



2022.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-04호

선도형 혁신체제 도입과 학습순환사회로의 전환을 위한 전략과제 연구

여영준, 반가운, 이수정, 김대영, 류지은, 안선민



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

선도형 혁신체제 도입과 학습순환사회로의 전환을 위한 전략과제 연구



연구진

내부연구진

여영준 부연구위원(연구책임)

외부연구진

반가운 선임연구위원(한국직업능력연구원)

이수정 선임연구위원(한국직업능력연구원)

김대영 연구위원(한국직업능력연구원)

류지은 부연구위원(한국직업능력연구원)

안선민 부연구위원(한국직업능력연구원)


- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리나라 혁신체제는 새로운 전환기에 진입하였습니다. 과거 우리나라는 후발 추격 국가로서, 해외 선진기술을 빠르게 흡수하고 적용하는 데 특화된 기술학습을 효율적으로 수행함으로써 고도성장을 이룩해낼 수 있었습니다. 하지만, 추격형 발전모형에 내재한 혁신정책의 제도적 유산은 국가 혁신체제의 학습역량 전환을 왜곡하여 선도형 혁신체제로의 도약을 제약하고 있는 상황입니다. 선도형 혁신체제로의 이행을 위해서는 특정 산업·기업이 아닌, 다양한 개개인들이 다양한 학습활동을 이뤄내고, 학습에 따른 긍정적 외부효과를 확대할 필요가 있습니다. 하지만, 우리나라 혁신정책은 개개인의 자율적이고 주도적인 학습을 바탕으로 한 경력계획 설계와 개인 생애 전주기적 학습활동 참여를 통한 노동시장 내 적응력 강화를 뒷받침하는 데 제한적인 역할을 하고 있다는 우려가 확대되고 있습니다.

이에 본 연구에서는 전환기에 진입한 우리나라 혁신체제의 개인 학습역량 지원에 있어서의 주요 제도적 한계와 정책문제를 고찰하고, 혁신체제의 중장기 지향점으로 서 “학습순환사회”를 제안하였습니다. 우리나라 경제의 혁신성장에 있어서 현재 마주하고 있는 성장정체 현상을 혁신체제의 학습역량 전환 실패 문제로 바라보고, 정량적이고 정성적 접근을 결합함으로써 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부분들의 경로의존성을 파악하였습니다. 그리고 시스템적 관점에서 학습역량 전환을 위한 부문(직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역사회 등)별 정책 혁신 과제를 도출하였습니다. 이를 통해, 미래 급변하는 환경변화에 대한 적응력을 확보하고, 우리나라 혁신성장의 질적 제고를 도모하기 위한 주요 정책과제를 종합적인 관점에서 도출하였습니다.

본 보고서의 연구는 국회미래연구원 여영준 부연구위원의 책임 아래, 내·외부 연구진의 공동작업으로 수행되었습니다. 내부연구진으로 여영준 부연구위원이 참여하였으며, 외부연구진으로는 한국직업능력연구원의 반가운 선임연구위원, 이수정 선임연구위원, 김대영 연구위원, 류지은 부연구위원, 안선민 부연구위원 등이 참여하였습니다. 일일이 호명하기는 어려우나, 분야별 전문가들과 심사위원들의 세심한 의견을 통해 보고서의 미진한 부분을 보완하고 완성도를 높일 수 있었습니다. 보고서



기획부터 발간에 이르기까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 참여자에 이 자리를 빌어 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

학습순환사회로의 성공적 이행은 정부의 역할 전환과 다양한 혁신주체 및 제도 부문들의 집합적 노력과 상호작용 방식에 의존하는 열린 문제입니다. 본 연구의 결과물이 국가 미래 혁신성장의 질적 제고와 국가 미래 혁신전략의 전환점을 마련하는데 작은 보탬이 되기를 기대합니다.

2022년 12월
국회미래연구원장 **김 현 곤**

서 | 문

과거 우리나라는 후발 추격국가로서 표준화된 기술을 빠르게 흡수하고, 적용하는데 특화된 혁신체제를 형성하여 압축성장을 달성할 수 있었다. 이 같은 추격형 성장 단계에서 유효했던 기술학습과 혁신역량을 가진 궁극적 주체는 바로 사람이었다. 시대에 따라, 혁신체제 내 산업 및 기술발전에 필요한 인재의 양상은 달라졌고, 인적자원 양성시스템의 역할과 비전 역시 변모해왔다. 그리고 현 시점 우리나라 혁신체제는 산업기술과 제품 경쟁력이 고도화되어 선진국들과 경쟁할 수 있는 수준으로 이르러, 우리만의 혁신성장 경로를 개척해야 하는 상황에 진입하였다. 추격형 경제 모드에서 선도형 경제로의 패러다임 전환을 바탕으로, 신기술(emerging technology) 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습(creative learning)이 요구되는 시점이 도래한 것이다.

하지만, 이러한 전환기에 진입한 우리나라 경제체제는 2000년대 중반 이후, 혁신동력이 약화되면서 제조업의 성장세가 하락하고, 새로운 기업의 등장이 정체되는 등 성장정체 현상을 보여주고 있다. 이는, 우리나라 혁신체제가 추격형 단계에서 유효하였던 기술학습 역량에 특화된, 제도적 루틴(routine)에 고착화되어 있으며, 독창적이고 창의적인 기술 및 제품 개발을 이뤄나갈 수 있는 기술학습 역량 구축에 한계가 있음에 따라, 전환기에 마주하는 성장통을 겪고 있는 것으로 여겨진다. 이러한 맥락에서 바라보았을 때, 학습역량 전환 및 경제체제 내 혁신주체들의 학습역량 제고는 고착화된 우리나라 경제체제의 성장 정체현상을 극복하고, 성장잠재력을 확보하기 위한 충분조건이라고 이해할 수 있다. 더불어, 이 같은 학습역량 제고는 4차 산업혁명 및 디지털 전환으로 일컬어지는 기술혁신의 흐름을 주도하기 위한 필요조건으로 작용한다. 이러한 문제의식 하, 본 연구에서는 우리나라 혁신체제의 패러다임 전환을 뒷받침하는 학습역량 제고를 위한 주요 정책과제를 탐색하고자 시도했다.

이에, 1부 “학습순환사회로의 전환 위한 전략과제 탐색” 연구에서는 거시적 차원으로, 우리나라 경제의 혁신성장에 있어서 현재 마주하고 있는 성장정체 현상을 혁신체제의 ‘학습역량 전환 실패’ 문제로 바라보고, 혁신체제의 학습역량 제고를 위한 지향점으로서 “학습순환사회”를 설정하고자 했다. 그리고, 현재 우리나라 경제체제

가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부문들의 경로의존성을 이해하고, 이를 바탕으로 시스템적 관점에서 학습역량 전환을 위한 부문(직업능력 개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역사회 등)별 정책혁신 과제를 도출하고자 시도했다. 그에 따라, 신기술 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습역량 형성이 요구되는 시점에서, “창조적 학습”과 “학습의 파급효과”를 촉진하는 환경 구축 목적의 정책과제를 탐색하였다.

기존 우리나라 혁신체제에서는 효율성, 합리성 및 도구주의적 접근에 기반하여, 개 개인을 혁신활동과 가치창출을 위한 수단으로서 인식하였다. 그러나, 중장기적으로 우리나라 혁신체제의 패러다임 전환을 도모하기 위해서는, 개인이 역량 및 경력개발 주도권을 실질적으로 소유하게 되며 혁신활동을 통한 가치창출 주체로서 인식할 필요가 있다. 이에, 창조적이고, 자율적, 주도적 학습을 바탕으로 한 다양한 경력 및 학습계획 설계가 가능하도록 조직, 기업 문화, 교육훈련시스템 및 혁신환경 변화가 뒷받침될 필요가 있다. 이를 바탕으로, 혁신주체들의 역량개발과 활용이 상호 영향을 끼치며, 상승의 나선형으로 나가도록 함으로써, 혁신잠재력을 극대화시킬 필요가 있다.

이러한 문제의식 하, 2부 “혁신역량 향상을 위한 학습지원지표 개발 연구”에서는 혁신체제 내 잠재적, 중추적인 혁신주체들에 대한 역량개발을 지원하는 대학교육과 일터에서 직무수행을 통해 혁신활동에 참여하게 되는 재직자 대상 직업능력개발 및 평생학습에서 인재들의 혁신역량 향상을 위한 효과적인 학습을 지원하기 위한 정책 방향과 방안을 탐색하고자 시도했다. 이에, 대학생 및 재직자 대상 혁신역량 향상을 위한 학습지원 수준 진단 지표(안)를 개발하여 제안하고자 했다. 이를 위해, 혁신역량 향상을 위해 강조되는 학습 패러다임, 유형, 전략, 영향요인에 대한 이론과 선행 연구 결과를 검토하고, 혁신역량 수준에 상호 영향을 끼치는 ‘환경’과 ‘사람’ 영역으로 지표체계를 구성하고자 시도했다. 그리고, 지표 개발을 위한 데이터베이스로 기존의 지표와 통계자료, 보고서 자료 등을 활용했다. 이를 바탕으로, 인재의 혁신역량 향상을 위한 재직자의 직업능력개발을 위한 평생학습 및 대학교육의 학습지원 수준을 실질적으로 진단하고 모니터링할 수 있는 기반 체계를 제안할 수 있었다.

그에 따라, 개인의 다양한 혁신 및 학습활동 촉진과 직업능력개발 및 대학교육 시스템 혁신이 동반될 수 있도록 지원할 수 있는 기반 연구를 제시하고자 했다.

이 같은 주요 연구를 바탕으로, 본 연구에서는 기존에는 대부분 문제해결에 바람직하다고 여겨지는 정답·지식이 존재하고 이를 발견하는 과정을 학습으로 바라보았으나, 변화된 환경에서는 개인이 각자의 상황과 경험, 성찰을 바탕으로 의미를 구성하여 지식을 창출하는 주체가 되며, 복잡한 문제를 바라보는 다양한 시각과 해결방식을 존중하고 각자 여러 지식과 결과물을 만드는 과정 전체를 학습으로 바라보아야 함을 강조하고자 했다. 더불어, 개인을 단순히 일(노동)에 종속되어, 노동시장, 조직·기업·산업 및 혁신환경에 순응하는 주체로 인식하는 것을 넘어, 환경변화에 적응하고 자신과 일과 환경을 바꾸어 나가며, 스스로 문제 발굴과 해결방안을 자율적이고 주도적으로 탐색하고 실행할 수 있는 주체로 인식할 필요가 있음을 강조하고자 했다. 이를 바탕으로, 기존 기술학습역량으로부터 창조적 학습역량 중심 혁신체제로의 전환을 도모할 필요가 있음을 강조하고자 했다.

그에 따라, 본 연구는 1부 “학습순환사회로의 전환 위한 전략과제 탐색” 연구와 2부 “혁신역량 향상을 위한 학습지원지표 개발 연구” 구성을 바탕으로, 혁신 패러다임 전환기에 직면한 우리나라 혁신체제가 나아가야 할 방향을 새롭게 제시하고, 거시적이고 미시적 관점을 결합하여 중장기 비전 실현을 위한 주요 전략과제를 제안하였다는 점에서 의의가 있다. 본 연구의 주요 결과물들이 우리나라 혁신성장의 질적 제고를 도모하기 위한 주요 정책 및 입법과제를 종합적인 관점에서 도출하고, 국가 미래 혁신전략을 수립하는 데 활발히 활용되길 기대해 본다.

2022년 12월

국회미래연구원

성문주 부연구위원, 여영준 부연구위원

제1장 서론	1
제1절 문제의식과 연구배경	3
1. 기술패러다임 변화에 따른 우리나라 혁신체제 도전과제	3
2. 학습역량 관점으로 바라본 국가발전경로와 도전과제	9
제2절 연구의 구성과 목적	18
1. 본 연구의 개념적 틀 구성	18
제2장 우리나라 성인 역량 개발 및 활용 측면 혁신체제 진단과 전망	33
제1절 우리나라 성인 역량 진단과 주요 정책문제 탐색	35
1. 우리나라 성인 역량 개발 현황 진단과 시사점	36
2. 우리나라 성인 역량 활용 현황 진단과 시사점	43
제2절 학습역량 관점에서 바라본 우리나라 발전경로 전망과 시사점	49
1. 학습역량 관점 국가발전경로 전망을 위한 방법론 설계	51
2. 학습역량 관점 국가발전경로 전망과 정책 실험과 시사점	56
제3절 소결	64
제3장 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제 도출	71
제1절 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 직업능력 개발 현황 분석과 정책문제 탐색	73

1. 우리나라 직업능력개발사업의 현황 분석과 시사점	75
2. 우리나라 직업능력개발사업 부문 정책문제 탐색	86
3. 우리나라 직업능력개발사업 부문 정책문제 해소를 위한 정책과제 제안	93
제2절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 일학습병행 현황 분석과 정책문제 탐색	99
1. 우리나라 일학습병행제도의 현황 분석과 시사점	100
2. 일학습병행제도의 주요 효과 분석과 시사점	107
3. 우리나라 일학습병행제도 부문 정책문제 탐색과 정책과제 제안	117
제3절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 고등교육기관 현황 분석과 정책문제 탐색	128
1. 우리나라 고등교육기관 평생직업교육의 현황 분석과 시사점	131
2. 우리나라 고등교육기관 평생직업교육 관련 정책문제 탐색과 정책과제 제안 ..	140
제4절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 중·장년층 현황 분석과 정책문제 탐색	145
1. 우리나라 중·장년층 직업이동경로 현황 분석과 시사점	146
2. 우리나라 중·장년층의 학습 및 고용 연계 관련 정책문제 탐색과 정책과제 제안 ..	150
제5절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 지역 거버넌스 현황 분석과 정책문제 탐색	164
1. 우리나라 지역사회 내 학습 관련 정책과 거버넌스 현황 분석과 시사점	164
2. 우리나라 지역사회 내 학습 관련 정책 및 거버넌스 관련 정책문제 탐색	171
3. 우리나라 지역사회 내 학습 관련 정책 및 거버넌스 부문 정책문제 해소를 위한 정책과제 제안	174

제4장 결론 및 시사점	179
제1절 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습순환사회	181
제2절 학습순환사회 실현을 위한 주요 전략과제와 시사점	187
참고문헌	193
1. 문헌자료	195
2. 웹사이트	212
Abstract	213

표 목 차

〈표 1-1〉 WEF의 일자리의 미래 전망 예시	5
〈표 1-2〉 2025년까지 적용될 것으로 예상되는 신기술	6
〈표 1-3〉 일자리 대체율 상·하위 10대 직업	7
〈표 1-4〉 현대적 경력 태도의 선행 및 결과 변인 정리	24
〈표 1-5〉 선형적 학습사회와 학습순환사회 비교	25
〈표 2-1〉 정책 실험을 위한 분석 시나리오 설계	57
〈표 3-1〉 우리나라 직업능력개발 사업 체계 현황(2022년 기준)	74
〈표 3-2〉 기업의 교육훈련 시행 여부	76
〈표 3-3〉 재직근로자 자기계발 지원 여부	77
〈표 3-4〉 공동훈련센터의 요건	78
〈표 3-5〉 훈련기관의 요건	79
〈표 3-6〉 산업별 인적자원개발위원회 구성 현황	80
〈표 3-7〉 지역인적자원개발위원회 구성 현황	82
〈표 3-8〉 직업능력개발 훈련 실시 현황	83
〈표 3-9〉 직업훈련지원제도 인지 여부 및 활용 여부	85
〈표 3-10〉 숙련 부족으로 발생하는 문제의 해소 노력(1순위 기준)	86
〈표 3-11〉 사업주 훈련의 이수·수료 기준	88
〈표 3-12〉 지역인적자원개발위원회 개최 횟수 및 안건의 구성(2017년 기준)	90
〈표 3-13〉 훈련지원금 지급 기준	92
〈표 3-14〉 일학습병행 유형 현황	103
〈표 3-15〉 각 변인의 정의, 측정 도구 출처 및 신뢰도	109
〈표 3-16〉 일학습병행의 효과 분석(1): PSM 후 독립표본 t-test	113
〈표 3-17〉 일학습병행의 효과 분석(2) : ANCOVA	114
〈표 3-18〉 일학습병행 외부 평가(자격평가) 미응시 이유	124
〈표 3-19〉 디지털 전환에 따른 고등교육기관의 미래 시나리오	129

〈표 3-20〉 「제4차 평생교육진흥 기본계획(2018~2022)」 내 ‘대학의 평생교육 기능 강화’ 주요 내용	130
〈표 3-21〉 비형식교육 영역별 참여율	131
〈표 3-22〉 비형식교육 참여의 직업 관련 목적	133
〈표 3-23〉 재직자의 직업교육 참여 시 기대 사항	134
〈표 3-24〉 취업자의 평생학습 참여율	134
〈표 3-25〉 재직자의 고등교육기관 평생직업교육 참여 의사	135
〈표 3-26〉 성인 학습자의 타 평생교육 기관 대비 대학의 우수성 인식	136
〈표 3-27〉 고등교육기관 평생직업교육 프로그램 참여 결정 시 주요 고려 요인	137
〈표 3-28〉 대학 직업능력 향상 교육이 타 평생교육 기관과 차별화되어야 할 측면에 대한 성인 학습자 인식	138
〈표 3-29〉 고등교육기관의 기술변화에 대응한 역량 개발 교육 운영 시 도움 정도에 대한 재직자 인식	138
〈표 3-30〉 중·장년의 가장 최근 경험한 직업이동 경로	147
〈표 3-31〉 지자체-대학 협력 기반 지역혁신산업 현황(2020)	166
〈표 3-32〉 지자체-대학 협력 기반 지역혁신산업 수행 내용과 성과-울산·경남 사례	167
〈표 3-33〉 지역주도형 청년일자리 사업 개요	168
〈표 3-34〉 지역활력프로젝트사업 지원 사례	170
〈표 3-35〉 지역활력프로젝트사업 인력양성 부문(예시)	170
〈표 3-36〉 양성훈련 수요 상위 5개 직종의 지역별 순위	174
〈표 4-1〉 학습순환사회 형성 측면에서 우리나라 혁신체제의 주요 정책문제 도출	186
〈표 4-2〉 학습순환사회 형성 측면에서 우리나라 혁신체제의 주요 정책과제 제안	187

그림 목 차

〈그림 1-1〉 자동화 위험이 높은 직업 비율	4
〈그림 1-2〉 디지털 전환 시대 국가발전경로	9
〈그림 1-3〉 혁신 단계와 학습역량 간 관계	10
〈그림 1-4〉 개별 국가의 추격형 발전 단계 및 혁신 기반 성장경로 모식도	12
〈그림 1-5〉 개별 국가의 발전경로 내 다중균형	14
〈그림 1-6〉 학습역량 전환을 통한 혁신체제 전환 필요성	14
〈그림 1-7〉 우리나라 성인의 메타인지 수준	16
〈그림 1-8〉 우리나라 성인의 일터에서 문제해결활동	16
〈그림 1-9〉 선형적 학습사회에 대한 개념적 설계	20
〈그림 1-10〉 학습순환사회 주요 도식도	29
〈그림 1-11〉 본 연구의 주요 구성체계 및 내용	31
〈그림 1-12〉 본 연구의 주요 영역 및 범위 간 관계	32
〈그림 2-1〉 연령별 인지적 역량 수준 국제비교	36
〈그림 2-2〉 연령별 메타인지 국제비교	37
〈그림 2-3〉 연령별 평생학습 참여율 국제비교	38
〈그림 2-4〉 연령별 사업주 완전지원 교육훈련 참여율 국제비교	39
〈그림 2-5〉 사업주 완전지원 교육훈련 참여율과 평생학습 참여율 간 관계	40
〈그림 2-6〉 연령별 현 직장 근속 국제비교	41
〈그림 2-7〉 연령별 협업능력 국제비교	42
〈그림 2-8〉 연령별 일터에서 문제해결활동 수준 국제비교	44
〈그림 2-9〉 연령별 일터에서 과업재량 국제비교	44
〈그림 2-10〉 연령별 일터에서 시간자유 국제비교	45
〈그림 2-11〉 언어능력 수준과 감가상각률 국제비교	46
〈그림 2-12〉 취업 상태와 미취업 상태 감가상각률 국제비교	47
〈그림 2-13〉 취업 상태와 미취업 상태 감가상각률 격차 국제비교	47
〈그림 2-14〉 방법론 설계 모식도	51

〈그림 2-15〉 최종재 생산업 생산함수 구조	52
〈그림 2-16〉 최종재 생산 및 디자인 산업 생산함수 간 연계	53
〈그림 2-17〉 개인의 노동시장 진입 및 학습 관련 의사결정 모델링 접근	54
〈그림 2-18〉 BAU 대비 설계 시나리오별 GDP 수준	58
〈그림 2-19〉 BAU 대비 설계 시나리오별 새로운 디자인(설계도) 생산 규모	59
〈그림 2-20〉 BAU 대비 설계 시나리오별 디자인 산업으로의 노동자 유입 규모	60
〈그림 2-21〉 본 연구의 주요 방법론적 접근과 주요 요소 간 관계	61
〈그림 2-22〉 학습순환사회를 구성하는 역량 공급과 수요의 선순환 영역 인과지도	66
〈그림 2-23〉 학습순환사회를 구성하는 역량 공급과 수요의 선순환 영역 정책지렛대	68
〈그림 3-1〉 직업훈련 천명 당 예산	84
〈그림 3-2〉 사업주 직업능력개발훈련의 절차	87
〈그림 3-3〉 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역 인과지도	95
〈그림 3-4〉 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역 정책지렛대	97
〈그림 3-5〉 연도별 신규 학습기업(약정 체결일 기준)	104
〈그림 3-6〉 연도별 신규 학습근로자(훈련 시작일 기준)	105
〈그림 3-7〉 각 변인에 대한 일학습병행 이수자 집단과 일반 중소기업 초기 경력자 집단의 인식 수준 비교	115
〈그림 3-8〉 학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역 인과지도	120
〈그림 3-9〉 학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역 정책지렛대	127
〈그림 3-10〉 매치업 운영 분야별 대표 기업 및 교육기관 현황	130
〈그림 3-11〉 비형식교육 프로그램별 참여율(상위 7위)	132
〈그림 3-12〉 고등교육기관의 기술변화에 대응한 역량 개발 교육 운영 시 도움 정도에 대한 재직자 인식	139
〈그림 3-13〉 학습순환사회를 구성하는 고등교육기관 영역 인과지도	143
〈그림 3-14〉 학습순환사회를 구성하는 고등교육기관 영역 정책지렛대	144
〈그림 3-15〉 이행노동시장의 유형	146

〈그림 3-16〉 중·장년층 직업이동(고용 연계) 5가지 유형별 특성 (사회인구학적 특징, 직업이동 소요 기간)	147
〈그림 3-17〉 중·장년층의 직업기초능력	148
〈그림 3-18〉 중·장년층 고용 연계 지원 정책의 Schmid의 이행노동시장이행 유형별 분석	151
〈그림 3-19〉 학습순환사회를 구성하는 중·장년층 학습 영역 인과지도	153
〈그림 3-20〉 윌리엄 새들러의 제3연령기	154
〈그림 3-21〉 학습순환사회 관점에서 평생직업생애경로 개발을 위한 로드맵(안)	155
〈그림 3-22〉 AI 시대 기업에서 요구되는 스킬 향상 방식의 구분	158
〈그림 3-23〉 중·장년층 직업이동경로 모니터링 기반의 직업교육훈련	160
〈그림 3-24〉 학습순환사회를 구성하는 중·장년층 학습 영역 정책지렛대	163
〈그림 3-25〉 지역·산업 맞춤형 훈련사업의 운영 절차	165
〈그림 3-26〉 학습순환사회를 구성하는 지역 거버넌스 영역 인과지도	176
〈그림 3-27〉 학습순환사회를 구성하는 지역 거버넌스 영역 정책지렛대	177
〈그림 4-1〉 본 연구 내 제안 학습순환사회 주요 개념과 특성	183
〈그림 4-2〉 학습순환사회 구성 요소와 요소 간 상호작용에 따른 국가 기술학습역량 결정 ...	184
〈그림 4-3〉 시스템적 관점으로 바라본 학습순환사회 주요 구성 요소와 인과지도 수립 ...	185
〈그림 4-4〉 학습순환사회로의 전환을 위한 대전제와 영역별 전략과제	189

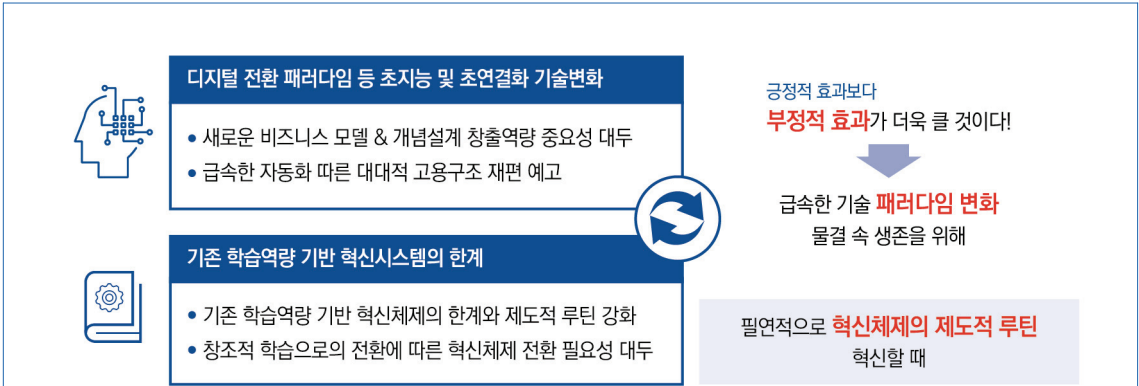
요 약

1 서론

□ 문제의식 및 연구배경

● 기술패러다임 변화에 따른 우리나라 혁신체제 도전과제 대두

- 국가의 지속적 경제성장을 추동하는 핵심 요소는 개별 국가들이 스스로 경쟁력 있는 혁신적 제품, 서비스 및 아이디어를 국내외 시장에서 개발하고 생산할 수 있는 능력, 즉 ‘기술학습역량(learning capabilities)’.
- 우리나라는 발전 초기 산업기술개발 전략은 자체 기술개발보다는, 선진국으로부터의 기술 도입을 촉진하고 아울러 도입기술을 소화·흡수할 수 있는 능력을 증대하는 데 초점을 맞추었음.
- 우리나라는 추격형 성장 단계에서 다양한 기술학습활동을 통해 기술역량을 축적하고, 이를 바탕으로 국가 차원의 혁신역량을 형성·강화해 옴.
- 그리고, 현시점에서 우리나라 혁신시스템은 산업기술과 제품 경쟁력이 고도화되어 선진국들과 경쟁할 수 있는 수준에 이르러, 우리만의 기술발전경로를 개척해야 하는 상황에 진입함.
- 기술학습역량을 강화하고 전환하는 과정에서 특정 기술 요소들의 기술적 수준 향상도 중요하지만, 혁신체제의 핵심 역량(예, 인적자원의 숙련도 및 지식 축적 수준, 금융시스템의 전문성, 사회적 자본 축적 수준, 산업 전략 집행 역량의 체계성 등) 자체도 함께 진화할 필요가 있음.
- 이러한 맥락에서 바라보았을 때, 학습역량 전환 및 경제체제 내 혁신 주체들의 학습역량 제고는 고착화된 우리나라 경제체제의 성장 정체 현상을 극복하고, 성장 잠재력을 확보하기 위한 충분조건임.
- 더불어, 이 같은 학습역량 제고는 4차 산업혁명 및 디지털 전환으로 일컬어지는 기술혁신의 흐름을 주도하기 위한 필요조건으로 작용함.



