



2023.3.6.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 63호

우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제



여영준(혁신성장그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2023. 3. 6.

Vol. 63

ISSN 2733-8258

발행일 2023년 3월 6일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제

여영준(혁신성장그룹 부연구위원)

요약

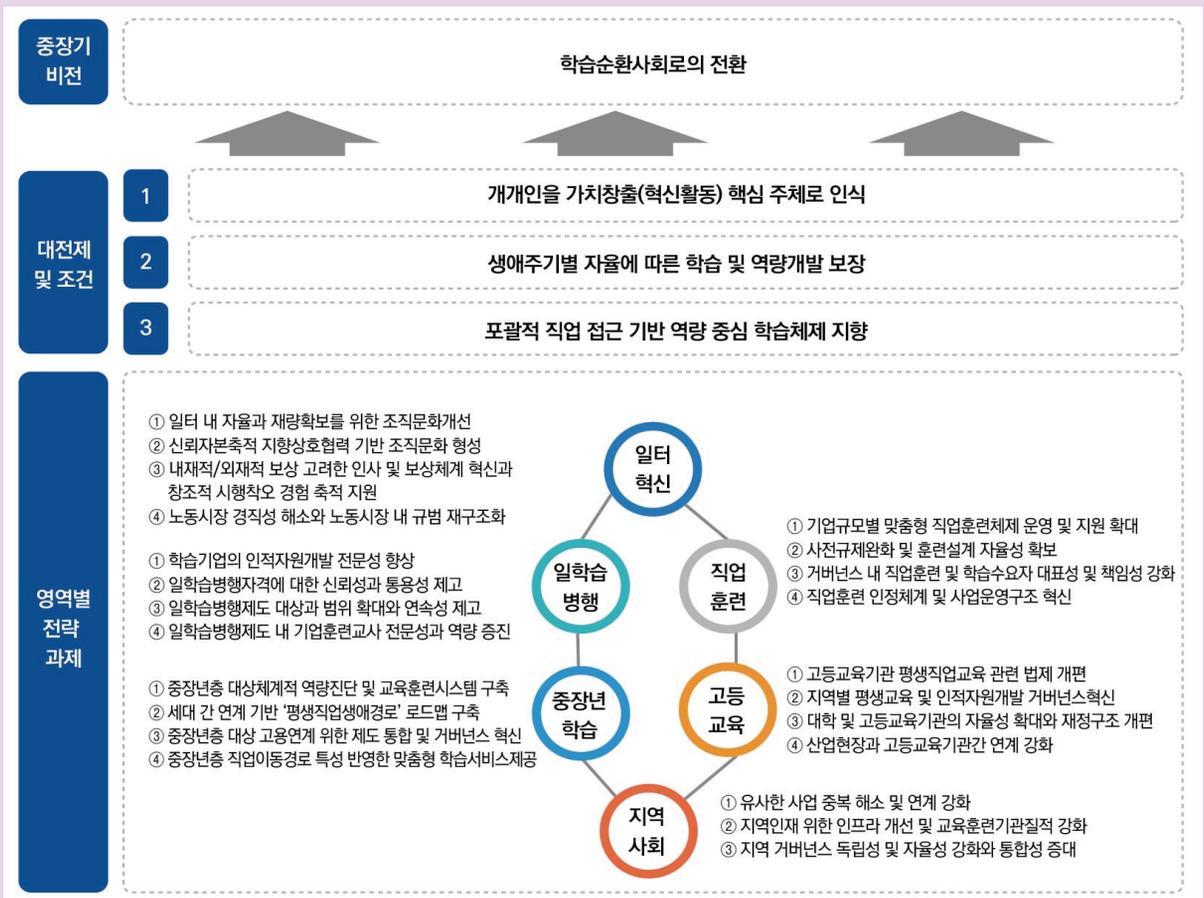
- I. 문제의식
- II. 혁신체제 중장기 지향점으로서 학습순환사회
- III. 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제
- IV. 혁신 패러다임 전환기 학습순환사회로의 전환 전략

참고문헌

• 선도형 혁신체제 도입과 학습역량 제고를 위한 사회로의 전환 위한 전략 탐색

- 본 연구에서는 우리나라 경제가 현재 마주하고 있는 성장정체 현상을 혁신체제의 학습역량 전환 실패 문제로 바라보고, 정량적이고 정성적 접근을 결합함으로써 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부분들의 경로의존성을 파악하고자 함
- 우리나라 학습사회를 구성하는 주요 제도적 속성을 시스템적 관점으로 이해하고자 함
 - 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 뒷받침하는 직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층 학습, 지역학습 등에 주목하여 관련 정책현황과 정책문제를 고찰
 - 주요 부문을 구성하는 변수들 간 상호관계를 파악함으로써 학습사회로의 전환을 도모하기 위해 어떤 영역에서 레버리지 전략이 필요한지 탐색하고자 함

• 본 연구에서는 우리나라 혁신체제의 중장기 지향점으로서 학습순환사회를 설정하고 이를 달성하기 위한 주요 부문별 전략과제를 제안

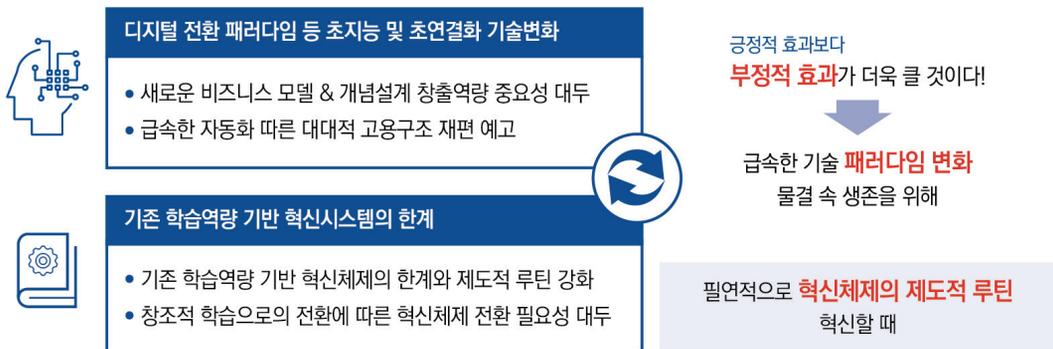


[그림] 학습순환사회로의 전환을 위한 대전제와 영역별 전략과제

I. 문제의식

□ 기술 패러다임 변화에 따른 우리나라 혁신체제 도전과제 대두

- 국가의 지속적 경제성장을 추동하는 핵심 요소는 스스로 경쟁력 있는 혁신적 제품, 서비스 및 아이디어를 국내외 시장에서 개발하고 생산할 수 있는 능력, 즉 ‘기술학습역량(technological learning capabilities)’
 - 우리나라는 발전 초기 자체 기술개발보다는, 선진국으로부터의 기술 도입을 촉진하고 도입 기술을 소화·흡수할 수 있는 능력을 증대하는 데 초점을 맞추었음
 - 현시점 우리나라 혁신시스템은 산업기술과 제품 경쟁력이 고도화되어 선진국들과 경쟁할 수 있는 수준에 이르러, 우리만의 발전경로를 개척해야 하는 상황에 진입
 - 기술 학습역량을 전환하는 과정에서 특정 기술 수준 향상도 중요하지만, 혁신체제의 핵심 역량(예, 인적자원의 숙련도 및 지식 축적 수준, 금융시스템의 전문성, 사회적 자본 축적 수준, 산업전략 집행 역량의 체계성 등) 자체도 함께 진화할 필요가 있음
 - 이러한 맥락에서 바라보았을 때, 학습역량 전환과 혁신 주체들의 학습역량 제고는 고착화된 우리나라 경제의 성장 정체 현상을 극복하기 위한 충분조건임
 - 더불어, 학습역량 제고는 4차 산업혁명 및 디지털 전환으로 일컬어지는 기술혁신의 흐름을 주도하기 위한 필요조건으로 작용



