용의 유동화와 노동시장의 수급구조의 불균형에 대응하여 전개되고 있는 직업·교육훈련정책을 내용을 분석한다. 직업능력개발계획(5개년)과 관련 정책보고서, 그리고 구체적으로 시행되고 있는 정책의 내용과 성격을 살펴본다. 그리고 기업내 훈련의 양상을 몇 가지 대표적인 실태조사를 소재로 하여 살펴본다. 제IV장에서는 현 단계에서의 일본의 직업·교육훈련제도의 특징을 현장에서의 분업관계와 기능자격제도의 관점에서 분석한다. 그리고 최근의 변화의 성격을 제도적 관점에서 구명한다. 마지막으로 제V장에서는 이상의 논의를 일본의 직업교육훈련의 제도적 특징을 중심으로 간단히 요약·전망하고, 우리나라의 관련 정책에 대한 약간의 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 일본의 직업교육훈련제도

1. 직업교육훈련정책의 전개와 공공직업훈련

가. 공공직업훈련

일본에서 기능자 양성을 중시하는 직업훈련정책은 1958년의 직업훈련법 제정에 의해서 개시되었다. 중졸자를 대상으로 한 공공양성훈련과 기업내 양성공제도(‘사업내인정훈련’)³⁾를 중심으로 하는 훈련체계였다. 고교진학률의 상승에 대응하여 이루어진 1969년 개정법은 훈련의 중심을 중졸자 양성훈련(I류)에서 고졸자 양성훈련(II류; 1년 코스)으로 전환시켰다.

그러나 신규 고졸자를 대상으로 한 양성훈련도 공공훈련이나 인정훈련 모두 1976년 이후 대폭 감소하여 계획에 차질을 빚게 되었다.⁴⁾ 훈련기간을 단축하거나 인정훈련의 기준을 탄력화하는 보완조치가 취해졌지만 감소정향은 수그러들지 않았다. 결국 1978년의 법 개정으로 인해 공적인 직업훈련은 종래의 양성훈련 중심에서 재직 성인노동자와 이·전직자를 대상으로 한 ‘기업내 훈련’(향상훈련)과 직업능력재개발훈련에 대한 지원을 중시하는 정책으로 전환하게 되었다. 특히 제1차 석유 위기를 계기로 성립한 고용보험법(1974년 제정; 종전의 실업보험법을 명칭 변경하여 개정된 형태로 제정됨)에 의해 도입된 능력개발사업은 재직자나 이·전직자를 중점 대상으로 하여 운용됨으로써 이러한 전환을 촉진하였다. 다양화하는 직업훈련 수요에 대응하기 위해 ‘법정 직업훈련’이라는 용어가 ‘준직훈련’으로 바뀌고 공공훈련은 양성훈련, 향상훈련, 능력재개발훈련의 세

3) 인정훈련이란 민간훈련기관이 시행하는 훈련과정이 법정 기준을 충족하면, 노동성의 인정을 받아 공적인 지원을 받게 되는 제도이다. 특히 중소기업이나 그 단체가 행하는 경우 그 비용의 과반을 지방정부나 중앙정부로부터 보조받는다.

4) 1971년에 책정된 제1차 직업훈련기본계획(1971~75년)은 기업내 양성훈련을 중심으로 그 규모를 5년간에 3배로 증가시키는 계획을 세웠다. 이와 같이 기업내 양성훈련에 중점이 두어진 특징에 주목하여 泉輝孝(1989: 24)는 이 개정법이 서독의 훈련제도를 모델로 한 것으로 파악하고 있다. 즉 중학이나 고교를 졸업하고 적어도 기능계 직종에 취직하려고 하는 자는 스스로 양성훈련을 받도록 하는 사회관행을 만드는 것을 목표로 했다고 한다.

종류로 체계화되었다. 그리고 직업훈련법의 신법으로서 제정된 1985년의 '직업능력개발 촉진법'은 '생애직업능력개발'을 이념으로 하는 것이었지만 본질적으로 1978년에 개정된 구법의 연장선상에 있는 것이었다. 사업주가 행하는 기업내 훈련에 대한 지원을 직업훈련정책의 제1 과제임을 명확히 하고, 직업훈련 기준을 기업의 필요에 대응할 수 있도록 크게 탄력화했기 때문이다(高梨昌, 1995: 521, 538-539; 田中萬年, 1996).

위에서 살펴본 바와 같이 1974년 고용보험법 제정을 계기로 직업훈련에 관한 공공정책은 공공훈련 중심에서 기업내 훈련에 대한 지원으로 그 중심이 이동하고, 훈련대상을 기준으로 보면 입직 전의 양성훈련에서 재직자나 이·전직자에 대한 향상훈련과 직업능력개발정책으로 전환하였다. 이러한 정책의 전환은 공공직업훈련의 실시 상황의 변화와 긴밀히 대응하면서 전개되었다.⁵⁾

나. 기능검정제도

1958년의 직업훈련법에 의해 정부의 기능검정제도가 도입되었다. 검정 직종은 주로 제조업에 한정되며, 1980년대 중엽에는 130여 종에 이르고 있다. 자격의 종류로는 기능사 3급(기능사보), 기능사 특급도 있지만 기능사 2급, 기능사 1급이 중심이다.

전국에서 통일적으로 실시되어 국가(노동성 대신)에 의해서 공인되는 기능검정제도는 원래 서독의 마이스터 제도를 모델로 하여 주로 '일반적 숙련' 직종에 한정하여 도입되었다. 그러나 일본의 경우 서독과 달리 시험에 합격했다고 하여 특전이 있는 것도 아니며, 취직에 있어서 자격요건이 되지도 않는다. 다시 말하면 기능자격이 고용의 전제조건이 아니며, 고용에 직접 연결되는 것이 아니다. 또 일본의 대기업에서 기능자격을 취득은 사내 직능자격제도에서 승격의 요건이 되지도 않는다. 그럼에도 불구하고 기능검정 수험자는 그간 크게 증가하였다. 중소기업은 물론이고 기업특수숙련이 존재하는 대기업에서도 기능 검정을 장려하고 있다. 기능시험준비를 위해 원리와 이론을 공부하는 것 자체가 Off-JT로서 기능향상에 도움이 된다고 판단하기 때문이다(小池和男, 1997: 88-91).

이와는 별도로 1985년에는 '사내검정제도'가 도입되었다. 이 사내검정제도는 사업주 또는 사업주 단체가 도입하는 사내검정 가운데 일정한 기준에 적합한 것을 노동대신이

5) 1970~80년대의 공공직업훈련의 구체적 실태에 대해서는 藤村博之(1987), 泉輝孝(1986), 김삼수(1992: 189-190)를 참조할 것.

인정하는 제도이다. 이 제도는 '기업특수숙련' 부분이 어느 정도 존재하기 때문에 정부의 기능검정이 어려운 부분에 적용된다고 생각된다. 그렇기 때문인지 제도 도입 이후 그다지 크게 보급되고 있지 못하고 있다. 도입된 지 14년이 지난 1999년 현재 36개 사업주(단체 포함) 146개 직종에 대해서 인정되고 있는 데 불과하다(厚生労働省 監修, 2000: 327).

2. 직업교육훈련제도

가. 학교교육과 신규고졸자 시장의 제도화

1) 학교와 직업교육

직업훈련의 전제로서 학교교육은 중요하다. 주지하다시피 일본에서는 1947년의 학제 개혁에 의해 6·3·3·4제의 단선형 교육제도가 도입되어 중학교까지의 9년(6·3제)을 의무교육으로 하고 있다. 직업교육훈련과 관련하여 일본의 학교교육의 중요한 특징은 다음과 같다.

첫째, 단선형 교육제도하에서 고교진학률이 급상승함에 따라 1960년대 후반에 고졸 생산직 노동자(남자)의 입직자가 중졸자의 그것을 상회하게 되었다(고교진학률 1960년대 중반 70%, 1970년대 중반 90%). 이에 따라 생산직 노동자의 공급의 주력이 중졸자에서 고졸자로 바뀌게 되었다(小杉禮子, 1998: 15; 小池和男, 1997: 126).

둘째, 고등학교 재학자의 보통과(general courses)와 직업과(vocational courses)의 배분을 보면 보통과 지향성이 매우 높다. 고등교육기관(대학 및 단기대학) 진학을 전제로 하는 고교교육이다(小杉禮子, 1998: 15). 직업과의 경우 실무교육 위주이기는 하지만 전문화되어 있기보다는 '포괄적인' 내용의 교육이 이루어지고 있다. 졸업자는 국가의 기능자격을 취득하도록 장려되는데 그들이 주로 취직하는 지역노동시장에서 기능자격은— 일부 산업안전상 채용이 의무화되어 있는 직종을 제외하고는— 취직 요건이 되지 않는다(Dore and Sako, 1998: 54).

이외에 직업교육을 담당하는 학교로서 고등전문학교와 전문학교가 있다. 공업기술자(technician)의 기술교육을 목적으로 1961년에 도입된 고등전문학교(중졸자를 대상으로 5년 또는 5년 반)는 도입 초기부터 그다지 확대되지 않고 있다. 이에 비해 1976년에 도입된 전문학교는 고졸자의 대학 진학 희망이 누그러들지 않은 데다 산업의 정보화와 서

비스화가 급속히 진행되는 상황을 배경으로 크게 증가하였다. 재학생수가 1976년의 13만여 명에서 1989년에는 74만여 명으로 늘었다(T. Ishikawa, 1991 : 9-10).⁶⁾

이 가운데 특히 중요한 것은 고졸자의 블루칼라화이다. 이에 따라 ‘대졸=전문사무직·기술직’, ‘고졸=일반사무직·기술보조직’, ‘중졸=현장작업직’이라는 종래의 ‘학력별 노동시장’이 붕괴되었다. 직종이나 학력의 구분 없이 통일적인 적능자격제도를 중추로 한 고용제도는 화이트칼라 지향성을 가진 고졸 생산직 노동자를 포섭하기 위한 제도로 도입되었다(佐口和郎, 1990 : 210-212).

2) 신규고졸자 시장의 제도화

블루칼라 공급의 주력이 된 고졸자의 취직은 1970년대 이래 학교와 기업 간의 ‘장기적인 실적관계’에 의해 제도화되어 왔다. 이 제도하에서 취직과 채용은 직업안정법하에서 무료의 취업알선이 인정되는 학교와 기업 사이의 직접적인 관계를 통해 이뤄진다. 직업안정소의 기능은 선고(選考)의 시기나 구인 내용의 적정 여부를 확인하는 데 머무른다(菅山眞次, 1998 : 13-14).⁷⁾ 구체적인 취직 메커니즘은 다음과 같다.