[학습역량 전환을 통한 혁신체제 전환 필요성 대두]

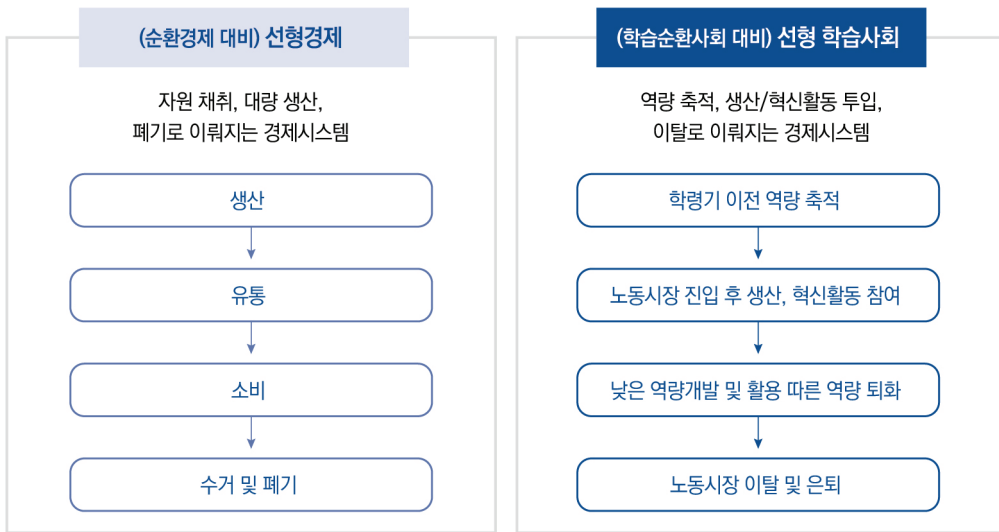
- **혁신 패러다임 전환기 학습역량 제고를 통한 적응력 증대 필요성 대두**
 - 우리나라의 경우 엄연히 고소득국가로 분류되어 있지만, 경제사회 지표 들은 성장동력 부재와 경기침체 장기화 현상을 뒷받침하고 있음.
 - 우리나라 혁신체제가 독창적이고 창의적인 기술 및 제품개발을 이뤄나갈 수 있는 기술학습 역량구축에 한계가 있음에 따라, 전환기에 마주하는 성장통을 겪고 있고 있는 것으로 여겨짐.
 - 기존 혁신체제로부터 창조적 학습역량 중심 혁신체제로의 전환을 위해서는, 변화하는 외부환경과 일터환경에 적응하고 새로운 솔루션과 비즈니스 모델을 개발하기 위한 다양한 시행착오 경험 축적이 필수적임.
 - 이러한 학습역량을 구성하는 지식과 경험들은 암묵성이 강하고, 사람과 조직에 체화되는 경우가 많음.
 - 그에 따라 이 같은 시행착오 경험 축적을 바탕으로 한 학습역량 전환을 도모하려면 노동시장 내 혁신 주체들이 지속적으로 역량 개발을 하고 학습역량을 제고할 수 있도록 학습 기회를 제공할 필요가 있음.
 - 더불어, 이들의 학습을 통한 지식 및 경험 축적이 새로운 혁신의 자양분으로 활용될 수 있도록 뒷받침할 필요.
 - 즉, 혁신체제의 전환을 통한 경제체제의 성장 잠재력 확보를 위해서도 노동자들의 평생학습이 강조됨.

- 이러한 맥락에서, 현재 우리나라 경제가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부문들의 주요 정책문제를 탐색할 필요가 있음.
- 신기술 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습역량 구축이 요구되는 시점에 있어서, “창조적 학습”과 “학습의 파급효과” 촉진하는 환경 구축 목적 정책혁신 과제를 탐색할 필요.

□ 본 연구의 개념적 틀 구성

● 효율성과 도구주의적 접근에 기반한 ‘선형적 학습사회’의 우리나라

- 본 연구에서는 혁신 패러다임 전환기, 우리나라 경제사회가 중장기적으로 지향해야할 비전으로서, ‘학습순환경제’를 설정하고 제안하고자 함.
- 기존 우리나라 혁신체제에서는 인적자원을 혁신체제의 가치창출 수단으로 바라보는 경향이 짙음.
- 즉, 가치창출을 위해 단계적인 기술혁신 과정 속 가능한 많은 인적자원을 비용 효과적으로 활용하여 효율성을 극대화하는 방향으로 기술학습을 이뤄 내하고자 한 것.
- 이러한 상황에서, 우리나라 노동자들은 경제활동에 참여한 후 중·장년층 시기 중 혹은 이후, 은퇴를 한 후 직업생애경로서 축적해 온 배움 자산을 활용하여 숙련의 축적, 그리고 지속적 활용을 하기 어려운 상황에 직면.
- 효율성, 합리성 및 도구주의적 접근에 기반한 기존 혁신체제 내 노동자 및 개개인들이 환경에서 적응하지 못하고, 노동시장에서 이탈하였을 때, 이들은 능동적이고, 주도적, 비판적 성찰을 바탕으로 학습 및 경력 계획을 수행하는 데 많은 한계를 보임.
- 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 역량개발 및 활용 제한에 이르는 흐름이 중심이 된, 선형적 학습경제에 기반하였다고 볼 수 있음.



[선형적 학습사회에 대한 개념적 설계]

● 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 혁신주체 및 개개인들이 수동적으로 혁신환경에 순응하는 것을 넘어, 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 경제사회적 안정을 가져와 궁극적으로 개인의 삶의 질을 향상시킴으로써, 혁신체제 전반의 건전성을 향상시키는 경제로의 전환을 도모할 필요.

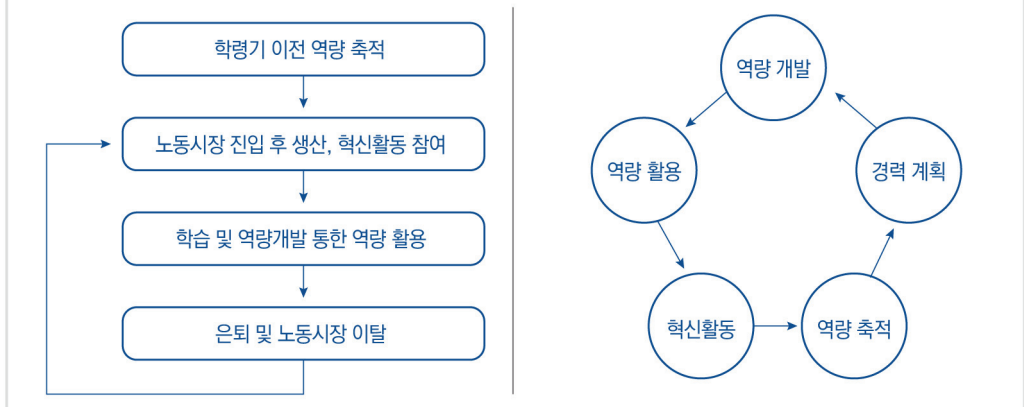
- 기존 선형적 학습사회 대비 학습순환사회의 주요 특성을 고찰하면 아래와 같이 정리할 수 있음.

[선형적 학습사회와 학습순환사회 비교]

구분	선형적 학습사회	학습순환사회
개인	개개인은 가치창출(혁신활동)의 수단 - 역량 및 경력개발의 주도권은 조직 및 기업에 종속 - 반복적, 순응적 학습을 바탕으로 한 효율성 증대 목표 - 단일 인지된 경력경로에 기반한 개인 의사결정	개개인은 가치창출(혁신활동)의 주체 - 역량 및 경력개발 주도권은 개인이 소유 - 창조적, 주도적 학습을 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)

학습순환사회

- 생산 및 혁신활동에 활용되는 개개인의 역량과 지식들이 폐기되지 않고 끊임없이 재개발 및 향상되어 혁신활동의 핵심 자원으로 순환 활용되는 체제
- 생애주기별로 개인의 자원에 따라 역량 및 경력을 개발할 수 있는 실질적인 학습체계를 마련하여 학습경험의 공유자산화



[학습순환사회에 대한 개념적 설계]

- 이러한 개념적 분석틀 설계를 바탕으로, 본 연구에서는 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 영역별 정책과제를 탐색하고자 함.
- 특히 시스템적 관점으로 정책적 지렛대 영역을 탐색하고자 함.

□ 본 연구의 주요 구성 및 목적

- 이러한 개념적 분석틀 설계를 바탕으로, 본 연구에서는 우리나라 혁신체제의 발전경로를 학습역량 전환 관점에서 이해하고 바라보고자 함
- 그에 따라, 혁신체제 내 경제 및 혁신활동에 참여하는 성인기에 초점을 맞추고자 함.
- 이에, 이들의 주요 학습활동 및 혁신역량 제고를 위한 정책과제를 시스템적 관점으로 탐색하고자 하며, 아래와 같은 주요 연구로 구성됨.

● 우리나라 성인 역량 개발 및 활용 측면 혁신체제 진단과 전망

- 우리나라 성인의 역량을 진단하고, 우리나라가 학습순환사회로 전환하는데 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 속성들을 시스템적 관점으로 이해하고자 함.
- 이에, 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관에 주목하여 관련 정책현황 및 정책문제를 고찰하고자 함.
- 이를 바탕으로, 시스템적 관점으로 해당 부문을 구성하는 주요 변수들 간 상호관계를 파악함으로써 학습순환사회로의 전환을 도모하기 위해 어떤 영역에서 레버리지 전략이 필요한지 탐색하고자 함.

본 연구 주요 연구목표:

우리나라 혁신체제의 중장기 비전으로서 학습순환사회 제안
학습순환사회로의 전환 위한 핵심 전략과제 탐색과 제안

제2장 우리나라 성인 역량 개발 및 활용 측면 혁신체제 진단과 전망	제3장 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제 도출	제4장 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제 제안
<ul style="list-style-type: none">◆ 국제비교를 통한 우리나라 성인 역량 진단과 우리나라 성인 역량개발 및 활용 측면 정책환경 분석◆ 우리나라 학습사회 루틴 관련 정형화된 사실 반영 모형 기반 중장기 전망 및 정책적 시사점 도출◆ 분석 방법론: 문헌고찰, 데이터 분석, 경제모형 기반 정책실험 및 전문가 인터뷰	<ul style="list-style-type: none">◆ 학습사회 구성하는 주요 부문(직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역학습)의 정책현황 및 정책문제 탐색◆ 학습순환사회로의 전환 위한 주요 부문별 정책적 지렛대 탐색◆ 분석 방법론: 문헌고찰, 데이터 분석, 시스템 인과지도 및 전문가 인터뷰	<ul style="list-style-type: none">◆ 우리나라 학습사회를 시스템적 관점으로 묘사하고, 학습순환사회로의 전환을 위한 전략들을 종합적이고 구조화된 형태로 제시

본 연구 주요 연구기여:

통합적 관점하, 우리나라 혁신체제의 학습역량 전환에 필요한 관점과 정책혁신과제 제시

[본 연구의 주요 구성체계와 목적]

2 우리나라 성인 역량 개발 및 활용 측면 혁신체제 진단과 전망

□ 국제비교를 통해 살펴본 우리나라 성인 역량 진단과 정책문제 탐색

● 개인의 낮은 인지적 역량 수준과 저숙련(low-skill) 일터의 모습

- 우리나라 성인은 낮은 메타인지로 인해 다른 국가들에 비해 인적자본 및 역량개발 투자의 효과성이 매우 낮은 것으로 파악됨(우리나라의 경우 45세 이상 중고령층의 메타인지가 특히 더 낮은 것으로 확인).
- 개인의 낮은 인지적 역량 수준이 시사하는 바는 바로, 많은 정부 지원이 재정적으로 있더라도 교육훈련 투자가 숙련향상 혹은 재숙련화로 이어지기 어렵다는 점임.
- 더불어, 저숙련 일터에서는 기업에서 구성원에게 역량개발을 유인할 가능성이 낮으며, 이것이 낮은 사업주(기업) 지원 교육훈련 투자로 이어지고 있음을 확인.

● 역량 공급-수요 간 Mismatch 현상 확대와 시행착오 경험 축적의 한계

- 국제적으로 보았을 때 일터에서 숙련 및 역량 활용이 높고, 사업주(기업/조직)가 내부 가용자원을 투입해 구성원들을 교육 및 학습시키는 비율이 높은 국가일수록 성인들의 평생학습 참여율 역시 높음을 확인.
- 그러나, 우리나라의 경우, 개인의 낮은 학습역량, 일터에서의 낮은 숙련/역량 수요에도 불구하고 개인주도 학습에 대한 참여 의지는 상대적으로 큰 것으로 나타남.
- 이는 학습을 통한 지식, 숙련 및 역량 공급 잠재력 대비 지식/숙련/역량에 대한 수요가 상대적으로 낮은, 숙련(역량) 공급과 수요 간 미스매치(mismatch) 현상이 두드러짐을 시사함.
- 더불어, 일반적(general) 숙련/역량뿐만 아니라, 특수적(specific) 숙련/역량 축적 혹은 개발 역시 국제비교 관점에서 매우 낮은 수준임을 확인함.
- 이는, 노동시장 내 개개인들의 기술적 경력경로(technical career path)를 보장하지 않는 조직문화를 시사함.

- **자율과 재량이 보장되지 않는 위계적 조직문화와 각자도생의 외로운 경쟁 속 혁신주체들**

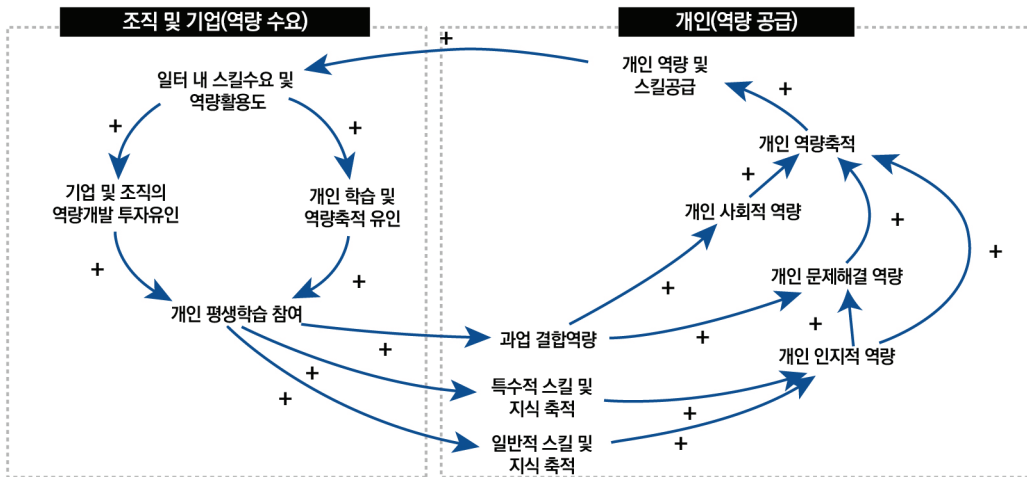
- 우리나라 성인들의 경우, 일터(조직)에서 다른 구성원과 협력하는 정도 역시 매우 낮다는 점을 확인.
- 특히, 디지털 전환의 인공지능 시대에는 인간의 사회적 역량이 강조되는데, 우리나라의 경우 이 수준이 매우 낮은 것으로 파악됨.
- 채찍과 당근형 인센티브 체계 기반의 고용환경과 경쟁적 조직문화 등이 낮은 협력수준으로 이어지는 것으로 확인.
- 더불어, 일터에서 스스로 판단하는 재량과 자율 역시 낮은 수준인 것으로 확인되는데, 이는 스스로 문제해결할 수 있는 학습기회가 마련되지 않고 있음을 시사함.
- 그에 따라, 우리나라 성인들의 경우 미취업상태와 취업상태 인적자본 감가상각률이 모두 높은 국가에 속하고 있음을 확인함.

- **시스템적 관점으로 바라본 우리나라 성인 역량 개발과 활용 측면 주요 정책문제와 정책과제 탐색**

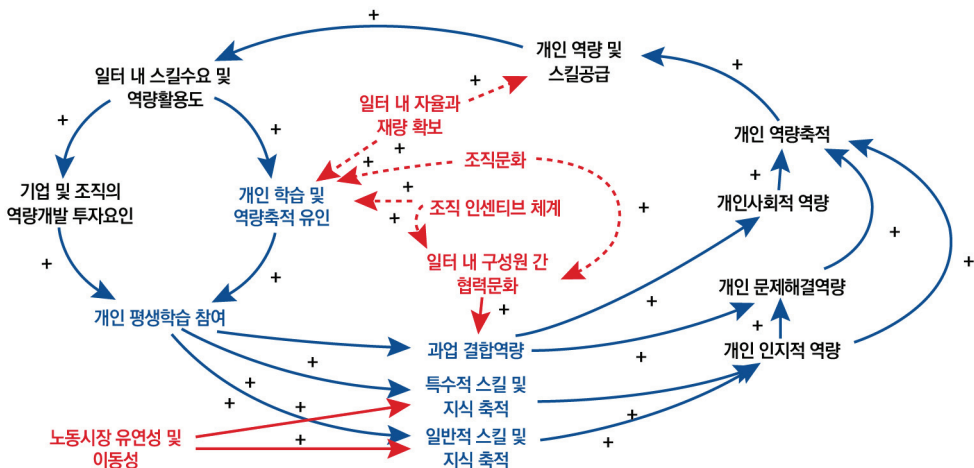
- **일터(조직) 내 역량 공급과 수요 간 상호작용에 따른 학습의 선순환 촉진 필요성 대두**

- 우리나라는 일터에서 숙련 수요, 혹은 역량활용의 정도가 낮은 것으로 파악되며, 이는 개인학습 및 역량축적 유인 형성을 제한하고 있는 상황임.
- 이에, 개인의 학습역량 제고를 위해서는 무엇보다 앞서 지적인 공급 측면의 낮은 인지역량 개선과 함께 수요 측면에서 고숙련 일터로 전환하는 노력 동시에 요구됨.
- 우리나라의 경우 조직의 저숙련 균형 상태가 지속적으로 강화되는 순환 고리를 형성하고 있는 것으로 파악됨.
- 이 같은 개인역량 및 숙련 공급의 양적, 질적 퇴화는 다시 일터 내 숙련 수요 및 역량 활용도 저하로 이어져, 조직 및 기업을 넘어 산업 전반에 있어서 저숙련 균형에 빠지도록 함으로써 기술학습역량의 전환이 제대로 이뤄지지 못하는 순환고리 구조를 형성함을 이해할 수 있음

- 이에, 이 같은 주요 시스템 인과지도 설계를 바탕으로, 제안하는 핵심 정책과제(정책지렛대 영역)는 조직문화, 조직 인센티브 체계와 일하는 방식 등에서 자율, 재량, 그리고 상호신뢰가 보다 강조되는 일터혁신 지원이라고 볼 수 있음.
- 아래 그림은 성인 역량 공급과 수요 간 선순환 촉진을 통한 고속런 일터로의 전환을 도모하기 위한 정책적 지렛대 영역을 나타내고 있음.



[학습순환사회를 구성하는 역량 공급과 수요의 선순환 영역 인과지도]



[학습순환사회를 구성하는 역량 공급과 수요의 선순환 영역 정책지렛대]

- **일터(조직) 내 역량 공급과 수요 간 상호작용 촉진에 따른 국가 성장 잠재력 확대**

- 앞서 제시한 주요 정책과제들을 바탕으로, 정책실험을 수행함으로써 우리나라 경제사회의 발전경로를 전망하고자 시도함.
- 거시경제모형 모델링 기반 분석 결과, 노동시장 내 개개인의 학습활동 제고를 위한 제도적 요소 왜곡 상황이 해소되고, 개인 학습 투자 효율성이 제고될 때, 더욱 높은 경제성장 촉진 효과를 도모하는 것을 확인함.
- 이러한 관점에서 본 연구는 혁신적이고 창조적 학습역량을 갖춘 인재 육성과 인재 이동을 위해서는 교육체제, 근로환경, 인센티브 구조를 넘어 사회문화적 환경, 산업 구조 및 기반, 그리고 정부정책 등 다양한 제도적 요소들이 공진화(co-evolution)해야 함을 강조하고자 함.
- 학습순환사회에서는 시행착오를 수반하는 혁신활동에 대한 인센티브가 다양한 형태로 제공될 필요가 있음.
- 이를 바탕으로 창조적 학습역량 기반의 혁신체제를 구축할 때, 비로소 우리나라는 성장 정체 현상을 극복할 것으로 전망함.

3 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제 도출

□ 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 직업능력개발 현황 분석과 정책문제 탐색

- **정책문제 1: 기업규모별 직업훈련 지원 및 활용 격차 확대 잠재성**

- 직업훈련지원제도에 대한 인지도와 활용도에서 있어서도 기업규모별 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 기술학습 역량 측면에 있어서 격차를 더욱 강화시킬 수 있음을 시사.

- **정책문제 2: 사전규제 중심 사업운영체계의 한계**

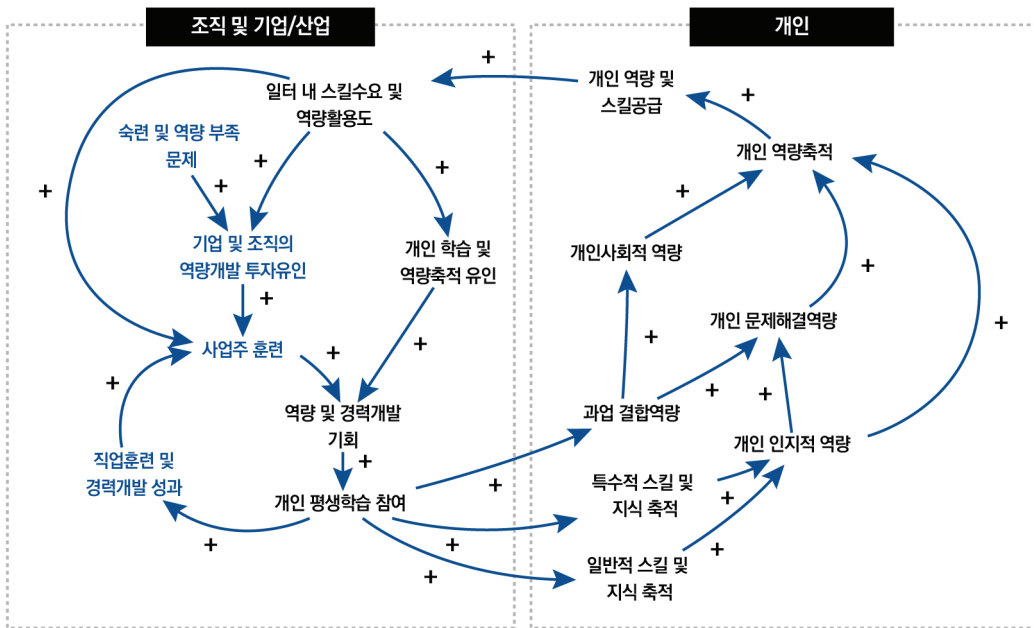
- 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 제3조부터 제18조에 따르면, 사업주가 직업훈련을 시행하고 정부의 지원금을 받기 위해서는 여섯 단계 거쳐야 함.
- 이에, 훈련을 통한 실질적인 재직자의 직무역량 향상보다는 절차적, 형식적 정당성에 주안점을 둔 채 사업이 운영되고 있으며, 이는 기업 및 조직들에 행정적 부담으로 작용함.

- **정책문제 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 문제제기가 있는 상황.
- 지자체의 적극적 참여가 보장되는 데 한계가 있는 거버넌스 체계가 주요 정책문제로 언급할 수 있음.

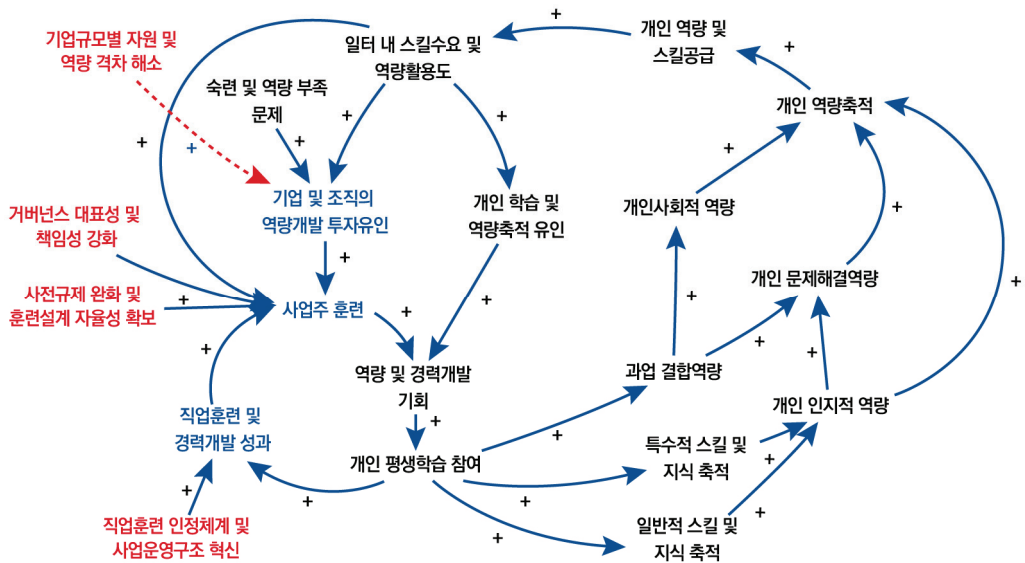
- **정책문제 4: 직업능력개발 위한 공동훈련센터 운영 방식의 한계**

- 훈련지원금 지급 산식에 있어서 훈련수료인원 및 훈련시간(양적 기준)에 대한 고려가 주를 이룸에 따라, 훈련 수료인원의 양적 확대에 초점을 맞춘 공동훈련센터의 수익 구조가 만연함.
- 이에, 기업 특수성 고려한 훈련과정 개발 및 운영 제한이 확대되고 기술적 전문성 기반 훈련 과목 확대에 있어 제약이 있음.
- 시스템적 관점으로 바라본, 우리나라 직업능력개발 정책 사업의 주요 현황 분석과 주요 정책문제 탐색 내용은 아래 인과지도와 같이 정리하여 제시할 수 있음.



[학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역 인과지도]

- 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역에서의 주요 정책문제를 효율적으로 해결할 수 있는 개입 지점과 위치 등을 고려하여 정책대안을 탐색하면 아래 그림과 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 사업운영구조 혁신 등을 포함함.



[학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역 정책지렛대]

□ 우리나라 성인 역량 개발을 위한 일학습병행 현황 분석과 정책문제 탐색

● 정책문제 1: 개인차원 경력개발 활동에 대한 명시적 고려 한계

- 학습근로자 개인 차원의 경력개발 활동(개인 관심·가치·역량 분석, 경력 계획 수립 등)은 일학습병행 훈련과정에서 공식적으로 포함되어 있지 않고 개인의 재량에 맡겨져 있는 상황임.
- 따라서 학습근로자들이 일학습병행 훈련과정에 참여하면서 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 필요가 있음.

● **정책문제 2: 일학습병행 맥락에서 이루어지는 조직 경력관리 활동 제한**

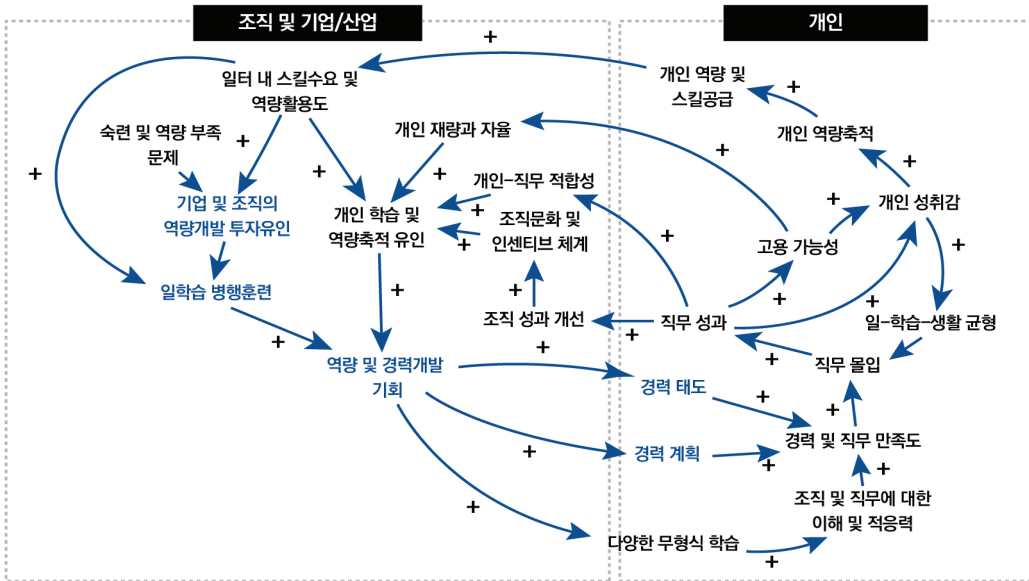
- 조직 차원의 경력개발 활동은 인적 자원 계획 수립, 경력 경로 개발 및 제시, 직무 공시 제도, 멘토링, 경력 자원 센터 운영, 경력개발 워크숍 운영, 경력 상담가로서 관리자 활용, 개발 목적의 인사 평가 등 다양하지만, 일학습병행 맥락에서 이루어지는 조직의 경력 관리 활동은 대개 상담, 멘토링과 평가에만 국한되어 있음.
- 기업현장교사의 상담, 평가 능력 향상을 위해 기업현장교사 양성 교육, 심화 교육이 이루어지고 있지만, 더 효과적인 경력개발을 위해 조직 차원의 경력 관리 활동을 더욱 활성화할 필요.