○ 혁신 패러다임 전환기 학습역량 제고를 통한 적응력 증대 필요성 대두

- 우리나라 혁신체제가 독창적·창의적인 기술 및 제품개발을 이뤄나갈 수 있는 학습 역량구축에 한계가 있음에 따라, 전환기 성장통을 겪고 있는 것으로 여겨짐
- 창조적 학습역량 중심 혁신체제로의 전환을 위해서는, 변화하는 외부 환경에 적응하고 새로운 솔루션과 비즈니스 모델 개발을 위한 다양한 시행착오 경험 축적이 필수적임(여영준, 2022)*
 - ※ 여기에서 적응력(adaptive capabilities)이란, 환경변화 및 돌발변수 등에 적응해나갈 수 있는 다양한 시행착오와 학습경험 축적 역량을 의미한다고 볼 수 있음(여영준, 2022)
- 이러한 학습역량을 구성하는 지식과 경험들은 암묵성이 강하고, 사람과 조직에 체화되는 경우가 많음
- 창조적 시행착오 경험 축적을 바탕으로, 학습역량 전환을 도모하려면 혁신 주체들이 지속해서 역량 개발을 할

- 수 있도록 학습 기회를 제공할 필요가 있음
- 이들의 학습을 통한 지식 및 경험 축적이 새로운 혁신의 자양분으로 활용될 수 있도록 뒷받침할 필요가 있음
- 이러한 맥락에서, 현재 우리나라 경제가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부분들의 주요 정책 문제를 탐색할 필요가 있음
- 복잡기술로 상향하는 기술 학습역량 구축이 요구되는 시점에 있어서, 창조적 학습과 학습의 파급효과 촉진하는 환경 구축 목적 정책혁신 과제를 탐색할 필요

□ 선도형 혁신체제 도입과 학습역량 제고를 위한 사회로의 전환 위한 전략 탐색

- 우리나라 성인 역량 개발 및 활용 측면 혁신체제 진단과 전망
 - 우리나라 성인의 역량을 진단하고, 우리나라가 창조적 학습사회로 전환하는 데 어떤 부문에 제도적 변화와 정책과제 이행이 필요한지 이해하고자 함
 - 우리나라 성인 역량 형성 및 활용과 관련한 어떠한 제도적 요소들이 학습역량 전환을 도모하는 데 있어 구조적 한계를 지니는지 파악하고자 함
- 시스템적 관점 하 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제 도출
 - 우리나라 학습사회를 구성하는 주요 제도적 속성을 시스템적 관점으로 이해하고자 함
 - 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 뒷받침하는 직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층 학습, 지역학습 등에 주목, 관련 정책 현황과 정책 문제를 고찰하고자 함
 - 시스템적 관점으로 해당 부문을 구성하는 주요 변수 간 상호관계를 파악함으로써 학습사회로의 전환을 위해 어떤 영역에서 레버리지 전략이 필요한지 탐색하고자 함

II. 혁신체제 중장기 지향점으로서 학습순환사회

□ 우리나라 혁신체제의 중장기 비전으로서 학습순환사회 설정과 제언

- 효율성과 도구주의적 접근에 기반한 ‘선형적 학습사회’의 우리나라
 - 기존 우리나라 혁신체제에서는 인적자원을 혁신체제의 가치 창출 수단으로 바라보는 경향이 짙음
 - 즉, 가치 창출을 위해 단계적인 기술혁신 과정 속 가능한 많은 인적자원을 비용 효과적으로 활용하여 효율성을 극대화하는 방향으로 기술 학습을 이뤄내고자 한 것
 - 이러한 상황에서, 우리나라 노동자들은 경제활동에 참여한 후 중·장년층 시기 중 혹은, 은퇴 후 직업 생애 경로에서 축적해 온 배움 자산을 활용하여 숙련의 축적, 그리고 지속적 활용을 하기 어려운 상황에 직면
 - 효율성, 합리성 및 도구주의적 접근에 기반한 기존 혁신체제 내 노동자나 개개인들이 환경에서 적응하지 못하고, 노동시장에서 이탈하였을 때, 이들은 능동적이고, 주도적, 비판적 성찰을 바탕으로 학습 및 경력 계획을 수행하는 데 많은 한계를 보임*

※ 국제 비교 관점에서 보았을 때, 우리나라 성인들의 경우 일터에서 스스로 판단하는 재량과 자율 역시 낮은 수준인 것으로 확인되

는데, 이는 스스로 문제 해결할 수 있는 학습 기회가 마련되지 않고 있음을 시사함. 그에 따라, 우리나라 성인들의 경우 미취업상태와 취업상태 인적자본 감가상각률이 모두 높은 국가에 속하고 있음을 확인(반가운, 2019)

- 이처럼, 우리나라의 학령기까지의 지식(숙련) 및 역량 축적 → 노동시장 진입 후 생산 및 혁신활동 참여 → 낮은 개발 역량 활용에 따른 축적된 역량 퇴화 → 노동시장 이탈(및 은퇴) 이후 역량 개발 및 활용 제한에 이르는 흐름이 중심이 된, 선형적 학습경제에 기반하였다고 볼 수 있음

