

# 고졸비진학 청소년 관련 정책 평가와 논의 2: 직훈단계

- ▶ 일시 : 2013년 7월 24일 10:00~12:00
- ▶ 장소 : 한국청소년정책연구원 9층 회의실
- ▶ 주최 : 한국청소년정책연구원

■ 제목

# 고졸비진학 청소년 관련 정책 평가와 논의 2: 직훈단계

- 마이스터고, NCS 그리고 일·학습듀얼 -

■ 발표자: 이상준(한국직업능력개발원 연구위원)

■ 연구책임자: 김지경(한국청소년정책연구원 부연구위원)

발표

.....

**고졸비진학 청소년 관련 정책 평가와  
논의 2: 직훈단계**

- 마이스터고, NCS 그리고 일·학습듀얼 -

이 상 준

(한국직업능력개발원 연구위원)

## 1. 들어가며

우리나라의 대학 진학률은 세계최고를 기록하고 있다. 2010년 이전 만해도 80%를 차지하고 있고 최근 들어와서는 약간 떨어져 70% 중후반을 기록하고 있다. 그럼에도 불구하고 대학 진학률은 여전히 높은 편이다. 이러한 높은 대학 진학률은 국가적으로 고학력 인적자원을 확보를 하고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있지만 직업에서 요구하는 것보다 높은 학력은 오히려 불필요한 인적 낭비라는 비판을 받고 있다. 지나치게 높은 대학 진학률은 고학력 인력을 노동시장에서 수용하기 힘들 정도의 규모를 양산함으로써 기업의 인력채용 시 인건비등에 대한 부담으로 작용하고 있다. 즉 노동수요는 고졸학력이지만 인력공급자 대부분이 대졸자이어서 직무에 비해 높은 임금을 주어야 하는 상황이 발생하고 있다. 학생들 입장에서도 학력에 맞지 않는 조건으로는 취업 하지 않으려는 이른바 ‘눈높이’의 문제가 나타나고 있다.

이에 이명박 정부에서는 의미 없는 대학진학을 지양하고 선 취업 후 진학을 유도하기 위한 각종 정책을 내놓았다. 가장 대표적인 것이 마이스터고 정책이라 하겠다. 이러한 정책은 무조건적인 대학진학률을 낮추는데 일정정도 기여한 것으로 보이고 있다. 그러나 이 정책 외에 이명박 정부에서 고졸자의 노동시장 이행 촉진을 위한 정책으로 내세울만한 것은 그다지 없다. 중고등학생의 진로지도는 자기 주도의 진로학습과 진로성숙도 향상이라는 측면에서 일선학교에 진로상담 교사를 도입한 것, 그리고 고용부에서 학력차별 폐지를 위해 일부 공기업을 중심으로 학력 난을 없애는 것 정도 외에 뚜렷한 정책은 없다 해도 과언은 아니다. 고용부의 훈련도 고졸자를 위한 맞춤형 훈련이라고 보기는 어렵다. 인턴 사업과 정책은 전문대졸 이상의 재학생, 졸업자를 위한 정책이며 국가기간전략산업직종 실업자 훈련에서 15세 이상의 비진학자 및 고등학교졸업예정자와 졸업자를 대상으로 하는 훈련은 과거부터 시행되어 온 일반 실업자 훈련이다. 청년층 취업 아카데미 훈련도 대졸자예정자를 대상으로 노동시장 이행 촉진을 위한 훈련으로 고졸자를 위한 것은 아니다.

그러나 박근혜 정부 들어와서는 고졸자의 노동시장 이행촉진을 위한 굵직한 정책들이 나타나고 있다. 물론 이러한 정책은 과거부터 논의 되어 온 것이 구체적으로 나타난 것이기는 하지만 과거와는 달리 고등학교 졸업자를 위한 맞춤형 정책인 것만은 확실하다. 대표적인 것을

열거하면 NCS(국가직무능력표준: National Competency Standards) 를 통한 고졸자와 전문대졸자의 노동시장으로 이행을 지원하는 정책이라 하겠다. 이 정책의 핵심은 ‘학벌’과 ‘스펙’이 아닌 능력중심사회 만들기를 핵심으로 노동수요의 요구를 반영한 표준 직무를 매뉴얼을 만들어 능력만 있으면 학력과 무관하게 노동시장 이행을 가능하도록 하는 정책이다. 두 번째 대표적인 정책으로는 고용노동부가 주관하는 일·학습 듀얼시스템 도입 정책이다. 이는 과거 실업고의 2+1체제와 유사한 것으로 고졸자의 노동시장 이행을 지원하고 능력중심의 노동시장 이행 촉진을 위한 정책이다. 이 외에 스펙초월 훈련과 일반계 비진학자를 대상으로 하는 취업 아카데미 훈련 등이 있으나 규모는 매우 작은 정책들이라 하겠다.

이에 본 논문은 고졸자의 노동시장 이행 촉진을 위한 대표적인 정책들을 소개하고 이 정책들의 문제점과 문제의 원인 그리고 개선을 위한 정책적 함의를 찾는 것이 주목적이다. 이를 위해 본 논문에서는 이명박 정부의 마이스터고, 박근혜정부의 고졸자 노동시장 이행촉진 정책의 핵심인 NCS와 듀얼체제에 대해 집중적으로 살펴보도록 한다.