● **정책문제 3: 이수자 및 수료자 대상 공식 경력개발 활동 부재와 학습 연속성 제한**

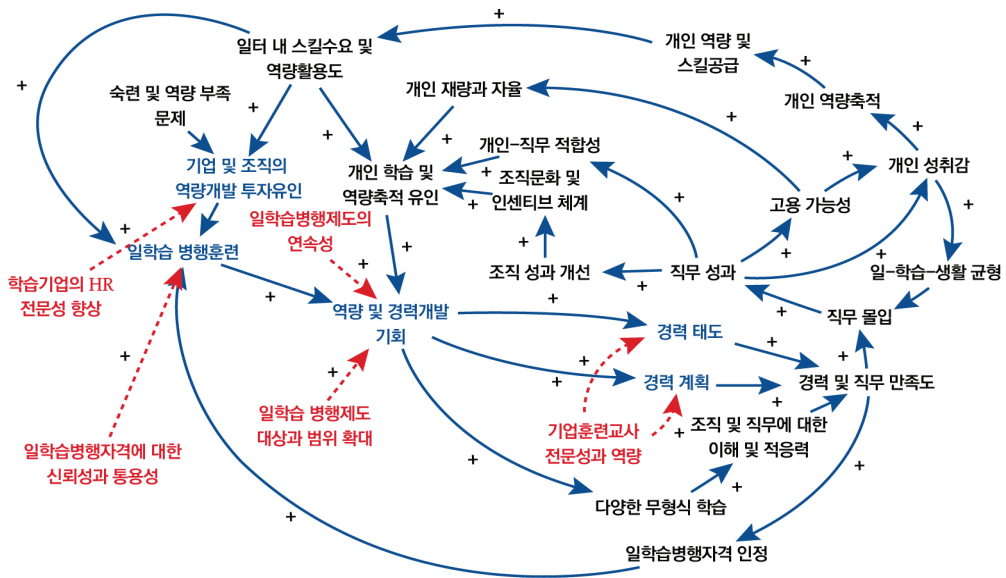
- 일학습병행 훈련 종료 후 이수자, 수료자를 대상으로 이루어지는 국가 및 기업 차원의 공식적인 경력개발 활동은 거의 없는 상황임.
- 효과적인 경력개발을 위해서는 개인의 지속적인 경력 계획 수립 및 실행과 학습기업의 적극적 지원이 수반되어야 하지만, 이러한 노력을 촉진할 기제는 마땅치 않은 상황임.

● **정책문제 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 정책문제 탐색 내용은 아래 인과지도와 같이 정리하여 제시할 수 있음.



[학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역 인과지도]



[학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역 정책지렛대]

- 이에, 학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역에서의 주요 정책문제를 효율적으로 해결할 수 있는 개입 지점과 위치 등을 고려하여 정책대안을 탐색하고자 시도함.

- 그에 따라, 학습순환사회로의 전환을 위한 일학습병행 영역에 있어 주요 정책과제는 1) 학습기업의 HR 전문성 향상, 2) 일학습병행자격에 대한 신뢰성과 통용성 제고, 3) 일학습병행제도의 연속성 제고, 4) 일학습 병행제도 대상과 범위 확대, 그리고 5) 기업훈련교사 전문성과 역량 제고 등을 포함함.

□ 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 고등교육기관 현황 분석과 정책문제 탐색

● 정책문제 1: 산업현장에서 요구하는 교육내용 및 수준과 대학에서의 교육방식 간 괴리

- 성인 학습자, 특히 재직자들은 자신의 직무능력을 향상하기 위해 평생직업교육에 참여할 의사를 보이며, 기술변화로 재직자들의 평생직업교육 수요는 증가할 것으로 전망됨.
- 재직자를 비롯한 성인 학습자들은 고등교육기관을 신뢰도가 높은 공인된 교육기관으로 인식하며, 이에 따라 고등교육기관에서의 평생학습 내지 평생직업교육에 대해서도 긍정적으로 인식하는 경향을 보이고 있음.
- 하지만, 고등교육기관에서 평생교육 프로그램을 운영할 경우, 그 교육내용이 전문적일 것이라는 기대와는 달리, 산업현장에서 요구하는 교육내용이나 수준과 대학에서의 교육방식 간 괴리가 여전히 큰 것으로 확인됨.
- 즉, 대학 현장에서는 4차 산업혁명 등의 기술혁신에 따른 성인 학습자의 평생직업교육 수요가 아직 구체화되지는 않은 것으로 파악되며, 현재 시점에서는 산업현장에서의 기술변화 동향에 대한 면밀한 관찰이 우선시되어야 한다는 주장이 제기되고 있음.

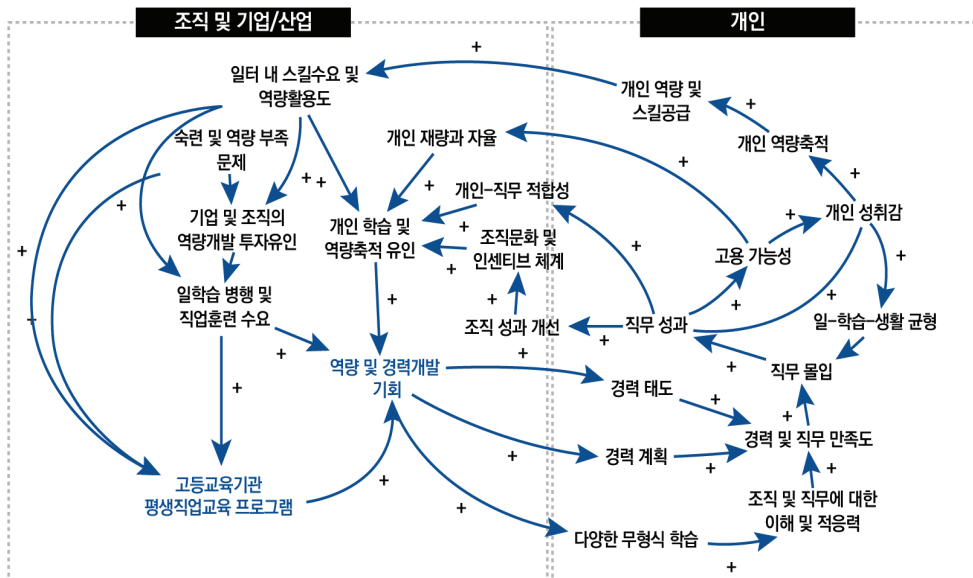
● 정책문제 2: 고등교육기관 평생직업교육에 대한 학습비용 및 시간 제약

- 성인 학습자의 고등교육기관 평생직업교육에 대한 접근성을 제고하기 위한 노력 역시 중요함.
- 하지만, 그동안 대학의 평생교육체제 확충 차원에서 다양한 성인 친화형 학사제도 도입이 이루어져 온 바 있으나, 아직 일부 사례에 한정된 경향이 있음.
- 성인 학습자, 특히 재직자의 경우 학습에 필요한 비용이나 시간적 여유가 없는 경우가 많다는 점에서, 고등교육기관 평생직업교육이 활성화되

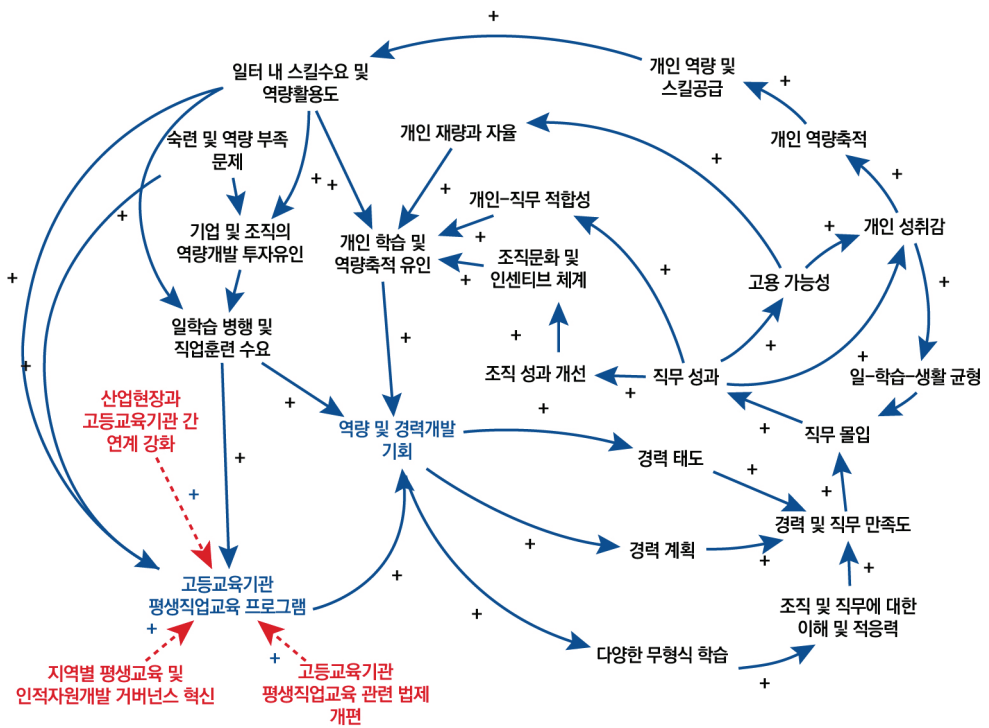
기 위해서는 학습경로나 교수학습 방법 측면에서 성인 학습자들이 쉽게 접근할 수 있도록 설계하는 것이 필수적.

● **정책문제 3: 고등교육기관 평생직업교육 활성화 뒷받침 법제 정비 한계**

- 성인 학습자 대상의 고등교육기관 평생직업교육과 관련된 법에는 「평생교육법」 외에도 「고등교육법」, 「학점인정 등에 관한 법률」, 「직업교육훈련 촉진법」, 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」, 「국민 평생 직업능력 개발법」 등 여러 법령이 존재함.
- 그러나, 성인 학습자 대상 평생직업교육 운영에 관한 구체적 법적인 근거는 부재한 상황.
- 시스템적 관점으로 바라본, 우리나라 고등교육기관 영역 주요 현황 분석과 주요 정책문제 탐색 내용은 아래 인과지도와 같이 정리할 수 있음.
- 앞서 언급한 주요 정책문제 해소를 위한 주요 정책과제(정책 지렛대)는 1) 산업현장과 고등교육기관 간 연계 강화, 2) 지역별 평생교육 및 인적자원개발 거버넌스 혁신, 3) 고등교육기관 평생직업교육 관련 법제 개편, 4) 고등교육기관 자율성 확대를 통한 수요자 맞춤형 프로그램 개발 확대 등으로 정리할 수 있음.



[학습순환사회를 구성하는 고등교육기관 영역 인과지도]



[학습순환사회를 구성하는 고등교육기관 영역 정책지렛대]

□ 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 중·장년층 현황 분석과 정책 문제 탐색

● 정책문제 1: 중장년층 맞춤형 기술 및 훈련 교육프로그램 공급 한계

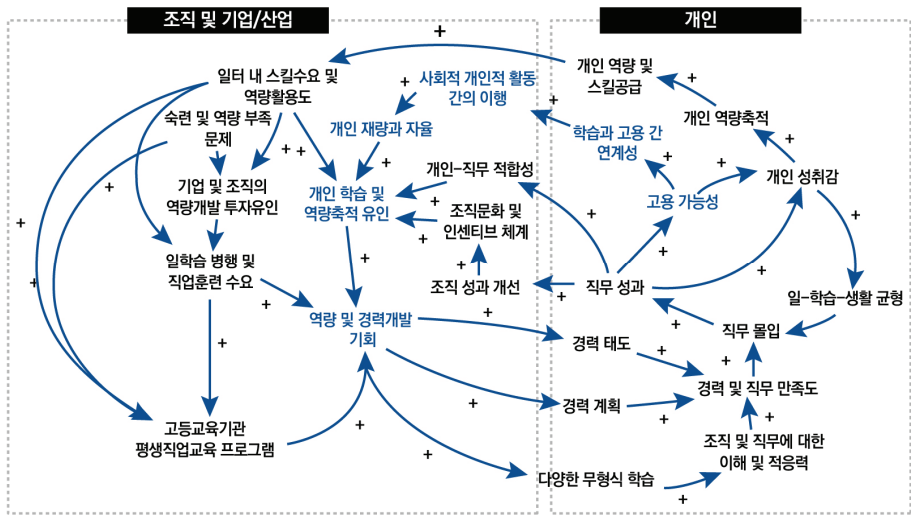
- 중·장년층 직업교육 관련 정책들은 초기에 주로 저소득층 고령자들을 위한 생계형 일자리 제공과 교육을 강조하는 경향이 있었음.
- 중·장년층 욕구가 다양해지면서 이러한 고령자들의 다양한 개인적 욕구에 적합한 맞춤형 직업교육에 대한 요구가 높아지고 있음.
- 국가나 기업의 공급자가 아닌 학습 수요자인 중·장년층이 주체적으로 자신의 역량을 향상할 수 있는 학습 기회를 선택할 수 있도록 포괄적·연계적 관점에서 직업교육체제로 전환이 필요.

● **정책문제 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 강조하고 있음.
- 그러나 실질적 정책효과성 제고를 위해서는 협업 부서의 업무분장과 세부 규정 마련 등 실효성 있는 정책 방안이 요구된다고 볼 수 있음.
- 더불어, 중·장년층 고용 연계 정책을 아우르는 법안의 정비가 필요하다고 판단됨. 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 진로설계, 취업알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등의 대상을 확대하는 방안에 대한 검토가 필요.

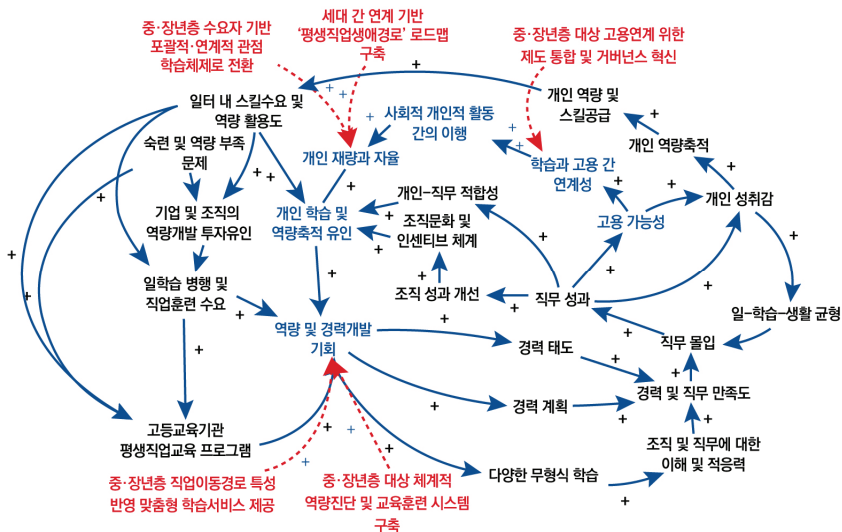
● **정책문제 3: 직업훈련 및 고용 간 연계 약화 및 고용 불안정성 증대**

- 중·장년층의 직업이동의 경우 동종 업종으로의 이동보다 이종 업종으로의 이동이 더 많이 나타나고 있으며, 단순노무 및 생산·기능직으로의 이동의 비율이 다른 직무에 비해 높고, 재취업 이후 고용기간이 짧은 것으로 나타남.
- 시스템적 관점으로 바라본, 우리나라 중장년층 영역 주요 현황 분석과 주요 정책문제 탐색 내용은 아래 인과지도와 같이 정리할 수 있음.



[학습순환사회를 구성하는 중·장년층 학습 영역 인과지도]

- 앞서 언급한 주요 정책문제 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.



[학습순환사회를 구성하는 중·장년층 학습 영역 정책지렛대]

□ 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 지역 학습 거버넌스 현황 분석과 정책문제 탐색

● 정책문제 1: 유사한 사업들의 중복에 따른 지역학습 효과성 저하

- 지역인적자원개발사업들은 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.

● 정책문제 2: 지역인적자원개발사업의 독립성 한계와 지역 맥락적 요소 고려한 서비스 제한

- 정부 재정지원 사업에서 나타나는 지역인적자원개발의 기능이 지역 대학이나 기업 활성화, 지역경제 활성화 등을 위한 부차적 혹은 도구적 목적으로 지원되는 경향이 짙음.
- 그에 따라, 인적자원개발사업의 정책 대상자인 개인의 적성과 관심사는 경시될 우려가 있음.
- 그리고, 정책적 측면에서 보았을 때 인적자원개발사업의 우선순위가 낮아짐에 따라 체계적인 인적자원개발이 어려워지고, 결국 개인이 체계적인 지식과 역량을 습득하기보다는 거시적 수요에 맞는 파편화된 역량만을 습득할 가능성이 존재함.

● 정책문제 3: 사업별 분화된 거버넌스로 인한 사업 간 연계 한계

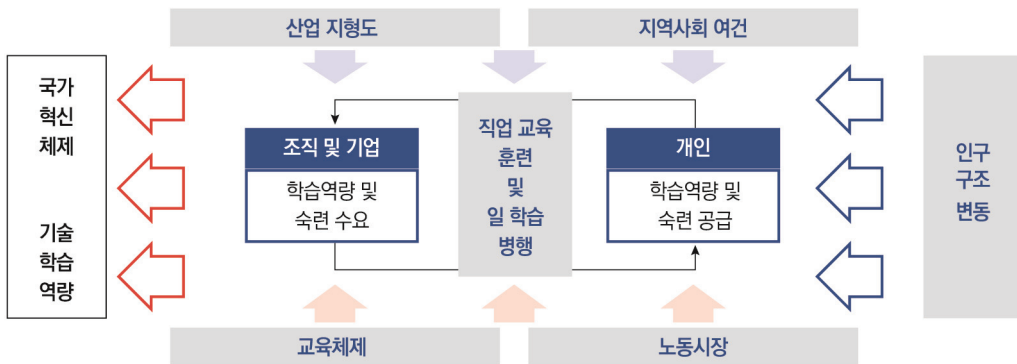
- 각 부처들은 제각각 중복되는 사업을 운영하고 있을 뿐 아니라, 사업마다 지역 단위에서 개별적인 거버넌스가 구축된 형태로 운영되고 있음.
- 이처럼 각 부처는 사업마다 지역에 별도의 거버넌스 기능을 담당하는 기관을 설치하고 있으나, 사업 전반을 총괄하는 거버넌스는 부재한 실정임.

- 이에 따른, 정책과제(정책지렛대)는 1) 통합적 거버넌스 구축을 통한 사업 효과성 제고, 2) 지역인재 위한 인프라 개선 및 타 혁신주체 책무 강화 필요 등으로 제안하고자 함.

4 결론 및 시사점: 혁신 패러다임 전환기 학습순환사회로의 전환을 위한 전략과제

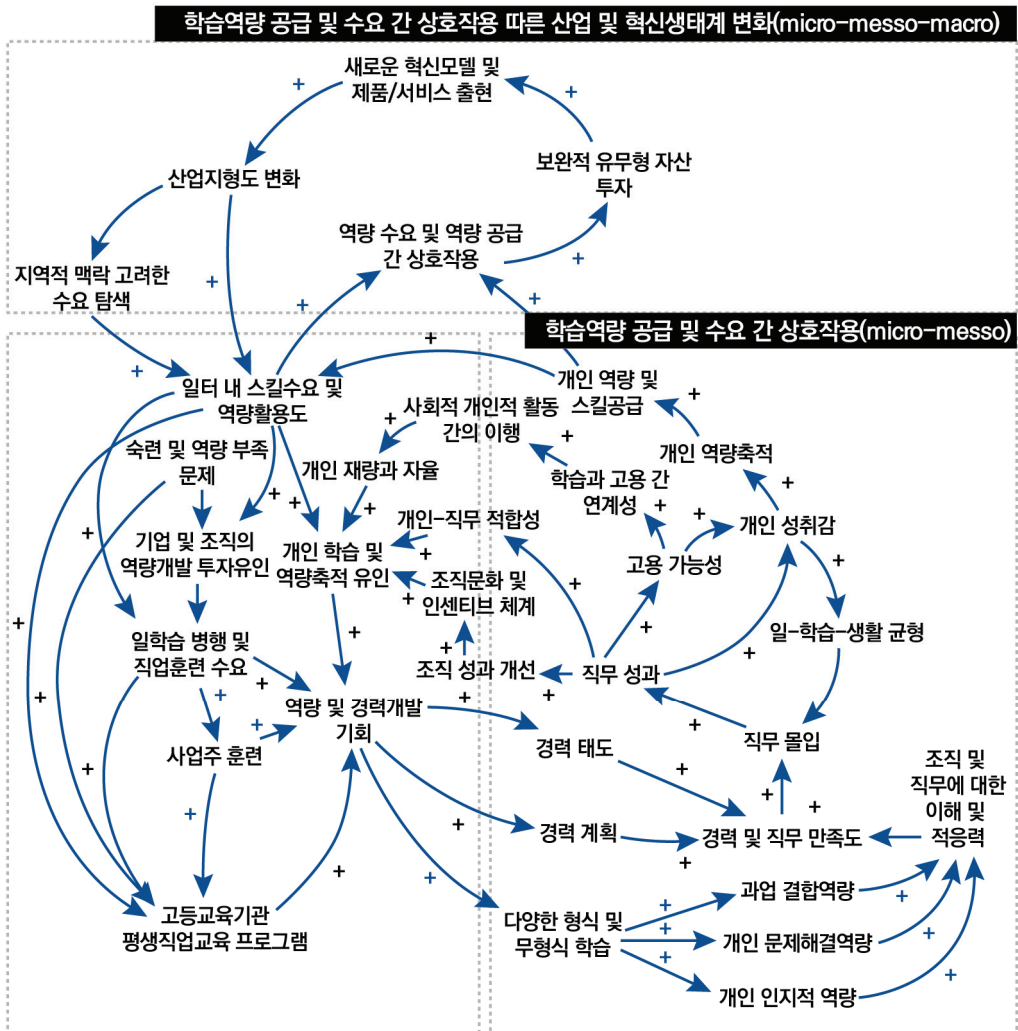
□ 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습순환사회

- 본 연구에서는 우리나라 경제의 혁신성장에서 현재 마주하고 있는 성장 정체 현상을 혁신체제의 '학습역량 전환 실패' 문제로 바라보고, 혁신체제의 학습역량 제고를 위한 지향점으로 '학습순환사회'를 설정하고자 함.
- 그리고 현재 우리나라 경제체제가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부문들의 경로의존성을 이해하고, 이를 바탕으로 시스템적 관점에서 학습역량 전환을 위한 부문별(직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역사회 등) 정책혁신과제를 도출하고자 시도.



[학습순환사회 구성 요소와 요소 간 상호작용에 따른 국가 기술학습역량 결정]

- 그에 따라 신기술 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습역량 구축이 요구되는 시점에 있어서, '창조적 학습'과 '학습의 파급효과'를 촉진하는 환경 구축 목적의 정책혁신과제를 탐색하고자 함.
- 또한, 본 연구는 조직 및 기업의 학습역량 및 수요 측면과 개인의 학습역량 및 수요 공급 측면 간 상호작용에 따라 국가의 기술학습역량이 결정된다는 접근을 활용함.



- 그리고 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 시스템적 상호작용에 의해 국가 기술학습역량이 결정된다고 바라봄.
- 이에 학습순환사회를 구성하는 주요 영역 내 변수들 간 상호작용을 인과지도 형태로 묘사하고, 각 영역별 우리나라 혁신체제의 주요 제도적 특성과 정책문제를 도출 및 제안 할 수 있었음.

[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 보상체계로 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
③ 일학습병행체제	① 개인 차원 경력개발 활동에 대한 명시적 고려 한계
	② 이수자 및 수요자 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

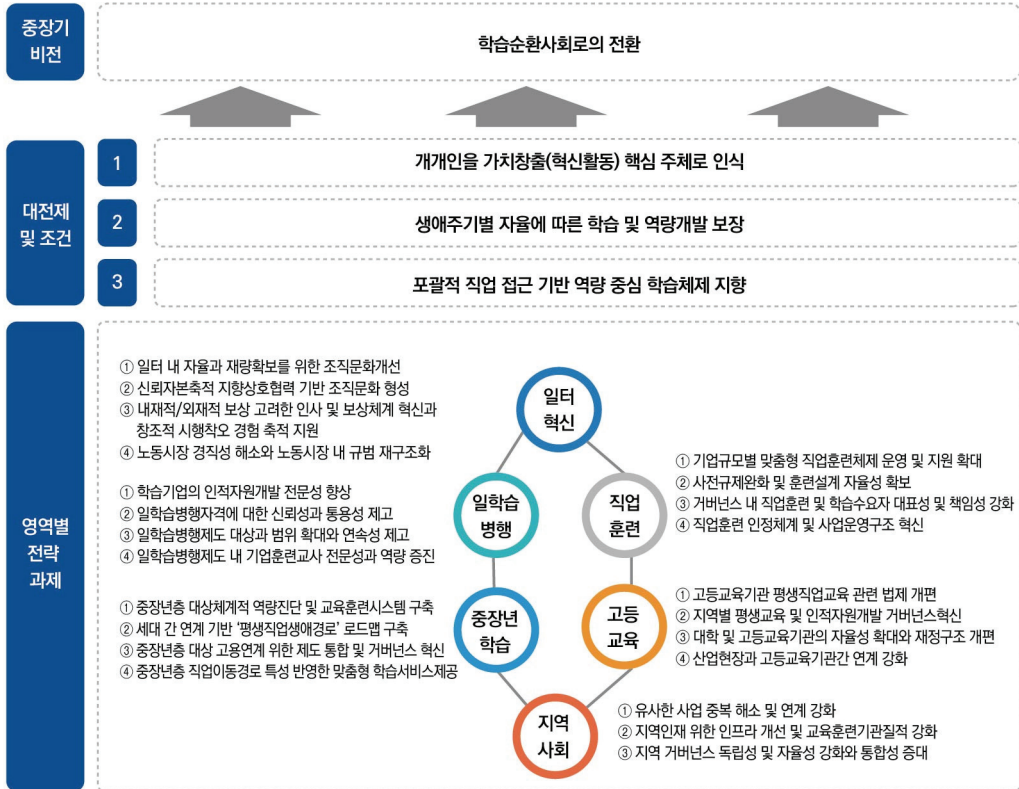
- 더불어, 본 연구에서 도출한 학습순환사회로의 전환을 위한 핵심 정책과제는 아래와 같이 정리할 수 있음.

[학습순환사회 형성 측면 우리나라 혁신체제의 주요 정책과제 제언]

영역 및 구분	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 (고등교육 기관)	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 정리할 수 있음.

[학습순환사회로의 전환을 위한 대전제와 영역별 전략과제]



제 1 장

서론

제1절 문제의식과 연구배경

제2절 연구의 구성과 목적

제 1절

문제의식과 연구배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

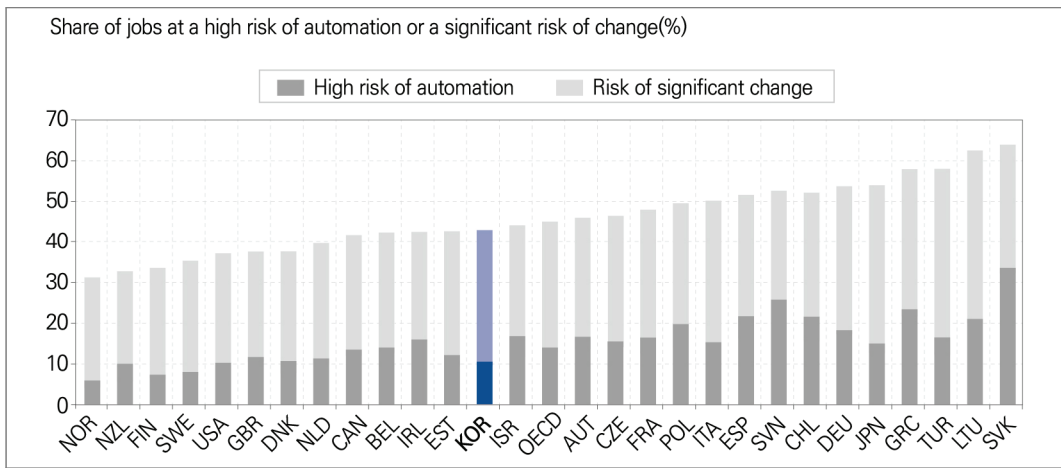
1 기술패러다임 변화에 따른 우리나라 혁신체제 도전과제

급속한 디지털 전환 기술발전 등을 포함한 기술혁신 흐름은 우리 사회를 빠르게 변화시키고 있다. 특히, 코로나19와 팬데믹으로 인해 디지털 전환 기술발전과 이에 따른 사회 변화는 더욱 빠르게 전개되는 모양새다. 역사적으로 기술의 변화는 산업혁명 단계를 거치며 진전해 왔는데, 최근의 기술변화는 '4차 산업혁명'으로 대표된다(최동선 외, 2021). 빅데이터, 인공지능, 사물인터넷, 클라우드 등을 포함한 4차 산업혁명의 핵심 기술들은 빠르게 확산되어 우리 사회를 초연결화 사회, 초지능화 사회로 탈바꿈시키고 있다. 4차 산업혁명에 따른 기술변화가 사회에 미치는 커다란 영향 중 하나는 노동시장을 근본적으로 변화시키고 있다는 점이다. 자동화로 대표되는 산업 변화로 인해 전통적으로 선형적이고 절차적인 업무를 담당했던 노동자의 역할은 점차 축소되고 있으며, 이는 노동 수요 감소와 일자리 소멸로 이어질 것이라는 우려가 제기되고 있다(황수경, 2019).