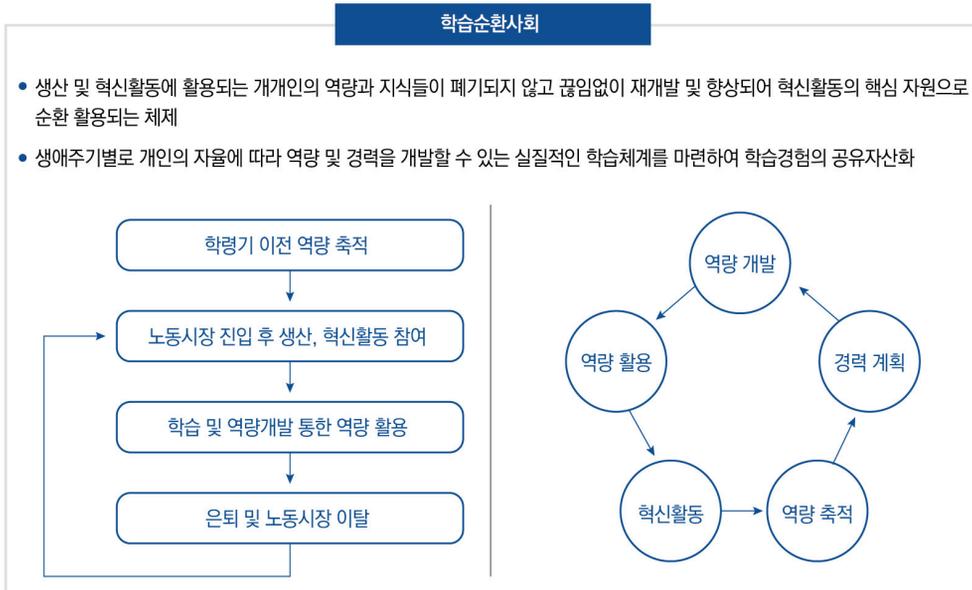
[표 1] 선형적 학습사회와 학습순환사회 비교

구분	선형적 학습사회	학습순환사회
개인	개개인은 가치창출(혁신활동)의 수단 - 역량 및 경력개발의 주도권은 조직 및 기업에 종속 - 반복적, 순응적 학습 바탕으로 한 효율성 증대 목표 - 단일 인지된 경력경로에 기반한 개인 의사결정	개개인은 가치창출(혁신활동)의 주체 - 역량 및 경력개발 주도권은 개인이 소유 - 창조적, 주도적 학습 바탕으로 한 다양성 증대 목표 - 다양한 경력경로에 기반한 적응력 증대를 위한 개인 의사결정
지식	명시적 지식에 기반한 학습역량 강조	암묵적 지식에 기반한 학습역량 강조
규모/범위	규모와 범위의 경제 극대화를 위한 혁신 및 학습활동	혁신적 시도 분산과 학습활동 로컬화
생산 및 혁신	생산 및 혁신 단계가 학습역량 결정	개개인 역량 개발 및 학습역량이 혁신활동 주도
은퇴 및 이탈자	은퇴 및 이탈한 개개인의 역량(숙련)의 환류 제한	새로운 혁신자산으로서 은퇴 및 이탈한 개개인의 역량(숙련)

○ 우리나라 혁신체제의 중장기 비전으로서 학습순환사회 설정과 제안

- 효율성, 합리성 및 도구주의적 접근에 기반한 기존 선형적 학습사회는 새로운 지향점으로 전환될 필요가 있음
- 이에, '학습순환사회'에서는 단순히 혁신 주체 및 개개인들이 혁신환경을 이해하고 환경과 상호작용하며, 그에 적합하게 개인의 역량을 개발함과 동시에 자아실현을 위해 자신을 둘러싼 환경을 바꾸어 나가는 주도적이고 자율적 주체로 전환될 필요
- 생산 및 혁신활동에 활용되는 개개인의 역량과 지식들이 폐기되지 않고 끊임없이 재개발 및 향상되어 혁신활동의 핵심 자원으로 활용되는 체제로 전환할 필요가 있음
- 그에 따라, 새로운 가치를 창출하는 혁신적 기술, 제품, 비즈니스 모델 등을 창출하기 위해 활용되는 개개인의 역량과 숙련이 끊임없이 순환되며, 혁신잠재력이 극대화된 혁신체제를 지향해야 함
- 더불어, 개개인의 환경변화에 대응한 적응력을 증대시키고, 소득 및 경제 사회적 안정을 가져와 궁극적으로 개인의 삶의 질을 향상시킴으로써, 혁신체제 전반의 건전성을 향상시키는 경제로의 전환을 도모할 필요
- 기존 학습사회 대비 학습순환사회의 주요 특성을 고찰하면 [표 1]과 같이 정리 가능
- 본 연구에서는 시스템적 관점으로 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 영역별(직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역사회 등) 정책과제를 탐색하고자 함

[그림 1] 학습순환사회에 대한 개념적 설계



III. 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제

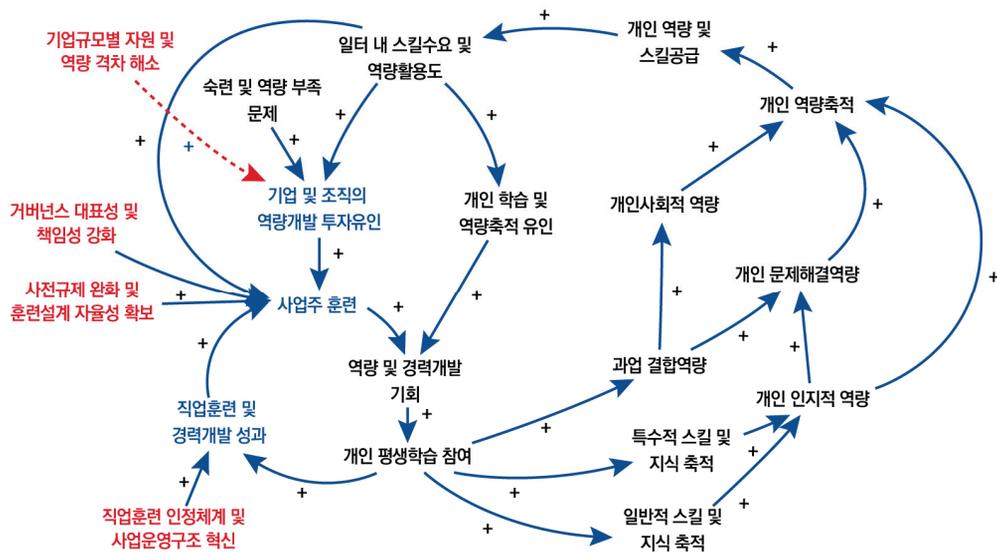
- 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 직업능력개발 현황 분석과 정책 문제 탐색 및 정책지렛대 제안
- 정책 문제 1: 기업 규모별 직업훈련 지원 및 활용 격차 확대 잠재성
 - 직업훈련지원제도에 대한 인지도와 활용도에서 있어서도 기업 규모별 차이가 크게 발생하고 있음을 파악
 - 기업 규모 작을수록 노동자의 숙련을 향상시키는 데 있어, 자원 및 역량 문제로 인해 직업훈련이 아닌 대체 방안에 대한 탐색을 보다 깊이 이행하기 때문
 - 기업 간 직업훈련 지원 및 시행을 위한 격차 문제는 숙련 및 기술 학습역량 측면에 있어서 격차를 더욱 강화시킬 수 있음을 시사
- 정책 문제 2: 사전규제 중심 사업 운영체계의 한계
 - 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 제3조부터 제18조에 따르면, 사업주가 직업훈련을 시행하고 정부의 지원금을 받기 위해서는 여섯 단계 거쳐야 함
 - 훈련 통한 실질적인 재직자의 직무역량 향상보다는 절차적, 형식적 정당성에 주안점을 둔 채 사업이 운영되고 있으며, 이는 기업 및 조직들에 행정적 부담으로 작용
- 정책 문제 3: 직업훈련 및 학습 수요자의 정책 의사결정 권한 제한성
 - 「국민 평생 직업능력 개발법」 및 「인적자원개발위원회 운영규정」에 따라 설치된 산업별 인적자원개발위원회와 지역인적자원개발위원회가 산업계 및 노동시장의 수요를 대표하고 있는가에 대한 문제 제기가 있는 상황

- 지자체의 적극적 참여가 보장되는데 한계가 있는 거버넌스 체계가 주요 정책문제로 언급할 수 있음

○ 정책 문제 4: 직업능력개발 위한 공동 훈련센터 운영 방식의 한계

- 훈련지원금 지급산식에 있어 훈련 수료인원 및 훈련 시간에 대한 고려가 주를 이룸에 따라, 훈련 수료인원의 양적 확대에 초점을 맞춘 공동 훈련센터 수익 구조가 만연
- 이에, 기업 특수성을 고려한 훈련과정 개발 및 운영 제한이 확대되고, 기술적 전문성 기반 훈련 과목 확대에 있어 제약이 있음

[그림 2] 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역 정책지렛대 탐색*



주) 파란색: 정책지렛대 개입 지점; 빨간색: 정책지렛대(정책대안) 탐색 내용

- 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역에서의 주요 정책 문제를 효율적으로 해결할 수 있는 개입 지점과 위치 등 고려한 정책대안을 탐색하면 [그림 2]와 같이 정리해 제시할 수 있음
 - 우리나라 직업능력개발 영역에 있어서 정책과제는 1) 기업 규모별 이질적 숙련 및 역량 부족 문제 해소, 2) 거버넌스 대표성 및 책임성 강화, 3) 사전규제 완화 및 훈련설계 자율성 확보, 그리고 4) 직업훈련 인정체계 및 사업 운영구조 혁신 등을 포함함