## 2. 마이스터고

### 가. 현황

이명박 정부에서 고졸자의 노동시장 이행촉진을 위한 정책 중 가장 대표적인 정책은 단연코 마이스터고 정책이라 하겠다. 1980년대만 하더라도 실업계의 위상은 상당히 높았으나 지속적인 대학진학의 요구와 노동시장에서 학력에 대한 차별로 인해 인문계 선호가 높아졌다. 또한 1995년 지방자치와 대학입학정원 자율화이후로 4년제 대학은 급격하게 증가하였으며 실업계의 일부에서는 취업이 아니라 대학진학을 지원하기도 하였다. 또한 1990년대 중 후반 실업계의 2+1체제가 결국은 실패로 돌아가면서 실업계 본연의 역할과 정체성에 회의가 나타나기도 하였다. 4년제 대학 증가는 전문대의 공동화 현상으로 나타나자 실업계고 특례입학 정책카드

를 꺼내 고등학교 재학 시 유사전공에 한해 거의 무시함으로 전문대 진학이 가능하도록-일부 4년제도 가능-하여 실업계 재학생중 졸업 후 바로 노동시장에 들어가는 경우를 찾기 어려운 지경까지 되었다.



자료: 김중우외(2012), “마이스터고 정책 추진 성과 평가와 과제” p.19

이에 정부는 2008년 이명박 정부 탄생과 함께 「고교 다양화 300프로젝트」의 일환으로 전문계고 생이 소질과 적성에 따라 자신이 원하는 분야의 전문가로 성장할 수 있도록 지원해 주고 산업수요 맞춤형 고등학교로 정의 하여 전문계 고등학교 졸업자의 선 취업 후 진학을 통해 이들의 직업경력 또는 성장경로를 확보하고자 하는 정책이라 할 수 있다. 그러나 이러한 정책 이면에는 이전에 문제가 되어온 전문계 고등학교의 구조조정에 대한 정책적 함의도 존재하고 있는 것으로 보인다. 과거 실업계는 사립학교의 비율이 상대적으로 높았으며 또한 70~80년대 학교에 들어온 교사의 질도 상당히 높아 학교 구조조정이 쉽지 않은 상태였다. 따라서 과거 실업계의 명문이던 대구상고, 목포상고, 덕수상고 등이 일반계 고등학교로 전환되고 있는 상황에서 정부는 과거 실업계의 위상강화와 정체성 확립, 난립된 실업계 구조 조정 등의 이유로 마이스터고 정책을 실현한 것으로 보인다.



아래의 그림을 보면 특수목적고, 특성화고 전문계고, 읍면단위에 있던 종합고 총 691개교를 2015년에는 400개로 줄이려는 것에서 이를 확인할 수 있다. 특히 2010년 마이스터고는 20개에서 50개로 늘이는 반면에 전문계와 특성화고, 특목고 총 483개교가 80개 학교가 사라진 400개로 줄인 것을 알 수 있다. 여기서 문제가 된 것이 바로 종합고의 문제이다. 종합고와 전문계를 포함한 일반계가 291개로 늘어났지만 종합고가 일반계로 전환됨-일부는 아직 명칭만 일반고로 바뀌고 종합고 형태로 운영되는 학교도 있음-에 따라 읍면동의 학생 중 직업교육 기관에서 교육을 받으려면 상당한 비용과 거리적 요인을 감내해야만 된 것이다.

마이스터고 현황을 보면 2008년 9개교를 1차로 선정한 이래로 2009년에는 12개교를 2010년에는 24개, 2011년에는 4개로 선정되어 2012년에 개교하였다. 또한 2011년에 5차로 5개교가 2012년에는 2개교가 2013년에는 7개와 2014년 3개교 예정까지 포함하여 총 38개 학교가 운영 중이거나 예정에 있다. 분야는 20개 분야로 전자 통신, 기계, 철강, 조선, 항공, 해양, 로봇, 석유화학, 친환경농축산, 정밀가공, 말산업 등 총 20개 분야에 5,390명 모집인원을 가지고 있는 규모이다. 마이스터고 운영의 가장 큰 특징은 교육과정 개발이 산업현장 전문가에 의해 개발된다는 점이다. 즉 기업 또는 산업수요에 부응하고자 하는 정책적 목표를 살리기 위해 교과목 개발과 교재개발이 산업계 주도로 현장 전문가와 교사 등이 참여하여 개발하는 것이며 부산자동차고등학교 같은 경우는 학교장이 기업출신이 되기도 하였다. 두 번째 특징으로는 취업계약 입학제도로 이는 산업체와 취업(현장교육)계약을 체결하고 학생을 선발하여 현장교육과 학교교육을 병행하는 제도이다. 취업인턴제는 마이스터고(특성화고 포함) 재학생의 현장경험 강화, 취업 확대 및 기업의 현장 인력난 해소를 위한 제도로 참여대상은 개인의 경