신규 고졸자의 구인은 기업이 개별적으로 학생을 접촉하지 않고 직업안정소를 경유하여 고교에 구인표를 배부함으로써 개시된다. 학생은 학교에 모여진 구인표의 틀 내에서 진로지도를 통해 지원할 기업(수험기업)을 정하고 학교가 선발하여 기업에 추천한다. 학생 1인에 대해 하나의 기업만을 추천한다(‘1인1사제’). 교내의 조정이나 선발에 있어서는 공평을 기하기 위해 학업성적이나 출석률 등 객관적 기준이 중시된다. 취직 협정에 정한 해금일(解禁日)에 일제히 채용시험을 치른다. 실패할 경우 희망의 변경에 의해 취직지도가 다시 이뤄지지만, 불합격은 드물다. 특히 과거에 실적이 있는 특정 학교의 추천자는 불합격되는 일이 거의 없다. 실적관계가 형성되어 있는 곳에서는 단지 구인표의 배포만이 아니라 기업과 학교 간의 정보교환이 이루어지고 상호신뢰에 기초한 거래가 이루어진다(荻谷剛彦, 1991 : 제2장).

6) 전수학교는 중졸자를 대상으로 한 고등과정(‘고등전수학교’), 고졸자를 대상으로 한 전문과정(‘전문학교’), 자격 조건이 없는 일반과정의 세 종류가 있다. 주로 사립이며, 전문 과정이 중심이다.

7) 노동성이 종래 신규 중졸자에 대해서 행했던 것과 같은 취직알선을 독점하려는 시도가 좌절되는 가운데 공공직업안정소의 기능이 후퇴하고 기업과 학교의 직접적인 관계로 제도화되었다. 그러나 고졸자의 취직 결정 메커니즘도 1950년대에 ‘학교졸업=취직’이라는 관행을 만든 중졸자의 경우와 본질적으로 동일하다(菅山眞次, 1998 : 10-12).

일본의 기업은 신규 학졸자를 우선적으로 일괄 채용하고, 신규 학졸자의 노동시장은 학교의 취직지도에 의해 제도화되어 있다. 기업과 학교 간의 장기적인 실적관계가 노동의 질과 양을 제어하는 기능을 한다. 특정 기업과 장기적 거래관계에 있는 학교는 관행상 지정 학교로서의 지위를 갖는다(指定學校制). 졸업 예정자는 이미 졸업 이전에 학교를 통해 취직을 결정하게 된다. 추천이 '1인1사주의'를 취하기 때문에 취업 선택의 '자유'가 억제되지만 취직의 '확실성'이 보장되는 장점이 있다.

나. 기업내훈련

1) 직장훈련(OJT)

제도화된 노동시장을 통해 채용한 신규 학졸자(고졸)에 대해 일본의 기업은 Off-JT와 OJT를 결합한 기업내 훈련에 의해서 기능을 육성한다. OJT가 효율적인 훈련방식으로서 정착된 것은 고도성장기—특히 1960년대 중반 이후—와 석유 위기를 통해서였다. OJT의 훈련방식에 대한 그의 실증연구를 체계화한 小池和男(1991)을 중심으로 이를 살펴보고자 한다.⁸⁾

그에 의하면 OJT는 어떤 직무의 수행이 관련하는 다음의 직무를 위한 훈련이 될 때 효율적이 된다. 때문에 쉬운 일에서부터 시작하여 그것과 관련이 깊고 좀더 어려운 직무에 이르는 직무군이 형성된다. 이러한 일련의 직무군을 커리어(career)라 하는데 커리어는 주로 기업내에서 전개되는 특징이 있다. 동일한 직장내의 직무순환과 또는 인근 직장으로의 이동(일시적 '유원' 등)이 중요한 훈련방법이다. 그리고 이렇게 형성된 기능은 많은 기업에서 직능등급제를 매개로 하여 승진·승격에 반영되고 그 승격을 전후로 하여 Off-JT가 추가된다. OJT에 의한 기능형성은 직장집단의 관행에 기초하여 이루어지는데 거기에서 주도적인 역할을 하는 것은 직장이나 반장의 현장감독자이다. 현장감독자는 당해 직장의 작업원 개개인의 기능을 판정하여 작성하는 '기능표'를 이용하여 작업자가 직장내의 모든 직무에 숙달되도록 기능을 육성한다. 그러한 면에서 경험의 폭이 넓은

8) 이하, 小池和男의 OJT론에 대한 상세한 소개 및 분석은 김삼수(1992)를 참조할 것. 久本憲夫(1998: 182, 188-189)에 의하면 OJT시스템이 정착하는 데는 노동력의 부족하에서 고졸로의 학력 대체와 그에 따른 중졸자 양성공제도의 쇠퇴, 공직신분차별의 철폐와 인사처우제도의 변화, 그리고 장기적 고용의 정착 등의 조건이 필요했다. 이러한 조건이 충족되는 1960년대 중반 이후에 기업 레벨에서는 기업내 교육에서 현장교육이 중심적인 위치를 차지하게 되었다. 그리고 현장교육의 정책으로서 '다능공화'가 전면에 등장하게 되었다.

‘다능공’이 육성된다.

그의 OJT론은 되려나 피오르의 내부노동시장론을 계승한 것으로서 기업특수훈련의 궁극적인 요인을 OJT를 통해 기업내에서 전개되는 커리어와 커리어의 구성방식에서 찾고 있는 데 그 특징이 있다. 노동자의 커리어의 전개야말로 기업마다 특유하기 때문에 기업특수훈련의 근본 원인이다. 그는 더 나아가 단순한 다능공을 넘어선 고도의 ‘지적숙련’을 형성하는 데 OJT가 가장 효율적이며,⁹⁾ 일본의 생산현장에서는 그것이 실현되고 있다고 주장한다.

2) 직장의 훈련(Off-JT)과 사내양성공제도

일본의 산업에서 실시되는 직장의 훈련(Off-JT)의 유형은 다음과 같다(小池和男, 1997: 第4章).

- 미경험자에 대해서:

(ㄱ) 입직 전의 Off-JT(장기의 기업의 코스): 장기의 공공직업훈련

(ㄴ) 입직시의 코스

(ㄴ)-a : 단기코스(입사 안내 정도의 도입 교육)

(ㄴ)-b; 장기코스 ;

· 중졸자 기업내 양성훈련(3-4년)

· 고졸자 기업내 양성훈련(1년)

- 재직자에 대해서;

(ㄷ) 단기코스 : 근속 기간중에 반년 또는 수년 간격으로 2일에서 1주간 정도. 대기업에서는 주로 사내코스, 중소기업에서는 주로 사외코스.

(ㄹ) 장기코스

(ㄹ)-a: 사내코스; 주로 선발된 소수, 특히 감독자 후보나 관리직 후보에 대한 수개월간의 코스

(ㄹ)-b: 사외코스; 기업이 국내외의 비즈니스스쿨에 파견하거나 자신이 취학하는 코스

9) Off-JT에 비해 비용이 적게 들고, 훈련방법으로서 구체적이고 개별적이어서 효율적이며, 또 기능·기술의 핵심인 암묵지를 잘 전달할 수 있다는 것이다.

기업내 Off-JT로서는 (L)이하의 코스가 이용된다. 고이케(小池和男)는 일본 기업의 숙련형성은 OJT를 중심으로 하여 (C)의 초단기 Off-JT에 의해 보완된다고 주장한다. 2일 내지 1주일 정도의 초단기 Off-JT는 기업에서의 직무경험을 정리하고 이론화하여 문제를 정리하는 데 도움이 된다. 그러나 그에 의하면 그것은 고도의 숙련('지적숙련') 형성에 필수조건이 아니며, 단지 보완적 역할에 머무른다.

이에 대해서 野村正實(1993a)는 전술한 바와 같이 고이케의 조사가 의도적으로 전문공('준직접부문')과 생산노동자(직접부문)의 숙련형성 방식과 숙련의 질적 차이를 고려하고 있지 않다고 비판하였다. 그들 사이에 전개된 논쟁에 대해서는 후술하겠지만 우선 보전공 등의 전문공과 현장감독자의 기능형성에 관련하여 기업내 양성공제도와 장기간의 Off-JT의 역할이 결코 무시할 수 없을 정도로 크다는 점을 지적하고 싶다.

입직자에 대한 전통적인 기업내 양성코스인 (L)-b의 유형은 현장의 핵심노동자를 양성하는 것을 목적으로 하여 도입되었다. 중졸자의 경우는 1960년 전후가 그 전성기였는데 이 코스의 출신자들은 핵심적인 기계설비가 설치되어 있는 직접부문의 직장(현장), 그리고 지그(jig)·공구 및 보전 부문의 직장에 주로 배치되었다. 전자의 경우에는 장래 현장감독자로 승진될 가능성이 매우 높다(上野隆幸, 2000).

한편 고교진학률의 상승에 따라 1970년대 들어 도입되어 중점이 두어 진 고졸자를 대상으로 한 사내양성훈련은 1976년 이후 크게 감소하였지만 대부분의 코스가 보전공과 지그·공구공 등의 양성코스에 한정되었다(大木榮一, 1998: 212). 이 사실은 이 코스가 고졸자를 대상으로 전문공을 양성하는 역할을 하고 있다는 것을 의미한다. 보전공(개선반)의 기능에 대한 거의 유일한 연구인 野村正實(1993b: 124-125, 131)에 의하면, 보전부문의 멤버는 대부분 기업내 양성학교와 공업계 고교 출신이며, 재직자에 대해서도 중견기능원을 대상으로 240시간 정도의 상당히 긴 시간의 교육이 행해지고 있다.

이상의 사실을 고려하여 직종별·계층별 Off-JT의 실시상황을 정리하면 다음과 같다. 전문공의 기능훈련에는 입직 전의 장기간의 기업내 양성코스의 역할이 매우 크며, 그들 재직자에 대해서도 상당히 장기간의 Off-JT가 실시되고 있다. 그리고 현장감독자의 기능형성에 있어서도 — 적어도 1960년대까지는 — 그 후보자 양성에 있어서 중졸자를 대상으로 한 기업내 양성공제도가 중요한 역할을 하였다. 1970년대 이후 감독자 후보 양성에 있어서 그 역할이 감소한 것은 물론이지만 현장작업자 출신(고졸)으로서 내부승진에 의해 발탁되는 승격 후보자에게는 '계층별 교육'의 일환으로서 상당히 장기간의 훈련((C)-a)이 실시된다. 생산관리, 품질관리 등 기술적인 면과 부하의 통솔 등 노무관리의

면에서 교육이 이루어진다. 상급감 독직일수록 훈련기간이 길다(野村正實, 1993b: 132-133). 이에 비해 직접부문의 생산노동자(신규고졸자)는 고이케가 말하는 대로 입직 초기 단기간(2주간 정도)의 오리엔테이션 후에 곧바로 현장에 배치되어 OJT를 중심으로 단기 Off-JT에 의해서 보완되면서 기능이 형성된다.

다. 직능자격제도와 내부노동시장

직능자격제도는 크게 보아 '일반종업원직능-중간관리직능-관리직능'으로 구성되는 수직적인 직능등급으로 구성되고, 각 직능별로 그 등급이 더욱 세분화된다. 예컨대 1등급에서 9등급으로 구분된다.¹⁰⁾ 신규 고졸자에게 일반종업원직능의 1등급(기능직종 또는 사무직종)이 부여되면, 신규 대졸자에게는 일반 종업원직능의 2등급이 부여되는 정도의 차이가 있을 뿐, 직종이나 학력에 따라 차이가 없이 공통적으로 적용되는 직능시스템에 의거해 승진해 간다. 블루칼라나 화이트칼라를 구분하지 않고, 혹은 직종의 구분을 하지 않고 기업측이 설정하는 '직능'이라는 공통의 기준에 의해 내부를 통합하는 제도이다. 직능자격제도는 다음과 같은 점에서 일본의 기능형성 방식에 중요한 영향을 미친다.