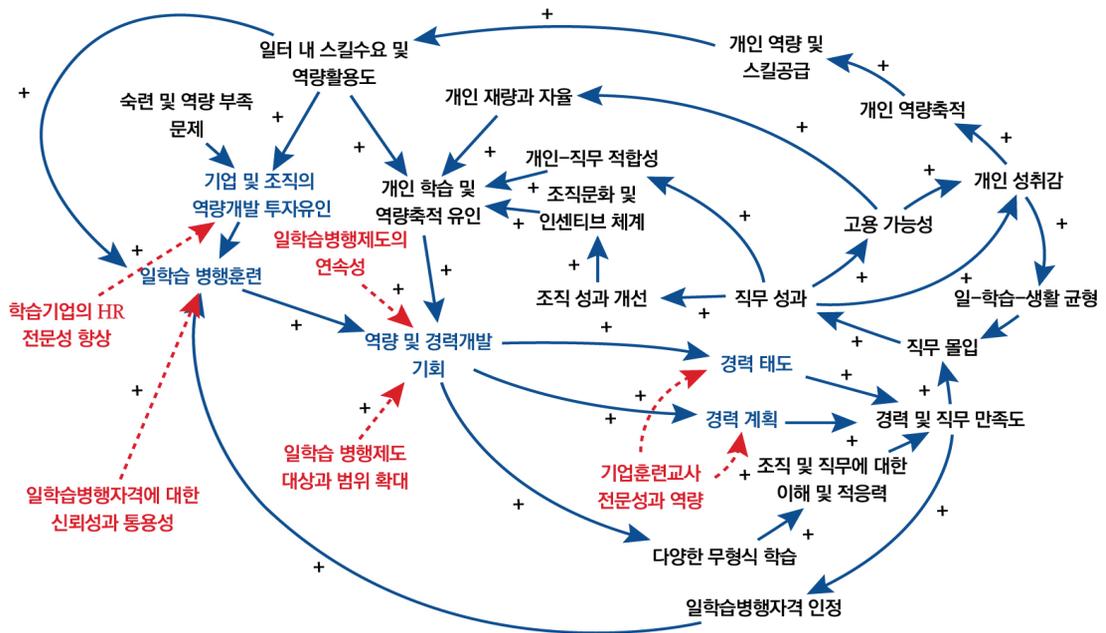
□ 우리나라 성인 역량 개발을 위한 일학습병행 현황 분석과 정책 문제 탐색 및 정책지렛대 제안

○ 정책 문제 1: 개인 차원 경력개발 활동에 대한 명시적 고려 한계

- 학습근로자 개인 차원 경력개발 활동은 일학습병행 훈련과정에서 공식적으로 포함되어 있지 않고 개인의 재량에 맡겨져 있는 상황
- 학습근로자들이 자기 인식을 토대로 경력 계획을 수립하고, 경력 기회를 탐색하고 자료를 활용하여 경력 관련

- 의사결정을 내릴 수 있도록 지원하는 것을 학습기업 또는 기업현장교사의 공식적 역할로 제시할 필요
- 정책 문제 2: 일학습병행 맥락에서 이루어지는 조직 경력관리 활동 제한
 - 조직 차원 경력개발 활동은 인적자원 계획 수립, 경력경로 개발 및 제시, 직무 공시 제도, 멘토링, 경력 자원 센터 운영, 경력개발 워크숍 운영, 경력 상담가로서 관리자 활용, 개발 목적의 인사 평가 등 다양함
 - 하지만, 일학습병행 맥락에서 이루어지는 조직의 경력관리 활동은 대개 상담, 멘토링과 평가에만 국한
 - 기업 현장 교사의 상담, 평가 능력 향상을 위해 교사 양성 교육, 심화 교육이 이루어지고 있지만, 효과적인 경력개발을 위해 조직 차원 경력관리 활동을 더욱 활성화할 필요
 - 정책 문제 3: 이수자 및 수료자 대상 공식 경력개발 활동 부재와 연속성 제한
 - 일학습병행 훈련 종료 후 이수자, 수료자를 대상으로 이루어지는 국가 및 기업 차원의 공식적인 경력개발 활동은 거의 없는 상황
 - 효과적인 경력개발을 위해서는 개인의 지속적인 경력 계획 수립 및 실행과 학습기업의 적극적 지원이 수반되어야 하지만, 이러한 노력을 촉진할 기제는 마땅치 않은 상황
 - 정책 문제 4: 경력단계 및 연령(세대)에 따른 경력개발 특성 고려한 프로그램 개발 다양성 한계
 - 현재의 일학습병행의 주 대상은 초기 경력자, 청년(만 34세 이하)임에 따라, 중기 경력자, 직무 및 직종 전환을 희망하는 중기 경력자 등에 대한 고려가 부재한 상황
 - 시스템적 관점으로 바라본, 우리나라 일학습병행 부문의 주요 현황 분석과 주요 정책 문제 탐색 내용은 아래 인과지도와 같이 정리하여 제시할 수 있음
 - 학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역에서의 주요 정책 문제를 효율적으로 해결할 수 있는 개입 지점과 위치 등을 고려하여 정책대안을 탐색
 - 그에 따라, 학습순환사회로의 전환을 위한 일학습병행 영역에 있어 주요 정책과제는 1) 학습기업의 HR 전문성 향상, 2) 일학습병행자력에 대한 신뢰성과 통용성 제고, 3) 일학습병행제도의 연속성 제고, 4) 일학습 병행제도 대상과 범위 확대, 그리고 5) 기업훈련 교사 전문성과 역량 제고 등을 포함함(그림 3) 참고)