우, 마이스터고 재학생이면 누구나 가능하며, 기업의 경우, 고용보험가입 상시근로자 5인 이상 사업장이면 가능하지만, 현장실습 참여 학생에게 실습수당을 지급 해야 된다. 마이스터고에서 교육을 받은 학생은 과정형 공인민간자격을 취득하여야 하는데 이 자격은 자격검정 없이 전문기관에 의해 평가 인증된 산업계 맞춤형으로 개발된 교육과정을 이수한 마이스터고(특성화고생 포함) 학생에게 산업계 협회단체 등이 수여하고 국가가 이를 인정하는 자격을 의미한다. 이러한 일종의 혜택은 고졸자 채용확대를 위한 불가피한 측면도 있어 보인다. 특히 마이스터고 정책과 함께 병행된 가장 중요한 정책은 고졸자 채용확대를 위한 것으로 ‘공생발전을 위한 열린 고용사회 구현방안’에 따르면 고졸 취업기회확대를 위해 현재의 기능인재(기능직9급) 추천채용 규모를 지속적으로 확대해 나가며 선발인원 중 50%이상을 관련분야 특성화고 출신중에서 채용하기로 계획하였다. 한편 고졸 채용확대를 위한 직무능력중심의 채용관향을 확산하고자 하였으며 이를 위해 공무원기능 기술직 채용 시 인턴근무를 통한 선발방식 확대하여 견습근무 6개월 이후 임용과정 견습, 그리고 최종면접선발 임용과정으로 변경하도록 하였고 공공기관의 경우 인턴경험자 중 정규직 채용제도를 도입하도록 하였다. 끝으로 마이스터고는 선 취업에만 그치는 것이 아니라 후 진학까지도 염두에 두어 두고 있으며 산학협력선도대학(LINC 사업), 대학교육역량강화사업, 재직자특별전형지원사업과 연계하고 있다.

## 나. 문제점

마이스터고에 대한 문제점을 지적은 크게 세 가지로 나누어진다. 하나는 막대한 예산지원, 즉 전문계고의 선택과 집중에 따른 지원 하에 좋은 기업과 좋은 학생만 연결한 정책이라는 비판이다. 삼성전자에 중학교 상위 1% 학생의 연결은 기업이 해도 될 것이고 굳이 예산지원 없는 정책으로도 얼마든지 나타날 수 있는 성과라는 것이다. 한마디로 과도한 정책의 사중손실이 크다는 비판이다. 산업계 구조조정으로 인해 앞서 말한 대로 종합고가 사라짐에 따라 지방 소규모 지역의 학생들에 대한 기술교육과 상업교육은 사라져 버린 것에 자유로울 수 없다는 것이다. 또한 산업계 전문계고 수 감소에 따라 일반계 학생의 질적 하락에 대한 정책적 배려가 없는 상황이며 오히려 현 단계의 고졸자 취업은 일반계 비진학자에 초점을 맞추어야 할 정도가 되어버렸다는 것이다.



두 번째 문제는 후 진학의 문제점이다. 정책적으로 선 취업 후 진학의 목표를 두고 있지만 이는 어디까지는 직장에 재직한 상태에서의이다. 그러나 회사를 그만두고 진학을 한다면 그리고 이 규모가 의미 있는 정도가 된다면 정책은 실패로 돌아가 공산이 크다 하겠다. 마이스터고에 입학한 학생들이 중학교 때 상당한 우등생들이 많았다는 점에서 이러한 가능성은 꽤 있어 보인다. 진학이 나타나는 이유는 단순한 학력의 문제라기보다는 노동시장의 인적자원관리 측면이 더 크다 하겠다. 고졸자로 취업하여 임금이나 인사, 승진 등에서 차별이 없다면 이러한 걱정은 단순한 기우에 그칠 것이다. 따라서 고졸자 채용확대는 단순히 고등학교 졸업자중 몇 명이 취업되었다는 단기적 성과에 그칠 것이 아니라 기업의 인적자원관리의 혁신과 개선이 병행되어야 할 것으로 보인다.

세 번째 문제로는 재정지원이다. 현재 마이스터고 재정지원은 교육부, 시도교육청, 지자체, 산업체, 학교자체 관련부처등이 나누어 분담하고 있다. 2012년 예산지원 수정계획을 기준으로 보면 총액 380억중에서 교과부가 28.4%를 시도교육청이 53.2%, 지자체가 14.2%, 학교가 3.9%, 산업체가 0.8% 등으로 나타나고 있는데 국가 부담이 전체 재정 지원의 82%를 담당하고 있다. 이 예산은 학생들의 전액 장학금, 기숙사비, 학교시설에 사용되고 있다. 문제는 이러한 재정지원을 언제까지 할 것인가 하는 문제이다. 마이스터고 관련자들은 지속적인 재정지원이 있어야 한다고 보고 있지만 정책의 자생력이라는 측면에서 볼 때 기간 없는 재정지원은 있을 수 없는 일이다. 따라서 마이스터고 정책이 본궤도에 올랐다고 판단된다면 재정지원은 서서히 줄여야 할 것이며 재정지원 없이도 학교와 산업계가 당초 정책 의도와 취지를 살리는데 노력을 기울여야 할 것이다 2012년 이후부터는 중앙정부의 지원은 없어지고 시도교육청의 보통교부금에 의해 진행될 예정인데 이 경우 지자체의 부담을 산업계와 학교가 일정정도 분담하면서 재정지원규모를 줄여나가도록 하여야 할 것이다.

#### 다. 정책적 함의와 제언

마이스터고 정책은 고졸자의 채용확대와 필요성이라는 사회적 필요성과 공감대를 형성하는데 일정정도 기여한 측면이 있다. 둘째 난립되어 온 실업계를 정리하고 비록 재정지원이 뒷받침되기는 하였으나 과거 실업계, 기술교육이 어떻게 진행되어야 할지를 보여준 정책이라 하겠

다. 이러한 사회적 공감대는 NCS와 고용부의 일학습 듀얼이라는 정책을 만들게 된 배경이라 할 수 있다. 물론 NCS 는 마이스터고 정책이 있기 전부터 존재한 것이지만 고졸자의 채용확대를 위한 NCS의 중요성은 마이스터고 함께 동반상승하였다고 보는 것이 맞다.