첫째, Marsden(1999)이 지적하는 것처럼, 생산측(기업)의 필요에 따라서 직무를 구성하고, 기업이 요구하는 기능 중심으로 종업원을 배치한다. 직무 편성과 직무 할당이 모두 기업 중심으로 이루어지는 기업측에 매우 유리한 시스템이다.

둘째, 좀더 구체적으로 종업원의 직무능력(직능)은 기업이 설정하는 '직능등급'으로서 규칙화된다. '직무시스템'이 아니라 '등급시스템(rank system)'이다. 이 직능 등급에 따라 결정되는 임금(직능급)은 실제로 수행하는 직무로부터 임금을 분리하는 역할을 한다. 그리고 직무등급상의 승진(승격)은 직위상의 승진의 필요조건이 됨으로써 직능등급이 직위로부터 분리된다. 직무등급상의 승격은 직위 승진을 위한 사내 자격이 될 뿐이다. 이 두 가지 분리에 의해서 기업내에서 직무 편성의 유연성이 보장된다(宮本光晴, 1999: 79-84).

셋째, 승격에 직접적으로 연결되는 직무등급상의 승진은 종업원의 직무(수행) 능력에 대한 개인별 평가(사정: 査定)를 기초로 이뤄진다. 그러한 의미에서 능력시스템(competence

10) 직능자격제도는 고도 성장기에 노동력 부족에 의해 피라미드형 노동력 구성이 붕괴됨에 따라 발생하는 임금상승에 대응하여 연공서열제를 수정하기 위한 능력주의 관리의 일환으로 1960년대 말에 도입되고, 오일쇼크 이후 더욱 정치화된 형태로 일본의 대기업에서 널리 보급되었다. 임금, 고용, 승진, 훈련 등 고용제도의 중추를 이루었다.

system)이다.

넷째, 이러한 직능제도가 유효하게 기능하는 데는 고용의 지속이 암묵적 전제로서 필요하다. 직능등급상의 승진을 목표로 한 종업원의 노력이나 능력향상이 필수불가결하기 때문이다(宮本光晴, 1999: 108). 직능자격제도는 본질적으로 '장기결재형'의 평가·보수 시스템이다. 실제로 수행하는 일에 대해 보수가 직접적으로 대응하지는 않기 때문이다.

이와 같이 유연한 직무 편성을 특징으로 하는 직능자격제도에 의해서 '직능형' 내부노동시장이 형성된다. 노동자는 사회적인 기능자격을 취득이 고용의 전제조건이 되지 아니하는 일괄채용방식에 의해 기업에 입사한 후 이 사내자격제도에 의거해 직무수행능력이 평가된다. 그 평가에 의거한 직능등급상의 내부승진(승격)을 통해 기업내에서 커리어가 전개된다.

3. '지적숙련' 논쟁

전술한 바와 같이 고이케의 숙련론은 현장 생산노동자의 기능을 다능공(다기능공)을 넘어선 OJT의 효율성에 기초한 지적숙련이라고 하는 데 그 특징이 있다. 실증적 근거는 현장에서 이용되는 '기능표'의 역할에 있다. 그에 의하면 기능표는 <표 1>에서 보는 것처럼 2매 1조로서 작업자 개개인의 '경험의 폭'(보통의 작업능력)만이 아니라 '경험의 깊이'(보통과 다른 작업능력; 변화와 이상에 대한 대응)를 측정한다. 기능표는 예컨대 3개월마다 개정되고, 매년의 정기승급과 수년마다의 승격(또는 승진)시에 중요한 참고자료가 된다. 그러한 점에서 현장감독자(직장)의 자의성이 배제되고 기능을 촉진하는 중요한 수단이 된다. 직장의 작업자가 불량이나 기계의 고장에 대한 대처 등 '보통과 다른 작업'을 기술자에게만 맡기지 않고 공동으로 행하는 '통합방식'에 의해 형성되는 기능노동자의 숙련을 그는 '지적숙련'이라고 한다. 기술자의 일부 직무를 담당할 정도의 기능수준이라는 것이다. 지적숙련이야말로 일본 생산현장의 높은 생산성을 낳는 요인이라고 주장하고 있다. 이에 비해 '보통과 다른 작업'을 기술자에게 맡기는 분업방식을 '분리방식'이라 한다(小池和男, 1997: 68-74).

고이케의 지적숙련론에 대해서는 역시 전술한 바와 같이 노무라(野村正實, 1993a)의 비판이 제기되었다. '지적숙련'과 OJT의 역할이 과장되었다는 것이다. 그의 비판의 핵심은 고이케가 기술자, 준직접노동자, 직접생산노동자의 분업관계 가운데 보전, 검사, 금형제작 등을 포함한 공기부문(工機部門; 준직접부문)의 전문공의 역할을 실증 대상에서 의

〈표 1〉 기능표

	보통의 작업				보통과 다른 작업			
	담당 1	담당 2	담당 3	담당 4	방법전환 1	방법전환 2	이상의 대응1	이상의 대응2
安 部	c	c	b	-	c	-	c	-
伊 藤	c	c	b	a	-	c	b	b
宇 部	b	b	b	a	b	b	b	a
江 藤	a	a	b	a	a	b	b	a

주: a) 담당자가 결근했을 때 임시로 할 수 있음.

b) 혼자 담당직무를 수행할 수 있음.

c) 타인에게 가르칠 수 있음.

자료: 小池和男(1991: 73-74).

도적으로 배제하고 있다는 데 있다. 생산현장에서의 숙련의 성격과 형성방법에 관련된 그의 비판의 요점은 다음과 같다.

첫째, 전문공이 현장 개선의 과정에서 기술자와 현장감독자를 매개하는 형태로 커다란 역할을 한다(예컨대 라인의 개시, 모델 변경에 수반하는 라인의 변경, 기계설비의 개량 개선 등). 그러나 이러한 전문공이나 기술자(설계 및 생산기술) 등이 행하는 생산성에 대한 기여가 정당하게 고려되고 있지 않다. 더 나아가 현장의 직접생산노동자에게 이양되는 것은 전문공의 일상적인 업무 가운데 비교적 쉬운 것—예컨대 부품공급, 로봇의 트러블복원(‘チョコ停’), 간단한 점검(‘ボカヨケ’) 등—에 한정된다. 자동차산업의 조립공정은 본질적으로 단순노동의 ‘저위다능공’ 위주이다. 다른 직장의 경우에도 기껏해야 “저위다능공 플러스 중위다능공”에 불과하다. 예컨대, 대량생산형의 조립직장에서 설비의 보전, 고도의 검사, 고도의 작업방법(순서) 변경, 지그·공구의 개선 등은 직접생산노동자가 담당할 수 없다. 보전공이나 검사공 등의 전문공의 숙련형성에는 직접생산노동자의 경우보다 훨씬 긴 장기의 Off-JT가 필수불가결하다.

둘째, 직접생산노동자의 커리어는 대부분의 경우 그 정점이 현장감독자인데, 그 감독자에 요구되는 기능은 노무관리, 생산관리, 품질관리, 원가관리 개선 등에 관련된 것으로 보전공의 기능과는 질적으로 다르다. 기계설비의 보전은 전적으로 보전공의 역할이다. 그런데다 현장감독자로 승진되는 자는 매우 한정되어 있다는 점에서 고이케의 커리어론은 또한 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 현장에서의 커다란 개선은 거의 대부분 전문공이나 감독자, 또는 전문공으로 구성되는 개선반에 의해서 이루어진다. 직접생산노동

자의 개선은 사소한 것에 불과하다(野村正實, 1993a: 第1章).

그 후 고이케의 비판적 답변, 노무라의 재비판 등을 수반하는 논쟁이 전개되었다.¹¹⁾ 이 논쟁은 기업별조합, 연공임금, 기업별노조의 기능까지도 포함하는 광범한 논점이 제기되고 있지만 논쟁의 핵심은 숙련에 대한 이해이다. 필자는 전문공의 숙련의 성격과 형성방식은 직접생산노동자와 이질적이라고 하는 노무라의 견해에 대해서 기본적으로 동의한다. 전문공이나 현장감독자의 기능과 훈련에 대한 앞에서의 본고의 서술은 이러한 노무라의 비판적 견해를 반영하여 서술한 것이다. 그러나 그의 비판에도 불구하고 중요한 것은 다음의 두 가지 문제에 관련된 사실이다.

① 직접부문의 생산노동자의 기능수준을 어떻게 평가할 것인가? 이 문제와 관련하여 노무라 씨 자신도 대기업 남성이라는 조건부로 국제비교적으로 보아 상대적으로 높은 수준에 있음을 인정하고 있다. '저위다능공화 플러스 중위다능공'이라고 할 때의 중위다능공이 어떻게 육성되는가 하는 문제가 남는다(石田光男, 1996: 237).

② 현장감독자의 기능을 어떻게 평가할 것인가? 직접부문의 현장감독자는 전형적인 다능공으로서 부하 작업자에 대해서 OJT를 지도할 수 있는 자이다. 노무라는 직접생산자와 전문공의 기능상의 단절성을 강조하면서도, "고도의 작업준비 변경은 현장감독자나 전문공이 행하고 있다. 지그·공구의 개선은 전문공이 행하고 있다"고 서술하고 있다. 현장감독자와 전문공 사이에 기능상 중복되는 부분이 있음을 인정하고 있는 셈이다(佐口和郎, 1995: 74).

이 두 가지 사실은 생산현장에서 사실상 일정한 정도 전문공과의 분업에 의한 숙련형성—고이케 식으로 표현하면 '통합방식'—이 이루어지고 있음을 시사한다. 본질적으로 중요한 것은 생산현장에서의 이와 같은 분업을 가능하게 하는 제도적 메커니즘을 구명하는 일이다. 이것은 제IV장에서 살펴볼 것이다.

11) 노무라는 최근 고이케의 기능표—그 중에서 특히 '보통과 다른 작업'을 확인하는 부분—가 실제로 현장에서 이용되고 있는 것과는 달리 자신의 판단에 의해서 철저히 추상화되고, 더 나아가 '창작된 것'이라는 점에서 그 실증적 근거 자체를 문제시하고 있다(野村正實, 2000). 이에 대한 본격적인 반론은 없지만 우선 村松久良光(2002: 48)을 참조할 것.

Ⅲ. 직업교육훈련제도의 최근의 변화 양상

1. 변화의 배경 : 장기 경기침체와 노동시장의 구조변화

앞 장에서 살펴본 바와 같이 고도 경제성장을 배경으로 전개된 일본의 직업훈련제도는 OJT를 중심으로 한 기업내 훈련을 기축으로 내부노동시장형의 고용제도를 형성하였다. 장기 고용과 연공임금이 내부노동시장의 중요한 구성요소가 되었다. 1970년대의 오일쇼크는 이러한 내부노동시장의 관행에 커다란 충격을 주는 것이었지만, 결과적으로는 내부노동시장을 능력주의적 성격을 갖게끔 진화시켰다. 직능자격제도를 중심으로 한 직능형 내부노동시장이 성립했던 것이다.