[그림 3] 학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역 정책지렛대 탐색*



주) 파란색: 정책지렛대 개념 지점; 빨간색: 정책지렛대(정책대안) 탐색 내용

□ 우리나라 성인 역량 개발을 위한 고등교육기관 현황 분석과 정책 문제 탐색 및 정책지렛대 제안

○ 정책 문제 1: 산업현장 수요와 대학에서의 교육방식 간 괴리

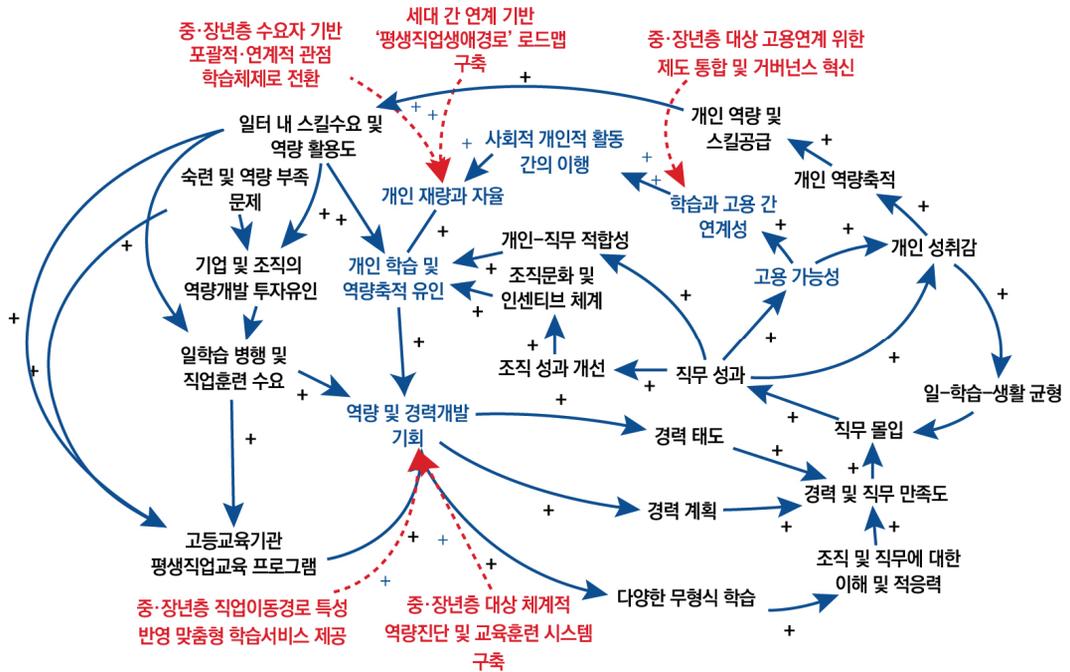
- 성인 학습자들은 자신의 직무능력을 향상하기 위해 평생 직업교육에 참여할 의사를 보이며, 기술변화로 재직자들의 평생 직업교육 수요는 증가할 것으로 전망
- 재직자를 비롯한 성인 학습자들은 고등교육기관을 신뢰도가 높은 공인된 교육기관으로 인식하며, 이에 따라 고등교육기관에서의 평생학습에 대해서도 긍정적으로 인식
- 하지만, 산업현장에서 요구하는 교육내용이나 수준과 대학에서의 교육방식 간 괴리가 여전히 큰 것으로 확인
- 대학 현장에서는 4차 산업혁명 등의 기술혁신에 따른 성인 학습자의 평생 직업교육 수요가 아직 구체화되지 않은 것으로 파악되며, 현재 시점에서는 산업현장에서의 기술변화 동향에 대한 면밀한 관찰이 우선시되어야 한다는 주장이 제기되고 있음

○ 정책 문제 2: 고등교육기관 평생 직업교육에 대한 학습비용 및 시간 제약

- 고등교육기관 평생 직업교육에 대한 접근성을 높이기 위한 노력 역시 중요함
- 하지만, 그동안 대학의 평생 교육체제 확충 차원에서 다양한 성인 친화형 학사제도 도입이 이루어져 온 바 있으나, 아직 일부 사례에 한정된 경향이 있음
- 성인 학습자의 경우 학습에 필요한 비용이나 시간적 여유가 없는 경우가 많다는 점에서, 고등교육기관 평생

- 정책 문제 1: 중장년층 맞춤형 기술 및 훈련 교육프로그램 공급 한계
 - 중·장년층 직업교육 관련 정책들은 초기에 주로 저소득층 고령자들을 위한 생계형 일자리 제공과 교육을 강조하는 경향이 있었음
 - 중·장년층 욕구가 다양해지면서 이러한 고령자들의 다양한 개인적 욕구에 적합한 맞춤형 직업교육에 대한 요구가 높아지고 있음
 - 학습 수요자 중·장년층이 주체적으로 자신의 역량을 향상할 수 있는 학습 기회를 선택할 수 있도록 포괄적·연계적 관점에서 직업교육체제로 전환이 필요
- 정책 문제 2: 부처 간 협력 한계 따른 중장년층 직업교육 정책효과 한계
 - 중·장년층 직업교육 관련 주요 부처의 주요 정책들은 초기에는 각 정부 부처 고유의 추진체계를 강조하였으나, 최근에는 교육부와 고용노동부는 최근 관계부처 협동의 협력관계를 통하여 중·장년층을 위한 평생학습 및 직업교육과 직업훈련 정책을 강조
 - 실질적 정책 효과성 제고를 위해서는 협업 부서의 업무 분장과 세부 규정 마련 등 실효성 있는 정책 방안이 요구된다고 볼 수 있음
 - 더불어, 중·장년층 고용 연계 정책을 아우르는 법안의 정비가 필요*
 - ※ 중·장년층의 고용정책이 3,000인 이상의 기업에만 적용되고, 「고령자고용법 시행령」 제2조 제2항에서 준고령자를 50세 이상으로 보고 있어, 여러 연구에서 강조하고 있는 40대에 직업역량 개발의 기회를 제공하는 데는 한계가 있음
 - 필요에 따라서는 퇴직예정자만 지원되는 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로 설계, 취업 알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등 대상을 확대하는 방안에도 대한 검토 필요
- 정책 문제 3: 직업훈련 및 고용 간 연계 약화 및 고용 불안정성 증대
 - 중·장년층 직업이동의 경우, 동종 업종보다 이종 업종으로의 이동이 더 많이 나타나고 있으며, 단순 노무 및 생산·기능직으로의 이동 비율이 다른 직무에 비해 높고, 재취업 이후 고용 기간이 짧은 것으로 나타남

[그림 5] 학습순환사회를 구성하는 중·장년층 학습 영역 정책지렛대 탐색*



주) 파란색: 정책지렛대 개입 지점; 빨간색: 정책지렛대(정책대안) 탐색 내용

○ 시스템적 관점으로 바라본, 우리나라 중장년층 영역 주요 현황 분석과 주요 정책문제 탐색 내용은 [그림 5]와 같이 정리할 수 있음

- 앞서 언급한 주요 정책 문제 해소를 위한 주요 정책과제(정책 지렛대)는 1) 중장년층 수요자 기반 포괄적/연계적 관점 학습체제로의 전환, 2) 세대 간 연계 기반 '평생직업생애경로' 로드맵 구축, 3) 중장년층 대상 고용연계 위한 제도 통합 및 거버넌스 혁신, 4) 중장년층 직업이동경로 특성 반영한 맞춤형 학습 서비스 제공, 5) 중장년층 대상 체계적 역량진단 및 교육훈련시스템 구축 등으로 정리할 수 있음

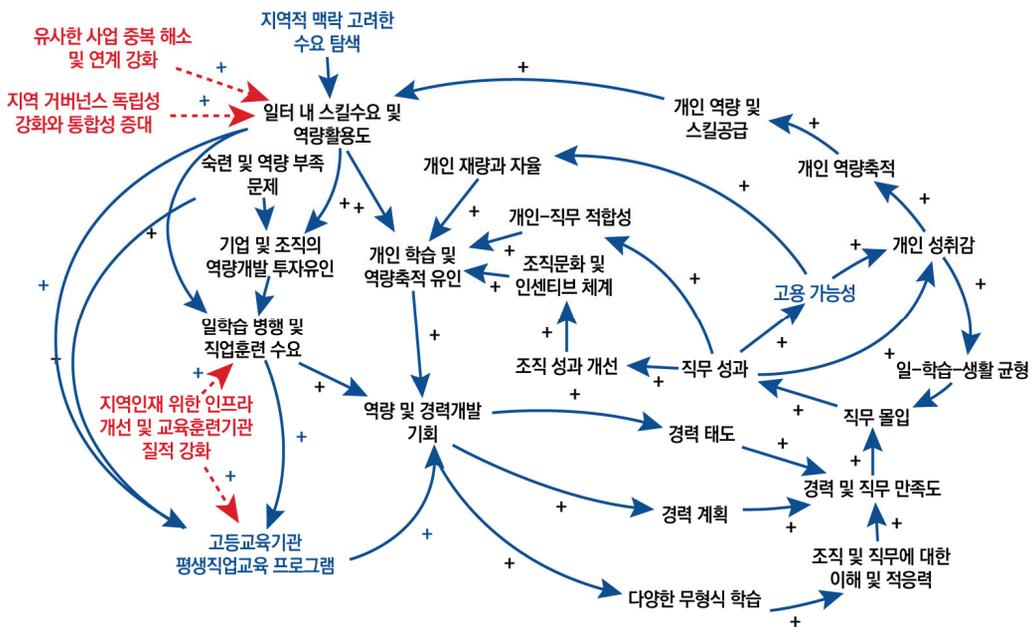
□ 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 지역학습 거버넌스 현황 분석과 정책 문제 탐색 및 정책지렛대 제안