마이스터고 정책이 지속적인 성공이 가능하려면 또한 재정지원의 더 이상 없어도 지속되려면 대기업중심의 산업수요에서 벗어나 중소기업 내에 괜찮은 일자리 확보가 필요하다. 즉 중소기업에 가더라도 임금이나 근로조건, 직업경력에 큰 하자가 없다는 인식이 퍼질 때 비로소 정책은 성공할 것이다. 그러기에는 다소 시간이 걸리겠지만 유망 중소기업 발굴은 매우 중요하다 하겠다.

### 3. NCS

#### 가. 현황

##### 1) 배경

NCS가 발생한 배경은 현재의 정규교육과 훈련과정내용 그리고 자격제도가 산업현장에서 요구되는 직무능력과 상이하게 운영되고 있다는 관련 단체의 요구에 의해 나타났다 해도 과언은 아니다. 이에 2000년 초부터 산업계가 요구하는 직무능력을 체계화, 즉 직무를 ‘국가직무능력표준’화 하여 교육·훈련 및 자격에 반영, 인재개발의 패러다임의 전환 필요성이 학계와 노동계, 산업계간의 공감대가 형성되었다. 즉 산업현장에서 직무를 수행하기 위하여 요구되는 지식·기술·소양 등의 내용을 국가가 산업부문별·수준별로 체계화하는 국가직무능력표준을 만드는 데 의견이 일치된 것이다(자격기본법 제2조).

< 국정과제 체계도 >



이러한 작업은 2006년부터 이루어져 왔고, 노동부와 교육과학부가 서로 다른 관점에서 이에 대한 논의와 작업을 진행해왔으나 박근혜 정부 출범과 함께 ‘학벌’과 ‘스펙’이 아닌 능력중심사회 만들기를 핵심 국정과제로 확정되어 사업의 급물살을 타기 시작하였다. 국정과제에는 ① 실력중심의 「스펙초월 채용시스템」 정착, ② 국가직무능력표준 구축, ③ 능력중심사회 구현을 위한 「직무능력평가제」 도입, ④ 평생직업능력개발 체제 구축 제시하고 있는데 이를 아래의 그림에서 자세히 알 수 있다. 아래의 그림에서 보면 국정과제 NCS가 학벌이 아닌 능력중심사회에 포함되어 있으며 같은 범주에 있는 정책들도 이와 유사한 스펙초월채용시스템, 직무능력평가제 도입이 들어 있다.

2) 목적

정책의 목적은 산업현장에서 요구되는 직무능력표준 중심으로 교육과정을 편성·운영하여 고교 직업교육에 대한 신뢰도를 제고(국정과제 70)하고 특성화 전문대학, 평생직업교육대학, 학위과정 및 수업연한 다양화 등 고등직업 중심 기관으로 전문대학 육성을 목적으로 하고 있다(국정과제 71). 이에 따라, 국가직무능력표준의 효과적 활용을 촉진하기 위해 NCS 개발과

학습모듈 개발을 연계하여 ‘14년까지 전 분야 개발을 하는 계획을 수립하고 있다. 정책의 또 다른 목적을 보면 근로자 육성의 철학적 함으로 스펙중심의 ‘무엇을 가지고 있는가’ 보다는 ‘무엇을 할 수 있는가’ 중심의 고숙련 근로자 양성으로 전환을 염두에 두고 있다. 또한 융합화, 고숙련화, 저출산 고령화 등에 대비한 미래형 평생직업교육의 필요성 증대에 따라 특성화고-전문대학-특수대학원 등 학교급간의 연계(articulation)와 이를 위한 직업교육(Vocational Education)과 직업훈련(Vocational Training)간의 역할 분담 및 상호 협력 방안 모색하고 기업이 신뢰할 만한 학교 평가 체제 구축 등 역량 중심 평가 체제 구축 보완, 직업기초능력(인성, 성실성, 문제해결능력, 의사소통능력, 대인관계능력) 향상을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 산업계를 중심으로 교육훈련의 현장성 강화, 국제간 자격 상호 인정, 직업교육 기회 제공 등을 위한 NCS 기반 평생직업교육훈련 체계 구축을 함께 하는 것이 정책의 핵심이며 이것이 위 그림의 국정과제 1~4가 모두 포함하고 있다.

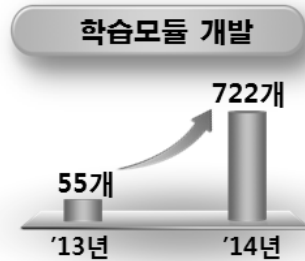
### 3) 추진경과 및 실적

현재까지의 추진경과와 실적 그리고 향후 계획을 보자. NCS가 처음 개발된 2005년 이래 2012년까지 12개 분야의 19개 NCS 교육과정 개발되었다. 이를 자세히 보면 2002년 이후 고용노동부 등을 비롯하여 약 281여개의 국가직무능력표준(안)을 개발되었는데 고용노동부가 216개, 교육과학기술부가 16개, 국토해양부 12개, 지식경제부 9개 등이다. 이중 전 부처가 참여하는 자격정책심의회에서 35개의 표준을 인증하였고, 그 활용 정도는 직업훈련기관, 마이스터고, 전문대학 등에서 일부 시범 적용하는 단계에 있다. 2013년부터 향후 계획을 보면 고용부에서 추진 중인 ‘13년도 NCS 개발 250\*개 분야 중 1차 NCS 개발 분야 68개 중에서 선정하였는데 1차 NCS 개발은 68개로 개발기관 선정 및 개발진 구성 완료를 11월까지로 하고 있다. 2차 NCS 개발은 182개로 개발기관 선정 및 개발진 구성 완료를 12월까지 완료하는 것을 목표로 삼고 있다. 개발 분야는 표준개발과 연계개발, 활용성, 파급효과 등을 고려하여 학습모듈 개발 55개 분야 선정하고 있는데 특성화고, 마이스터고, 전문대학 등 개설학과가 많아 활용성이 높은 분야와 교육과정 개발 시 단일학과 교육과정 완성도가 높은 분야로 초점을 맞추고 있다. 한편 13년 사업예산은 41억 원이지만 14년 예산은 1000억원 가량 될 것으로