1991년 버블 붕괴 후 진행되고 있는 경기침체는 오일쇼크기와는 비교할 수 없을 정도로 커다란 경제적 충격을 주고 있다. 무엇보다도 장기의 초저성장이 지속되고 있다. 경제성장률(실질)을 보면 1980년대 후반에 4~6%대에서 추이했던 성장률이 1992년도에 0.9%로 하락한 후—1996년도에 3.5%의 회복세를 보인 것을 제외하고는—줄곧 2%대 이하의 수준이다. 1998년도에는 1.1%의 마이너스 성장을 기록하기까지 하여 1990년대의 연평균성장률은 1.5% 정도에 머무르고 있다. 그런데다 이번의 경기침체는 물가의 안정 내지 하락을 수반하는 특징을 보이고 있다. 수요 측면에서 보면 기업—특히 중소기업—들의 소극적인 설비투자가 경기동향에 부정적인 영향을 미치는 가운데 물가 수준의 완만한 저하 내지는 안정이 불황으로 여기지면서 소비자의 소비심리가 냉각됨으로써 불황이 장기화·심화되고 있다. 물가가 하락하는 가운데 경기불황이 지속되는 디플레의 악순환에 빠져 있는 것이다. 소비자는 기업의 구조조정의 진행에 따른 고용불안과 재정적자의 누중에 따른 연금기금의 불안에 대비하여 오히려 저축을 늘림으로써 수요 부족을 심화시키고 있다. 중소기업의 도산이 급증하는 가운데 불량채권의 처리 문제를 안고 있는 일본의 금융기관은 이 가계부문의 저축을 중소기업의 투자로 연결시키지 못하고 있다. 1998년, 1999년, 2001년, 2002년에는 명목경제성장률이 마이너스를 기록하였다. 1998년을 제외하고는 물가가 하락함으로써 실질성장률이 겨우 플러스를 유지할 수 있었다. 일본 정부는 그간 케인지언적인 확대재정금융정책의 경기부양 효과가 극히 한정적

인 가운데 1996년 이후 시장원리주의에 입각한 구조개혁정책으로 전환하였지만 그다지 성과를 거두고 있지 못한 상황이다.¹²⁾

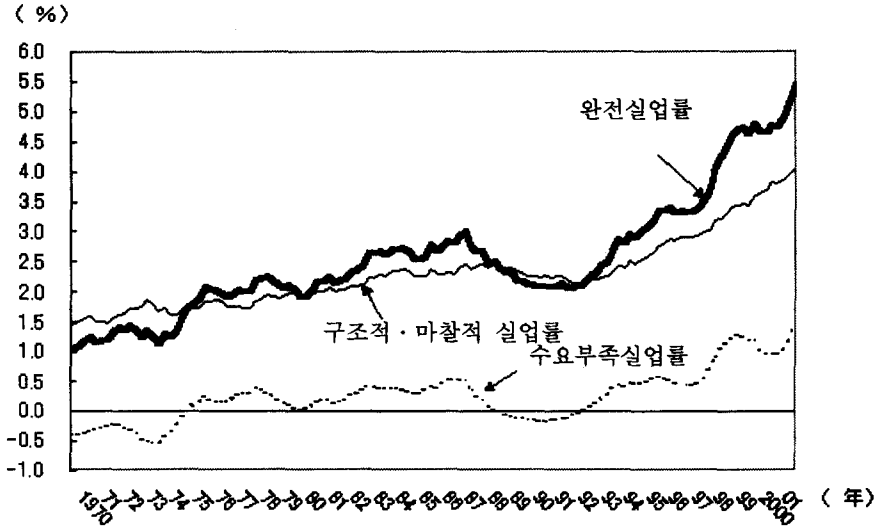
이번의 장기 불황은 경제의 성숙, 국제경쟁의 격화, 인구의 고령화와 청년층의 취업의식의 변화 등 구조적인 요인이 복합적으로 작용하고 있는 데도 그 중요한 특징이 있다. 경제의 성숙과 국제경쟁의 격화에 의해 추격(catch up)을 통한 후발성 이익의 향수가 어려워지는 한편 산업과 기술의 불확실성이 증대하게 되었다. 여기에다 생산기지의 해외 이전에 의한 산업 공동화 요인이 작용해 소위 추격형 산업구조의 조정력이 크게 쇠퇴하였다(八代尙宏, 1997). 또 인구의 고령화나 청년층의 취업의식의 변화는 노동시장의 수급구조에 심각한 문제를 초래하고 있다. 노동력 구성의 고령화에 따른 임금수준의 상승, 기능 계층의 곤란, 청년층을 중심으로 한 구조적 실업의 증대 등이 그것이다.

[그림 2]에서 보는 것처럼 그간 줄곧 완전고용을 달성해 온 일본경제는 불황 개시 이후 실업률이 지속적으로 상승하였다. 특히 1998년에는 4%대를 넘어서고 2002년에는 전후부흥기 이래 최고 수준인 5.4%를 기록하고 있다. 1998년도의 시점에서 이미 미국의 실업률 수준을 상회하게 되었다. 최근 구미 제국의 실업률이 하락 경향에 있는 점을 감안하면 이제 결코 실업률이 낮은 수준이 아니다. 연령별로 보면 청년층과 남성 고령자의 실업률이 높다. 특히 청년층의 실업률이 높은 것은 신규 학졸자의 입직 후 이직률이 높은 데 기인하고 있다. 버블 붕괴 후의 실업 현상의 중요한 특징 가운데 하나는 앞의 그림에서 보듯이 구조적·마찰적 실업률이 지속적으로 상승하는 경향이 있는 점이다. 수요부족실업률이 경기 후퇴를 배경으로 1998년과 2001년에 대폭 상승하고 있지만 노동수급의 미스매치(mismatch)에 의한 구조적·마찰적 실업률이 커다란 비중을 차지하고 있다. 미스매치가 발생하는 원인으로서 직업능력의 불일치, 정보의 불완전성, 노동자나 기업의 선호 등을 들 수 있다(厚生労働省, 2002).

불황의 장기화에 따른 노동시장의 구조 변화는 단순한 노동시장의 수급조정을 넘어서는 정책을 요청하고 있다. 구조적·마찰적 실업의 원인을 제거하기 위해 직업훈련제도를 재정비하고 직업안정기구의 기능을 강화하는 등의 정책이 강구되고 있다.

12) 경기침체의 원인과 정책대응을 둘러싸고는 그간 경제학계를 중심으로 논쟁이 진행되어 왔으나 여전히 결론을 얻지 못한 채 논의가 분기되어 있는 상황이다. 주류파 경제학에 한정하여 보더라도 수요부족설 또는 유동성합정설에 입각한 유효수요확대론(케인지언), 시장원리주의에 입각한 구조개혁론, '제도피로론'에 입각한 신제도화파의 제도개혁론 등이 있다. 小林慶一郎·加藤創太(2001), 小野善康(2001), 武田晴人(2001) 등을 참조.

(그림 2) 실업률의 추이(구조적·마찰적 실업률, 수요부족실업률)



자료: 厚生労働省「職業安定業務統計」, 總務省統計局「勞働力調査」(厚生労働省, 2002).

2. 직업교육훈련정책의 변화

가. 취직시스템의 동요

장기 불황하에서 취직선인 기업의 업적 악화, 도산, 해외이전이 증가하여 학교가 취직선인 기업에 대한 충분한 정보를 갖지 못하여 적절한 취업지도를 하기가 어려워지고 있다. 이에 따라 신규 고졸자 취직시스템의 근간인 '지정학교제'와 '1인1사제'가 동요하고 있다. 특히 후자와 관련하여 복수의 학생에게 하나의 회사를 추천하여 경쟁이 이루어지는 '수인(數人)1사제'를 채용하는 학교가 증가하고, 또 1인1사제를 채용하는 경우에도 교내에서의 사전조정이나 선발이 더욱 엄격해지고 있다. 이리하여 교내 선발에서 탈락한 학생들은 원하지 않는 기업에 응모하거나 프리터의 길을 선택하지 않을 수 없게 된다. 또 학교에서의 취직알선 스케줄이 엄격하게 정해져 있기 때문에 조기에 진로를 결정하지 못한 학생이 알선 과정에서 탈락하여 비경제활동인구(無業者)가 증가하고 있다(本田由紀, 2001: 31).

현재 비경제활동인구(무업자), 실업자, 프리터, 취업 후 조기이직의 증가(소위 '7·5·3 문제')¹³⁾ 등으로 상징되는 청년층의 취직 문제가 심각한 가운데 종래의 학교 추천에 의

해서 조직화되는 취업시스템을 재검토할 필요가 있다는 논의가 대두되고 있다. 논의는 '수인 1사제'(복수수험방식)의 도입에 의한 개량에서부터 완전자유화(규제완화)에 이르기까지 다양하다. 아직 고교와 직업안정소의 제도적 개입 정책 자체는 불변이다. 그러나 대학 진학률이 더욱 상승하고 사무자동화로 인해 사무계 직종이 감소하는 가운데 종래 고졸자에게 매력적이었던 일자리가 감소하고 있다. 따라서 앞으로 장기고용을 전제로 한 학교의 취업지도·알선 시스템은 더욱 중요하고 변화가 불가피할 것으로 생각된다.

나. 정책방향의 전환

1) 직업능력개발기본계획

제6차 직업능력개발기본계획(1996~2000년)에서부터 '고용의 안정과 확대'를 위한 직업능력개발이 주요한 정책과제로서 설정되고 정책의 기초가 변화하기 시작했다(人材開發研究會 編, 2000). 종래의 '기업 주도'의 능력개발 지원에서 '개인 주도'의 훈련지원으로 그 중점이 이동한 정책 기초는 제7차 계획(2001~2005년)에서 전 직업생활의 단계에 대응한 노동자의 '커리어형성 지원'으로 더욱 구체화되었다. 그 핵심적인 내용은 다음과 같다.

제7차 계획의 기본 인식은 노동시장이 단순히 수급조정만으로는 해결될 수 없는 구조적인 변화에 의해 노동수급의 미스매치가 발생하고 그 결과 노동이동과 실업이 증가하고 있다는 데 있다. 장기 불황하에서 IT 등의 기술혁신이나 경제의 글로벌화의 진전에 따른 경제의 수요구조 변화와 기업의 사업구조 변화(산업의 융합, 기존 사업의 쇠퇴, 신규 분야의 창출 등)에 대응하여 기업의 수요행동이 구조적으로 변화하고 있다. 즉시 이용할 수 있는 노동력을 외부에서 조달하는 경향이 강화되고, 기업조직은 더욱 유연하고 수평적인 직무편성을 지향하고 있다. 다른 한편 노동공급측에서도 고령화에 의한 직업생활의 장기화, 청년층을 중심으로 한 전문직 지향의 취업의식, 단시간노동이나 재택근무 등과 같은 취업형태상의 변화 등 구조적 변화가 발생하고 있다.