○ 정책 문제 1: 유사한 사업들의 중복에 따른 지역학습 효과성 저하

- 지역 인적자원개발 사업들은 모두 조금씩 다른 정책 목표와 추진체계를 따라 집행되지만, 그 형태는 상당한 유사성을 띠고 있음
- 구체적으로 고용노동부는 직접적으로 지역의 인적자원개발을 목표로 하고, 교육부는 침체된 지역 대학의 역량 강화, 행정안전부는 지역경제 활성화, 산업통상자원부는 기업 지원을 통한 지역경제 활성화를 목표로 함
- 또한, 지방자치단체는 일자리와 교육 외에도 주거, 복지 등의 다각화된 지원을 통한 지역의 청년 정착을 목표로 하고 있음

- 이처럼 각 부처 사업의 지원 대상은 지역인재나 지역 대학, 지역기업으로 다양하지만, 실제 집행 방식과 집행 주체 등은 유사한 것으로 확인됨
- 정책 문제 2: 지역 인적자원개발 사업의 독립성 한계와 지역 맥락적 요소 고려한 서비스 제한
 - 정부 재정지원 사업에서 나타나는 지역 인적자원개발의 기능이 지역 대학이나 기업 활성화, 지역경제 활성화 등을 위한 부차적 혹은 도구적 목적으로 지원되는 경향 짚음
 - 그에 따라, 인적자원개발 사업의 정책대상자 개인의 적성과 관심사는 경시될 우려
 - 정책적 측면에서 보았을 때 인적자원개발 사업의 우선순위가 낮아짐에 따라, 체계적인 인적자원개발이 어려워지고, 결국 개인이 체계적인 지식과 역량을 습득하기보다는 거시적 수요에 맞는 파편화된 역량만을 습득할 가능성이 존재
- 정책 문제 3: 사업별 분화된 거버넌스로 인한 사업 간 연계 한계
 - 부처들은 제각각 중복되는 사업을 운영하고 있을 뿐 아니라, 사업마다 지역 단위에서 개별적인 거버넌스가 구축된 형태로 운영되고 있음
 - 이처럼 각 부처는 사업마다 지역에 별도의 거버넌스 기능을 담당하는 기관을 설치하고 있으나, 사업 전반을 총괄하는 거버넌스는 부재한 실정

[그림 6] 학습순환사회를 구성하는 지역학습 영역 정책지렛대 탐색*



주) 파란색: 정책지렛대 개입 지점; 빨간색: 정책지렛대(정책대안) 탐색 내용

- 이에 따른, 정책과제(정책지렛대)는 1) 통합적 거버넌스 구축을 통한 사업 효과성 제고, 2) 지역인재 위한인프라 개선 및 타 혁신 주체 책무 강화 필요 등으로 제안하고자 함([그림 6] 참고)

IV. 혁신 패러다임 전환기 학습순환사회로의 전환 전략

□ 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습순환사회 묘사와 전략과제 탐색

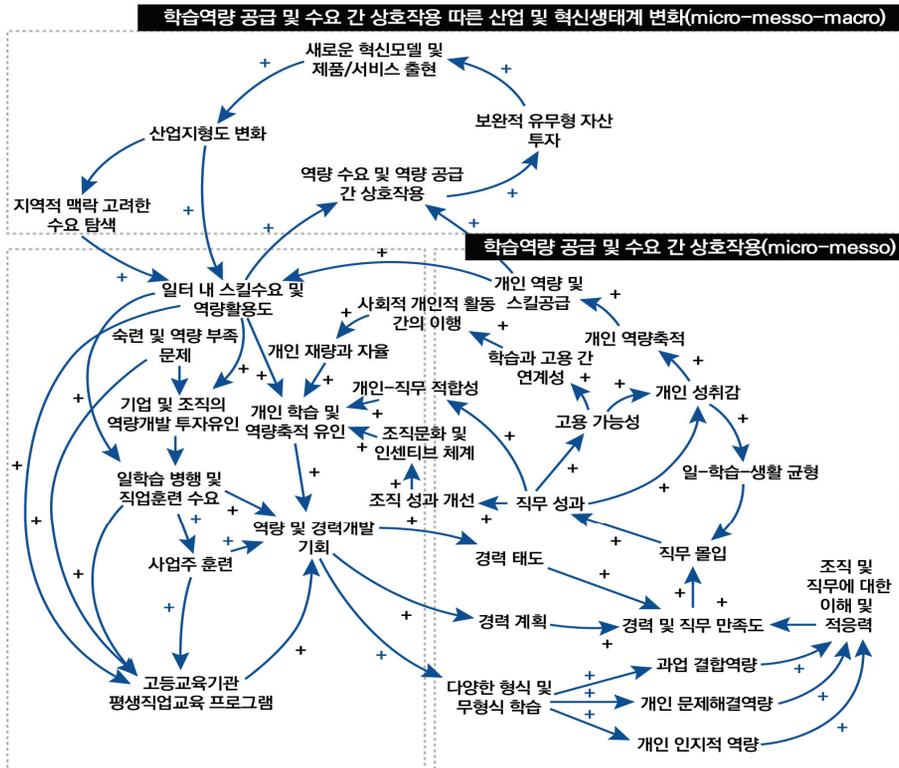
- 우리나라 경제의 성장 정체 현상을 학습역량 전환 실패 문제로 바라보고, 혁신체제의 학습역량 제고를 위한 지향점으로 ‘학습순환사회’를 설정
 - 우리나라 경제체제가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부문들의 경로의존성을 이해하고자 함
 - 이를 바탕으로 시스템적 관점에서 학습역량 전환을 위한 부문별(직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역사회 등) 정책혁신과제를 도출하고자 시도
 - 신기술 및 복잡 기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습역량 구축이 요구되는 시점, ‘창조적 학습’과 ‘학습의 파급효과’를 촉진하는 환경 구축 목적 정책과제를 탐색
 - 본 연구는 조직 및 기업의 학습역량 및 수요 측면과 개인의 학습역량 및 수요 공급 측면 간 상호작용에 따라 국가의 기술 학습역량이 결정된다는 접근을 활용함
 - 여기에 영향을 끼치는 주요 제도적, 환경 변수들로서 직업교육훈련 및 일학습병행, 교육체제 및 노동시장 여건, 산업지형도 및 지역사회 여건, 그리고 인구구조 변동 등을 고려하고, 이들 간 상호작용에 의해 국가 기술 학습역량이 결정된다고 바라봄
- 이에 학습순환사회를 구성하는 주요 영역 내 변수 간 상호작용을 인과지도 형태로 묘사하고, 각 영역별 주요 제도적 특성과 정책 문제를 도출할 수 있었음([그림 7] 및 [표 2] 참고)
- 더불어, 본 연구에서 도출한 학습순환사회로의 전환을 위한 핵심 정책과제는 [표 3]과 같이 정리할 수 있음