보인다. 왜냐하면 아래 그림에서 알 수 있듯이 14년에 완료할 NCS 과정 수는 무려 722개나 되기 때문이다. 이것이 바로 뒤에서 볼 NCS의 가장 큰 문제점이라 하겠다.

◆ NCS기반 교육과정 개편 촉진을 위한 교육과정 개발·보급

- NCS개발과 연계된 학습모듈 개발 ('14년까지 개발완료)  
: '13(55개) → '14(722)
- 특성화고/마이스터고, 전문대 우선 적용
- 취업중심대학(해당전공분야)에서 활용 가능



4) 주요 내용

NCS는 한 사람의 근로자가 해당 직업 내에서 소관 업무를 성공적으로 수행하기 위하여 요구되는 실제적인 수행능력을 의미한다. 즉 직무수행능력 평가를 위한 최종 결과의 내용 반영하는데 이 때 최종 결과는 '무엇을 하여야 한다' 보다는 '무엇을 할 수 있다'는 형식으로 제시하는 것이다. NCS에서는 해당 직무를 수행하기 위한 모든 종류의 수행능력을 포괄하여 제시하는데 이는 총 작업능력, 작업관리 능력, 돌발상화 대처 능력, 미래지향적 능력 네 가지로 나누어져 있다. 이를 자세히 보면 작업능력은 특정업무를 수행하기 위해 요구되는 능력이고 작업관리 능력은 다양한 다른 작업을 계획하고 조직화하는 능력, 돌발상황 대처능력은 일상적인 업무가 마비되거나 예상치 못한 일이 발생했을 때 대처하는 능력 마지막으로 미래지향적 능력은 해당 산업관련 기술적 및 환경적 변화를 예측하여 상황에 대처하는 능력을 의미한다. 모듈(Module)형태의 구성은 한 직업 내에서 근로자가 수행하는 개별 역할인 직무능력을 능력 단위(unit)화하여 개발하는 것을 원칙으로 하고 있으며 국가직무능력표준은 여러 개의 능력단위 집합(최대 8단위)으로 구성하고 있다. 가장 중요한 내용은 산업계 단체가 주도적으로 참여하여 개발하여야함을 보여주어야 한다. 즉 해당분야 산업별인적자원개발협의체(SC), 관련 단체 등이 참여하여 국가직무능력표준 개발하고 있으며 산업현장에서 우수한 성과를 내고 있는

근로자 또는 전문가가 국가직무능력표준 개발 단계마다 참여하여야한다.

## 나. 문제점

NCS의 핵심은 바로 산업계의 자발적인 참여가 선행된 상태에서 산업계의 요구를 반영한 표준 직무를 개발하는 것이다. 이때 산업계라는 것이 산업체협의체처럼 산업계에서도 이해와 요구를 조정할 수 있는 곳의 의견이 반영되는 것이 주요 핵심인 정책이다. 아무리 좋은 NCS를 개발하였다 하더라도 노동수요의 주체인 산업계의 수요가 없으면 무용지물이기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 현재 논의 진행되고 있는 NCS개발은 상당히 조급한 측면이 강하다 하겠다. 앞에서 보았듯이 2005년부터 2012년까지 총 7년 동안 281개의 국가직무능력표준이 만들어졌다. 그러나 2013년부터 2014년까지 777개 표준이 만들어져야 하는 것에서 과연 얼마나 내실화된 NCS가 만들어질지 의문이다. 이러한 문제로 인해 NCS 개발을 위한 의미 있는 산업계의 사업주 단체가 나타나지 않고 있다. 산업계에 속한 기업들의 이해와 요구를 반영하고 조정할 수 있는 사업주 단체는 사실 우리나라에 많지 않은 상황에서 사업주단체와 기업의 요구를 정확하게 반영하는 과정이 개발될지 의문이다. 실제로 1인 사업주 단체들이 NCS를 개발하겠다고 신청하고 있는 실정이다. 또 하나의 문제는 NCS가 고졸자, 최대 전문대까지는 가능할지 모르지만 대학까지로의 확장은 노동시장의 현실을 너무 도외시 하고 있다는 문제이다. 모듈은 일부 직종에서는 최대 8단계 까지 가능해 이론상으로는 박사 까지 가능한 NCS 개발이 있을 수 있다. 그러나 기업이 인력을 채용하는데 있어 꼭 기술과 직무능력만을 보는 것은 아니다. 따라서 NCS정책이 이 모듈만 통과하면 구직자의 취업이 다 되고 노동시장 이행의 문제를 해결할 것으로 본다면 이후 정책의 후유증이 상당히 나타날 것으로 보인다. 마지막으로 직종 또는 직무의 능력을 기계적으로 정의함에 따라 다양한 능력을 도외시하거나 사업장마다 존재하는 기업특수적 훈련의 위축을 가져올 수 있을 것이다.