13) '7·5·3 문제'는 학교 졸업자의 취직 후 3년 이내의 이직률은 중졸의 경우 7할, 고졸 5할, 대졸 3할에 이를 정도로 높아지고 있는 문제를 말한다. 특히 1년 이내의 이직률이 높다. 프리터란 프리아르바이터(free arbeiter)의 준말로써, 대체로 학교 졸업 후 아르바이트 등의 불안정취업과 비경제활동(무업)을 반복하는 연소 노동자를 의미한다. 2000년 현재 193만 명 정도로 추계되고 있다. 그리고 '무업자'란 15세 이상의 생산가능인구('노동력인구') 가운데 비경제활동인구를 말한다. 경제활동인구는 '유업자(有業者)'로 표현된다.

이와 같은 노동시장의 구조 변화에 의해 노동이동이 증가함으로써 외부노동시장이 확대되고 있으며, 단순한 수급조정만으로는 고용의 안정과 확대를 꾀할 수 없다. 4% 후반대에 달하는 실업률의 요인 가운데 3/4 정도가 노동수급의 미스매치에 의한 것이며, 그 미스매치의 가장 중요한 요인으로서 구직측과 구인측 모두 직업능력·경험의 차이를 들고 있다. 기업측에서 보면, “기업을 넘어서 고용될 수 있는 능력”, 즉 고용 가능성(employability)이 노동자에게 요구되며, 노동자의 입장에서는 “직업생활 가운데 노동이동이나 직무전환을 염두에 둔 직업생활 설계나 그것에 적합한 커리어형성”이 필요하다(厚生労働省, 2001).

요컨대 불황이 장기화되는 가운데 노동시장의 구조 변화에 의해서 초래되는 외부노동시장의 확대에 대해 종래의 기업 주도의 교육훈련 투자만으로는 대응할 수 없기 때문에 이에 더해 노동자의 직업생애에 걸친 커리어형성의 관점에서 직업훈련시스템을 보완할 필요가 있다는 것이다.

2) 「커리어형성을 지원하는 노동시장정책연구회」 보고서

제7차 계획상의 노동자의 (자발적인) 커리어형성에 대한 지원 정책은 2002년 7월의 「커리어형성을 지원하는 노동시장정책연구회」 보고서(이하, 「커리어연구회보고서」)에 의해 더욱 구체화되고 있다. 이 보고서는 공공정책에 의한 커리어형성 지원이 필요한 이유를 명확히 한 후 외부노동시장의 틀을 정비하기 위한 정책수단을 제시하고 있다.¹⁴⁾ 능력평가제도, 교육훈련시스템, 커리어컨설팅시스템, 직업정보시스템의 인프라(컨설팅전문가양성) 등이 그것이다. 이 가운데 핵심적인 것은 능력평가제도와 교육훈련시스템이다(厚生労働省職業能力開發局, 2002).

첫째, 여러 가지로 분리되어 있는 직업능력평가제도를 정비할 필요가 있다. 현재 공적인 직업능력평가제도로써 기능검정제도(137직종), 비즈니스커리어제도(화이트칼라 계 10 분야의 유닛)가 있으며 이외에 각 분야에 451개의 공적 직업자격이 있다. 민간기업도 사내검정제도가 사내직능자격제도를 갖고 있으며, 기타 민간자격도 3,000여 종이 존재한다고 한다. 그러나 이들간에 통일적인 기준이 없고, 공통적인 용어 사용마저도 이루어지고

14) ① 노동이동이 증대하는 가운데 고용의 세이프티 넷의 관점에서, ② 기술혁신이 진행되는 가운데 능력의 미스매치를 해소하는 관점에서, ③ 지식사회에서 기업이나 사회의 활성화의 관점에서, ④ 직업의식이 변화하는 가운데 직업상의 자기실현을 통한 자기실현의 관점에서, 개인의 자조(self-help)를 넘어서 공공정책에 의한 지원이 필요하다고 하고 있다.

있지 않은 등의 문제가 있다. 영국의 '전국직업자격제도(NVQ)' 등의 방법을 참고로 하여, 국가 주도로 전국 통일적인 평가자격제도를 만들어서 민간(산업계)에 그 구체적인 운영을 맡기는 식의 관민합동의 직업능력평가제도를 구축할 필요가 있다.

둘째, 일본의 교육훈련(Off-JT)의 투자 수준은 국제적으로 보아 오히려 낮은 편에 속하며, 특히 지식사회의 전개에 대응하는 전문직 인재를 교육하는 기관이 부족하다. 전문 대학원, 그리고 사회인을 대상으로 한 고도의 교육훈련으로서 '사회인대학원'의 설치가 필요하다.

다. 주요 정책 변화

1990년대에 들어 직업훈련제도에 관한 공공정책에 몇 가지 중요한 변화가 있었다. ① 공공직업훈련의 체제의 변경, ② 화이트칼라의 비즈니스커리어제도 도입, ③ 제조업의 기능계승촉진사업의 추진, ④ 기업의 직업능력개발지원 강화(생애능력개발금 급부제도의 적용 연령층 인하 등), ⑤ 노동자의 자기개발에 대한 원조(교육훈련금 급부제도의 도입 등), ⑥ 정보화 관련 직업능력개발의 충실화 등이 그것이다.¹⁵⁾ 이 가운데 본고의 논의의 전개상 중요하다고 생각되는 ①, ②의 정책에 한정해 좀더 자세하게 살펴보자.

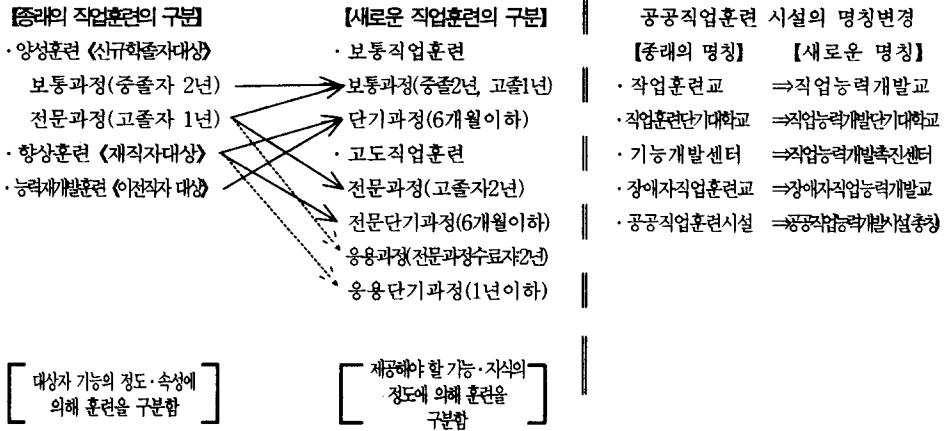
1) 공공직업훈련체제의 변경

[그림 3]에서 보는 것처럼 1993년의 직업능력개발법 개정에 의해 공공직업훈련의 체제가 바뀌었다. 종래의 직업훈련 구분이 폐지되고 '제공해야 할 기능·지식의 정도'에 의해 '보통의 직업훈련'으로 구분되고 각각 과정으로 더욱 세분화되었다. 또 직업훈련시설의 명칭도 변경되었다(高梨昌, 1995: 564-565. 人材開發研究會 編, 2000: 64-72).

체제 변경의 의의에 대해서는 종래의 훈련체계와의 대응관계로부터 파악할 수밖에 없다. 고졸자를 대상으로 한 종래의 양성훈련과 향상훈련을 더욱 고도화하고 다양화하는 체계이다. 대학 진학률의 상승에 대응하여 — 적어도 정책적으로는 — 고졸자의 기능인력을 확보하여 더 높은 수준의 기능을 육성하기 위한 틀을 정비하는 것이 그 정책 의도라고 생각된다.

15) 필자의 이러한 판단은 厚生労働省 監修(2000), 人材開發研究會 編(2000), 労働省(1997), 高梨昌(1995) 등의 관련 서술에 의거한다.

(그림 3) 직업능력개발체제의 변화(1985→1993년~현재)



자료 : 高梨昌(1995 : 565), 人材開發硏究會 編(2000)을 참조하여 작성함.

2) 화이트칼라의 비즈니스커리어제도

화이트칼라의 직업능력향상을 위한 제도로써 비즈니스커리어제도(직업능력습득제도)가 1994년부터 도입·운영되고 있다. 제도의 내용은 다음과 같다(厚生勞働省 監修, 2000 : 334-335; 勞働省, 1997 : 183-184).

직무분야별로 그 직무 수행에 필요한 전문적인 지식을 영역(예; 인사기획, 재무제표)과 난이도(초급·중급·상급)에 의해 '유닛(unit)'으로 불리는 학습 단위로 분류하고, 그 전체상을 '능력개발 매트릭스'로서 체계화함과 더불어 각 유닛의 지식을 습득하는 데 필요한 조건(인정기준)을 정한다. 민간교육훈련기관이 실시하는 교육훈련 코스 가운데 인정기준에 적합한 것을 유닛별로 후생노동성 대신이 인정한다. 인정된 교육훈련 코스의 수강 수료자에 대해서 중앙직업능력개발협회가 유닛별로 수료인정시험을 실시하고 합격자에게 '수료인정서'를 교부한다.

교육훈련 코스에의 수강 신청은 사업주가 종업원에게 장려하여 종업원이 신청하는 케이스와 개인이 직접 신청하는 케이스가 있다. 전자는 사업주가 Off-JT나 자기계발에 의해 실무능력을 향상시키기 위한 것으로, 수료인정서의 취득은 사내의 인원배치 등에 참고로 활용된다. 후자는 노동자 개인의 이니셔티브에 의한 자기계발로서 인정서의 취득은 노동자가 자신의 능력개발의 '이력 증명'으로서 이용될 수 있다.

일종의 화이트칼라판 검정제도이다. 1994년에 '인사·노무·능력개발'과 '경리·재무'

의 2분야에서 시작하여 매년 2분야씩 추가하여 1998년 이후 현재 모두 10개의 직부분야로 확대되어 실시되고 있다. 거의 대부분의 화이트칼라 직무를 커버하고 있다. 2000년 현재 전수학교나 각종 학교를 중심으로 3,398개의 코스(과정)가 설치·운영되고 있다.

3. 기업내 훈련의 양상

가. 일경련(日經連)의 '신능력주의관리'

장기 불황 하에서의 일본 기업의 고용제도와 능력개발 전략에 관해서는 경영층의 정책보고서로서 일본경영자단체연맹(일경련)의 『신시대의 '일본적 경영'(1995년)』에 주목할 필요가 있다. 저성장경제로의 이행, 국제화의 진전, 산업 공동화, 고령화 및 종업원 의식의 변화와 같은 대변동에 대응한 새로운 경영시스템을 제시하고 있다. 1970년대 이후 직능자격제도를 중심으로 한 고용제도를 형성하는 데 중추적인 역할을 해 온 『능력주의관리(1969년)』에 대비되는 신시대의 '신능력주의 관리' 정책이라고 할 수 있다.