[표 2] 학습순환사회 형성 측면 우리나라 혁신체제의 주요 정책문제 도출

영역	우리나라 혁신체제의 주요 정책문제
① 일터혁신	① 일터 내 스킬/역량 활용 수요가 낮음에 따라, 학습 및 역량 축적 유인 형성 제한
	② 위계적 조직문화로 인한 일터에서 스스로 판단하는 개인 재량과 자율성 낮음
	③ 인사체계 및 보상체제로 인한 창조적 시행착오 경험 축적 제한
	④ 개인 간 상호신뢰 부족으로 인한 협력 부재와 다양성 제한
② 직업훈련체제	① 기업 규모별 직업훈련체제 운영 및 지원 측면 격차 확대
	② 사전규제 중심의 사업운영체제에 따른 한계
	③ 직업훈련 및 학습 수요자의 정책 의사결정 권한 제한성
	④ 직업능력개발을 위한 공동훈련센터 운영 방식의 한계

영역	우리나라 혁신체제의 주요 정책문제
③ 일학습병행 체제	① 개인 차원 경력개발 활동에 대한 명시적 고려 한계
	② 이수자 및 수료자 대상 공식 경력개발 활동 부재와 학습 연속성 제한
	③ 일학습병행 맥락에서 이루어지는 조직의 경력 관리 활동 제한
	④ 경력 단계 및 연령(세대)에 따른 경력개발 특성을 고려한 프로그램 개발 다양성 한계
④ 교육체제 (고등교육기관)	① 산업현장에서 요구하는 교육내용 및 수준과 대학에서의 교육방식 간 괴리
	② 고등교육기관 평생직업교육에 대한 학습 비용과 시간 등 제약
	③ 고등교육기관 자율성 제한 따른 수요자 맞춤형 프로그램 개발 한계
	④ 고등교육기관 평생직업교육의 활성화 뒷받침 법제 정비 한계
⑤ 중·장년층 (인구구조)	① 중·장년층(수요자) 맞춤형 기술 및 훈련 교육 프로그램 공급 한계
	② 직업훈련 및 학습-고용 간 연계 약화 및 고용 불안정성 증대
	③ 부처 간 협력 한계에 따른 중·장년층 직업교육 정책 효과 한계
⑥ 지역사회	① 유사한 사업들의 중복에 따른 지역학습 효과성 저하
	② 거버넌스 독립성 한계와 지역 맥락적 요소를 고려한 서비스 제한
	③ 사업별 분화된 거버넌스로 인한 사업 간 연계 한계

[그림 7] 시스템적 관점으로 바라본 학습순환사회 주요 구성 요소와 인과지도 수립



[표 3] 학습순환사회 형성 측면 우리나라 혁신체제의 주요 정책과제 도출

영역	우리나라 혁신체제의 주요 정책과제
① 일터혁신	① 일터 내 자율과 재량 확보를 위한 조직문화(의사결정체계) 개선
	② 신뢰자본 축적을 지향하는 상호 협력 기반 조직문화 형성
	③ 내재적/외재적 보상을 고려한 인사 및 보상체계 혁신과 창조적 시행착오 경험 축적 지원
	④ 노동시장 경직성 해소와 노동시장 내 규범 재구조화
② 직업훈련체제	① 기업 규모별 맞춤형 직업훈련체제 운영 및 지원 확대
	② 사전규제 완화 및 훈련 설계 자율성 확보
	③ 거버넌스 내 직업훈련 및 학습 수요자 대표성 및 책임성 강화
	④ 직업훈련 인정체계 및 사업운영구조 혁신
③ 일학습병행체제	① 학습기업의 인적자원개발 전문성 향상
	② 일학습병행자격에 대한 신뢰성과 통용성 제고
	③ 일학습병행제도 대상과 범위 확대와 연속성 제고
	④ 일학습병행제도 내 기업훈련교사 전문성과 역량 증진
④ 교육체제 (고등교육기관)	① 고등교육기관 평생직업교육 관련 법제 개편
	② 지역별 평생교육 및 인적자원개발 거버넌스 혁신
	③ 대학 및 고등교육기관의 자율성 확대와 재정구조 개편
	④ 산업현장과 고등교육기관 간 연계 강화
⑤ 중·장년층 (인구구조)	① 중·장년층 대상 체계적 역량진단 및 교육훈련시스템 구축
	② 세대 간 연계 기반 ‘평생직업생애경로’ 로드맵 구축
	③ 중·장년층 대상 고용 연계를 위한 제도 통합 및 거버넌스 혁신
	④ 중·장년층 직업이동경로 특성을 반영한 맞춤형 학습서비스 제공
⑥ 지역사회	① 유사한 사업 중복 해소 및 연계 강화
	② 지역인재를 위한 인프라 개선 및 교육훈련기관 질적 강화
	③ 지역 거버넌스 독립성 및 자율성 강화와 통합성 증대

○ 이상, 본 연구에서 제안하고자 하는 학습순환사회로의 전환을 위한 대전제(원칙)와 주요 부문별 정책과제를 구조화하여 정리하면 다음과 같이 정리 가능

- 대전제 1) 개개인을 생산수단으로 바라보는 관점에서 벗어나, 역량 개발 및 학습 주도권을 보유한 주체이자, 혁신활동을 통한 가치 창출 핵심 주체로서 인식할 필요
- 대전제 2) 생애주기별로 개인의 자율에 따라 학습하고, 역량·경력개발 할 수 있는 실질적 체계를 마련하여 확대할 필요*

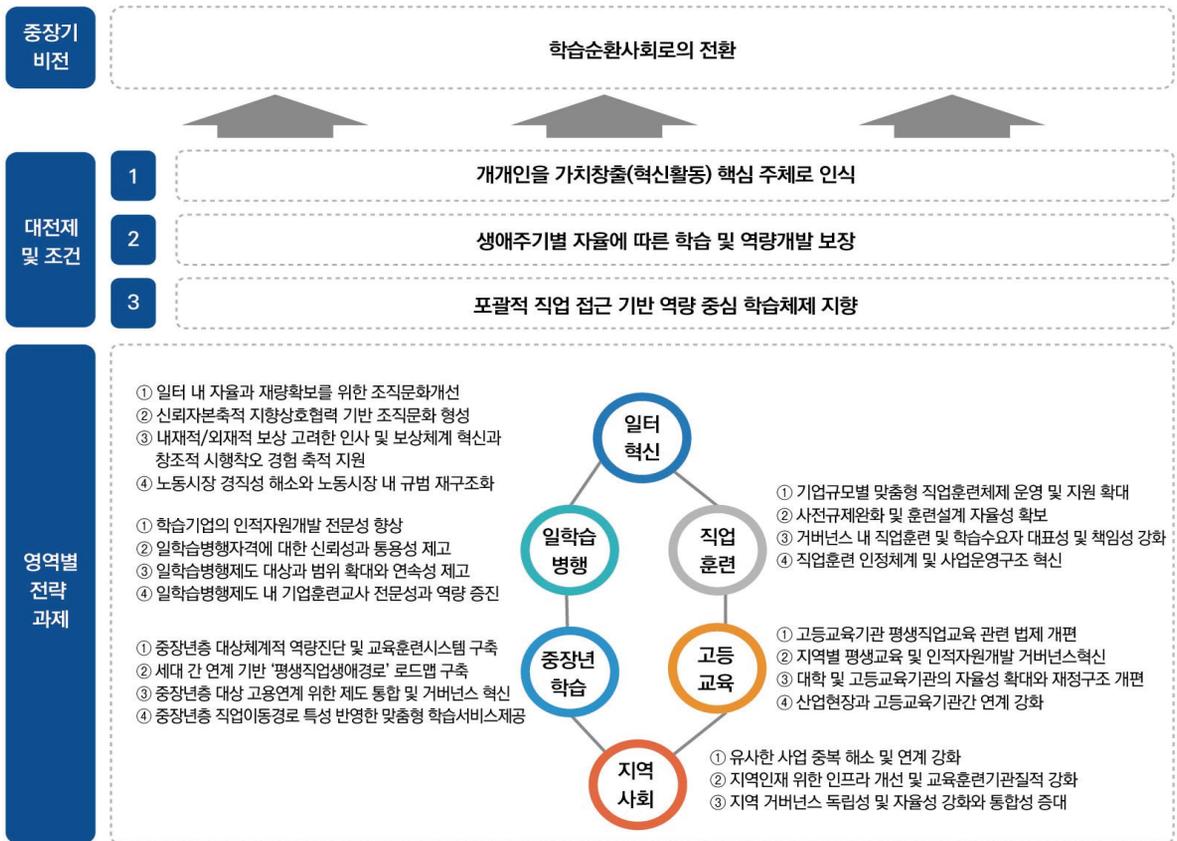
※ 직업교육 및 학습활동과 관련된 정책들은 주로 연령 제한적 정책들에 초점을 주는 경향이 있음. 하지만 이러한 접근에서 전환하여 연속적인 학습활동이 진행되고, 시행착오 경험 축적이 혁신체제 내 배움 자산이자 사회적 자산으로 역할할 수 있도록, 전 생애