## 다. 정책적 함의와 제언

지금까지 제시한 문제점을 극복할 방안은 없어 보인다. 현재 NCS는 엄청난 정책적 힘을 가지고 추진하고 있기 때문에 이러한 문제제기에 현 시점에서 정책의 방향이 변할 것 같지는 않아 보인다. 그러나 중요한 것은 정책의 방향은 맞는 것이기 때문에 기업의 요구와 산업계 다수가 참여할 수 있도록 정책적 유도가 병행되는 것이 유일한 해법으로 보인다. 그러나 한 가지 주목할 것은 NCS와 함께 국가 자격체계(NQF: National Qualification Framework)도 중요하다는 것이다. 이는 NCS에 기반한 교육훈련을 리드하고 이것을 자격으로 연계하기 위해서는 기존 국가기술 자격과 별도의 NCS 기반 기술자격의 마련이 필요하고 이를 관리 운영하는 것인 비로 NQF이다. 즉 8단계별 학위취득을 포함한 다양한 경력개발 경로 및 방법을 제시하고 또한 NCS의 종합적인 평가 인정 틀로 작용하는 프레임이다. 그러나 지금까지 2009년 이후로 세부논의는 답보상태인데 NCS 성공을 위해서라도 NQF에 대한 연구와 논의가 병행되어야 할 것으로 보인다.



【그림 1】 NQF 와 NCS

## 4. 일-학습 듀얼 시스템

### 가. 개요 및 현황

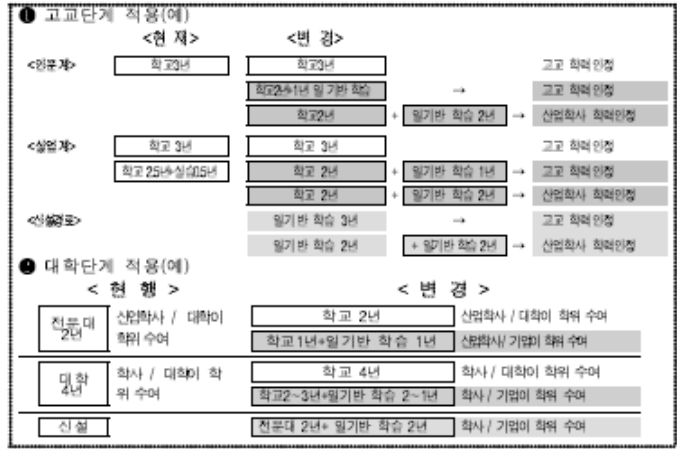
이명박 정부 때부터 최근까지 선취업 후진학은 시대적 화두가 되어 오고 있다. 이는 앞서 언급한 대로 지나친 대학 진학률을 낮추고 이를 통해 노동시장의 학력과 직무간의 미스매치를 해결하기 위한 국정운영의 지침적 성격을 가진 정책들이라 하겠다. 선취업 후진학 방향은 과도한 교육으로 인한 국가적 비용을 절감하고 기업은 질 낮은 근로자를 채용함으로써 발생하는 재교육 훈련비용을 절약할 수 있을 것으로 보인다. 이를 위해 2010년 이후 부터는 견습제에 대한 논의가 일부 이루어지고 있으며 중소기업인턴사업을 통해 일종의 견습제로써 대학생의 노동시장 이행 촉진을 위한 정책을 고용부가 진행하고 있으나 고졸자를 대상으로 하고 있지는 않았다.

이에 고용부는 15~29세 연령대를 대상으로 하는 대학석사 수준 정도의 기술이 필요한 직무까지 산업체 현장에서 실무중심적인 일 학습 병행 교육 훈련(이하 듀얼)을 계획하고 있다. 이때 학생의 신분은 근로자 신분으로 집체 훈련과 구조화된 OJT훈련을 실시하고 이를 실시한 기업에 취업을 하는 것이 주요 개요이다. 이때 교육훈련은 기업에서 하는 것을 원칙으로 하며 기업에서 학위를 주는 것 까지 가능하다.

대상	계약	일기반학습	평가 인증	취업
15~29세	근로자 신분	off -JT(교육기관) +S-OJT(기업)	LEVEL 에 따른 학력 및 자격 부여	해당기업 또는 유사업종

듀얼 정책의 핵심은 교육훈련의 내용과 장소, 훈련자 모두 산업체 현장에 기반을 두는 것을 원칙으로 설계되고 있다는 점이다. 즉 훈련의 기본은 현장이며 현장에서 필요한 기술 숙련을 훈련시키는 것을 원칙으로 하고 있다. 이때 훈련 내용과 방법 수준은 앞에서 논의한 NCS를 활용하여 표준화된 패키지 개발 운영을 하는 것을 주요 계획으로 설정하고 있다.





【그림 2】 듀얼 적용 예시(자료:고용노동부-한국직업능력개발원, 2013년 정책간담회 자료재인용)

【그림 2】를 보면 학력별로 학교 교육과 현장교육을 어떻게 진행할지 계획이 작성되어 있는데 한 가지 공통점은 학력인정을 필수적으로 하고 있다는 점이다. 이 때 학위는 산업학사, 또는 직업학사 같은 것으로 교육부에서 주는 학위와는 별도 트랙으로 적용할 예정이다. 듀얼 정책을 위해서는 일학습 듀얼 시스템을 지원하는 지원센터를 운영하고 관련된 법률을 제정하는 등의 계획을 가지고 있다. 참여 인원은 아직 확정이 되지 않는으나 평균 고졸자의 경우 수천에서 수만 명 정도로 예상되며 전문대는 학생규모로 볼 때 몇 만 명이상이 될 것으로 보인다. 추진은 2014년부터 할 예정이고 2017~18년 까지 안정화 단계로 접어들게 할 계획이다. 이 정책의 궁극적인 기대효과는 스펙초월을 통한 능력중심사회의 구현이라 할 수 있다.