기술변화로 발생하는 일자리의 변화 전망에 대해서는 여러 의견이 존재한다. 기존 일자리가 소멸되는 속도와 양에 반해 새롭게 생겨나는 일자리의 생성이 충분하지 못할 것이라는 비판적 주장(Frey and Osborne, 2013)부터, 일자리 자체가 아닌 과업(task)의 성격이 변화할 것이라는 주장(정진호 외, 2017)까지 일자리 및 노동시장 변화에 관한 다양한 논의가 전개되는 상황이다. 또한 업무의 성격이나 내용뿐만 아니라 일하는 방식 자체도 변화할 것으로 예상되고 있는데, 실제 산업현장에서는 기술변화로 직무 구조가 점차 변화하는 모습이 나타나고 있다(이지윤, 2020; 허정용, 2018). 이처럼 기술변화가 얼마만큼의 일자리 구조 변화나 일자리 수요 감소를 야기할 것인가는 합의가 이루어졌다고 보기 어렵다(황수경, 2019). 다만 기술변화로 일자리 변동성이 크게 증가할 것이라는 부분에는 대체로 동의가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

기술변화가 일자리 변화로 이어지는 주요 원인은 기술의 발전이 기존 업무를 대체하고,

이로 인해 노동자의 직무 수행에 필요한 역량을 변화시킨다는 데 있다. OECD (2021a)에 따르면, 자동화로 인해 사라질 위험이 높은 직업의 비율은 OECD 평균 14%, 일하는 방식의 변화가 예상되는 직업의 비율은 OECD 평균 32% 수준으로 전망된다. 이는 곧 앞으로 기술변화로 인한 직무 수행 방식에 변화가 주로 일어날 것임을 의미하는데, 특히 단순노무직 등 주로 저숙련 노동자(low-skilled workers)가 수행하는 직무를 중심으로 자동화가 진행될 가능성이 높은 것으로 예측되고 있다(Nedelkoska and Quintini, 2018).



주: 'High risk of automation'은 자동화될 가능성이 최소 70% 이상인 직업 비율이며, 'Risk of significant change'는 자동화될 가능성이 50~70%로 추정되는 직업의 비율임.

자료: OECD(2021a), Inclusive Growth Review of Korea: Creating Opportunities for All, p. 66.

〈그림 1-1〉 자동화 위험이 높은 직업 비율

이와 관련하여 세계경제포럼(World Economic Forum; WEF) 역시 신기술의 적용이 새로운 일자리의 수요를 가져올 것이라고 전망하고 있다. WEF는 ‘일자리의 미래(The Future of Jobs)’ 보고서를 통해 지속적으로 미래사회에 증가하거나 감소할 것으로 예상되는 일자리(job role)를 발표해 왔는데, 2016년 보고서에서는 기술변화가 많은 일자리의 소멸을 가져올 것이라고 예측했다(World Economic Forum, 2016). 그러나 이후 2018년과 2020년 보고서에서는 대체로 일자리 소멸보다는 신기술로 인해 새로운 일자리나 직무가 기존 일자리 및 직무의 역할을 대신할 것이라는 전망을 내놓고 있다(World Economic Forum, 2018, 2020).

〈표 1-1〉 WEF의 일자리 미래 전망 예시

구분	2018년	2020년
수요 증가 일자리 (상위 10개)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 데이터 분석 전문가(Data Analysts and Scientists) 2. AI·머신러닝 전문가(AI and Machine Learning Specialists) 3. 관리자(General and Operations Managers) 4. 빅데이터 전문가(Big Data Specialists) 5. 디지털 전환 전문가(Digital Transformation Specialists) 6. 판매·마케팅 전문가(Sales and Marketing Professionals) 7. 신기술 전문가(New Technology Specialists) 8. 조직개발 전문가(Organizational Development Specialists) 9. 소프트웨어·앱 개발자 및 분석가(Software and Applications Developers and Analysts) 10. 정보기술 서비스 전문가(Information Technology Services) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 데이터 분석 전문가(Data Analysts and Scientists) 2. AI·머신러닝 전문가(AI and Machine Learning Specialists) 3. 빅데이터 전문가(Big Data Specialists) 4. 디지털 마케팅·전략 전문가(Digital Marketing and Strategy Specialists) 5. 공정 자동화 전문가(Process Automation Specialists) 6. 비즈니스 개발 전문가(Business Development Professionals) 7. 디지털 전환 전문가(Digital Transformation Specialists) 8. 정보보안 분석가(Information Security Analysts) 9. 소프트웨어·앱 개발자(Software and Applications Developers) 10. 사물인터넷 전문가(Internet of Things Specialists)
수요 감소 일자리 (상위 10개)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 데이터 입력 사무원(Data Entry Clerks) 2. 회계, 부기 및 급여 사무원(Accounting, Bookkeeping and Payroll Clerks) 3. 비서(Administrative and Executive Secretaries) 4. 공장 노동자(Assembly and Factory Workers) 5. 고객서비스 직원(Client Information and Customer Service Workers) 6. 비즈니스 관리자(Business Services and Administration Managers) 7. 회계사·감사관(Accountants and Auditors) 8. 자료 기록·보관 사무원(Material-Recording and Stock-Keeping Clerks) 9. 관리자(General and Operations Managers) 10. 우체국 직원(Postal Service Clerks) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 데이터 입력 사무원(Data Entry Clerks) 2. 비서(Administrative and Executive Secretaries) 3. 회계, 부기 및 급여 사무원(Accounting, Bookkeeping and Payroll Clerks) 4. 회계사·감사관(Accountants and Auditors) 5. 공장 노동자(Assembly and Factory Workers) 6. 비즈니스 관리자(Business Services and Administration Managers) 7. 고객서비스 직원(Client Information and Customer Service Workers) 8. 관리자(General and Operations Managers) 9. 기계 수리원(Mechanics and Machinery Repairers) 10. 자료 기록·보관 사무원(Material-Recording and Stock-Keeping Clerks)

자료: World Economic Forum(2018), The Future of Jobs Report 2018, p. 9; World Economic Forum(2020), The Future of Jobs Report 2020, p. 30 재구성.

WEF의 일자리 미래 전망에 따르면, 기술로 대체될 가능성이 높은 단순 노동 중심의 일자리 수요는 감소하는 반면, 빅데이터, 인공지능, 사물인터넷 등 신기술 분야 전문가에 대한 수요는 증가할 것으로 예상된다(〈표 1-1〉 참고). 또한 이러한 신기술은 실제로 다양한 산업 분야에서 공통적으로 적용될 것으로 보인다는 점에서(〈표 1-2〉 참고), 관련 전문 인력에 대한 일자리 수요는 계속해서 증가할 것으로 전망되고 있다(World Economic Forum, 2020).

〈표 1-2〉 2025년까지 적용될 것으로 예상되는 신기술

(단위: %)

구분	농·식품	자동차	소비자 산업	디지털·IT	교육	에너지	금융	공공 부문	의료·헬스	제조	광업·금속	오일·가스	전문 서비스	운송·저장
3D·4D 프린팅·모델링	54	67	39	39	69	69	27	45	65	69	48	79	40	60
인공지능(AI)	62	76	73	95	76	81	90	65	89	71	76	71	76	88
증강현실(AR)·가상현실(VR)	17	53	58	73	70	75	62	56	67	54	57	71	57	62
빅데이터	86	88	91	95	95	76	91	85	89	81	90	86	86	94
바이오	50	18	48	40	46	47	46	38	65	31	16	36	28	23
클라우드 컴퓨팅	75	80	82	95	95	88	98	95	84	92	87	86	88	94
분산원장 기술	31	40	41	72	61	50	73	40	72	41	50	46	53	38
이커머스	80	75	85	82	72	71	90	67	78	82	62	62	70	87
암호화·사이버 보안	47	88	85	95	86	88	95	95	84	72	83	71	78	75
사물인터넷	88	82	94	92	62	94	88	79	95	84	90	93	74	76
신소재	15	46	22	36	67	65	36	33	47	51	37	36	27	27
전기 발전	75	64	59	38	27	88	55	33	31	62	57	69	45	46
퀀텀 컴퓨팅	18	21	17	51	25	41	44	36	38	21	29	25	19	38

구분	농·식품	자동차	소비자 산업	디지털·IT	교육	에너지	금융	공공 부문	의료·헬스	제조	광업·금속	오일·가스	전문 서비스	운송·저장
로봇·휴머노이드	42	50	38	44	47	24	47	31	47	41	15	17	25	21
로봇·비 휴머노이드	54	60	52	61	59	65	53	50	56	79	90	79	35	69
텍스트, 이미지, 음성 처리	50	59	82	90	89	88	88	89	88	64	76	87	79	65

자료: World Economic Forum(2020), The Future of Jobs Report 2020, p. 28 재구성.

국내에서도 4차 산업혁명에 따른 인력 수요 전망 측면에서 일자리 대체율이 높고 낮은 직업들을 발표한 바 있다(고용노동부, 2018). 국내의 경우 2030년까지 자동화 등 기술의 발전으로 예상되는 일자리 대체율은 18.5% 수준으로 전망되며, 단순노무직을 중심으로 일자리 대체 위험이 높을 것으로 예상되고 있다(〈표 1-3〉 참고). 반면 일자리 대체율이 낮은 직업으로는 주로 과학, 공학, 정보통신 등 이공계 분야의 전문직 및 기술직이 선정되었는데, 이는 WEF가 신기술 분야 전문 인력의 수요가 증가할 것이라고 예상한 전망과 맥을 같이 한다.

〈표 1-3〉 일자리 대체율 상·하위 10대 직업

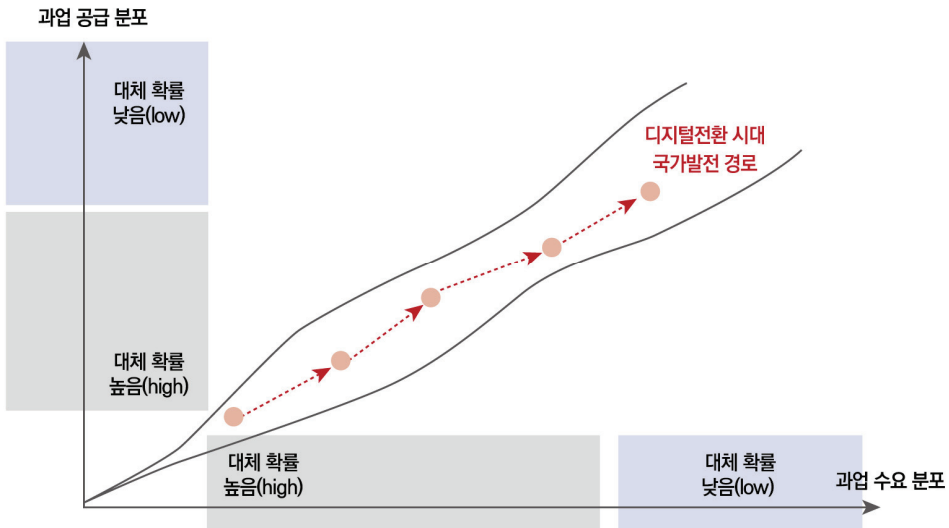
(단위: %)

구분	상위 10대 직업	비율	하위 10대 직업	비율
1	매장 판매직	31.8	과학 전문가, 관련직	3.0
2	운전 및 운송 관련직	30.4	정보통신 전문가, 기술직	3.2
3	청소, 경비 관련 단순노무직	28.6	보건/사회복지, 종교 관련직	5.0
4	가사, 음식, 판매 관련 단순노무직	28.0	문화예술스포츠 전문가, 관련직	7.3
5	농림어업, 기타 서비스 단순노무직	25.5	공학 전문가, 기술직	9.3
6	제조 관련 단순노무직	24.8	공공, 기업 고위직	9.7
7	농축산 숙련직	23.7	이미용/예식, 의료보조서비스직	9.9
8	기계 제조, 관련 기계 조작직	23.7	교육 전문가, 관련직	9.9
9	법률, 감사 사무직	23.6	경찰/소방, 보안 관련 서비스직	10.0
10	금융, 보험 사무직	23.2	운송, 기계 관련 기능직	10.2

자료: 고용노동부(2018), 2016-2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망, p. 11 재구성.

이와 같은 일자리의 변화는 필연적으로 노동자의 지속적인 역량 개발과 학습역량 제고를 요구한다. 노동자가 양질의 일자리를 획득하고 유지하려면 계속해서 새로운 기술을 습득하기 위해 노력해야 한다(최동선 외, 2021). 특히 디지털 전환 시대에는 '전통적 노동자'에서 '인재'로 전환이 요구되는데, 여기서 인재는 데이터 분석이나 프로그래밍 등의 새로운 생산수단을 스스로 소유하고 있고, 이를 바탕으로 국내외 다양한 기업에서 근무가 가능하며, 창출한 성과를 기반으로 자신의 가치를 향상할 수 있는 사람을 일컫는다(4차산업혁명위원회, 2019). 이는 곧 디지털 전환 시대에서는 기존의 업무 수행을 기반으로 단선적인 경력경로를 따르는 데에서 더 나아가, 노동자가 역량 개발을 통해 자신만의 생산수단을 개발해 나갈 때 성공적인 경력개발이 가능함을 의미한다. 즉, 기술변화에 따른 일자리의 변화가 지속될 가능성이 높은 상황에서(World Economic Forum, 2020), 평생학습은 노동자들이 미래 변화의 불확실성에 유연하게 대처하기 위한 대안으로 그 중요성이 강조되고 있으며, '선택'이 아닌 '필수'가 되어 가고 있다(OECD, 2021b).

이러한 맥락에서 여영준 외(2020) 연구는 노동시장 내 근로자들의 디지털 활용 역량과 학습역량이 디지털 전환 기술발전에 따른 국가 성장 궤적을 결정짓는 중요한 요소임을 강조하기도 했다. 특히, Yeo and Lee(2020)와 여영준 외(2020) 등 연구에서는 '기술과 학습 사이의 경주(race between education and technology)'에서의 기술진보에 따른 노동 수요 변동과 학습에 따른 노동 공급 간 상호작용에 따라 국가 경제의 발전 궤적(중장기 성장 및 분배 효과)이 결정됨을 강조한 바 있다. 이에 양 축 사이의 적절한 균형이 있을 때, 노동시장 내 기술발전에 따른 잠재적 부작용(노동시장 및 고용구조 양극화와 사회 불평등 문제 등)이 해소될 수 있음을 언급하기도 했다. 이처럼 급속한 기술발전 패러다임에 대응한 국가 경제체제의 적응력 증대를 위해서 경제체제 내 노동자들의 학습역량 제고가 매우 강조된다고 볼 수 있다(아래 <그림 1-2> 참고).



자료: 여영준(2020), 포스트 코로나 시대 기술변화와 혁신정책 방향성 재정립: 창조적 학습사회 전환을 중심으로 재정리, p.161 재정리.

〈그림 1-2〉 디지털 전환 시대 국가발전경로

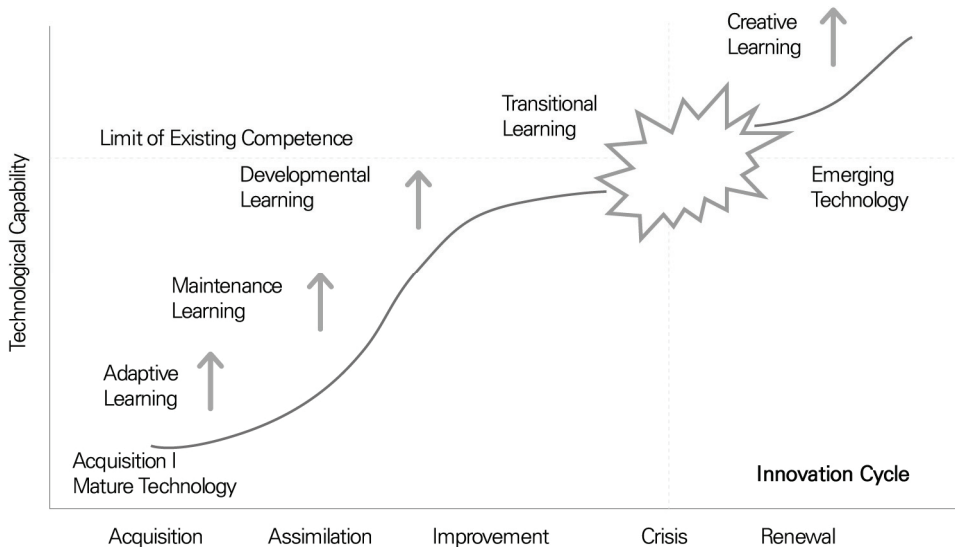
2 학습역량 관점으로 바라본 국가발전경로와 도전과제1)

국가의 지속적 경제성장을 추동하는 핵심 요소는 개별 국가들이 스스로 경쟁력 있는 혁신적 제품, 서비스 및 아이디어를 국내외 시장에서 개발하고 생산할 수 있는 능력, 즉 ‘혁신역량(innovation capabilities)’ 및 ‘기술학습역량(learning capabilities)’이라고 할 수 있다. 아래 제시된 〈그림 1-3〉은 국가 경제체제의 주요 기술혁신 단계와 학습역량 간 상호 관계를 도식화하여 정리한 것이다. 해당 그림에서 나타난 바와 같이, 개별 국가들은 성장하는 과정에서 기술들을 확보 및 개발하기 위해 단계적으로 기술학습역량을 축적하고 발전시키게 된다. 기술학습역량은 기존 지식을 소화·사용하고 변화시키기 위해 효과적으로 기술지식을 사용할 수 있는 능력으로 정의할 수 있다(여영준 외, 2019; 여영준 외, 2020). 이러한 관점에서, 일반적으로 개발도상국이 기술혁신 기반 발전 과정을 이행하는 데 있어서 우선적으로 취약한 기술역량을 감안하여 필요로 하는

1) 본 세부 절의 주요 내용은 여영준 외(2019)의 ‘1. 서론’ 부분과 여영준 외(2020)의 ‘1. 서론’ 부분 일부를 요약하여 정리한 것임을 밝힌다.

기술을 스스로 창출하기보다는 선진국으로부터 기술을 도입(acquisition)하고, 도입된 기술을 신속하게 흡수(assimilation) 및 개량(improvement)을 하는 데 주력하게 된다 (여영준 외, 2019; 여영준 외, 2020).

우리나라 역시도 초기 산업기술개발 전략은 자체 기술개발보다는, 선진국으로부터의 기술 도입을 촉진하고 아울러 도입기술을 소화·흡수할 수 있는 능력을 증대하는 데 초점을 맞추었다. 그리고 해당 단계에서는 선진기술을 추격(catch-up)하는 데 초점을 맞춘 학습활동이 추동된다. 해외 선진기술을 단지 도입하여 사용하는 것이 아니라, 그 기술을 습득하고 소화할 수 있는 학습 과정을 거쳐야만 진정한 기술추적이 가능하기 때문에, 다양한 유형의 기술학습활동(기술획득 단계: 적응적 학습(adaptive learning); 기술소화 단계: 유지 및 지속적 학습(maintenance learning); 기술개량 단계: 발전적 학습(developmental learning))이 형성된다. 이와 유사한 접근으로, 최영락 외(2005) 등 연구는 우리나라가 단기간에 보여 준 산업기술발전 과정을 개념적으로 설명하기 위해 ‘지그소(Jigsaw) 퍼즐조각 맞추기’ 모형을 제시함으로써, 국가 내부적으로 축적된 기술, 외부 습득기술, 외부 의존기술 등이 하나로 결집되는 복잡하고 동적인 과정을 거쳐 기술학습이 발생함을 강조하기도 하였다(여영준 외, 2019; 여영준 외, 2020).



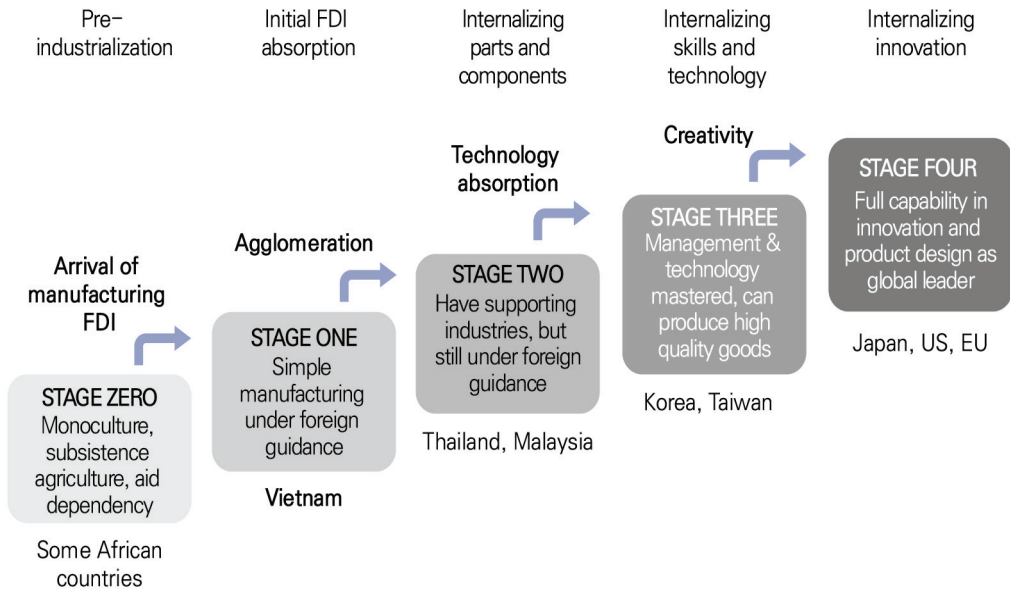
자료: Wu et al.(2009)

〈그림 1-3〉 혁신 단계와 학습역량 간 관계

국가 경제의 추격 단계에서 주요 혁신 단계별 학습역량을 보다 구체적으로 살펴보면, 기술개발 및 제품 생산 등과 관련한 지식과 설비가 부족한 상황에서 추동되는 기술획득 단계에서는 해외에서 수입한 제품 및 생산설비 내 포함된 매뉴얼(manual)을 바탕으로, 단순 조립·가공 과정 내 저기술(low-technology) 생산품을 제조함으로써 숙련과 실행력을 학습하게 된다. 우리나라의 경우, 1960년대와 1970년대 산업화 초기, 저렴한 노동력을 활용하여 해외에서 부품과 설비를 도입하고 단순 조립·가공하여 제품을 수출함으로써, 적응적 학습역량을 형성해 나가게 되었다.

그리고 도입기술 소화 및 개량 단계에서는 기존 도입기술을 모방하고, 점진적으로 개선할 수 있는 역설계(reverse engineering) 역량이 형성된다. 해당 단계는 단순히 해외 선진기술을 도입하여 조립·가공하는 단계에서 벗어나, 선진기술을 실질적으로 소화하고 내재화하는 단계이다. 그에 따라, 여기에서는 해외 기업 간 기술 제휴와 라이선싱 등을 통해, 자국의 상황에 맞게 선진기술 및 제품을 재해석하여 생산하는, 보다 적극적인 형태의 학습 과정, 발전적 학습을 이행하게 된다. 우리나라의 경우 1980년대부터 기술 자립을 위한 역설계 혁신활동이 점차 확대되었고, 선진기술들을 개량해 나가면서 반도체, 휴대 전화, 액정 표시 장치 등 첨단제품 생산의 기반을 마련할 수 있었다. 이러한 관점에서 연구자들은 우리나라의 경제추격 단계를 1960년대 중반부터 1990년대 중후반까지로 묘사하기도 한다(여영준 외, 2019; 여영준 외, 2020).

이처럼 우리 경제가 단기간 압축 성장을 이뤄 낼 수 있었던 데에는 기술개발 및 산업 발전 과정에서 요구되는 지식 및 기술들을 확보·개발하는 데 적합한 기술학습능력을 적절히 축적하고 발전시켜 왔기 때문이라는 평이 지배적이다(한국공학한림원, 2019). 우리나라는 지금까지 추격형 성장 단계에서 다양한 기술학습활동을 통해 기술역량을 축적하고, 이를 바탕으로 국가 차원의 혁신역량을 형성·강화해 왔다. 기술혁신을 기반으로 한 국가의 발전 및 추격 성장에서 선진기술의 도입 및 이식 효과는 경제체제의 기술학습능력에 의해 결정된다. 그리고 개별 국가의 기술학습역량은 기술적 및 인적자원 수준, 경제적·사회적 여건, 그리고 정책 및 제도 등 시스템적 요소들과 상호작용함으로써 결정된다(Stiglitz and Greenwald, 2014).



자료: Ohno(2010)

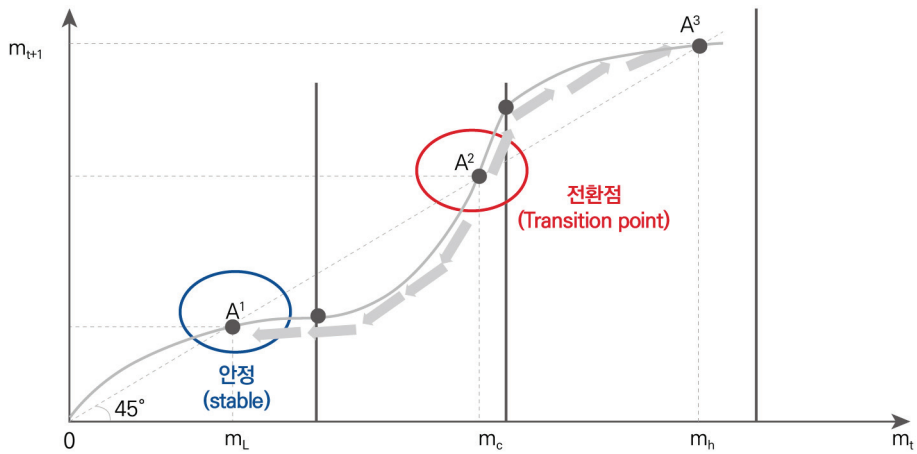
〈그림 1-4〉 개별 국가의 추격형 발전 단계 및 혁신 기반 성장경로 모식도

국가발전 및 혁신성장의 본질은 여기에 있다. 예로, 특정 기술이 선진국으로부터 개발도상국에 전수된다고 하더라도, 이러한 기술을 직접적으로 이해하고, 소화·활용할 수 있는 내부 역량 형성이 동반되지 않으면 기술 도입 효과는 무의미하게 된다. 이러한 관점을 주지하며 Hosono et al.(2011) 연구 역시, 개발도상국들에 대한 기술 이전 및 원조에서 원조 기관, 원조 국가, 그리고 협력 국가 사이의 학습역량 부족이 기술 이전 성과 및 발전적 효과 도출에 장애물이 되어 왔음을 강조하기도 한다. 그에 따라, Clarke and Oswald(2010) 연구는 학습과 지식을 공동 창조하는 과정에서 형성되는 학습역량 강화에 초점을 맞춰, 개발도상국에 대한 기술 이전 및 원조가 이뤄져야 함을 강조한다. 더불어, 한국공학한림원(2019) 연구는 우리나라 경제성장 과정에 경제 주체들 간 집합적인 기술학습 노력과 이를 바탕으로 한 학습 외부효과 창출 효과가 기여한 바가 상당함을 강조한다. 특히 기업, 정부, 공공연구소, 대학, 엔지니어 등 주요 경제 주체들이 긴밀히 상호 협력하여 기술에 대한 학습을 이뤄 나갔고, 이 과정에서 효율적으로 지식 공유가 촉진되고, 조직적 학습이 원활하게 작용하였음을 강조한다.

그리고 현시점에서 우리나라 혁신시스템은 산업기술과 제품 경쟁력이 고도화되어 선진국들과 경쟁할 수 있는 수준에 이르러, 우리만의 기술발전경로를 개척해야 하는 상황에 진입하였다. 기존에 혁신체제가 기반하였던 추격형 경제 모드에서 선도형 경제로의 패러다임 전환을 바탕으로, 신기술(emerging technology) 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습(creative learning)이 요구되는 시점이 도래한 것이다(〈그림 1-3〉 및 〈그림 1-4〉 참고). 기술을 도입(acquisition)하고, 도입된 기술을 신속하게 흡수(assimilation) 및 개량(improvement)을 하는 과정에서 추동된 적응적 학습(adaptive learning), 지속적 학습(maintenance learning), 그리고 발전적 학습(developmental learning) 단계로부터 또 다른 형태의 기술학습 모드로 전환이 필요한 시기라고 볼 수 있다. 하지만, 이러한 전환기에 진입한 우리나라 경제체제는 2000년대 중반 이후, 혁신의 동력이 약화되면서 제조업의 성장세가 하락하고, 새로운 기업의 등장이 정체되는 등 성장 정체 현상을 보여 주고 있다. 이는 우리나라 혁신체제가 추격형 단계에서 유효하였던 기술학습역량에 특화된, 제도적 루틴(routine)에 고착화되어 있으며, 독창적이고 창의적인 기술 및 제품 개발을 이뤄 나갈 수 있는 기술학습역량 구축에 한계가 있음에 따라, 전환기에 마주하는 성장통을 겪고 있는 것으로 여겨진다.