경영정책의 키워드는 노동시장의 탄력화이다. 이를 위해 '自社型의 고용 portfolio' 모델을 제시하고 있다. 고용형태는 '장기축적능력 활용형', '고도전문능력 활용형', '고용유연형'으로 그룹으로 구분되고, 각 고용형태에는 그에 적합한 인사노무관리의 패키지(고용계약의 형태, 임금, 승진·승격제도 등)가 대응하고 있다.

먼저, 장기축적능력활용형 그룹은 '基幹노동력'(기간을 정하지 않는 고용계약: 고용관리직, 종합직, 기능부문의 기간직)으로서 소수 정예화되고, 또 탄력적인 능력주의 관리가 더욱 강화될 것이기는 하지만 여전히 핵심적인 인력부문이다. 이들 기간노동력을 전제로 '장기적 시야에 선 경영'이 경영 이념으로서 제시되고 있다. 직능자격제도에 의해서 승진이나 처우가 결정된다. 능력개발은 "OJT를 중심으로 하고, Off·JT와 자기개발을 포괄하여 적극적으로 행한다". 오일쇼크 이후의 일본의 기업은—특히 제조업의 생산부문에 있어서는—소수 정예의 감량경영하에서 이와 같은 고용포트폴리오를 갖고 있으며, 이번의 보고서도 그 연장선상에 있는 것이라고 할 수 있다.

다음으로, '고도전문능력 활용형' 그룹이다(기획, 영업, 연구개발 등). 계약기간을 정하는 유기한의 고용계약으로 장기 고용이 전제되지는 않는다. "국가 전체의 인재의 질적 수준을 높이는 관점에서 Off·JT를 중심으로 능력개발을 포함과 더불어 자기개발을 지원한다." 처우는 연봉제와 같은 성과급으로 대응한다.

셋째로, '고용유연형' 그룹(일반직, 기능부문, 판매부문)으로 "필요에 따른 능력개발을 할 필요가 있다"고 하는 것에서 알 수 있는 것처럼 저숙련부문이다. 실제 담당하는 일에 직접적으로 대응하는 처우를 한다('직무급') (이상, 日本經營者團體連盟, 1995: 第2章).

위에서 알 수 있는 것처럼 경영정책의 키워드는 노동시장의 탄력화이다. 불숙련·저숙련부문만이 아니라 전문직 부문에도 유기간의 계약에 의해 노동력을 탄력적으로 이용하는 전략이다. 전자에 의해 다양한 고용형태의 유동적인 노동력이 더욱 증가할 것으로 예상된다. 후자의 고도의 전문직에 대해서는 '복선형 인사제도'를 도입하여 처우함으로써 "기업 내외에 통용하는" 인재를 육성·활용할 필요가 있다고 하고 있으나 과연 고임금의 양질의 전문직이 제도화될 것인가가 문제이다. 또 하나 주목해야 할 것은 장기축적 능력활용형의 기간노동력이 여전히 기업의 핵심노동력으로서 지위를 유지하고 있으며, 이 그룹에 대해서는 종래의 직능자격제도가 더 강화된 형태로 적용된다는 점이다.

나. 기능형성의 '통합방식'과 '분리방식'

고이케의 지적숙련론에 대한 노무라의 비판을 계기로 직접부문의 생산노동자만이 아니라 준직접부문의 보전공 등까지도 대상으로 하는 기능형성에 대한 조사가 이루어지기 시작했다. 자동차산업을 대상으로 한 1990년대의 주요 연구 성과를 고이케가 말하는 기능형성의 '통합방식'과 '분리방식'의 관점에서 포괄적으로 검토한 村松久良光(2002)이 있다. 그에 의하면, 자동차 제조 직장에서의 기능형성의 양상을 보면 같은 대량생산 직장이라 하더라도 직장별로 직접생산기능자의 기능 수준, 그리고 보전부문과의 분업관계가 다르게 나타나고 있다. 여기에서는 주로 그의 논문에 의거하면서, 거기에서 검토 대상이 되고 있는 주요 연구 성과를 직접 참고하여 생산현장에서의 기능형성의 양상을 살펴보도록 한다.¹⁶⁾ 대표적인 자동차 제조 직장인 조립직장, 차체용접직장, 기계가공직장이 구체적인 분석 대상이다.

1) 가장 크게 자동화가 진전된 차체용접직장에서는 직접생산자의 기능 수준은 단조반복작업에 불과하며, 기계설비나 품질의 이상 및 불량에 대한 대처만이 아니라 로봇의 조작까지도 전적으로 보전공이 담당하는 전형적인 '분리방식'에 의거한 숙련형성이 이루어지고 있다는 점에서 모든 연구의 결과가 일치하고 있다. 작업자와 보전공 사이에 기능상의 단절이 있다. 富田義典(1998)에 의하면 직접공과 보전공 사이에는 훈련방법에 분명한

16) 따라서 여기에서의 서술 내용은 村松久良光(2002)과는 반드시 일치하는 것은 아니다.

차이가 있다. 小池和男 他(2001: 第4章)도 특히 차체용접직장의 경우 기업내 양성학교와 같은 장기간의 Off-JT 수료자가 많고, 직장에 들어온 후에도 로봇 메이커에서의 연수 등 여러 가지 Off-JT가 중요하다는 점을 인정하고 있다. 다만 그는 일을 하면서 선배로부터 배우는 OJT의 '본질적' 중요성을 여전히 강조하고 있다.

2) 벨트 컨베이어 작업의 전형으로 여겨지는 조립직장의 경우는, 동일 기업(도요타자동차?)을 대상으로 한 것으로 연구들에서 연구 결과가 서로 극단적으로 다르게 나타나고 있다. 고이케 그룹에 속하는 石田光男 他(1996: 第3章)의 경우 분리방식, 小池和男 他(2001: 第2章)의 경우는 통합방식의 기능형성이 이루어지고 있다. 후자의 조사가 훨씬 심층적인 조사를 한 것으로 판단되며, 그에 의하면 조립공의 경우도 상당 정도 높은 수준의 기능형성이 이루어지고 있다. 그러나 고이케의 주장대로 직접공에게 요구되는 고도기능과 보전공에게 요구되는 기능 사이에 절적인 차이가 없다고 할 수 있는지는 의문이다. 왜냐하면 그 자신도 인정하고 있는 것처럼 보전공의 기능형성에 있어서는 역시 입직시의 장기간의 기업내 양성훈련(고졸자 1년, 중졸자 3년)과 입사 후 사내나 기계설비 메이커에서의 연수(Off-JT)가 중요하기 때문이다. 물론 그는 보전공의 경우도 지적숙련을 형성하는 데 있어서 직장 선배로부터 배우는 OJT의 역할이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 그러나 보전공과 직접공의 훈련방식과 숙련의 질에는 차이가 있다고 하지 않을 수 없다. 특히 직접생산자의 경우 이동이 직접부문에 한정되고 있는 점에 주의할 필요가 있다.

3) 자동화된 기계가공직장은 일찍이 小池和男(1991)이 자신의 지적숙련론의 실증적 근거로 제시한 직장이다. 품질 불량이나 설비의 불량에 대처하는 작업자의 고기능이 요구되는 직장이다. 직접생산노동자의 다능공화로서 주목되는 대기업의 기계가공직장에 대한 村松久良光(1996)과 石田光男 他(1996: 第3章)의 조사는 공통적으로 통합방식임을 보여주고 있다. 특히 전자는 저자 자신이 고이케 등과 함께 공동연구자로 참가하여 지적숙련론의 원형을 제시한 조사인 愛知縣勞働部(1987)에 대한 추적조사를 하고 있다. 이 조사에 의하면 원 조사 시점인 1986년 당시보다도 일반작업자의 작업 범위가 더욱 넓어졌다. 반면에 부품 제조의 중소기업의 경우는 村松久良光(1996)와 富田義典(1998)의 연구는 모두 전형적인 분리방식임을 보여준다. 대기업과 중소기업 사이에 기능형성방식에 커다란 차이가 보이는데, 대기업에 한정하여 보더라도 준직접부문과의 분업관계가 분석되어 있지 않기 때문에 직접공의 기능의 상한은 불분명하다. 웬지 그 이유는 모르겠지만 고이케 그룹의 최근의 연구인 小池和男 他(2001)에서는 중요한 기계가공직장에 대한 조

사가 빠져 있다.

IV. 직업교육훈련제도의 특징과 최근 변화의 의의

1. 특 징

가. 애매한 분업관계와 다기능공화

이상에서 살펴본 바와 같이 일본의 직접생산노동자의 대량생산의 기계가공직장에서 전형적으로 보이는 것처럼 일본의 생산노동자는 다기능공적인 특징이 있다. 노무라도 인정하는 것처럼 직접생산부문의 생산노동자의 기능 수준은 국제비교적으로 보아 높은 수준이다. 그러나 다른 한편으로 직접공과 전문공의 기능 수준의 질적인 차이는 분명히 존재하며, 기능형성방식에 차이가 있는 것도 사실이다.

이 두가지 사실을 어떻게 종합적으로 파악할 것인가? 이 문제에 관해서는 金子勝(1997: 125-135)의 논의가 매우 시사적이다. 그에 의하면 일본의 기업에서는 생산기술자, 전문공, 직접노동자(현장감독자 포함) 사이의 분업관계가 확실하지 않다. 공장 전체를 볼 수 있는 생산기술자가 현장에 내려가고, 전문공이 기술자와 현장감독자를 연결하는 형태로 신규 설비의 설치나 초기 가동에 중요한 역할을 한다. 대량생산 기술을 중심으로 한 생산기술의 개량이나 개선활동에 있어서 생산기술자나 전문공의 매개적 역할은 일본기업의 생산방식에 있어서 중요한 역할을 하고 국제경쟁력의 원천이 된다. 또 전문공의 '작업능력으로서의 숙련' 형성은 장기의 Off-JT를 요하기 때문에 직접생산노동자의 그것과 다르다. 그러나 임금체계의 면에서 이러한 숙련 수준을 명시적으로 결부시키는 규칙이 결여되어 있다는 사실이 결정적으로 중요하다. 전문공이라 하더라도 일반작업자와 동일한 임금체계가 적용되기 때문에 임금의 결정방식이 동일하다. 적능급이 도입되고 또 그 비중이 커지더라도 개인별 사정(査定)이 강화될 뿐 임금체계의 이러한 특성은 변화하지 않는다. 요컨대 실제로 존재하는 '작업능력으로서의 숙련'의 차이를 직무구분이나 임금 등의 차이로서 제도화하지 않고, 끊임없이 애매화하는 것이 일본의 특징이다. 숙련의 사회적 제도화가 결여되어 있다.

이와 같이 애매한 분업관계하에서 자동화나 ME화 등의 기술혁신에 대응하여 전문공이나 현장감독자는 새로운 고도의 숙련을 요구받는다. 단기간의 빈번한 Off-JT가 필요하다. 그에 비해 현장의 직접공은 기술혁신에 의한 작업의 표준화가 이루어지기 때문에 점차 다수의 기계를 조작할 수 있게끔 이동의 범위가 확대되고 그 결과 다기능공화가 이루어진다. 이러한 다기능공화는 직무 구분의 재편성이나 인원삭감 등의 노동조정비용을 삭감하는 경제적 효과가 있다.