## 나. 문제점

아직 구체적으로 확정인원은 정해지지 않았으나 그간의 사업 규모로 보았을 때 앞에서 언급한 것처럼 일반계 고졸자는 수천 명 정도 특성화고는 수만 명 정도 될 것으로 보이는데 7월 18일자 신문기사에 따르면 대상은 특성화고 및 전문대 최종학년 학생 12만 명과 직업교육을 원하는 일반고생은 1만4천명을 대상으로 한다고 한다. 또한 정부는 독일식 도제가 도입되려면 직장 내 S-OJT시스템이 확대돼야 한다고 보고 내년 전국 1천개 기업에 이 시스템을 도입하고 여기에 필요한 각종 재정지원을 한다고 보도되고 있다.

그러나 이러한 정책을 실시하기 전에 시급히 준비가 필요한 것은 바로 훈련의 규모와 중소기업 인턴제와 같은 정책과 어떠한 상관관계를 가지고 운영하는지에 대한 큰 틀의 논의가 필요하다. 듀얼은 일종의 인턴 또는 견습제이다. 따라서 근로자의 신분을 유지한 채 일과 학습을 병행하는 측면에서 견습생에 가깝다고 볼 수 있다. 그렇다면 현재 견습생처럼 운영되고 있는 중소기업청년인턴사업의 대상자 범위를 고졸자로까지 확대해야 할 것이다. 인턴은 2012년 3만 명에서 13년 이후에는 5만 명 까지 늘어날 것으로 보인데 이 수를 채우려면 고졸자까지 확대해야 한다는 것이다. 또한 훈련도 국가기간전략산업직종훈련의 경우 15세 이상의 비진학자 또는 고졸 미취업자 훈련을 실시하고 있지만 채용연계형 일학습 훈련을 실시한다면 국가기간전략산업직종훈련에 참여하는 수요자의 흡수가 논의되어야 할 것이다. 또한 청년층취업아카데미에서 하는 일반계 졸업예정자 훈련도 듀얼에 포함할지 말지에 대한 논의가 필요하다. 정리하면 듀얼정책은 우리나라 훈련과 고용촉진정책의 큰 틀을 바꿀 수 있는 정책인 만큼 거시적인 담론에서 큰 그림 속에서 논의가 활발히 이루어져야 할 것으로 보인다.

두 번째로 중요한 문제점은 인력이 어느 정도로 결정될지 모르지만 현재 고용부의 훈련과 인턴 사업과 같은 정책처럼 수천 명 수만 명으로 결정되었을 때 과연 이들 견습생의 수요가 존재하는가이다. NCS 처럼 기업의 자발적인 수요가 존재해야 하는데 과연 견습생의 수요가 어느 정도일지 그리고 적정인원이 어느 정도 일지는 미지수이다. 이를 파악하는 것은 쉽지 않은데 영국의 예를 들어 볼 때 짐작이 가능하다. 아시다시피 영국은 학력보다는 자격시스템과 훈련 등이 발달된 나라이다. 영국의 중급의 경우 30만 명을 실시하였으나 40% 만이 수료를 하였다는 점을 볼 때 우리나라에서처럼 대학 진학률이 높은 상황에서 고졸자를 대상으로 하는 분야는 몇 만 명을 처음부터 하기는 역부족일 것으로 보인다. 특히 대졸이상의 고등과정은 불과 영국에서조차도 1000명만 수료하고 있는 것을 보았을 때 우리나라에서 대졸자를 대상으로 한 듀얼을 어려울 것으로 보이며 설사 가능하더라도 지금의 채용 연계형 훈련 그 이상의 것을 넘기는 어려워 보인다. 이것이 매우 중요한 이유로는 1990년대 말 2+1체제가 실패한 것도 실업과 졸업예정자의 께찮은 일자리 확보가 어려웠기 때문이다. 실습과 채용은 현대자동차와 같은 대기업에 하고 싶는데 주로 학생 수요가 있는 곳은 3D 업종의 저임금 중소기업이 많았고 이마저도 근로환경 열악, 노동 착취 등의 부작용이 많이 발생하였기 때문이다. 따라서 정책 성공의 관건은 DESCENT JOB 을 얼마나 동시에 개발하고 이곳에서 학생들의 수요가

어느 정도 되는지에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다.