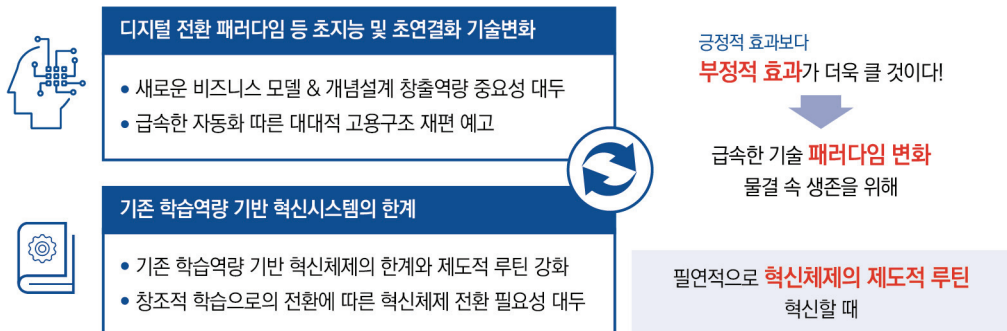
Cimoli et al.(2009)은 경제체제의 대전환이란, 개인뿐 아니라 조직 및 제도 부문에서 지식의 축적과 학습역량에 있어 체제적(systemic)인 변화를 의미함을 언급하기도 하였다. 이와 함께 Stiglitz and Greenwald(2014) 연구는 학습역량을 바탕으로 한 경제체제의 전환은 부존자원, 지식 및 역량 축적, 인프라, 인적자원, 사회적 자본, 금융 자원 등 다양한 제도적 요소에서 학습역량의 변화를 통한 산업 전환의 과정 속에서 달성될 수 있음을 강조한다. 이와 같은 연구들은 개별 국가가 성장하는 경로가 다중(multiple)의 단계로 구성되며(〈그림 1-5〉 참고), 이전 단계로부터 다음 단계로 이행하는 과정에서는 기술학습 형태 역시 성공적으로 적절히 전환될 필요가 있음을 시사한다. 더불어, 기술학습 형태의 전환은 혁신체제 내 다양한 제도적 요소들 간 상호작용에 의해 발현될 수 있음을 강조하고 있다. 그에 따라 기술학습역량을 강화하고 전환하는 과정에서 특정 기술 요소들의 기술적 수준도 향상되지만, 혁신체제의 핵심 역량(예, 인적자원의 숙련도 및 지식 축적 수준, 금융시스템의 전문성, 사회적 자본 축적 수준, 산업전략 집행 역량의 체계성 등) 자체도 함께 강화될 수 있다는 점을 강조하는 것이다. 이를 통해, 지식 창출 및 축적이 혁신체제 내 내생적 과정을 통해 이뤄지는 것과 마찬가지로 기술학습

역시도 마찬가지로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 바라보았을 때, 학습역량 전환 및 경제체제 내 혁신 주체들의 학습역량 제고는 고착화된 우리나라 경제체제의 성장 정체 현상을 극복하고, 성장 잠재력을 확보하기 위한 충분조건이라고 이해할 수 있다. 더불어, 이 같은 학습역량 제고는 4차 산업혁명 및 디지털 전환으로 일컬어지는 기술혁신의 흐름을 주도하기 위한 필요조건으로 작용한다.



자료: Agénor and Canuto(2015) 재정리.

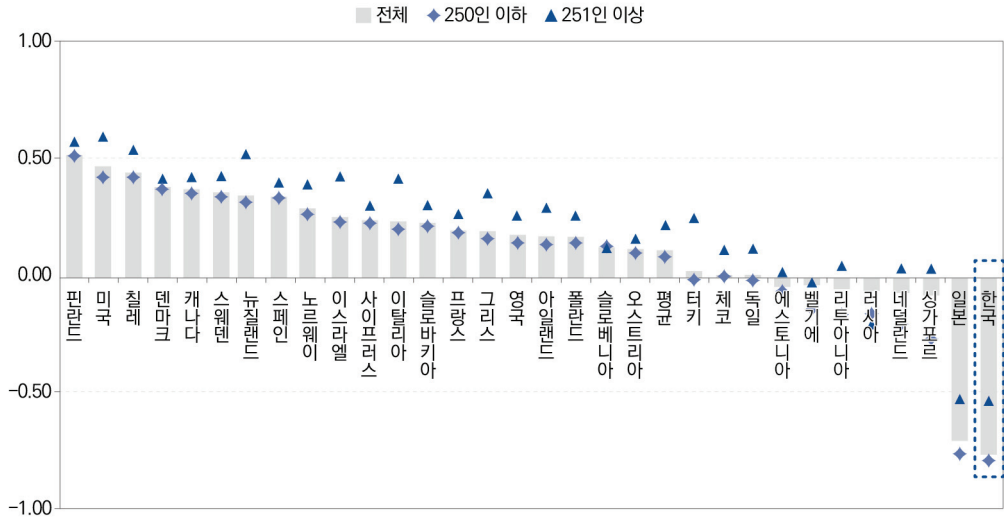
〈그림 1-5〉 개별 국가의 발전경로 내 다중균형



〈그림 1-6〉 학습역량 전환을 통한 혁신체제 전환 필요성

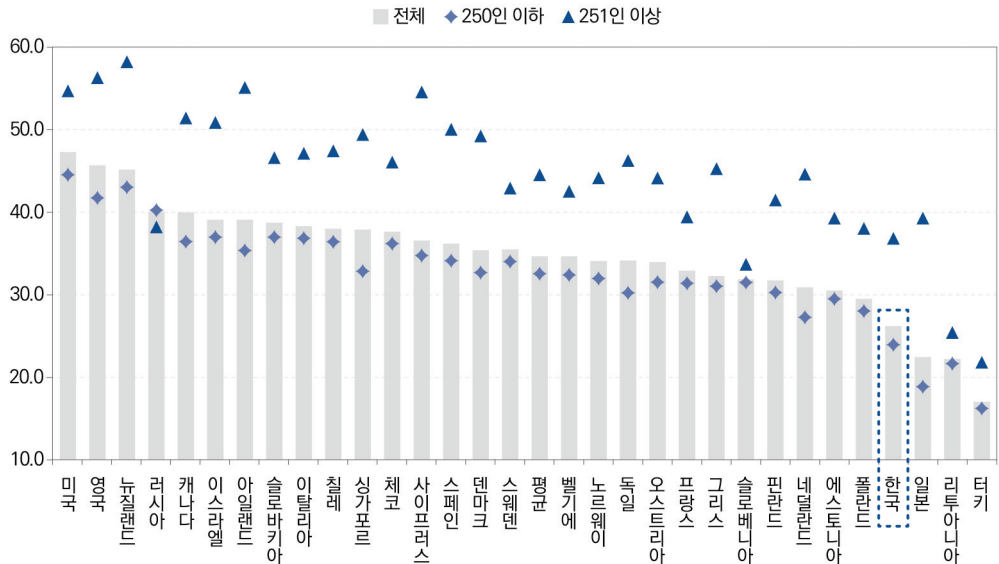
이와 같은 기존 기술소화 및 적응형 학습역량 중심 혁신체제로부터 창조적 학습역량 중심 혁신체제로의 전환을 위해서는, 변화하는 외부환경과 일터환경에 적응하고 새로운 솔루션(solution)과 비즈니스 모델을 개발하기 위한 다양한 시행착오 경험 축적이 필수적이다. 그리고 이러한 학습역량을 구성하는 지식과 경험들은 암묵성(tacitness)이 강하고, 사람과 조직에 체화되는 경우가 많다(Lobel, 2013). 그에 따라 이 같은 시행착오 경험 축적을 바탕으로 한 학습역량 전환을 도모하려면 노동시장 내 혁신 주체들이 지속적으로 역량 개발을 하고 학습역량을 제고할 수 있도록 학습 기회를 제공하고, 이들의 학습을 통한 지식 및 경험 축적이 새로운 혁신의 자양분으로 활용될 수 있도록 뒷받침할 필요가 있다. 즉, 혁신체제의 전환을 통한 경제체제의 성장 잠재력 확보를 위해서도 노동자들의 평생학습이 강조되는 것이다. 이에 본 연구에서는 성인 학습자들의 학습활동 및 평생학습을 강조하고자 한다. Bonfield et al.(2020) 등이 제시한 평생학습은 단순히 기초 문해나 취미, 여가 중심의 평생학습이 아닌, 변화하는 산업과 사회에 대응해 성인 학습자들이 계속해서 새로운 스킬을 개발하여 적응력 및 혁신 잠재력을 확대할 수 있도록 지원하는 평생학습의 성격을 지닌다.

하지만, OECD 인적역량 전략 회원국 비교 진단표(Skills Strategy Dashboard) 조사에 따르면 우리나라 청소년의 인적자본 및 역량 개발 수준은 전 세계적으로 상위 수준에 해당하며, 고등교육 이수율 역시 최상위 수준으로 확인된다. 그러나 국제성인역량 조사(PIAAC) 결과, 성인층의 기초 역량(문제해결력, 문해력, 수리력 등 포함)은 OECD 국가 평균 수치 수준이거나 약간 하회하는 수준으로 확인된다. 이는 우리나라 개인 생애 전주기에 있어 연령별 역량 차이가 매우 두드러짐을 시사한다(전승환 외, 2021). 특히, 우리나라 노동시장 내 근로자는 자기 주도적으로 경력개발 계획과 학습 전략을 설계하고 이행해 나가는 데 기반체제로 역할하는 메타인지 수준이 낮고, 일터 및 조직에서의 구성원 간 협력하는 정도와 범위 역시 매우 낮은 것으로 나타난다. 이 같은 현상은 학력 수준과 무관한 것으로 나타나, 양질의 평생직업능력개발 도입 및 확산의 필요성을 시사하고 있다(〈그림 1-7〉 및 〈그림 1-8〉 참고)(반가운 외, 2021).



자료: 반가운 외(2019) <표 3-3> 재구성(반가운 외(2021), p. 154 재인용).

<그림 1-7> 우리나라 성인의 메타인지 수준



자료: 반가운 외(2019) <표 3-15> 재구성(반가운 외(2021), p. 155 재인용).

<그림 1-8> 우리나라 성인의 일터에서 문제해결활동

그에 따라 본 연구에서는 이러한 상황을 고려하여 혁신체제 내 혁신 주체들의 숙련 수준과 역량 향상이 정체되면, 더욱 발전된 기술혁신활동을 확대할 수 있는 능력에 대한 제약으로 작용할 수 있다는 관점에 기반하고자 한다. 예로, Stone and Shepherd (2011)는 숙련 노동자의 가용성(availability)은 중간재 및 자본재 수입을 통한 기술 및 지식의 체화, 생산성 향상을 통한 기업의 경쟁력을 결정짓는 중요한 요소임을 강조한다. 특히, 개별 국가가 기술 프런티어(technology frontier) 수준에 근접함에 따라, 인적자원의 질 향상은 매우 중요한 요소임을 Hanushek and Woessmann(2012)의 연구는 실증적으로 제시하기도 한다. 이와 같은 인적자원의 질의 향상 및 학습역량 제고를 도모하고, 개별 국가의 혁신역량 증대를 위해서는 교육 및 훈련시스템에 대한 투자 증대와 이를 통한 숙련된 스킬세트(skill-sets)를 가진 혁신 주체 육성이 중요함을 연구들은 강조한다(Acemoglu et al., 2006; Redding, 1996).

더불어, Agénor and Canuto(2015)는 인적자원의 부문 간 이동에서 왜곡(misallocation)을 지적하는데, 이는 혁신체제 내 산업 부문에 걸친 인적자본의 분포(distribution)와 연관이 있다. 해당 연구는 중간소득 함정에 빠진 국가들에서는 새로운 개념설계를 창출하는 부문에서의 이익이 크지 않아 대부분의 우수한 인력이 해당 산업군으로의 이동이 유인되지 않고 오히려 생산성이 낮은 기본적인 생산 부문으로 몰리게 됨으로써, 그 결과 산업 전체의 생산성이 낮아지는 소위 ‘낮은 균형’ 상태에 빠질 수 있다고 주장한 바 있다. 그에 따라, Agénor and Canuto(2015)는 고급 스킬 및 학습역량을 지닌 노동자들이 위험성 및 불확실성이 높은 혁신활동에 종사할 수 있도록 유인하기 위한 제도적 장치(예로, 지적 재산권 보호 강화, 금융시스템에 대한 접근성 강화) 마련이 매우 중요함을 언급하기도 했다.

이에 본 연구에서는 우리나라 경제의 혁신성장에서 현재 마주하고 있는 성장 정체 현상을 혁신체제의 ‘학습역량 전환 실패’ 문제로 바라보고, 혁신체제의 학습역량 제고를 위한 지향점으로 ‘학습순환사회’를 설정하고자 한다. 그리고 현재 우리나라 경제체제가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부문들의 경로의존성을 이해하고, 이를 바탕으로 시스템적 관점에서 학습역량 전환을 위한 부문별 정책혁신과제를 도출하고자 한다. 신기술 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습역량 구축이 요구되는 시점에서, ‘창조적 학습’과 ‘학습의 파급효과’를 촉진하는 환경 구축 목적의 정책혁신과제를 탐색하고자 한다.

제2절

연구의 구성과 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 본 연구의 개념적 틀 구성

본 연구에서는 ‘학습순환경제’를 우리나라 혁신체제가 중장기적으로 지향해야 할 비전으로 설정하고자 한다. 기존 우리나라 혁신체제에서는 인적자원을 혁신체제의 가치창출 수단으로 바라보는 경향이 짙었다. 즉, 가치창출을 위해 단계적인 기술혁신 과정 속 가능한 많은 인적자원을 비용 효과적(cost effective)으로 활용하여 효율성을 극대화하는 방향으로 기술학습을 이뤄 내고자 한 것이다. 그리고 개개인들은 이러한 혁신체제 환경 속에서 노동시장에 진입 후 고용의 안정성, 조직에 대한 헌신과 직무 성과에 기초한 객관적 보상, 조직 내에서의 수직 이동 등에 관심을 기울여, 혁신체제 내 가치창출 수단으로서 안정적 위치를 유지하고자 하는 루틴 강화에 초점을 맞추고자 했다(김대영·이민영, 2018). 이에 개인의 자율과 재량에 따른 역량 개발에 대한 실질적 기회와 인센티브를 효과적으로 제공받기 어려운 구조가 지속된 것이다(이수정 외, 2019; 이정동, 2019). 그에 따라, 지금까지의 우리나라 혁신체제 내 노동자들은 기존에 축적 및 보유한 역량과 지식(경험)을 투입하여 혁신 및 생산활동을 수행하고, 이를 바탕으로 소득 및 경제적 안정을 유지하고자 했다.

즉, 다양한 직무 영역 내에서 연공서열적 급여체계가 일반화된 구조로 작동하며, 기존 경험과 지식(숙련)에 특화된 학습 경험 축적에 대한 인센티브가 매우 높음에 따라, 새로운 환경에 적응한 다양한 학습활동에 대한 경험 축적 인센티브가 제대로 제공되지 못하고 있는 제도적 루틴이 강화된 것이다. 그에 따라 국제비교 관점에서 보면 우리나라 20대의 역량은 OECD 평균보다 상대적으로 뛰어나지만, 30대를 기점으로 OECD 평균보다 역량이 낮아지면서, 나이가 많아질수록 그 격차는 더욱 심해지는 것으로 나타난다(반가운, 2019). 이는 한국 성인의 역량 개발이 학령기 이후 실패하고 있음을 방증한다. 그리고 일터 및 기업(조직)에서의 낮은 역량 활용은 축적된 역량의 퇴화로 이어지고 있는 상황이다. 이에 우리나라 인적자원의 감가상각률은 OECD 국가 중 가장 높은

수준인 것으로 나타난다.

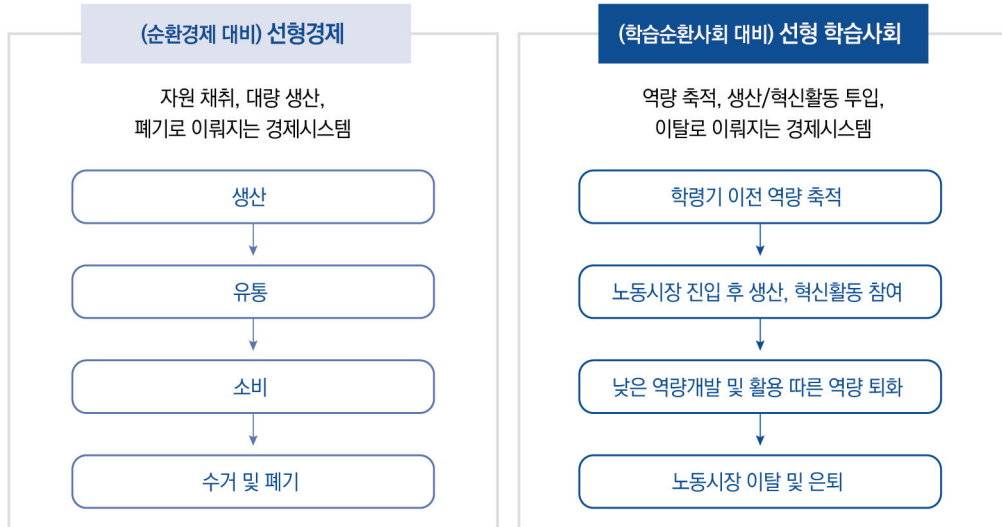
그리고 이 같은 노동자들은 경제활동에 참여한 후 중·장년층 시기 중 혹은 그 시기 이후, 또는 은퇴를 한 후 직업생애경로에서 축적해 온 배움 자산을 활용하여 숙련의 축적, 그리고 지속적 활용을 하기 어려운 상황에 직면하였다(반가운 외, 2021; 최영섭 외, 2018). 우리나라 중·장년층의 퇴직 연령은 49.3세로 낮으며, 중·장년층 인구 3명 중 2명의 58.7%는 ‘생활비를 보태려고’ 73세까지 일하기를 희망하고 있어 노후에 대한 경제·사회적 준비가 취약한 것으로 나타났다. 더욱이 실업 상태²⁾의 중·장년층이 다시 취업 상태인 비율은 52%에 불과하여, 일할 의사가 있음에도 불구하고 새로운 일자리의 재진입이 어렵고, 취업-실업을 반복하고 있어 취업의 질이 매우 낮은 것이 우리의 실정이다(관계부처합동, 2018; 김안국 외, 2018; 손유미 외, 2015; 황선자 외, 2014).

또한, 효율성, 합리성 및 도구주의적 접근에 기반한 기존 혁신체제 내 노동자 및 개개인들이 환경에 적응하지 못하고 노동시장(고용 상태)에서 이탈하였을 때, 이들은 능동적이고, 주도적이며, 비판적 성찰을 바탕으로 학습 및 경력 계획을 수행하는 데 많은 한계가 있는 것으로 나타난다. 이에 지속적인 학습을 통해 능력을 개발하고 불확실성이 높은 환경에서 유연하게 적응하는 데 제약 조건이 많이 존재함에 따라, 역량 개발 및 개발 학습역량을 바탕으로 한 노동시장 재진입 및 혁신/생산활동 수행으로 이어지는 환류 작용이 매우 빈약하게 작동하고 있다. 경제적이거나 도구적인 측면에서의 혁신체제 및 기업(조직) 등의 성과 또는 목표 달성을 위한 참가자들의 지식, 스킬 향상에만 초점을 두는 학습은 개인이 처한 상황과 맥락을 고려하고 개인의 의지와 선택에 기초하여 이루어지는 학습을 상당 부분 제약할 가능성이 높은 것이다(Fenwick, 2006; Marsick and Watkins, 2001).

이러한 상황을 고려하였을 때, 우리나라의 경우 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(linear) 학습경제에 기반하였다고 볼 수 있다. 이는 자원 채취, 대량 생산, 폐기로 이어지는 선형적 흐름에 기반한, 순환경제(자원 절약과 재활용을 통해 지

2) 중·장년층이 직장을 그만둔 사유는 사업 부진·조업 중단·휴폐업(33.0%), 권고 사직·명예 퇴직·정리 해고(12.2%) 등 본인의 의사와 상관없이 일자리를 잃는 경우 경우가 절반에 가까운 것으로 나타났다. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/07/725465/>(검색 일자: 2022. 8. 27.)

속가능성을 추구하는 친환경 경제모델)와 대비되는 선형경제와 유사한 부분이 있어 보인다(〈그림 1-9〉 참고).



〈그림 1-9〉 선형적 학습사회에 대한 개념적 설계

이처럼 전통적으로 선형적 학습사회에서 경력개발(career development)³⁾ 및 학습 활동은 특정 조직 내에서 비교적 장기적인 고용 관계를 바탕으로 두고, 대체로 조직의 요구에 따라 이미 규명된 선형적 경력경로에 기초하여 조직 구성원의 역량 또는 전문성을 개발하는 데 초점을 두었다고 볼 수 있다(Baruch and Vardi, 2016). 그러나 기술변화의 복잡성·불확실성 증대, 기업의 글로벌화, 노동시장의 유연화, 인구구조 변화 등 조직

3) 경력개발(career development)은 개인의 성장과 발전, 조직의 생산성 증진을 목적으로 삼으며, 개인과 조직의 상호적인 경력 탐색과 개선 활동을 가능하게 하는 계획적이고 체계적인 노력, 구조화된 활동을 의미한다(배을규, 2009; Swanson and Holton, 2001). 경력개발은 개인 차원에서 직업, 조직, 직무 및 과업의 선택과 자신의 경력 관리를 위해 이루어지는 여러 가지 활동, 그리고 조직 차원에서 개인의 경력 관리를 위한 모집, 선발, 교육훈련, 배치, 평가 등 다양한 활동들의 조합으로 구성된다(Gilley and Egglund, 1989). 즉, 경력개발은 개인 차원의 경력 계획, 조직 차원의 경력 관리가 조화를 이루는 것이다(Gutteridge and Otte, 1983). 개인 차원의 경력 계획(career planning)은 조직 내 구성원들이 개인의 고유한 경력 목표를 설정하고, 이를 달성하는 데 필요한 활동들을 종합적으로 고려하여 자신의 경력개발 계획을 수립하는 활동을 칭한다. 조직 구성원의 경력 계획이 체계적으로 이루어진다면 개인이 무엇을 원하는지, 그리고 원하는 목표를 달성하기 위해서 무엇을 해야 할지 명확히 알게 된다(배을규, 2009). 조직 구성원이 자신의 경력개발을 위해 개인 차원에서 경력 계획 활동을 수행함과 동시에, 조직은 조직 구성원의 경력 관리(career management)를 위해 조직의 경력 체계 및 제도를 마련하고 개인의 경력 계획을 지원할 필요가 있다.

과 개인에 영향을 미치는 경제 및 사회적 변화에 따라 평생직장의 개념은 점차 평생직업 또는 고용 가능성으로 대체되는 현상이 나타났다. 또한, 학습 및 역량 개발에 대한 관점도 점차 변모하기 시작했다. 과거에는 고용의 안정성, 조직에 대한 헌신과 직무 성과에 기초한 객관적 보상, 조직 내에서의 수직 이동 등에 많은 이들이 관심을 기울였지만, 근래 사람들은 상기한 요소 외에도 일과 삶의 균형, 학습과 발전, 인적 네트워크의 확대, 자율성, 미래 삶에 대한 기대, 사회 기여 등 다양한 자신의 가치와 신념에 기초한 심리적, 주관적인 성취감을 얻고자 노력한다(김대영·이민영, 2018; Mayrhofer, Briscoe, and Hall, 2012; Nicholson, 1996).

이를 위해 개개인들은 직무, 조직을 이동하고, 심지어 직업을 바꾸는 일도 점차 확대하고 있으며, 이 과정에서 사람들은 지속적인 학습을 통해 능력을 개발하고 불확실성이 높은 환경에서 유연하게 적응할 것을 요구받게 되었다(배을규, 2009). 그리고 과거 ‘한 개인의 생애 과정 전반에 걸친 일 관련 경험의 일정한 패턴’(Greenhaus, Callanan, and Godshalk, 2000)으로 정의되던 경력은 때로는 예측이 어렵고, 불연속적인 것으로 변모하기도 하였다. 그 결과, 학습역량 및 경력개발 책임과 주도권의 상당 부분이 개인으로 이동할 필요가 있다는 공감대가 형성되고 있다. 이러한 변화에 따라 현대의 경력개발 패러다임은 개인 주도 경력·역량 개발을 강조하며, 보수 또는 지위와 같은 가치적, 객관적 기준이 아닌, 개인의 일과 사회적 관계에 대한 만족 및 몰입, 일과 삶의 관계, 사회적 기여 등과 같은 주관적인 측면에 강조점을 두는 것으로 변화하였다(김대영 외, 2018). 물론, 근래 들어 개인이 경력 성공을 인식하는 데 있어 주관적인 측면을 강조하는 것은 사실이지만, 현대인들이 전술한 객관적 경력 성공의 기준을 도외시한다는 것이 아니라 경력 성공의 기준이 다양화되었다는 것을 의미한다(김나정·차종석, 2014). 또한, 현대의 경력개발 패러다임은 경력 성공에 대한 주관적 판단과 이에 이르기 위해 기초가 되는 도전적인 업무 상황, 지속적인 학습 등을 특히 강조한다(김대영·이민영, 2018; Maniero and Sullivan, 2006; Hall, 2002).

이러한 환경 변화를 고려하였을 때, 효율성, 합리성 및 도구주의적 접근에 기반한 기존 선형적 학습사회는 새로운 지향점으로 전환될 필요가 있다. 즉, 전통적인 혁신 주체들의 선형적 경력경로를 대체하고, 최근 경력 및 역량 개발을 둘러싼 환경 변화 양상에 적응하기 위한 새로운 체제로의 전환이 요구되는 것이다. 이에 ‘학습순환사회’에서는

단순히 혁신 주체 및 개개인들이 수동적, 복종적, 무비판적으로 혁신환경에 순응하는 것을 넘어, 혁신환경을 이해하고 환경과 상호작용하며, 그에 적합하게 개인의 역량을 개발함과 동시에 자아실현을 위해 자신을 둘러싼 환경을 바꾸어 나가는 주도적이고 자율적 주체로 전환될 필요가 있다. 그에 따라, 개개인이 단순히 노동시장, 조직·기업·산업 및 혁신환경에 순응하는 것이 아니라 이에 적응하고 자신과 일과 환경을 바꾸어 나갈 것으로써 일(노동)에 종속되는 것이 아니라 일(노동)을 자신의 소유로 만들어 갈 수 있는 주체로 인식할 필요가 있다. 이를 바탕으로 기존 기술학습역량으로부터 창조적 학습 역량 중심 혁신체제로 전환을 도모할 필요가 있다.

이 같은 논의를 뒷받침하는 최근의 새로운 메타포들은 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 대표적 예로는, 프로티언 경력(protean career), 무경계 경력(boundaryless career), 만화경 경력(kaleidoscope career)이 있다. 이들을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 프로티언 경력은 개인이 자신의 경력을 주도하고, 자신의 요구와 가치에 부합하도록 자신의 업무, 조직, 직종 등을 변화시키는 경력을 강조하는 개념으로 Hall(1976, 2002)에 의해 창안되었다. 여러 연구에 따르면 프로티언 경력 태도 또는 프로티언 경력 지향성이 높은 사람은 경력을 개발하고 관리하는 데 있어 외적 요소보다 자신이 가지고 있는 고유한 내적 가치를 더욱 중시하고(가치 지향적 태도; values-driven attitude), 자신의 심리적 성공 기준에 기초하여 자신의 경력을 주도적으로 개발·관리해 나가는 특성(자기 주도적 경력 관리 태도; self-directed attitude toward career management)을 보인다(강지연·송영수, 2019; Briscoe, Hall, and DeMuth, 2006).