나. 직능형 내부노동시장과 OJT

숙련의 사회적 제도화의 결여는 일본의 고용제도에 반영되고 있다. 노동시장의 입구에서 특정 직무는 공적인 교육제도나 직업훈련제도와 연결되어 있지 않다. 미경험의 신규 학습자 채용이 일반적이다. 노동시장의 출구에서는 해고가 억제되는 장기 고용이라고 하는 암묵적 관행이 있기는 하지만 엄격한 고용조정의 룰이 결여되어 있다.

내부노동시장의 입구와 출구에서의 사회적 제도화의 결여는 기업내의 고용규칙에 의해 보완되고 있다. 그리고 기업내의 고용규칙이란 다름 아닌 사내 직능자격제도이다. 전술한 바와 같이 일본의 직능자격제도는 직무 편성 및 직무 할당의 주도권이 기업측에 있는 유연한 시스템임과 동시에 승진에 있어서 개인별 사정을 내재화하고 있는 시스템이다. 그리고 그것이 유효하게 기능하기 위해서는 장기 고용이 필요하다. 이러한 직능자격제도하에서 OJT는 직무 편성의 양식 자체에 의존하여 이루어지게 된다. 직무 범위가 넓고, 직무 편성은 유연하게 이루어지기 때문에 OJT에 의한 기능형성의 폭은 넓어진다. 기능형성의 폭을 넓히기 위한 의도적인 직무 순환은 임금과 직무가 분리되어 있기 때문에 가능하다(宮本光晴, 1999: 106-108). 그런데다 고용이 장기화되면 기능형성이 어느 정도 깊어지지 않을 수 없다. 직능자격제도를 근간으로 하는 일본의 내부노동시장(직능형시스템)은 OJT 중심의 기업내 훈련과 내부승진에 의해서 구조화된다.

2. 최근 변화의 의의

가. 내부노동시장의 축소·심화와 기업내훈련

1) 화이트칼라

본고에서 구체적으로 다루지 못했지만, 화이트칼라의 인재육성도 블루칼라와 마찬가지로

지로 공통의 직능자격제도하에서 이루어지고 있다(小池和男, 1991: 181-192). 화이트칼라의 경우 업무 내용이 복잡 다양하여 고도의 전문기능이 요구되는 차이는 있지만 미경험의 신규 학졸자를 일괄채용한 후 할당된 직무와 직무 순환에 의해서 기능이 형성되는 방식은 동일하다.

먼저, 전문직 도입에 대해서. 경제의 글로벌화에 의해 필요해지는 정보기술이나 금융 기술을 구사하는 고도의 전문적 능력을 갖는 전문직이 제도적으로 형성되기 어려운 문제가 있다. 사회적으로 이와 같은 전문인력이 공급되지 않는 가운데 기업 차원에서 전문직제를 도입하려 하고 있다. 일경련(日經連)의 고용포트폴리오 정책(‘고도전문능력활용형’)이나 『커리어연구회 보고서』의 ‘사내대학’ 제안 등은 전문직의 직업별 노동시장으로 연결될 수 있는 성격의 것이기는 하다. 그러나 기업내에서의 전문직제의 도입은 ‘복선형 직능자격제도’로서 사내의 직능자격제도의 틀 안에 머물러 있다. 아직은 활용도도 극히 낮고 성공적이지 못하다는 평가이다(津田ますみ, 1995: 91-99. 今野浩一郎, 1999: 45). 사내대학 역시 기업내의 커리어를 전제로 한 것이다.

다음으로, 비즈니스커리어제도는 전문직을 육성하기 위한 유사 자격제도로서의 의미가 있다. 그러나 이것 또한 사내의 직능자격제도의 틀 안에서 운용되는 것이 상정되고 있다. 특히 사업주가 종업원에게 장려하여 종업원이 신청하는 케이스에서는 — 물론 종업원의 선택권이 강화되기는 하지만 — 사내의 인원배치에 이용하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 자기계발을 촉진하는 측면이 있고, 또 주로 전수학교 등에서의 위탁교육의 형태로 이루어지지만 본질적으로는 기업내 Off-JT이다. 심지어 노동자 개인이 직접 신청하는 경우에도 단지 자신의 능력개발의 ‘이력증명’으로서 이용되는 데 머무르고 있다.¹⁷⁾

2) 블루칼라

블루칼라의 기능형성방식에는 장기적인 경제침체하에서도 본질적으로 변화가 없다. 자동차제조직장의 사례조사에 대한 검토에서는 직장에 따라 대립되는 견해가 있지만 대체로 자동화가 가장 진전된 로봇라인의 차체용접공장을 제외하고는 대기업의 경우 통합

17) 이외에 화이트칼라의 기업내 유동화를 촉진하기 위한 제도로서 커리어상담제와 연계된 형태로 ‘사내공모제’를 도입하는 기업이 점증하고 있다(厚生労働省 職業能力開發局, 2002: 11-12). 직능자격제도의 운용을 탄력화하는 효과가 있지만 본질적으로 내부승진제의 일환이다.

방식의 훈련이 이루어지고 있으며, 직접공의 기능은 일정 정도 수준이 높은 다기능공이다. 그리고 기계, 전기기기, 자동차 메이커의 6사에 대한 사례조사인 今野浩一郎(1999)에도 주목할 필요가 있다. 그에 의하면 짧은 리드타임, 실수요 직결형, 저비용 자동화를 특징으로 하는 1990년대 형의 생산시스템(예컨대 셀 생산방식)¹⁸⁾에서도 숙련기능자의 확보·육성을 위해 전사 차원의 계획적인 Off-JT가 강화되고 있기는 하지만 OJT를 중심으로 하는 기업내 훈련이라는 기본 틀은 유지되고 있다.

나. 외부노동시장과 자격제도

앞 장에서 살펴본 바와 같이 노동력의 수급구조의 변화에 따라 초래된 외부노동시장의 확대에 대한 직업훈련정책은 노동자 개인의 커리어형성의 지원을 통해 고용 가능성을 높이는 것이었다. 핵심적인 정책수단은 ① '전문대학원' 및 '사회인대학원'의 설립, ② 전국 통일의 포괄적인 직업능력평가제도의 정비·구축이었다. 이 정책의 본질은 외부노동시장을 이 두 가지 핵심적인 정책수단에 의해 제도화함으로써 기업 횡단적인 노동시장의 형성을 꾀하는 데 있다. 보고서 자체에 직업능력평가제도가 "기업 내외를 통해 노동자의 능력을 평가하는 기준으로서 통용하게 되면 본격적인 횡단시장의 형성으로" 연결될 것으로 전망되고 있다.

요컨대 외부노동시장과 그에 따른 유동화에 의해서는 직업생활의 안정과 향상을 꾀할 수 없기 때문에 자격제도의 정비에 의해서 직업별 노동시장의 틀을 정비하는 것이 필요하다는 것이다.¹⁹⁾ 두 가지 종류의 직업별 노동시장이 상정되고 있는 것으로 판단된다. 하나는 비즈니스엘리트층(전문직)의 직업별 노동시장, 또 하나는 기능·사무계 노동자의 직업별 노동시장이다. 그 전형이 전자는 미국형이고, 후자는 독일형이다.

18) 셀 생산방식이란 생산라인을 소단위로 분할하여 다능공화한 작업자가 각 단위별로 시장수요의 변동에 대응하여 소로트생산을 하는 방식이다.

19) 본고에서 구체적으로 다루지 못했지만 숙련기능의 계승과 사회적 활용을 제고하기 위해 1997년도에 도입된 제조업의 '고도숙련기능활용촉진사업'이 있다. 후생노동성으로부터 위탁받은 중앙직업능력개발협회가 도도부현(都道府縣)의 직업능력개발협회와 연계하여 제도를 운영하는데 소속 기업의 추천에 의한 신청과 소정의 심사에 의해 고도 숙련노동자로서 인정된 노동자에게는 협회의 '인정증'이 수여된다(厚生労働省 監修, 2000: 329-331). 고도의 숙련을 일종의 공공재로 여겨 그 사회적 계승을 꾀하는 제도라고 할 수 있다. 그러나 이 제도는 기업 횡단적인 직업별 노동시장의 형성과는 무관하다.

V. 결론 : 요약과 시사점

이상의 논의에서 살펴보았듯이 일본의 직업교육훈련제도의 가장 중요한 특징은 신규 학졸자를 일괄채용한 후 OJT 중심의 기업내 훈련을 통해 기능을 형성하는 데 있다. 사회적 기능자격이 직접고용의 전제조건이 아니다. 물론 전문공의 경우 그 숙련은 직접생산노동자와는 질적으로 다르며, 숙련형성에 있어서 입직시의 양성훈련과 입직후의 Off-JT가 중요하다. 그러나 전문공의 경우도 숙련이 사회적으로 제도화되어 있지 않다. 모든 직종에 공통으로 적용되는 기능자격제도하에서 '작업능력으로서의 숙련'이 제도화되어 있지 않고, 기능자격제도의 승격(내부승진)을 통해 기능이 형성되는 시스템이다. 이와 같은 애매한 분업관계하에서 전문공의 매개적 역할에 의해 직접생산노동자는 — 자동차 기계가공직장에서 전형적으로 보듯이 — 일정 정도 높은 수준의 다능공으로 육성된다. 직무 편성과 직무 할당의 주도권이 기업측에 있고, 임금이 직무와 분리되어 있는 기능자격제도하에서 OJT는 직무 편성 자체에 의존하여 이루어지게 된다. 직무 편성과 직무 순환이 유연하게 이루어지는 기능자격제도는 다기능공을 형성하는 제도적 기반이 된다. 그리고 오일쇼크 이후 종래의 양성훈련 중심에서 기업내 훈련(단기의 향상훈련 및 이·전직훈련) 지원 중심으로 전환한 공공직업훈련정책은 이러한 기업내 훈련 우위의 기능형성제도의 성립을 반영하고 또 이를 뒷받침하는 것이었다.

최근의 장기 불황하에서 고용의 유동화와 처우의 실적주의화가 추구되는 가운데 내부노동시장은 상당히 커다란 도전을 받고 있다. 내부노동시장의 축소와 외부노동시장의 확대가 진행되고 있다. 먼저, 화이트칼라의 경우 전문직제를 도입하거나 사내대학 설치 제안이 있다. 이러한 시도는 성격상 전문직의 직업별 노동시장의 형성으로 연결될 수 있는 성격의 것이다. 그러나 아직은 '복선형 기능자격제도'로서 사내 제도의 틀에 머물러 있다. 또 비즈니스커리어제도는 위의 전문직의 육성을 위한 자격제도로서의 의미가 있으나 사내의 배치에 이용되거나 노동자의 '이력증명'으로 이용되는 데 머무르고 있다. 요컨대 기업 내외에 통용될 수 있는 직업별 노동시장 형성의 전망은 매우 낮다. 다음으로 블루칼라의 경우는 장기적인 경기침체하에서도 그 기능형성방식에 본질적인 변화는 없다(물론 그것이 적용되는 내부노동시장의 범위가 축소되고 있기는 하지만). 예컨대 자동차 제조업의 경우 자동화가 가장 진전된 차체용접공장을 제외하고는 통합방식에 의한

기능형성이 이루어지고 있으며, 저비용 자동화를 특징으로 하는 생산시스템(예: 셀 생산 방식) 하에서 Off-JT가 강화되고 있기는 하지만 OJT를 중심으로 한 기업내 훈련의 기본 틀은 불변이다.