발달에 따른 연속적 학습 및 직업훈련체계를 실질화할 필요가 있음

- 대전제 3) 단일 직업이 아닌, 포괄적 직업을 고려한 학습 지원체제로 재설계할 필요*

※ 최근 한 직장에 머무르는 근속기간과 기술변화 주기가 점점 짧아지고 있음. 이에, 직장 내 수행하는 직무와 관련된 직무역량뿐만 아니라, 다양한 취업 및 이직 가능성을 제고할 수 있는 역량 개발 지원체제로 전환할 필요. 그에 따라, 기존 과업을 중심으로 한 역량 개발을 넘어, 포괄적 관점으로 역량개발 및 학습지원체제로 전환할 필요가 있음

[그림 8] 학습순환사회로의 전환을 위한 대전제와 영역별 전략과제



- 후속 연구에서는 본 연구에서 제안하고자 시도한 ‘학습순환사회’ 개념에 대한 다양한 이론적, 학술적 검토를 이뤄내고자 함
- 더불어, 본 연구에서 탐색 및 제안한 정책과제들에 대한 우선순위를 도출하고, 이를 바탕으로 학습순환사회 실현을 위한 전략 추진체계를 제안하고자 함
 - 주요 전략과제별 정책목표, 정책 추진 주체 및 참여 주체, 정책 소요기간, 정책추진체계, 그리고 정책 예상효과 등을 구체적으로 탐색하는 작업을 추진하고자 함

참고문헌

- 김대영(2019), 일학습병행 훈련과정이 주관적 경력 성공에 미치는 영향: 프로티언 경력 태도의 매개 효과, *교육문화연구*, 25(1), 203~223.
- 김대영, 황성수, 장주희, 전승환, & 이한별(2018), 일학습병행 훈련과정 이수자의 경력개발지원 방안, *한국직업능력개발원*.
- 반가운, 김봄이, 김형만, 남재욱, 이수현, 조영철, 최영준, 티모 플렉켄슈타인(2019), 사회정책전략 수립을 위한 의제 발굴 연구, *교육부·한국직업능력연구원*.
- 안선민, 문상균, 박동진, 손규태, 홍광표, 오민지(2022), 일학습병행 이슈분석 운영사업 IV, *한국직업능력연구원*.
- 여영준 외(2019), 혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구, *국회미래연구원*.
- 여영준(2022), 포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략, *국회미래연구원*.
- 여영준, 반가운, 이수정, 김대영, 류지은, & 안선민(2022), 선도형 혁신체제 도입과 학습순환사회로의 전환을 위한 전략과제 연구, *국회미래연구원*.
- 이수정, 양정승, 강서울, 김윤정, & 광미선(2018), 저출산·고령사회 대비 공공성 강화를 위한 직업교육 체계 구축, *한국직업능력개발원*.
- 이수정, 양정승, 송기원, & 김윤정(2019), 중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련방안, *한국직업능력개발원*.
- 이정동(2017), *축적의 길*, 서울: 지식노마드.
- 최동선, 김남희, 류지은, 이상훈, 임언, 안현용, 임정훈(2021), 미래 환경 변화에의 대응을 위한 고등교육기관에서의 평생직업교육 내실화 방안, *한국직업능력연구원*.

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목할 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20.
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장그룹장)	2020.9.3.
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17.
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스그룹장)	2020.10.15.
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12.
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19.
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26.
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10.
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24.
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질그룹장)	2021.1.7.
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21.
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18.
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4.
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18.
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1.
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15.
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29.
18	일하는 국회로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13.
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27.
20	새로운 국가발전모델의 제언	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10.
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24.
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스그룹장) 외 4인	2021.7.8.
23	대량 문헌탐색 기반 이미징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22.
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5.
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의질그룹장)	2021.8.19.
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3.
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16.
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스그룹장)	2021.10.7.
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21.
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4.
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18.

vol	제목	작성자	발행일
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9.
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16.
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경(삶의질그룹장)	2021.12.23.
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30.
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10.
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년 : '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.1.24.
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의질데이터센터장)	2022.2.7.
39	대한민국의 미래와 교육 : 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21.
40	타협의 정치와 갈등 관리 : 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석(거버넌스그룹장)	2022.3.7.
41	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.3.21.
42	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.4.4.
43	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠더	김은아(혁신성장그룹장)	2022.4.18.
44	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈(거버넌스그룹 연구위원) 문지혜(거버넌스그룹 연구행정원) 황희정(혁신성장그룹 연구행정원)	2022.5.2.
45	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원(혁신성장그룹 연구위원)	2022.5.16.
46	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.5.30.
47	생애주기별 사회적 위험 분석 : 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2022.6.13.
48	1인 가구의 행복 분석	민보경(삶의질그룹장)	2022.7.11.
49	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.7.25.
50	한국인의 분배 인식 : '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.8.8.
51	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.8.22.
52	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수(국회미래연구원 연구지원실장) 우해봉(한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장)	2022.9.5.
53	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈(前 국회미래연구원 연구위원)	2022.9.19.
54	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈(거버넌스그룹 연구위원)	2022.10.17.
55	일본의 청년정책 : 한국과 비교의 관점에서	정혜윤(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.10.24.
56	포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.10.31.
57	탈석탄 갈등의 주요 이해관계자 의견수렴을 통한 정의로운 전환 정책에의 시사점 : 노동자 및 지역주민 대상	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.11.14.
58	청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가?	민보경(삶의질그룹장)	2022.11.28.
59	인재의 혁신역량 향상을 위한 대학교육 개선 방향 : 학습지원 방향 및 진단지표 개발	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.12.12.
60	'양극화' 문제에 대한 국회의 대응	박현석(거버넌스그룹장)	2023.1.2.
61	2050년 대한민국 미래전망과 대응 전략	국회미래연구원	2023.1.9.
62	노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나	박상훈(거버넌스그룹 연구위원)	2023.2.27

vol	제목	작성자	발행일
63	우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2023.3.6

• 이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