다음으로 무경계 경력은 전통적인 직업 또는 조직의 경계를 넘어 활발하게 경력을 개발·관리해 나가는 것을 의미하는 것(Arthur and Rousseau, 1996)으로 Arthur(1994)에 의해 창안되었다. Arthur와 Rousseau(1996)는 무경계 경력을 심리적, 물리적 이동성의 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다고 주장하였다. 심리적 이동성은 조직 내외부와 의 상호작용을 통해 자신에게 이익이 발생할 것으로 기대되는 새로운 상황을 경험할 수 있는 기회를 추구하려는 것을, 물리적 이동성은 직무, 직업, 조직, 국가를 이동하는 것을 의미한다. 이후 무경계 경력에 관한 연구가 활성화되며 무경계 경력 태도는 조직의 경계를 넘어서 일하고자 하는 태도, 즉 심리적 이동성을 의미하는 무경계 사고방식(boundaryless mindset), 그리고 실제로 조직의 경계를 넘어서 현재의 직장이 아닌

다른 곳에서 일할 수 있다는 물리적 이동성을 내포하는 조직 이동 선호(organizational mobility preference)로 개념화되었다(원용재·탁진국, 2017; Okurame and Fabunmi, 2014; Briscoe and Finkelstein, 2009; Inkson, 2006; Sullivan & Arthur, 2006). 여러 연구에 따르면, 무경계 경력을 지향하는 개인은 자신의 경력에 대해 강한 통제력을 보유하고 자신의 전문성 향상을 위해 직무, 조직, 나아가 직업의 경계를 넘나든다(Akkermans and Kubasch, 2017; Briscoe et al., 2006).

마지막으로, 만화경 경력은 만화경을 흔들 때마다 보이는 모양이 달라지듯이 인간은 생애 주기와 자신이 처한 환경에 따라 자신의 역할과 관계를 재배열하면서 자신의 경력 패턴을 바꾸어 나간다는 것을 의미하는 개념으로 Maniero와 Sullivan(2006)에 의해 창안되었다. 사실 이 개념이 처음 등장하였을 때는 대부분의 경력개발 관련 연구들이 여성과 남성의 경력이 다르게 전개되는 현실을 간과한 한계를 지적하며 여성의 경력을 더 수월하게 설명하는 데 초점을 두었다(Mainiero and Gibson, 2017). 그러나 앞서 언급한 바와 같이 개인들의 경력 성공 기준이 다변화되고, 주관적 기준을 더욱 중시하는 현상이 두드러지며, 최근 남성들의 육아 휴직, 가사 도움 등이 증가하고 조직 구성원들의 일과 삶의 균형을 촉진하기 위한 연구, 정책들이 다수 이루어짐에 따라 만화경 경력은 특정 성별에 국한하지 않고 현대인들에게 널리 적용될 수 있는 개념이 되었다(김대영·이수영, 2020). 만화경 경력 태도는 진정성(authenticity), 균형(balance), 도전(challenge)의 세 가지 개념으로 구성되며, 각 단어의 앞 글자를 따 'ABC 모델'로 칭해지기도 한다(Maniero and Sullivan, 2006). 진정성은 경력을 선택함에 있어 자신의 가치관과 진정성을 얼마나 반영할 수 있는지 고려하는 것, 균형은 경력 선택에 있어 일과 삶의 균형을 고려하는 것, 그리고 도전은 경력을 선택할 때 그 분야에서의 발전 가능성을 가늠하고 전문성 확보 방법을 고려하는 것을 의미한다. 관련 선행 연구들은 만화경 경력 태도 수준이 높을수록 경력을 주도적으로 선택하고, 경력 계획 수립 및 경력 자본 축적 등의 활동에 적극적이며, 직무 수행 중 경험하는 학습과 조직 구성원 간 교류에 활발히 참여한다는 것을 확인하였다(김대영·이수영, 2020; O'Neill and Jepsen, 2019; Kirk, 2016).

근래 인적자원개발 및 관리 분야의 경력개발 관련 연구들은 위의 세 가지 경력 태도에 관해, 특히 세 가지 경력 태도의 선행 변인과 결과 변인을 규명하는 데 큰 노력을 기

올여 왔다. 다음의 <표 1-4>는 주요 결과를 요약한 것이다. 표에 제시된 주요 연구들은 대체로 현대적 경력 태도의 개발과 경력 성공의 증진을 위해 지속적인 학습과 다양한 개발 활동이 중요함을 강조한다. 그리고 비록 현대 경력 패러다임에서 개인의 자율성과 책임이 강조되고 있으나, 위 연구 결과들에서도 알 수 있듯이 개인이 속한 조직과 개인을 둘러싼 환경이 개인의 경력개발에 미치는 영향력은 여전히 존재한다. 이와 관련하여 최근 들어 개인의 주도성을 강조하던 경력개발 관점에서 다시 조직과 사회적 맥락의 역할과 기능을 강조하고, 이에 대해 재고할 필요가 있음을 주장하는 연구들이 제시되기도 하였다(김대영·이형우, 2020; 박상오·김대영, 2020; Rodrigues et al., 2015; Clarke, 2013). 즉, 경력개발에 있어 개인의 주도성이 중요하긴 하지만 그 개인은 자신이 속한 집단, 조직 맥락과 특성(예를 들면, 조직의 전략, 조직문화, 상사의 리더십과 지원, 조직 제도 등)의 영향을 받아 경력을 개발·관리해 나간다는 것이다. 요컨대, 과거와 달리 경력개발의 주체가 조직에서 개인으로 이동했지만, 조직은 여러 제도와 활동을 통해 구성원들의 경력개발과 관리를 지원하고 있으므로 여전히 조직의 역할을 간과해서는 안 된다(Akkermans and Kubasch, 2017; Rodrigues et al., 2015; Clarke, 2013; Lips-Wiersma and Hall, 2007). 따라서 현대의 경력개발 패러다임에서는 개인의 요구와 그것을 둘러싼 조직 및 사회적 맥락을 동시에 고려해야 한다(김대영 외, 2018).

<표 1-4> 현대적 경력 태도의 선행 및 결과 변인 정리

구분		주요 변인	주요 연구
선행 변인	개인 차원	통제의 소재, 직업 정체감, 자기 효능감, 목표 지향성, 경력 적응성, 경력 역량, 주도성 등	(Chin and Rasdi, 2014; Uy et al., 2014; Volmer and Spurk, 2011; Colakoglu, 2011; Higgins, Dobrow, and Roloff, 2010)
	조직 환경적 차원	개인-직무 적합성, 멘토링, 직무 특성, 상사의 리더십, 인적자원관리 시스템, 조직의 학습문화, 조직 지원 등	(박상오·김대영, 2020; 김지석·오석영, 2017; Wong et al., 2017; Kirk, 2016; 박용호·한역천, 2015; Çakmak-Otluoğlu, 2012; Wong and Rasdi, 2012; Higgins, Dobrow, and Roloff, 2010)
결과 변인		경력 계획, 일터 학습, 경력 만족, 직무 만족, 고용 가능성, 경력 몰입, 조직 몰입, 일-가정 균형 등	(김대영·이형우, 2020; 김인숙·정민, 2017; 전희정·이동영, 2016; 김병숙·이희수·송영선, 2015; 박용호·한역천, 2015; 배을규 외, 2014; 김태희·이형국·장경로, 2014; Tajjili, 2014; Çakmak-Otluoğlu, 2012; 김시진·김정원, 2010; Lounsbury et al., 2003)

이러한 측면에서 바라보았을 때, 향후 우리나라 혁신체제의 중장기 지향점으로서 ‘학습순환사회’ 실현을 위해서는 혁신 주체 및 개개인에 대한 자율성 및 주도성 부여를 넘어, 혁신체제 내 다양한 영역의 제도적 요소들을 혁신할 필요가 있음을 이해할 수 있다. 이에 학습순환사회는 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 선형적 흐름이 아니라, 생산 및 혁신활동에 활용되는 개개인의 역량과 지식들이 폐기되지 않고 끊임없이 재개발 및 향상이 되어 혁신활동의 핵심 자원으로 활용되는 체제를 의미한다. 그에 따라 새로운 가치를 창출하는 혁신적 기술, 제품, 비즈니스 모델 등을 창출하기 위해 활용되는 개개인의 역량과 숙련이 끊임없이 순환되며, 혁신 잠재력이 극대화된 경제체제를 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 개념적 설계를 바탕으로, 선형적 학습사회 대비 학습순환사회 모델의 주요 특성을 비교하여 정리하면 아래 <표 1-5>와 같이 제안할 수 있다.

<표 1-5> 선형적 학습사회와 학습순환사회 비교

구분	선형적 학습사회	학습순환사회
개인	개개인은 가치창출(혁신활동)의 수단 - 역량 및 경력개발의 주도권은 조직 및 기업에 종속 - 반복적, 순응적 학습을 바탕으로 한 효율성 증대 목표 - 단일 인지된 경력경로에 기반한 개인 의사결정	개개인은 가치창출(혁신활동)의 주체 - 역량 및 경력개발 주도권은 개인이 소유 - 창조적, 주도적 학습을 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)

해당 <표 1-5>에서 정리된 바와 같이, 선형적 학습사회에서 개개인은 혁신활동 및 가치창출을 위한 수단으로서 인식된다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 반복적이고, 순응적인 학습을 바탕으로 한 생산 및 혁신활동의 효율성 증대를 목표로 하는 경로의존성

(path-dependence)을 지니고 있다. 또한, 우리나라는 과거 후발 추격국가로서, 해외 선진기술 및 표준화된 기술을 빠르게 흡수하고 적용하는 데 특화되도록 혁신시스템을 형성해 왔으며, 그에 따라 명시적 지식에 기반한 학습역량을 강조하는 제도적 루틴이 매우 강하다. 이에 일터 및 산업현장에서 다양한 학습활동을 통한 숙련 재구조화 및 역량 향상 기회가 제대로 제공되지 못하고 있는 상황이다. 이러한 관점에서 Lee et al.(2019) 연구는 과거 우리나라가 압축 성장을 달성할 수 있었던 데에는 표준화된 선진기술을 효율적으로 소화하고 개량하는 데 초점을 맞춘 실행역량(implementation capacity) 형성에 매우 특화된 제도적 정합성이 있었기 때문임을 강조한 바 있다. 더 나아가, 명시적(explicit) 지식에 기반한 학습역량으로부터 암묵적 지식 및 경험에 기반한 학습역량 축적이 매우 중요하게 역할을 할 것임을 언급하기도 했다.⁴⁾

이에 반해, 학습순환사회에서는 앞서 언급한 바와 같이, 역량 및 경력개발 주도권은 개인이 소유하게 되며 개인을 혁신활동을 통한 가치창출 주체로서 인식할 필요가 있다. 이에 창조적이고 주도적인 학습을 바탕으로 한 다양한 경력 계획 설계가 가능하도록 조직, 기업 문화, 교육훈련시스템 및 혁신환경의 변화가 뒷받침될 필요가 있다. 그리고 선형적 학습사회와 다르게, 학습순환사회에서는 암묵적 지식에 기반한 학습역량이 강조되며 노동시장과 일터가 역량 축적 및 학습역량 제고를 위한 기제로 제대로 작동할 필요가 있다. 이를 바탕으로 혁신 주체들의 역량 개발과 활용 간 상호작용을 바탕으로 한 혁신 잠재력을 극대화할 필요가 있다.

그리고 학습순환사회에서는 혁신적 시도가 분산화되고 학습활동의 로컬화가 더욱 진전되는 모습으로 전개될 가능성이 높다. 향후 우리나라 혁신체제가 기반해야 할 발전적·창조적 기술학습역량 강화 단계에서는 기술개발 수준이 매우 복잡해지고 불확실성이 매우 높아지게 된다. 이에 특정 부문에 의해 기술혁신 및 학습이 추동될 수 없으며, 다양화된 혁신 주체에 의한 학습활동이 강조된다(여영준 외, 2019). 더불어, 혁신생태계 내 다양한 혁신 주체들의 학습활동에 따른 파급효과를 경제체제 전반에 효과적으로 전

4) 그에 따라, 해당 연구는 우리나라 내 산업 발전에 필요한 인원을 비교적 짧은 기간에 확보하는 데 정책적 목표를 맞춘 교육체제, 규모와 범위의 경제 효과 극대화를 위한 재벌 중심 대기업 지배적 산업 구조, 자본 집약적 산업 및 재벌 중심 시장 구조 지원을 위한 정부 주도 금융체제, 선택과 집중형 정부의 산업 육성 정책 및 수출 지향 정책 등 각 제도적 부문별 속성들이 상호존적으로 시너지 효과를 발휘함에 따라 실행역량 강화에 기여하였음을 강조한다. 여기에서 더 나아가, 해당 연구는 표준화된 기술을 도입, 소화 및 개량하는 데 특화된 우리나라 혁신체제가 새로운 개념적 설계를 창출하는 데 한계를 지닌 제도적 속성으로 인해, 혁신시스템 전환을 위한 도전과제에 직면하였음을 강조하고 있다.

달하고, 이를 바탕으로 생산성 증대 및 성장 잠재력 확충을 이뤄 내기 위해서는 혁신 주체 간 네트워킹 및 협업을 바탕으로 한 지식(기술) 교류 및 학습 경험 공유가 특히 중요하다(Stiglitz and Grennwald, 2014). 이에 사전적으로 승자를 뽑는 방식(picking winners)인 전통적 정책에서 전환하여 혁신적 시도가 분산화되고, 그에 따른 학습활동의 로컬화가 확대될 필요가 있다. 이러한 혁신 및 학습역량 구축으로 경제체제 내 외부 효과 창출에 의한 환류효과(feedback effects) 증대를 이뤄 낼 필요가 있다. 그에 따라, 건전한 혁신생태계 구축과 니치(niche) 시장에서 활발한 혁신 자양분을 키워 나갈 수 있도록 다양한 학습활동에 의한 역량 개발 및 활용이 확대될 필요가 있다.

또한, 기존 선형적 학습사회에서는 은퇴 및 이탈한 개개인의 역량과 숙련 재활용 및 재구조화가 제한되지만, 학습순환사회에서는 새로운 혁신자산으로서 은퇴 및 이탈한 개개인의 역량과 경험을 인식할 필요가 있다. 통계청 발표(2022. 9. 5.)⁵⁾에 따르면 한국의 생산연령인구 비율은 2012년(73.4%)을 정점으로 감소하여 2070년에는 46.1%까지 낮아져, 부양 대상(0~14세, 65세 이상)의 수가 경제활동인구(15~64세) 수를 추월할 것으로 전망하였다. 인구의 급격한 고령화는 교육·고용·복지의 악순환적 고리로 이어질 우려가 있으므로 국가나 사회가 부양비를 부담하는 방법보다는 고령자 스스로 자신의 삶을 주체자로 설계하고 책임지도록 하는 국가의 역할과 책임이 점점 커지고 있다.

고령화가 진행된 유럽은 'EU 2020'⁶⁾에서 중·장년층의 고용 가능성을 향상하는 것을 당연한 논제로 받아들이고 직업교육훈련을 실시하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 중고령자의 고용 가능성 향상은 소득 및 경제적 안정을 가져와 궁극적으로 개인의 삶의 질을 향상하고, 노동시장, 사회 전반에도 긍정적으로 기여한다고 인식하고 있음을 시사하고 있다(최향석·방재임, 2020; 이민화, 2018; 김병숙 외, 2014; 김태유, 2013). 즉, '일'을 한다는 것은 생활을 유지하는 역할과 함께 인간을 인간답게 하는 본질적인 행위이므로 가장 효과적인 고용정책이자 복지정책이 될 수 있음을 보여 주는 것이다(채창균 외, 2021; 이수정 외, 2019; 김병숙 외, 2014).

5) 통계청 「2021년 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」, [https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=420362&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=\(검색 일자: 2022. 9. 13.\)](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=420362&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=(검색 일자: 2022. 9. 13.))

6) EU 집행위원회가 2010년에 발표한 유럽의 신경제 전략으로, 2008년 이래 경제·금융 위기로 지난 10년 동안 달성한 경제성장과 일자리가 사라졌으며, 향후 지속적 경제성장 달성이 쉽지 않은 상황에서 유럽경제에 대한 평가를 바탕으로 경제·금융 위기를 극복하고 지속적 성장을 하기 위해 전략을 제시한 것이다.

최근 「국민평생직업능력개발법」⁷⁾이 개정됨에 따라([시행 2022. 4. 22.] 전) 국민의 평생에 걸친 직무능력 습득 및 향상을 주요 골자로 하는 법적 근거를 마련하였다. 따라서 이를 기반으로 전 국민이 생애 중 잦은 이·전직에 대응할 수 있도록 생애 주기별로 개인의 자월에 따라 평생직업능력을 개발하고 경력을 개발할 수 있는 실질적인 체계를 마련할 필요가 있다(전승환, 2021; 이수정 외, 2019; 손유미 외, 2015). 특히, 중·장년층 대상 학습 및 고용정책은 다른 연령대와는 달리 각자의 직업생애경로에서 축적해 온 '배움 자산'⁸⁾을 활용하여 숙련의 축적, 그리고 지속적 활용을 목표로 하는 차별화된 정책이 필요하다(반가운 외, 2021; 최항석·방재임, 2020; 이수정 외, 2019; 최영섭 외, 2018).

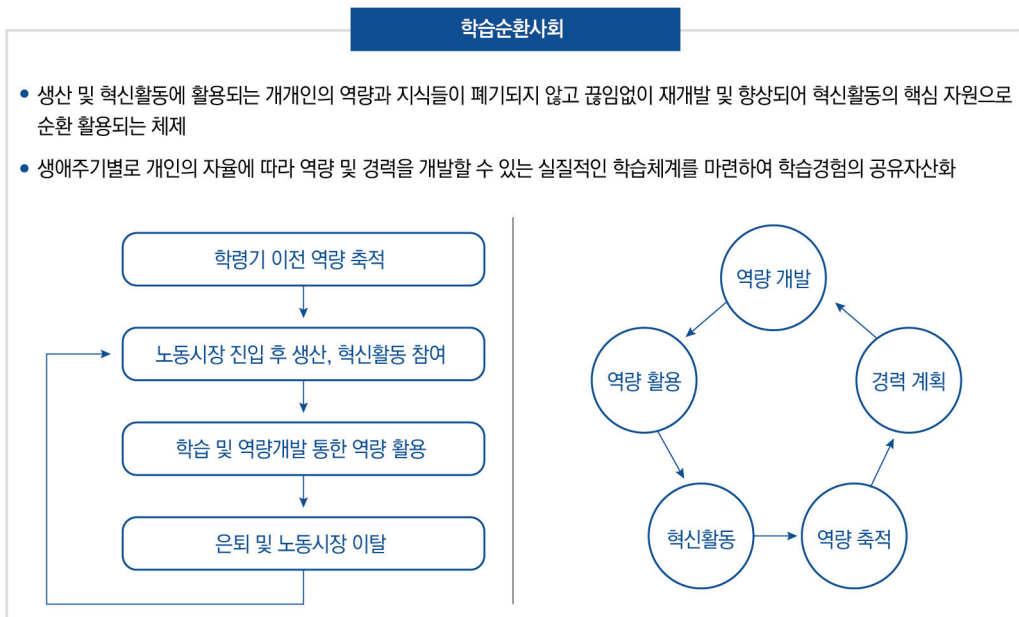
이러한 접근을 바탕으로, 생산 및 혁신활동에 활용되는 개개인의 역량과 지식들이 폐기되지 않고 끊임없이 재개발 및 향상이 되어 혁신활동의 핵심 자원으로 활용되는 체제로 전환할 필요가 있다. 그에 따라 새로운 가치를 창출하는 혁신적 기술, 제품, 비즈니스 모델 등을 창출하기 위해 활용되는 개개인의 역량과 숙련이 끊임없이 순환되며, 혁신 잠재력이 극대화된 혁신체제를 지향할 필요가 있다. 더불어 개개인의 환경 변화에 대응한 적응력을 증대하고, 소득 및 경제사회적 안정을 가져와 궁극적으로 개인의 삶의 질을 향상함으로써, 혁신체제 전반의 건전성을 향상하는 경제로의 전환을 도모할 필요가 있다. 그에 따라 선형적 학습사회에 대비한 학습순환사회의 도식도는 〈그림 1-10〉과 같이 제안할 수 있다.

이러한 개념적 분석틀 설계를 바탕으로, 본 연구에서는 우리나라 혁신체제의 발전경로를 학습역량 전환 관점에서 이해하고 바라보고자 한다. 그에 따라, 혁신체제 내 경제 및 혁신활동에 참여하는 성인기(청년(19~29세), 중년(30~49세), 장년(50~64세), 노년(65세 이상) 포함)에 초점을 맞춰 이들의 주요 학습활동 및 혁신역량 제고를 위한 정책과제를 시스템적 관점으로 탐색하고자 한다. 본 연구의 첫 번째 세부 연구(2장)에서는 우리나라 성인의 역량을 진단하고, 우리나라가 학습순환사회로 전환하는 데 어떤 부문에 제도적 변화와 정책과제 이행이 필요한지 간접적으로 이해하고자 한다. 특히, 여기

7) <https://www.law.go.kr>(검색 일자: 2022. 9. 2.)

8) 사는 동안 의미심장한 지식을 끊임없이 습득하고 몸과 마음의 온전함을 바탕으로 필요에 따라 삶의 틀을 변화하고, 의식의 소통을 주도하며 치유의 개선을 통해 직업능력과 학습능력, 그리고 정치적 참여력을 극대화할 수 있도록 도와주는 자산을 의미한다(한준상, 2005).

에서는 우리나라 성인들의 역량 형성 및 활용과 관련한 어떠한 제도적 요소들이 혁신체제의 학습역량 전환을 도모하는 데 있어 구조적 한계를 지니고 있는지 파악하고자 한다. 그리고, 우리나라 (역량개발 및 활용 측면) 학습사회 루틴과 관련한 정형화된 사실을 반영한 경제모형을 개발 및 활용함으로써, 학습순환사회로의 이행을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 이에, 세부 연구(2장)에서는 연구방법론으로서 문헌고찰 및 데이터 분석과 경제모형 기반 정책실험을 활용함으로써, 주요 정책문제를 탐색하고 정책과제를 제안하고자 한다. 더불어, 역량개발 및 역량 활용 측면 정책문제를 시스템적 관점으로 탐색하는 과정에 있어서는 전문가 인터뷰 및 FGI 방법론을 활용하고자 한다. 그리고, 여기에서 시스템적 접근으로 학습순환사회 관점 정책문제와 정책과제 도출을 위해 시스템 인과지도 모형을 활용하고자 한다.



〈그림 1-10〉 학습순환사회 주요 도식도

그리고, 두 번째 세부 연구(3장)에서는, 보다 구체적으로 우리나라 학습사회를 구성하는 주요 제도적 속성들을 시스템적 관점으로 이해하고자 한다. 이에, 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관에 주목하여 관련 정책 현황 및 정책문제를 고찰하고자 한다. 이를 바탕으로, 시스템적 관점으로 해당 부문을 구성하는 주요 변수들 간 상호관계를 파악함으로써 학습순환사회로의 전환을 도모하기 위해 어떤 영역에서 레버리지 전략이 필요한지 탐색하고자 한다. 더불어, 중장년층의 역량개발 및 지역 내 학습역량 제고를 위한 주요 정책현황 및 정책문제를 고찰하고자 한다. 이를 바탕으로, 시스템적 관점으로 해당 영역의 주요 정책문제를 구성하는 변수 간 상호관계 역시 파악함으로써, 학습순환사회로의 전환을 위한 정책적 지렛대를 탐색하고자 한다. 이에, 세부 연구(3장)에서는 방법론으로서 문헌고찰 및 데이터 분석을 활용하여 정책문제를 탐색하고, 시스템적 관점으로 정책문제와 정책과제를 구조화한 형태로 제안하기 위해 전문가 인터뷰 및 FGI 방법론을 활용하고자 한다. 그리고, 여기에서 시스템적 접근으로 학습순환사회 관점 정책문제와 정책과제 도출을 위해 시스템 인과 지도 모형을 활용하고자 한다.

이러한 주요 세부 연구들의 발견점을 바탕으로, 마지막 장(제4장)에서는 종합적인 형태로 우리나라 학습사회를 시스템적 관점으로 묘사하고, 학습순환사회로의 전환을 위한 전략들을 종합적이고 구조화된 형태로 제시하고자 한다. 이에 본 연구의 주요 구성 및 연구 목적은 아래 <그림 1-11>을 통해 확인할 수 있다. 또한, 2장과 3장에서 설정한 주요 연구 범위(영역) 간 관계는 <그림 1-12>를 통해 이해할 수 있다.

본 연구 주요 연구목표:

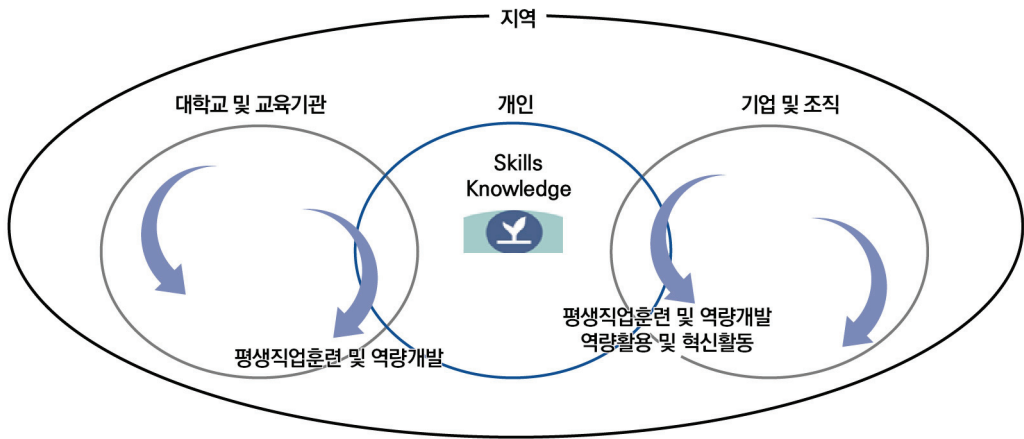
우리나라 혁신체제의 중장기 비전으로서 학습순환사회 제안
 학습순환사회로의 전환 위한 핵심 전략과제 탐색과 제안

제2장 우리나라 성인 역량 개발 및 활용 측면 혁신체제 진단과 전망	제3장 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제 도출	제4장 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제 제안
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국제비교를 통한 우리나라 성인 역량 진단과 우리나라 성인 역량개발 및 활용 측면 정책환경 분석 ◆ 우리나라 학습사회 루틴 관련 정형화된 사실 반영 모형 기반 중장기 전망 및 정책적 시사점 도출 ◆ 분석 방법론: 문헌고찰, 데이터 분석, 경제모형 기반 정책실험 및 전문가 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 학습사회 구성하는 주요 부문(직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역학습)의 정책현황 및 정책문제 탐색 ◆ 학습순환사회로의 전환 위한 주요 부문별 정책적 지렛대 탐색 ◆ 분석 방법론: 문헌고찰, 데이터 분석, 시스템 인과지도 및 전문가 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 우리나라 학습사회를 시스템적 관점으로 묘사하고, 학습순환사회로의 전환을 위한 전략들을 종합적이고 구조화된 형태로 제시

본 연구 주요 연구기여:

통합적 관점하, 우리나라 혁신체제의 학습역량 전환에 필요한 관점과 정책혁신과제 제시

〈그림 1-11〉 본 연구의 주요 구성체계 및 내용



〈그림 1-12〉 본 연구의 주요 영역 및 범위 간 관계

제2장

우리나라 성인 역량 개발 및 활용 측면 혁신체제 진단과 전망

제1절 우리나라 성인 역량 진단과 주요 정책문제 탐색

제2절 학습역량 관점에서 바라본 우리나라 발전경로 전망과 시사점

제3절 소결

제 1절

우리나라 성인 역량 진단과 주요 정책문제 탐색

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 세부 절에서는 우리나라 성인의 역량을 진단하고, 우리나라 혁신체제가 학습순환 사회로 나아가기 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 우리나라 성인의 역량 개발과 활용 등 두 가지 측면에서 다루고자 한다. 흔히, 성인의 역량이라고 하면 개발 혹은 축적에 한정하여 접근하는 경우가 많다. 이에 본 세부 절에서는 우리나라 성인의 역량을 진단할 때, 인적자본 및 스킬 축적 수준뿐만 아니라 일터 및 조직에서 개개인의 역량이 얼마나 활용되는지에 대해서도 역시 주목하고자 한다.

이에 우리나라 성인의 주요 역량 진단을 위해, 국제비교 관점을 취하고자 한다. 이를 위해, OECD의 국제성인역량조사(PIAAC) 자료 내 주요 결과치를 활용하고자 한다. PIAAC는 OECD 회원국을 포함한 주요 국가들의 성인 역량을 언어능력, 수리능력, 또는 문제해결능력 세 가지 측면에서 다룸으로써, 주요 경제 내 성인들의 역량 개발 및 활용 현황을 진단하는 데 다양하게 활용된다. 그에 따라, 본 세부 절에서는 PIAAC 자료를 기반으로 하여, 국제비교를 통해 우리나라 성인의 역량 수준을 진단하고자 한다. PIAAC 자료는 단순히 특수적(specific) 스킬셋이나 역량 수준을 측정하는 것이 아니라, 인지적 스킬셋과 역량 수준을 측정하는 데 특화된 자료체계라고 볼 수 있다. 이에, 산업 및 조직의 특수성 등을 포함한 맥락적 요소가 반영된 특수적인 스킬셋을 학습하고 축적하는 데 바탕이 되는 일반적(general) 스킬셋과 역량 축적 수준을 진단하는 데 적합한 데이터라고 이해할 수 있다.