제6차 직업능력개발계획 이래 정부의 직업훈련정책의 중점은 종래의 기업내 훈련지원에서 외부노동시장의 확대에 대응하는 정책으로 전환하였다. 직업적 생애에 걸쳐 노동자 개인의 커리어형성을 지원하여 고용 가능성을 높이는 정책으로서의 핵심적인 수단은, ① 전문대학원 및 사회인대학원의 설립, ② 전국 통일의 기능자격제도의 구축이다. 전형적으로, ①은 미국식의 전문직제도를, ②는 독일식의 공적인 기능자격제도를 지향하는 것이다. 노동시장의 외부화를 방지하지 않고 이 두 가지 핵심 정책에 의해 이를 제도화하는 것을 통해 서로 다른 두 종류의 직업별 노동시장의 형성을 지향하고 있다.

최근의 직업훈련정책과 직업훈련제도의 변화는 기능자격제도를 중심으로 구조화된 대기업의 내부노동시장을 붕괴시키는 성격의 것이 아니다. 환경의 변화에 따라 내부시장을 좀더 다양하고 치밀하게 하는 형태로 유지하면서, 다른 한편으로 그 내부시장의 영역 축소에 의해서 확대되는 외부노동시장을 자격제도의 정비에 의해 직업별 노동시장으로 제도화해 나가는 정책이다. 외부노동시장의 정비에 의해서 내부노동시장의 유지를 피하는 것이다.²⁰⁾ 그러나 본론의 개별 정책에 대한 분석에서 이미 전망하였듯이 직업별 노동시장의 구축 전망은 불투명하다. 기업 횡단적인 직업별 노동시장의 구축을 위해서는 어떠한 형태로든 숙련의 사회적 제도화가 필요하기 때문이다. 제도화를 위해서는 노동조합, 사회계층, 학교제도 등 총체적인 사회제도의 변화가 요구된다.

우리나라의 경우 1970~80년대의 고도성장기를 거쳐 대기업을 중심으로 하여 형성된 내부노동시장이 1997년 말 외환위기를 계기로 커다란 변화를 겪고 있다. 신규 학졸자 채용의 억제와 중도채용의 증가, 구조조정에 따른 고용조정, 비정규직 노동자의 증가에 따라 노동시장의 외부화 경향이 커지고 있다. 일본과 비교하면 내부노동시장이 심화되기 이전 단계에서, 또 능력주의적 요소의 도입에 의한 진화가 이루어지기 이전 단계에서, 극적인 형태로 충격이 도래했기 때문에 우리의 경우 내부노동시장이 더욱 크게

20) 「커리어연구회 보고서」가 '장기 고용형 커리어형성 지원기업모델'을 장려하고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 종래의 '일본형 경영'의 장점으로서 "장기적인 관점에 선 능력평가와 인재육성, 장기 고용의 보장에 의한 여유와 기업 풍토·문화의 성숙 등의 이점"을 살리면서 "성과주의, 사내공모제를 비롯한 개인의 주체성을 존중하는 새로운 장기 고용형"의 모델이다(厚生労働省 職業能力開發局, 2002: 22-24).

동요하고 있다. 이에 대응하여 잠정적으로 다음과 같은 두 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있지 않을까 생각한다. 먼저, 경제의 글로벌화와 정보화의 진전에 대응하여 노동시장의 유연화가 불가피하지만, 우리의 주력산업이 자동차, 전자전기, 철강, 조선 등의 중화학 제조기업임을 감안할 필요가 있다. 캐논이나 도요타 등 일본의 선진 제조기업은 장기 불황에도 불구하고 여전히 각 산업 분야에서 세계 제1의 경쟁력을 유지하고 있으며, 이들 기업에서는 장기 고용의 이념이 포기되고 있지 않다. 우리의 경우 감량경영의 형태이기는 하지만 적어도 핵심노동력에 대한 기업내 교육훈련을 강화하여 내부노동시장을 심화시킬 필요가 있다. 다음으로, 급속히 확대되고 있는 외부노동시장을 조직하기 위한 정책수단으로서 전문대학원의 도입과 전국의 통일적인 자격제도의 정비를 정책 대안으로 검토할 필요가 있다. 후자의 자격제도와 관련해서는 이제 막 한국에서도 본격적인 연구가 시작되고 있다(강순희 외, 2002).

참고문헌

- 강순희 외. 『자격제도의 비전과 발전 방안』. 한국노동연구원, 2002.
- 김삼수. 「일본기업의 숙련형성」. 안병직·이종윤 편, 『일본의 산업기술』. 서울대학교경제연구소, 1992, pp. 159-210.
- 愛知縣労働部. 『知的熟練の形成』. 1987.
- 石田光男. 「内部労働市場論の再構成」. 西村ひろ通 他編, 『個人と共同體の社會科學』. ミネルヴァ書房, 1996, pp. 213-236.
- 石田光男 他. 『自動車企業の労働と人材形成』. 日本労働研究機構, 1996.
- 泉輝孝. 「多能工養成の歴史と方法」. 雇用促進事業団職業訓練センター編, 『これからの職業能力開發』. 1986.
- 泉輝孝. 「日本における技能者養成と訓練政策」. 尾高こう之助 編, 『アジアの熟練』. 아시아經濟研究所, 1989, pp.15-46.
- 上野隆幸. 「養成工の配置政策とキャリア」. 『日本労働研究雑誌』 No. 476 (2000. 2・3): 56-65.
- 大木榮一. 「解題 企業内訓練」. 日本労働研究機構 編, 1998, pp. 205-219.

- 小野善康. 『景氣と經濟政策』. 岩波書店, 2001.
- 金子勝. 『市場と制度の政治經濟學』. 東京大學出版會, 1997.
- 荻谷剛彦. 『學校・職業・選抜の社會學』. 東京大學出版會, 1991.
- 小池和男. 『仕事の經濟學』. 東洋經濟新報社, 1991.
- _____. 『日本企業の人材形成』. 中央公論社, 1997.
- 小池和男 他. 『もの造りの構造』. 東洋經濟新報社, 2001.
- 厚生労働省 監修. 『平成11年度 労働行政要覽』. 日本労働研究機構, 2000.
- _____. 『職業能力開發基本計 (第7次)』, 2001.
- 厚生労働省職業能力開發局. 『キャリア形成を支援する労働市場政策研究會報告書』, 2002.
- 厚生労働省. 『平成14年版 労働經濟の分析』, 2002.
- 小杉禮子. 『解題 學校教育と労働市場』. 日本労働研究機構 編, 1998, pp. 12-19.
- 小林慶一郎・加藤創太. 『日本經濟の罫』. 日本經濟新聞社, 2001.
- 今野浩一郎. 『技能繼承と勞務管理の課題』. 『日本労働研究雜誌』 No. 468(1999).
- 佐口和郎. 『日本の内部労働市場』. 吉川洋 他編, 『經濟理論への歴史的パースペクティブ』, 東京大學出版會, 1990, pp. 207-234.
- 佐口和郎. 『いわゆる『日本モデル』について』, 『經濟學論集』 61권 2호 (1995. 7): 70-86.
- 島田晴雄. 『日本の雇用』. ちくま書房, 1994.
- 人材開發研究會 編. 『解説 日本の職業能力開發 平成12年度版』. 労働新聞社, 2000.
- 菅山眞次. 『<就社>社會の成立』, 『日本労働研究雜誌』 No. 457 (1998.7): 2-16.
- 高梨昌. 『改訂版 新たな雇用政策の展開』. 勞務行政研究所, 1995.
- 武田晴人. 『1990年代 日本の長期不況—その原因と対応』, 『21세기 한·일 경제발전전략』, 2001년도 한국경제발전학회 국제학술심포지움, 2001. 9. 21.
- 田中萬年. 『近年の公的職業訓練の實情と課題』, 『日本労働研究雜誌』 No. 434 (1996. 6): 25-36.
- 津田ますみ. 『新・人事勞務管理』. 有斐閣, 1995.
- 富田義典. 『ME革新と日本の労働システム』. 批評社, 1998.
- 日本經營者團體連盟. 『新時代の『日本的經營』』. 日本經營者團體連盟, 1995.
- 日本労働研究機構 編. 『教育と能力開發』. 日本労働研究機構, 1998.
- 野口悠紀男. 『一九四〇年體制』. 東洋經濟新報社, 1995.
- 野村正實. 『熟練と分業』. 御茶の水書房, 1993. (a)

- 野村正實. 『トヨタイズム』. ミネルヴァ書房, 1993. (b)
- 野村正實. 「知的熟練論の實証的根據」. 『大原社會問題研究所雜誌』 No.503(2000.10): 1-29.
- 久本憲夫. 『企業内勞使關係と人材形成』. 有斐閣, 1998.
- 藤村博之. 「日本」. 小池和男・猪木武徳『人材形成の國際比較』. 東洋經濟新報社, 1986.
- 本田由紀. 「1人1社制の存立基盤とその揺らぎ」. 『日本労働研究雜誌』 No. 489 (2001.4).
- 宮本光晴. 『日本の雇用をどう守るか』. PHP新書, 1999.
- 村松久良光. 『量産職場における知的熟練と統合・分離の傾向』. 『日本労働研究雜誌』 No. 434 (1996. 6): 2-11.
- 村松久良光. 「1990年代における生産職場に関する聞き取り手法の評価」. 『日本労働研究雜誌』 No.500 (2002. 2・3): 47-55.
- 八代尚宏. 『日本の雇用慣行の經濟學—労働市場の流動化と日本經濟』. 日本經濟新聞社, 1997.
- 労働省. 『平成8年版 労働白書』, 1997.
- Crouch C., Finegold D., and Sako M. *Are Skills the Answer?* Oxford University Press, 1999.
- Dore R. and Sako M. *How the Japanese Learn to Work*. 2nd edition, Routledge, 1998.
- Ishikawa T. *Vocational Training*. The Japanese Institute of Labour, 1991.
- Marsden D. *A Theory of Employment Systems*. Oxford University Press, 1999.

abstract

The Characteristics of Japanese Vocational Education and Training System and Its Recent Changes

Sam-soo Kim

This paper investigates the characteristics of Japanese vocational education and training(VET) system and its recent changes with regard to the labour market changes under the long-term economic depression. The employment system model of Marsden(1999) is used as an analytical framework. By the review of 'the debate of intellectual skill', it is pointed out that the fundamental characteristic of Japanese VET system lies in forming multi-functional workers by the internal promotion in connection with the OJT-focused enterprise training along the job-competency rank system. In this system 'the skill as work-competency' is not institutionalised. By the long-term depression this type of internal labour market (ILM) has been under serious changes. By the policy analyses it is made clear that the direction of its change is not toward the collapse of the ILM. A series of labor market and VET policies does aim at sustaining the ILM by the introduction of the unified job qualification system, which is expected to institutionalise the widening external labour market into the craft-based labour market.

Key words : VET system, intellectual skill, internal labour market, job-competency rank system, craft-based labour market