<표 1> 영국의 견습제 훈련 현황

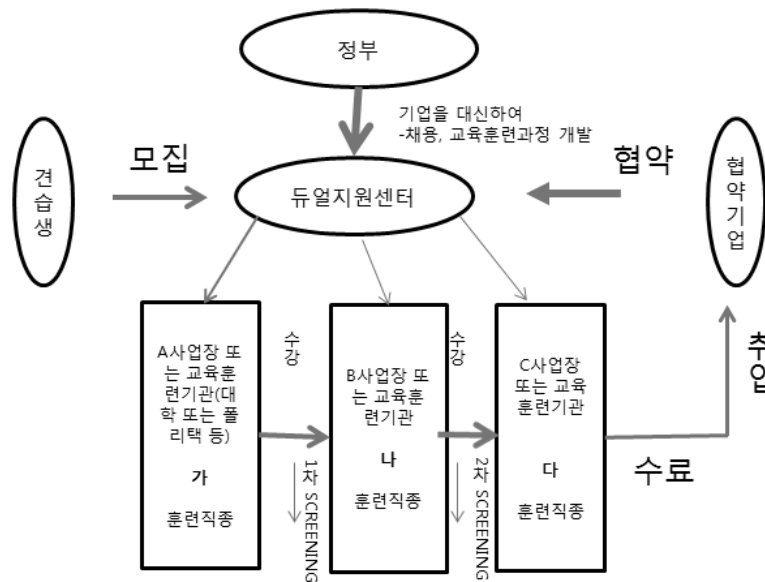
	실시인원		수료인원		증가율	
	2009~10	2010~11	2009~10	2010~11	실시인원	수료인원
중급과정	190,500 (68.1)	301,100 (65.9)	111,800 (65.2)	131,800 (65.8)	58.1	17.9
수준 고급과정	87,700 (31.4)	153,900 (33.7)	59,400 (34.7)	67,500 (33.7)	75.5	13.6
고등과정	1,500 (0.5)	2,200 (0.5)	200 (0.1)	1,000 (0.5)	46.7	400.0

자료: <https://www.gov.uk/apprenticeships-guide>에서 재정리

세 번째 문제로는 듀얼의 최종 종착이 학력인가 하는 점이다. 학력을 중시하는 한국의 현실에서 학위가 중요한 것은 사실인데 산업학사 또는 직업학사가 노동시장 또는 생애경력에서 어느 정도 비중을 차지할지는 미지수이다. 이는 마이스터고의 문제와 유사한 것으로 틈 만나면 좋은 대학으로 진학을 시도할 것이고 이를 방지할 경우 정책의 의미는 퇴색될 것이다.

#### 다. 개선방안을 위한 제언

본 정책은 사실 시행되고 있는 정책은 아니며 내년부터 시행을 예정하고 있다. 그럼에도 불구하고 정책에 대한 논의가 필요한 것은 앞서 말하였듯이 우리나라 교육훈련에 파괴적인 강한 정책이기 때문이다. 또한 과거 2+1체제와 실업계와 전문대를 연계하는 2+2 체제의 재탕이 될 것이라는 우려가 있기 때문이다. 다만 그때와 다른 것은 2+1체제가 한창이던 90년대 말은 95년도 대학 입학정원 자율화 조치 이후 4년제를 중심으로 우후죽순으로 대학설립인가가 늘어나고 있던 시기로 지금의 높은 대학진학이 발생하기 시작한 시점이라는 것이다.



【그림 3】 듀얼 운영 방안 모델

즉 대학진학이라는 사회적 유행에 과거 듀얼정책이 맥없이 무너져 버린 것이다. 그러나 지금은 대학진학에 대한 무용성 내지 수익성이 떨어지고 대학에 들어가기 보다는 일찍 노동시장 이행의 필요성에 대한 사회적 국가적 공감대가 마련되어 있다는 점에서 과거 정책과는 다르다 하겠다. 따라서 운영에 대한 풍부한 논의 속에 설계가 합리적으로 이루어질 가능성도 있다고 하겠다. 아래의 그림은 듀얼 운영에 대한 모델을 제시한 것이다. 가칭 듀얼지원센터에서는 기업을 대리하여 훈련생 또는 견습생을 채용-훈련생 신분이 근로자이기 때문에 모집이 아니라 채용이어야 한다-하고 기업이 요구하는 교육과정 또는 견습 훈련과정을 개설하여 기업자체의 사내 대학 또는 앞으로 산업단지에 있을 계획인 폴리텍 대학, 지역 내 있는 대학에서 일을 하면서 학습을 하는 모델이다. 견습생은 단순직무의 경우 한 개의 훈련과정에서 학습완성이 되지만 NCS를 바탕으로 할 경우 총 8단계 까지 있기 때문에 다양한 난이도와 훈련내용을 가진 훈련과정 개설을 통해 견습생의 숙련을 높이는 운영이 필요하다 하겠다.

## 참고문헌

- 김종우외(2012), 『마이스터고 정책 추진 성과 평가와 과제』, 한국직업능력개발원.
- 고용노동부-한국직업능력개발원, 2013년 정책간담회 자료
- 교육과학기술부(2008), “고교다양화 300프로젝트”
- 관계부처합동(2010). 『고등학교 직업교육 선진화 방안』.
- 관계부처합동(2011). 『공생발전을 위한 열린 고용사회 구현방안: 학력의 벽을 넘어 실력중심 사회로』.
- 연합뉴스(2013), “‘일하면서 돈 받고 배운다’, 독일식 견습제도 내년도입” 7월18일자
- 이상준(2012), 『국가기간전략산업직종훈련 성과평가와 개선방안연구』, 한국직업능력개발원
- 고용노동부(2011), 『노동시장 채용패턴 변화에 따른 청년 취업인턴제 중장기적 제도개선 방안연구』
- <https://www.gov.uk/apprenticeships-guide>

**고졸비진학 청소년 관련 정책 평가와 논의 2: 직훈단계**

인 쇄 2013년 7월 22일

발 행 2013년 7월 22일

발행처 **한국청소년정책연구원**  
서울특별시 서초구 태봉로 114

발행인 이 재 연

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주)아르빛 전화 02)503-3223 대표 유채란

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.  
구독문의 : (02) 2188-8844(연구기획·대외협력팀)