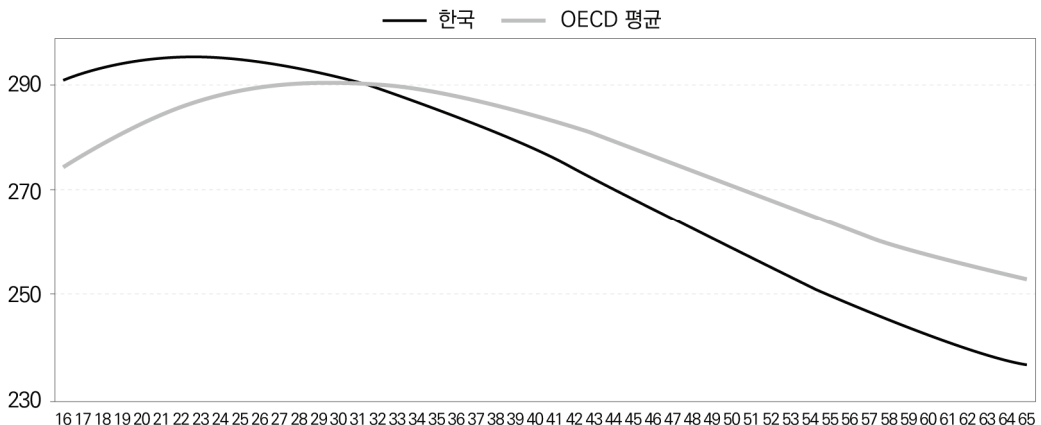
그에 따라, 이하에서는 국제비교 관점에서 우리나라 성인의 역량 개발 수준을 진단하고, 이어서 역량 활용 수준 역시 진단해 보고자 한다. 이를 통해, 우리나라 경제사회 내 성인들의 역량 개발과 활용 측면에 있어서 주요 정책문제가 무엇인지 구조화된 형태로 탐색함으로써, 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 참고로 이하에서 제시되는 주요 PIAAC 자료 기반 우리나라 성인 역량개발 현황 진단은 반가운 외(2019a), 반가운 외(2019b), 반가운 외(2020) 및 반가운 외(2021) 등의 주요 연구결과를 재구성하여 제시

한 것임을 밝힌다. 그에 따라, 본 세부 장에서는 우리나라 성인의 역량을 진단하고, 우리나라가 학습순환사회로 전환하는 데 어떤 부문에 제도적 변화와 정책과제 이행이 필요한지 간접적으로 이해하고자 한다. 특히, 여기에서는 우리나라 성인들의 역량 형성 및 활용과 관련한 어떠한 제도적 요소들이 혁신체제의 학습역량 전환을 도모하는 데 있어 구조적 한계를 지니고 있는지 파악하고자 한다.

1 우리나라 성인 역량 개발 현황 진단과 시사점

우리나라 성인은 <그림 2-1>에서 제시된 바와 같이 나이가 많을수록 핵심정보처리 역량, 즉 인지적 역량이 취약한 것으로 파악된다. 특히, 국제비교의 관점에서 보면 20대의 역량은 OECD 평균보다 더 뛰어나지만, 30대를 기점으로 OECD 평균보다 역량이 낮아지면서 나이가 많아질수록 그 격차는 더욱 심해지는 것으로 확인된다. 이는 단순히 노년층 세대의 저학력에 따른 코호트 효과로만 해석되지 않는다. 더불어 반가운 외(2019a)에 따르면, 학력 수준을 통제하게 되면 우리나라의 '나이-역량' 프로파일은 OECD 국가 평균치와 상대 비교 시 더욱 가팔라지는 추세를 확인할 수 있다. 이는 우리나라 성인의 역량 개발이 학령기 이후 정체되고 있음을 방증한다.

(단위: 점수)

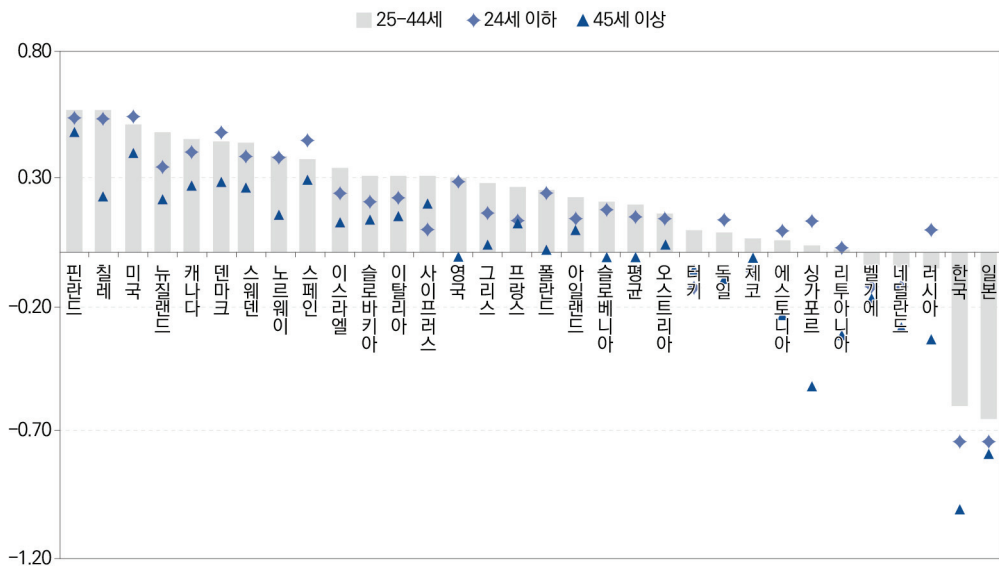


자료: 반가운 외(2019a), 사회정책전략 수립을 위한 의제발굴 연구, p.186.

<그림 2-1> 연령별 인지적 역량 수준 국제비교

이를 좀 더 구체적으로 확인하기 위해, <그림 2-2>의 연령별 메타인지 수준을 보면, 우리나라는 전 연령층에서 메타인지가 매우 낮은 수준인 것으로 확인된다. 메타인지는 개인 주도의 학습을 효과적으로 수행하기 위한 핵심 역량으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 바라보았을 때, 우리나라 성인의 낮은 메타인지 수준은 <그림 2-1>에 제시된, 나이가 들수록 정체 및 퇴화되는 우리나라 성인의 역량을 설명하는 하나의 요인으로 이해할 수 있다. 즉, 우리나라 성인은 낮은 수준의 메타인지로 인하여, 다른 국가들과 비교하였을 때, 인적자본 축적과 역량 개발을 위한 투자 효과성이 낮을 수 있는 것이다. 이는 학습사회 구축을 위해 정부 및 공공 부문이 노동시장 내 개개인들을 위한 교육훈련에 투자 확대를 이뤄낸다 하더라도, 그것이 실제 개개인의 역량향상으로 이어지기 어려울 수 있음을 시사한다.

(단위: 표준화 점수)



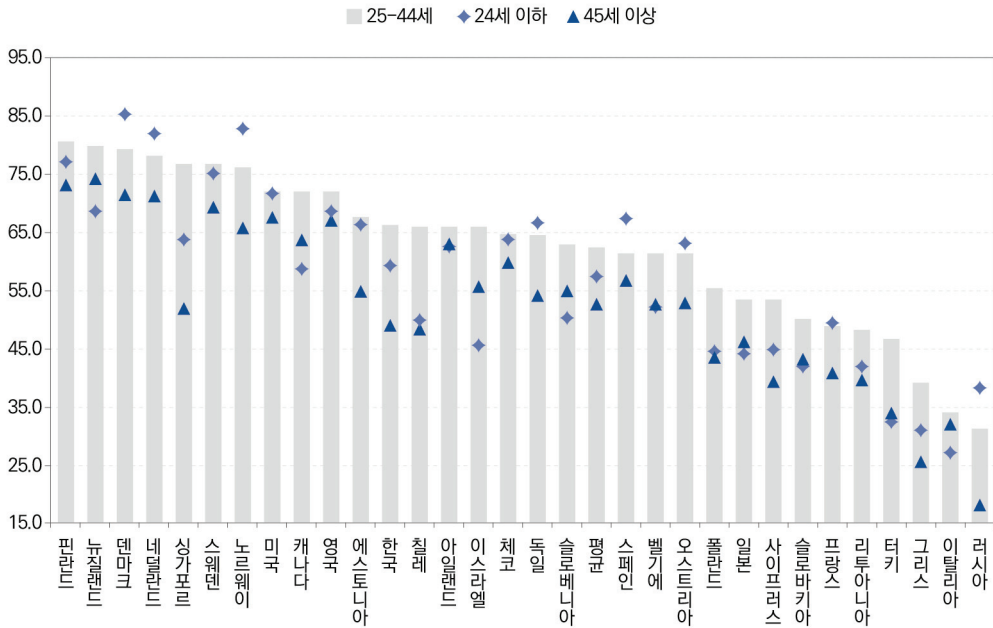
자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.86 ~ p.87의 표를 그림으로 재구성.

<그림 2-2> 연령별 메타인지 국제비교

한편, 메타인지 수준에 대한 국제비교 결과에서 확인할 수 있는 특징적인 점은 바로, 우리나라의 경우 45세 이상 중고령층의 메타인지가 다른 연령 대비 특히 더 낮은 수준을 보인다는 것이다. 최근, 디지털 전환과 에너지 전환 등 기술 패러다임 변화 속 노동

시장의 변동성 및 불확실성 증대와 이에 따른 새로운 직업과 산업 창출에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이 과정에서 필연적으로 기존 인력의 숙련향상(up-skilling) 문제뿐만 아니라 구조조정이 되는 산업에 속한 노동자에 대한 재숙련화(re-skilling) 문제가 중요하게 대두될 수 밖에 없다. 하지만, <그림 2-1> 및 <그림 2-2>에서 드러나는 우리나라 중고령층의 낮은 인지적 역량과 낮은 메타인지 수준은, 우리나라 성인(특히, 중고령층)의 경우 새로운 기술과 지식에 대한 학습에 있어 진입장벽이 높을 수 있으며, 학습과정에 있어서 많은 어려움에 직면할 수 있음을 시사한다. 즉, 많은 정부의 지원이 있더라도, 정부 및 공공 부문의 교육훈련에 대한 투자 확대가 성인의 숙련향상과 재숙련화로 이어지기 어려운 것이다. 이를 통해, 성인학습기관의 교육훈련 질을 제고하고, 교수학습 방법을 혁신하는 정책적 노력은 반드시 낮은 인지적 역량과 메타인지를 제고하는 방안과 함께 고민되어야 할 것임을 이해할 수 있다.

(단위: %)



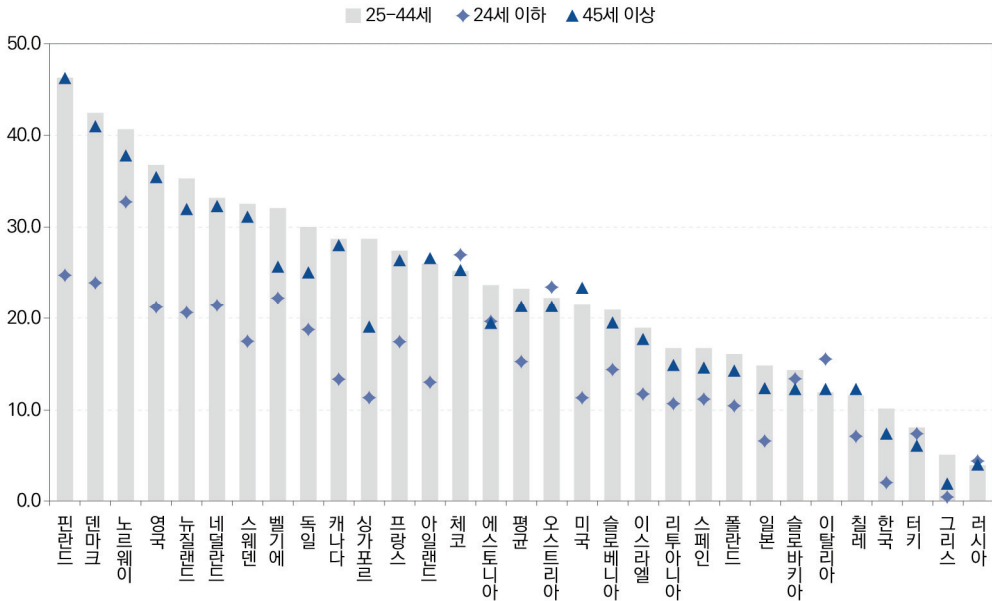
자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.98~p.99의 표를 그림으로 재구성.

<그림 2-3> 연령별 평생학습 참여율 국제비교

그리고 <그림 2-3>은 평생학습 참여율을 연령별로 국제비교한 것이다. 해당 수치는 1년 동안 단 한 번이라도 교육훈련에 참여한 사람의 비율이다. 해당 지표의 경우 우리나라는 OECD 국가 평균 수치에 비해 다소 높은 수준인 것으로 확인된다. 하지만 이는 단지 역량 개발의 참여율만을 보여 주는 것이며, 참여 시간 혹은 참여 비용까지 고려한다면 한국 성인에 대한 역량 개발 수준은 결코 높지 않은 것으로 파악된다.

이를 간접적으로 확인할 수 있는 것이 바로, <그림 2-4>에 제시된 사업주 완전지원 교육훈련 참여율이다. 이 지표는 기업이 종업원에게 근무 시간에 비용을 완전히 보전하는 교육훈련으로 한정하여 참여율을 계산한 것이다. 이 지표의 경우, <그림 2-3>과 달리 우리나라는 다른 OECD 국가들에 비해 그 참여율이 월등히 낮은 것으로 확인된다. 이는 다음 관련 현황 분석에서 보다 자세히 확인할 수 있는 것처럼, 일터에서 스킬 수요, 혹은 역량 활용 정도가 낮은 것과 밀접한 관련이 있다. 저스킬(low-skill) 일터에서는 기업에서 종업원에게 역량 개발을 할 유인이 낮으며, 이것이 낮은 사업주 지원 교육 훈련 투자로 이어지는 것이다.

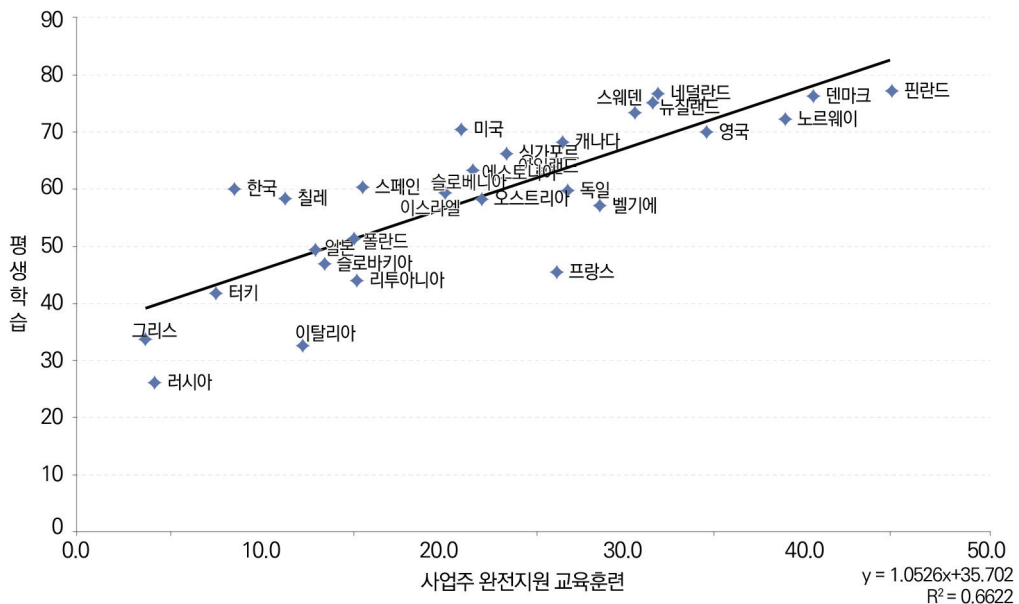
(단위: %)



자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.102~p.103의 표를 그림으로 재구성.

<그림 2-4> 연령별 사업주 완전지원 교육훈련 참여율 국제비교

일반적으로는 <그림 2-5>에서 볼 수 있듯이 사업주의 역량 개발 투자 수준과 개인의 학습 투자(평생학습 참여도)는 불가분의 관계를 보인다. 즉, 일터 및 조직에서 스킬(지식) 활용과 수요가 높고, 사업주 및 기업이 내부 자원을 투입하여, 조직 및 일터 내 구성원들을 교육(학습)시키는 비율이 높은 국가일수록 성인들의 평생학습 참여율 역시 높은 것으로 확인된다. 이에, <그림 2-5>에서 우상향하는 직선이 확인되는 것이다. 이러한 측면에서 바라보았을 때, 우리나라의 경우 일터 및 조직에서 스킬 및 역량 수요가 상대적으로 낮은 국가로서, 성인의 학습 수요를 제고하려면 무엇보다 앞서 지적인 공급 측면의 낮은 인지역량 개선과 함께, 역량 수요 측면에서 고스킬(high-skill) 일터 및 조직으로 전환하려는 노력이 동시에 요구된다고 이해할 수 있다. 다만, 우리나라는 사업주 지원 교육훈련 참여에 비해서도 개인 주도의 평생학습 참여가 높은 수준이다. 즉, 우리나라의 경우 국제비교 회귀선의 위쪽에 위치하고 있다. 이는 기업 혹은 산업의 스킬 수요에 비해, 개인의 스킬 수요와 역량 개발 수요가 높다는 것을 시사한다. 우리나라 성인의 경우 개인의 낮은 학습역량, 일터에서의 낮은 스킬 수요에도 불구하고 개인 주도 학습에 대한 참여 의지는 상대적으로 큰 것이다.

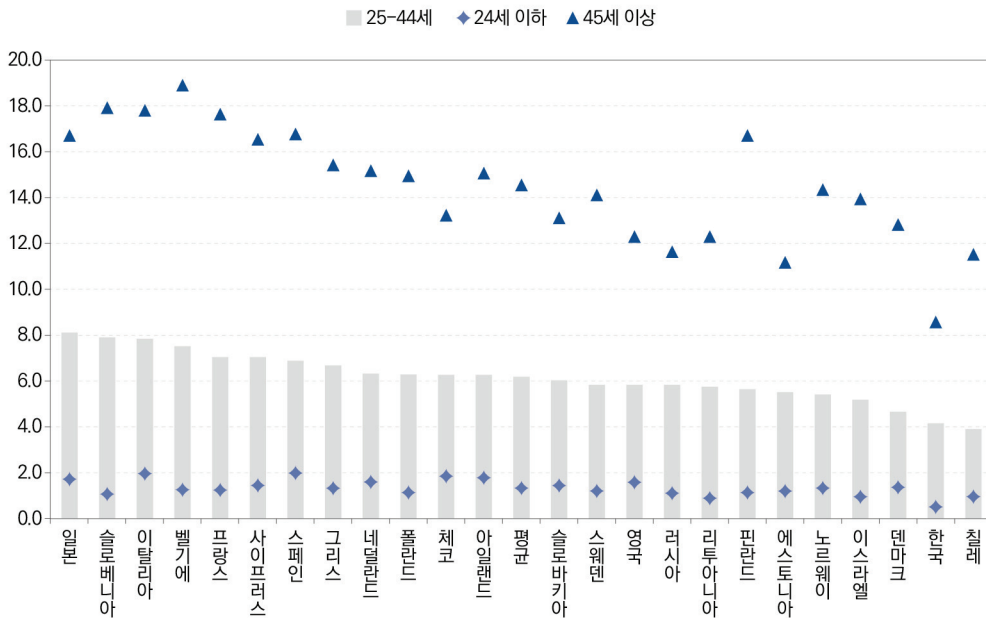


자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도의 자료 재구성.

<그림 2-5> 사업주 완전지원 교육훈련 참여율과 평생학습 참여율 간 관계

한편, 우리나라의 경우 일반적 스킬뿐만 아니라, 특수적 스킬 축적 혹은 역량 개발 측면에서도 국제비교 관점에서 낮은 수준으로 파악된다. 아래 제시된 <그림 2-6>은 현 직장 근속연수를 연령별로 국제비교를 한 것이다. 현 직장 근속은 기업 특수적 숙련 축적을 대리한다고 볼 수 있는데, 모든 연령대에서 낮게 나타난다. 24세 이하의 경우 한국의 높은 진학률, 혹은 군입대의 문제로 다른 국가들에 비해 낮다고 하더라도 45세 이상 중고령층의 현 직장 근속도 OECD 국가 중 가장 낮다. 25~44세 핵심노동인구 역시 칠레에 이어 두 번째로 낮다. 이는 한국 노동시장에서 특수적 스킬의 축적이 충분히 이루어지고 있지 않으며, 노동시장과 일터가 역량 축적의 기제로 제대로 작동하고 있지 않음을 방증한다.

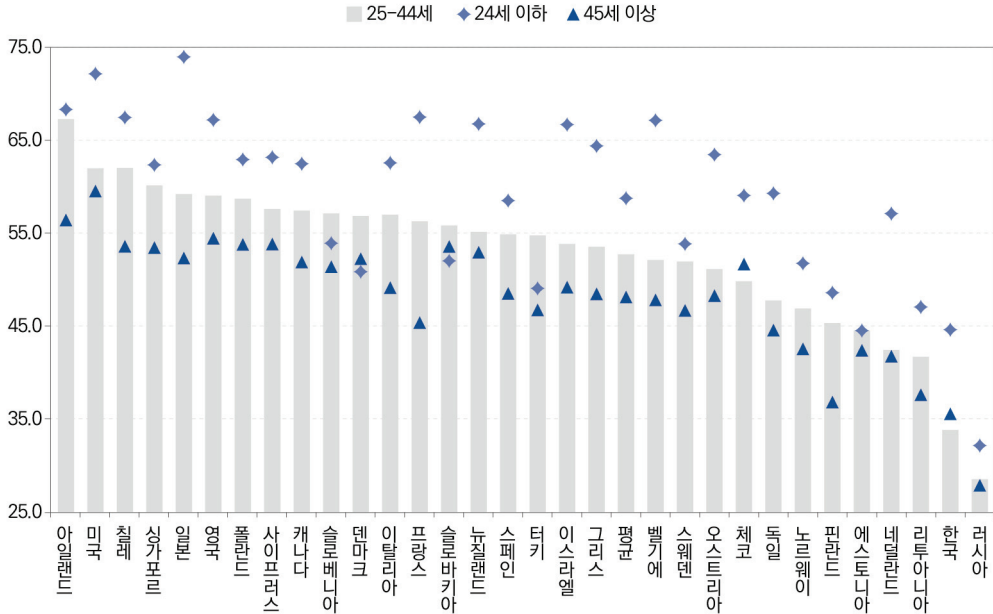
(단위: %)



자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.94~p.95의 표를 그림으로 재구성.

<그림 2-6> 연령별 현 직장 근속 국제비교

(단위: %)



자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.150~p.151의 표를 그림으로 재구성.

〈그림 2-7〉 연령별 취업능력 국제비교

요컨대, 국제비교를 통해 살펴본 우리나라 성인의 역량 개발에 대한 진단 결과는 다소 암울하다. 일반적 스킬과 특수적 스킬 축적(역량 개발) 수준이 모두 낮은 것으로 확인되며, 개인 주도 학습 참여는 낮지 않으나 이를 효과적으로 수행할 수 있는 인지적 역량은 매우 낮은 것으로 확인된다. 또한, 기업 및 조직의 구성원에 대한 적극적 교육훈련 투자 노력 역시 매우 부족한 상황임을 이해할 수 있었다. 이는 다음 절에서 다룰 낮은 스킬 수요, 혹은 역량 활용과도 밀접한 관련이 있다. 역량의 개발과 활용은 상호 영향을 미치며 상승의 나선형으로 나아가기도 하고, 하락의 나선형으로 추락하기도 하는데, 우리나라의 경우 일종의 저스킬 함정(low-skill trap)에 빠져 있다고 볼 수 있다. 이는 우리나라가 혁신 패러다임 전환기, 학습순환사회로 전환하는 데 매우 부정적인 현실 진단이라고 할 수 있다.

한 가지 더 강조하고 싶은 것은 우리나라의 경우 일터에서 성인 개개인들이 상호 협력하는 수준과 범위 역시 매우 정체되어 있다는 사실이다(〈그림 2-7〉 참고). 특히, 디지털

전환 기술변화가 중심이 된, 인공지능 시대에는 인간의 사회적 역량이 강조되는데, 우리나라의 경우 이 수준이 매우 낮은 것으로 파악된다. 반가운 외(2021) 연구에 따르면, 인공지능 시대에는 기술변화로 발생하는 새로운 노동시장 요구에 하나의 직무(job)로 대응하는 전통적 방식에서 벗어나 여러 사람의 과업(task)과 역량을 본인의 역량 및 과업과 결합하여 대응하는 방식이 보편화되고, 그 결과 일터 및 조직에서의 구성원 간 상호협력이 무엇보다 중요해질 것으로 전망된다. 이는 개개인이 지닌 과업별 역량 수준을 올리는 노력과 함께, 타인의 과업 역량을 결합하여 문제를 해결해 내야 함을 시사한다. 예컨대, 나의 과업과 타인의 과업을 결합하여 하나의 직무를 처리하는 방식이 보편화되는 것이다.

그러나 반가운 외(2020)의 연구에 따르면 지나치게 경쟁적인 조직문화가 개별 노동자의 역량 활용 역시 저해함을 실증적으로 밝힌 바 있다. 우리나라 기업의 조직문화가 “각자도생의 외로운 경쟁”을 부추기고, 이는 종업원 간 협력 부족으로 나타나는 것이다. 우리나라 성인의 협력 수준이 다른 OECD 국가에 비해 매우 취약하다는 것 역시 학습 순환사회로의 전환에 있어서 부정적 영향으로 작용할 것임을 유추할 수 있다.

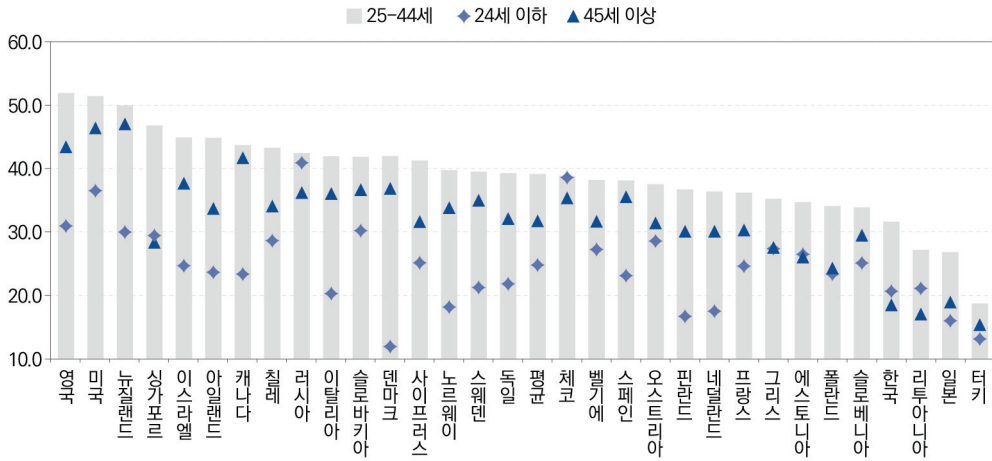
2 우리나라 성인 역량 활용 현황 진단과 시사점

우리나라 성인은 역량 개발뿐만 아니라, 역량을 활용할 기회 역시 다른 OECD 국가에 비해 매우 낮은 것으로 파악된다. 이는 대표적으로 <그림 2-8>에 제시된 국제비교 관점으로 살펴본 우리나라 성인들의 문제해결활동 수준을 통해 확인할 수 있다. 해당 결과치에서 확인할 수 있듯이, 우리나라 성인들의 경우 일터 및 조직 내에서 스스로 생각하고 판단하는 문제해결 활동 수준 역시 매우 낮은 수준인 것으로 확인된다. 또한, 일터에서 스스로 판단하는 재량과 자율 역시 <그림 2-9> 및 <그림 2-10>에 제시된 바와 같이 낮은 수준인 것으로 파악된다. 요컨대, 우리나라의 노동자는 자율과 재량으로 업무를 처리할 수 있는 역량이 부족한 것으로 이해할 수 있다.

또한, 이를 뒷받침하는 조직문화가 일터에 제대로 구축되어 있지 않음을 시사한다. 역량이 없는 권한위임, 즉 자율과 재량 확보는 상대적으로 불가능하며 스스로 문제해결을 할 기회를 주지 않는 일터환경에서는 스스로 학습하여 역량을 축적하고자 하는 동기 부여 역시 생기지 않는다. 이는 자율과 재량이 부족한 일터와 이를 수행할 만한 역량이

부족한 노동자가 서로 영향을 미치며 나선형으로 저스킬 균형(low-skill equilibrium)에 빠지는 상황을 설명한다.

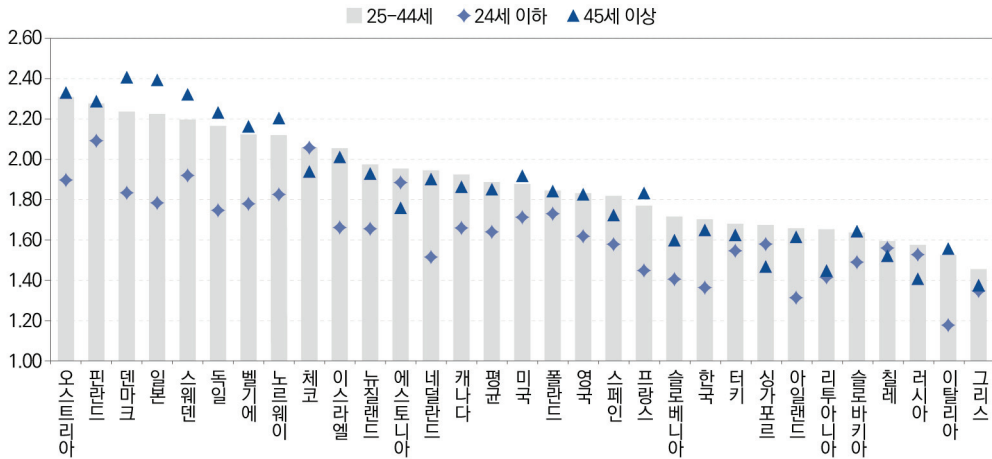
(단위: %)



자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.134~p.135의 표를 그림으로 재구성.

〈그림 2-8〉 연령별 일터에서 문제해결활동 수준 국제비교

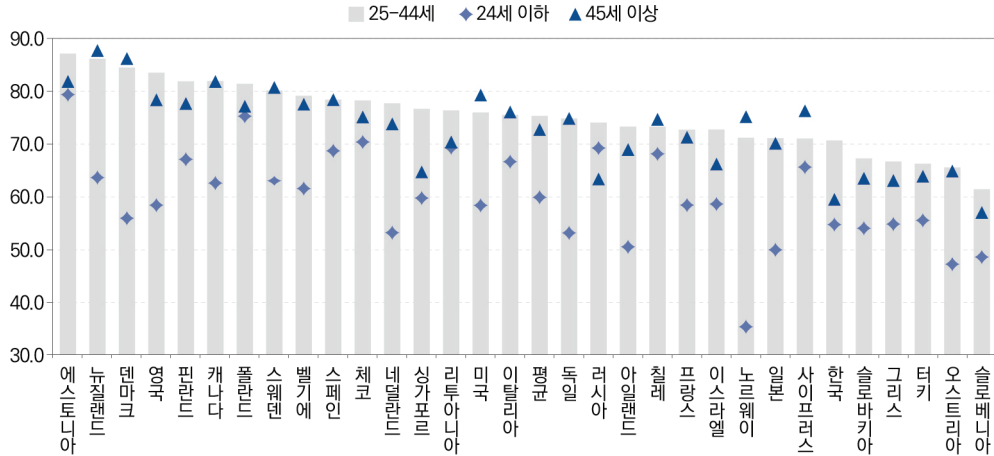
(단위: 표준화 점수)



자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.138~p.139의 표를 그림으로 재구성.

〈그림 2-9〉 연령별 일터에서 과업재량 국제비교

(단위: %)

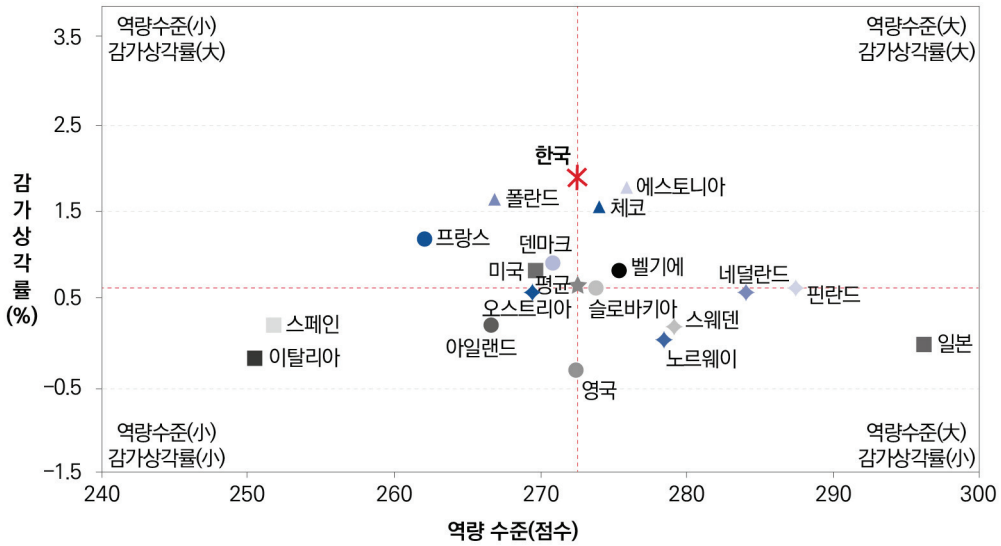


자료: 반가운 외(2019b), 한국의 스킬지도, p.154~p.155의 표를 그림으로 재구성.

〈그림 2-10〉 연령별 일터에서 시간자율 국제비교

이러한 일터에서의 낮은 역량 활용은 결국 축적된 역량의 퇴화로 이어진다. 역량은 개발되어 축적되는 방향만 있는 것이 아니라 저활용으로 인한 퇴화(내적 퇴화)의 이슈도 있다. 기술변화에 의한 진부화 역시 또 다른 방식의 역량 퇴화(외적 퇴화)이다. 반가운 외(2017)는 이러한 문제의식하에 PIAAC 자료를 이용하여 각 국가별 인적자본 감가상각률을 추정하였다. 이하의 내용은 반가운 외(2017)의 내용을 본 연구의 목적에 맞게 요약 정리하였다. 주요 결과를 살펴보면, 아래 제시된 〈그림 2-11〉은 국가별 감가상각률을 추정한 후, 인지적 스킬 수준을 함께 정리하여 제시한 것이다.

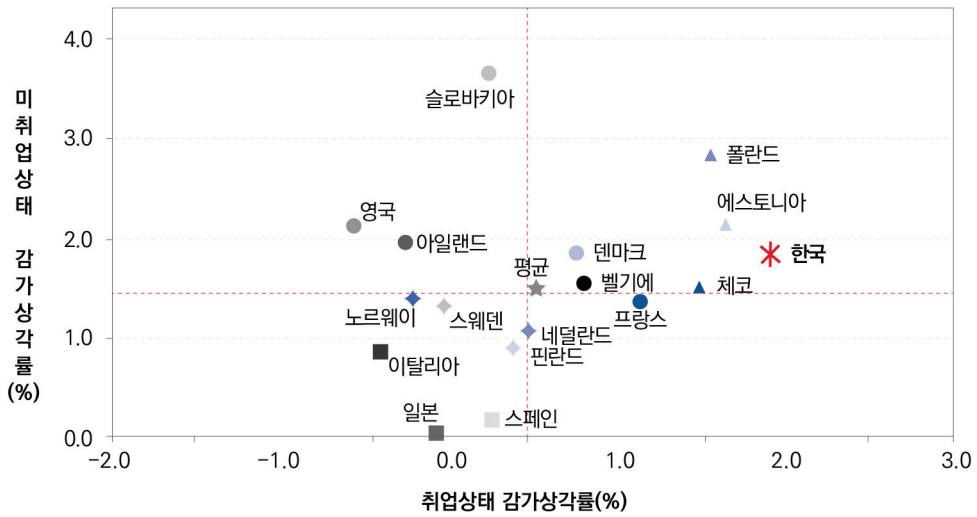
우선 OECD 평균을 보면 0.65%의 감가상각률이 추정되었다. 그리고, 〈그림 2-11〉 결과치에 따르면 우리나라 성인의 스킬 및 역량 수준은 OECD 평균이지만 감가상각률은 가장 큰 것으로 확인된다.



자료: 반가운(2017), 인적자본 감가상각률 측정과 스킬활용, p.16.

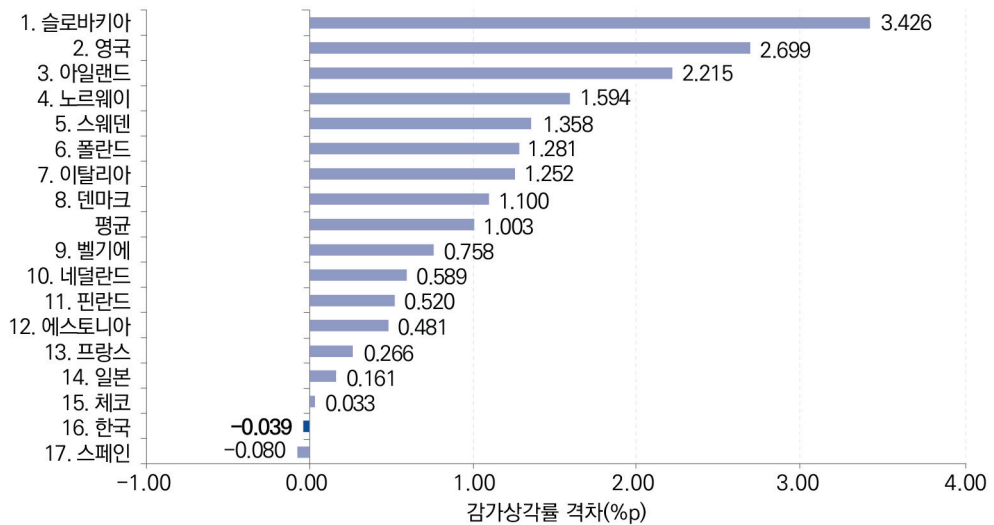
〈그림 2-11〉 언어능력 수준과 감가상각률 국제비교

취업 상태와 미취업 상태를 구분하여 인적자본 감가상각률을 추정된 결과는 〈그림 2-12〉와 같다. 미취업 상태 감가상각률의 경우 모든 국가에서 양의 값을 가지는 것으로 확인된다. 예로, 일본이 0.08%로 가장 작고, 슬로바키아가 3.66%로 가장 크다. 취업 상태 감가상각률의 경우 우리나라가 1.90%로 가장 크고, 영국이 -0.56%로 가장 작은 수준인 것으로 파악된다. 취업 상태에서는 일부 국가들이 음의 감가상각률을 보이는데, 이는 정규교육 이후 인적자본이 퇴화하기보다는 축적되는 것으로 해석할 수 있다. 우리나라의 경우 폴란드, 에스토니아와 함께 미취업 상태와 취업 상태 감가상각률이 모두 높은 국가에 속하고 있음을 확인할 수 있다.



자료: 반가운(2017), 인적자본 감가상각률 측정과 스킬활용, p.22.

〈그림 2-12〉 취업 상태와 미취업 상태 감가상각률 국제비교



자료: 반가운(2017), 인적자본 감가상각률 측정과 스킬활용, p.22.

〈그림 2-13〉 취업 상태와 미취업 상태 감가상각률 격차 국제비교

〈그림 2-12〉와 〈그림 2-13〉에 따르면 OECD 평균 및 대부분의 국가들에서 취업에 비해 미취업 상태의 감가상각률이 더욱 큰 것으로 나타난다. 다만, 한국의 경우 다른 OECD 국가들과는 다르게 청년층에서는 취업 상태의 감가상각률이 미취업 상태보다 더 큰 것이 특징적이다. 이상의 인적자본 감가상각률 추정 결과에 따르면 우리나라는 일터에서 역량 활용 기회가 매우 부족한 국가인 것으로 파악된다. 혹은, 노동시장의 스킬 및 역량 수요가 매우 낮은 수준인 것으로 이해할 수 있다. 즉, 우리나라 성인의 경우 역량의 개발뿐만 아니라 활용의 측면에서도 매우 심각한 문제가 있다고 할 수 있다.

제2절

학습역량 관점에서 바라본 우리나라 발전경로 전망과 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞에서도 언급하였듯이 우리나라 혁신시스템은 산업기술과 제품 경쟁력이 고도화되어 선진국들과 경쟁할 수 있는 수준에 이르러, 우리만의 기술발전경로를 개척해야 하는 상황에 진입하였다. 기존에 혁신체제가 기반하였던 추격형 경제 모드에서 선도형 경제로의 패러다임 전환을 바탕으로, 신기술 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습(creative learning)이 요구되는 시점이 도래한 것이다. Cimoli et al.(2009) 등 연구는 경제체제의 대전환이란, 개인뿐 아니라 조직 및 제도 부문에서 지식의 축적과 학습역량에 있어 체제적(systemic)인 변화를 의미함을 언급하기도 하였다. 이와 함께 Stiglitz and Greenwald(2014) 연구는 학습역량을 바탕으로 한 경제체제의 전환은 부존자원, 지식 및 역량 축적, 인프라, 인적자원, 사회적 자본, 금융 자원 등 다양한 제도적 요소에서 학습역량의 변화를 통한 산업 전환의 과정 속에서 달성될 수 있음을 강조한다.

이러한 측면에서 바라보았을 때, 우리나라 혁신체제는 표준화된 기술을 빠르게 흡수 및 적용 하는 데 특화된 기술학습역량을 뒷받침하도록 시스템적 특징을 형성해 왔다고 이해할 수 있다(이정동, 2017; 이정동 외, 2015). 즉, 선진국에서 오랜 역사적 과정을 거쳐 형성된 개념설계를 수입하여, 효율적으로, 빠르게, 실수 없이 적용하는 데 초점을 맞춰 온 것이다. 예를 들어, 국가 차원에서 연구개발이 필요한 분야 혹은 주제를 선정하거나, 육성이 필요한 산업 분야를 선정하는 과정이 실행역량(기술획득 단계 내 적응적 학습(adaptive learning); 기술소화 단계 내 유지 및 지속적 학습(maintenance learning); 기술개량 단계 내 발전적 학습(developmental learning) 포함)이 효과적으로 발휘될 수 있는 방향으로 이뤄졌으며, 교육체제와 근로계약의 형태, 기업 간 관계 등을 포함한 다양한 제도적 요소들이 집합적으로 실행역량을 강화하는 방향으로 조율되어 왔다(이정동, 2017).

이와 같은 기술추격 기반 학습역량으로부터 창조적 학습 중심의 혁신체제로 전환하기 위해서는, 신기술 및 복잡기술 기반 혁신활동에 다양하게 도전해 본 시행착오 경험

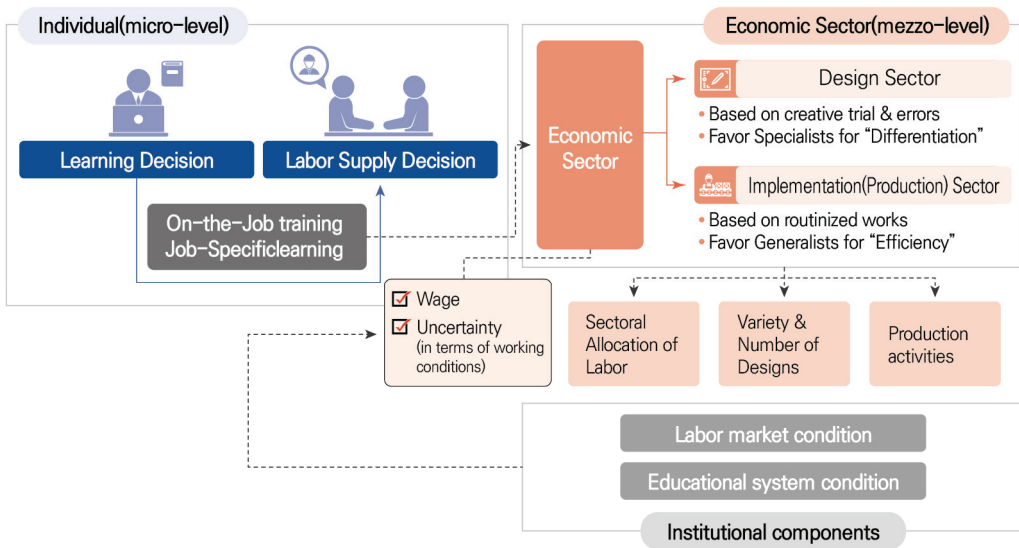
을 축적한 인적자원 육성과 새로운 혁신 및 창조적 학습활동을 요구하는 산업과 부문으로의 인재 이동이 필수적이라고 볼 수 있다. 이는 창조적 학습역량을 뒷받침하는 지식과 숙련 등이 암묵성(tacitness)이 강하고, 사람과 조직에 체화되는 경우가 많기 때문이다. 그리고 이 같은 혁신적이고 창조적인 학습역량을 갖춘 인적자원 육성과 이들의 효과적인 이동을 도모하려면, 교육체제, 근로환경, 인센티브 구조를 넘어 사회 문화적 제도환경, 산업 구조 및 기반, 그리고 정부의 산업 및 혁신 정책 등 혁신체제 내 다양한 제도적 요소들이 공진화(co-evolution)해야 한다(Stiglitz and Greenwald, 2014).

이러한 문제의식하에서, 본 세부 절에서는 앞선 제1절에서 탐색한 우리나라 성인 역량진단과 역량 개발 및 활용을 뒷받침하는 주요 제도적 특성들이 반영된 경제모형을 설계하여, 우리나라의 중장기 발전경로를 학습역량 관점에서 탐구하고자 한다. 그리고 인적자원 및 개인 역량 개발과 활용을 뒷받침하는 주요 제도적 속성에 대한 정책 시뮬레이션을 수행함으로써, 학습역량 전환을 위한 주요 정책적 시사점을 제시하고자 한다. Radosevic and Yoruk(2016) 및 Lee(2016) 등은 국가의 발전경로를 설명하거나 성장 정체 현상을 해석하는 데 있어서, 주요 (성장) 원동력 및 (정체) 요인을 '단일 변수(single variable)'로 축약하여 고려하는 사고는 지양해야 하며, 기술혁신, 산업 구조 변화, 경제체제 내 공급과 수요의 상호작용, 교육체제, 고용환경, 금융시스템 등을 포함하는 제도적 구성 요소와 이와 같은 제도적 요소와 여타 요소 간 상호작용 등 다차원의(multi-dimensional), 그리고 미시(micro-), 산업(mezzo-), 그리고 거시(macro-) 수준을 아우르는 다층의(multi-level) 구성 요소들을 포함하는 경제체제의 혁신역량 및 혁신시스템적 사고가 필요함을 강조한다.

그리고 이와 같은 혁신시스템적 사고의 필요성을 고려하였을 때, 각국의 혁신시스템 내 제도적 요소 및 제도들의 집합 특성은 서로 이질적인 특성이 있게 된다. 그에 따라 개별 국가는 그들이 갖춘 혁신시스템 내 제도적 요소들 상호작용의 결과로서 특수한 발전경로를 따르게 되며, 개별 국가들이 직면하는 소위 중간소득 함정과 같은 성장 정체 현상도 국가 특수(country-specific)의 상황에 맞춰 재해석되어야 한다. 그에 따라, 본 연구에서는 우리나라의 국가 특수(country-specific)한 제도적 구성 요소들의 특성들을 반영한 경제모형 설계를 통해, 우리나라의 발전경로를 설명 및 전망 하고, 정책 시나리오를 모형 내 반영함으로써 정책적 제언을 내놓고자 한다.

1 학습역량 관점 국가발전경로 전망을 위한 방법론 설계

본 연구에서 분석하기 위해 구축 및 활용을 한 모형의 구성과 체계는 아래 <그림 2-14>와 같이 정리할 수 있다. 모형의 구성은 Agénor and Canuto(2015) 연구의 모형 기본 구성과 Romer(1990, 1994) 등 내생적 성장 이론을 바탕으로 하여 설계하였다. 이에 경제체제 내에는 1) 최종재 생산 부문, 2) 중간재화 생산 부문, 3) 그리고 중간재의 다양성(variety)을 결정짓는 새로운 아이디어 혹은 설계도(blueprints)를 생산하는 디자인(혁신적 개념설계) 생산 산업⁹⁾이 존재한다고 가정하였다. 그에 따라, 디자인 섹터에서 창출되는 자본재 다양성에 의해 최종재 생산 부문의 생산성 증대, 이를 통한 경제성장이 결정되도록 하는 기본 모형을 설계하였다(Verbič et al., 2011; Křístková, 2010, 2013).

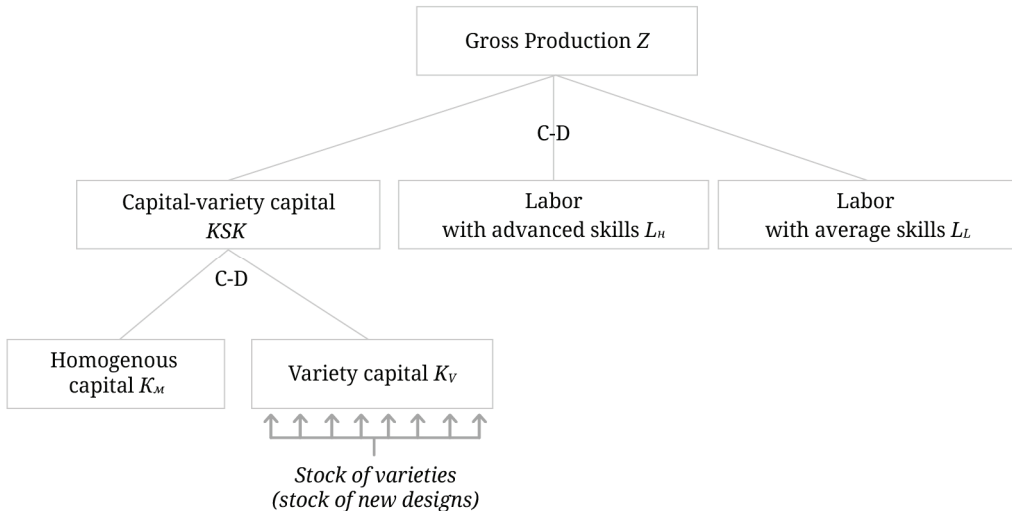


<그림 2-14> 방법론 설계 모식도

이들 산업 중 디자인 산업의 경우에는 노동과 공공 자본을 투입 요소로 활용하며, 최종재를 생산하는 산업 부문은 노동, 물적 자본, 그리고 중간재를 투입 요소로 고려한 생산함수를 가지게 된다. 그리고 중간재화를 생산하는 산업의 경우에는 디자인 산업에서

9) 본 연구에서는 연구개발(R&D) 산업을 디자인(혁신적 개념설계) 생산 산업으로서 고려했다.

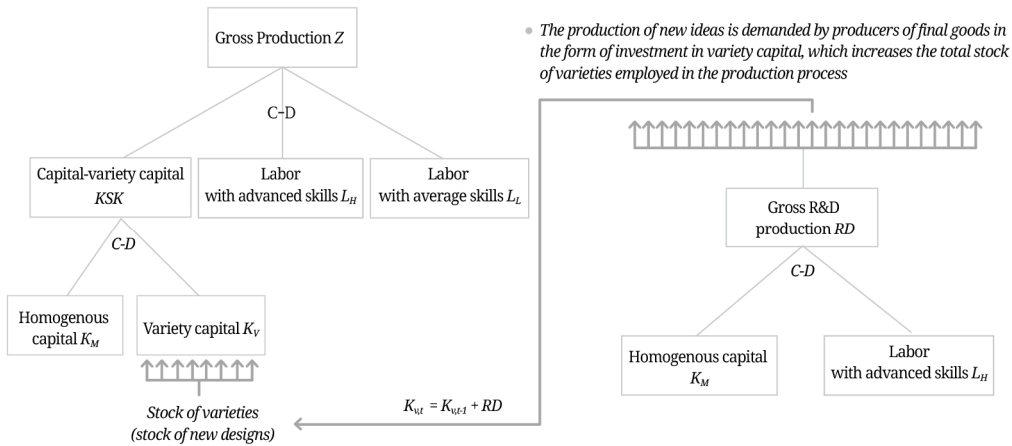
생산된 새로운 아이디어 및 설계도를 일정 금액의 비용을 지급하고 구매하여, 중간재화를 생산하게 된다. 이와 같은 산업 부문 고려는 Romer(1990)의 직관이 반영되어 있다고 할 수 있다. 그리고 여기에서 최종재(실행역량 기반) 산업의 경우, 기술혁신의 속도가 느리고 생산성이 낮은 산업으로 가정하고, 디자인(개념설계 역량 기반) 산업의 경우에는 기술혁신의 속도가 더욱 빠르고, 상대적으로 더욱 높은 수준의 기술 습득 및 혁신 및 학습역량을 가진 노동자들을 수요함과 동시에 생산성이 상대적으로 높은 산업으로 가정하고자 한다. 그에 따라, 디자인 산업에서 창출되는 새로운 디자인 및 설계도(blueprints)의 증가율에 따라 경제체제의 성장률이 결정되도록 모형 내에 반영하고자 하였다.



〈그림 2-15〉 최종재 생산업 생산함수 구조

이와 같이 고려된 산업 부문 구분을 바탕으로 경제체제 내 개인의 경우에는 서로 다른 능력을 지닌 노동자들(노동자들이 태어났을 때 서로 이질적인 능력을 지니게 되며, 능력은 [0, 1]의 단위 구간에서 균등분포(uniform distribution)를 따르는 확률변수라고 가정)가 있음을 가정하고자 하였다. 이들은 전 생애(청년기와 장/노년기로 묘사되는 총 2기로 구성된 생애를 가정)에 걸쳐, 교육/훈련 및 노동 공급과 관련한 선택에 직면하게 된다. 이와 같은 생애 주기 내 1기에 해당하는 청년기(adulthood) 시기 동안 노동자들은 교육에 대한 투자를 통해 추가적으로 고급(advanced) 및 특화된(specialized)

스킬 획득을 진행할 수 있다. 여기에서 상대적으로 높은 능력을 지니고 태어난 노동자(H-type workers)들은 청년기 동안 $\epsilon_e \in (0,1)$ 의 시간을 할애(투자)하여, 교육을 통한 추가적으로 고급(advanced) 및 특화된(specialized) 스킬 획득을 진행할 수 있다. 그에 반해, 태어날 때 상대적으로 낮은 능력을 지니고 태어난 노동자(L-type workers)들은 교육을 통한 스킬 획득을 진행하지 않는다고 가정한다(모형 내에서 δ 의 노동자들이 평균 수준의 인지 능력을 지니고 태어나고, $(1-\delta)$ 의 노동자들이 평균보다 높은 수준의 인지 능력을 지니고 태어남을 가정하고자 했다). 그에 따라, 해당 시기 동안의 교육을 통한 스킬 획득은 노동자의 기술 습득 및 혁신 능력을 증대하게 된다. 이때 노동자들의 기술 습득 능력에 이질성이 존재할 경우 능력이 낮은 노동자는 최종재(실행역량 기반) 산업에 비교우위가 있고 능력이 높은 노동자는 기술발전 속도가 빠른, 디자인(개념설계 역량 기반) 산업에 비교우위가 있게 된다.

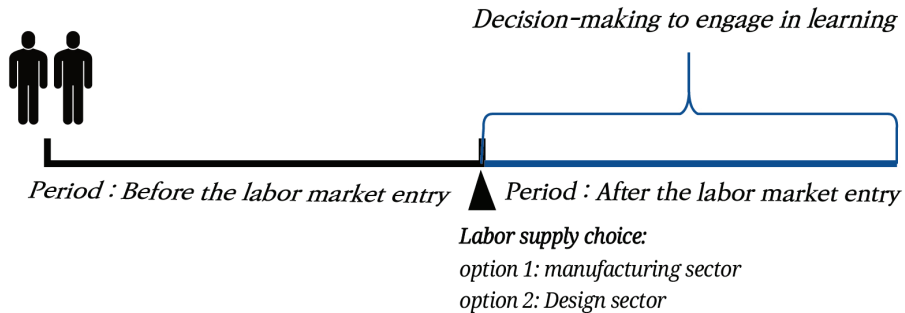


〈그림 2-16〉 최종재 생산 및 디자인 산업 생산함수 간 연계

그리고 능력의 이질성을 가진 개인들은 이후 1기 청년기 종료 시점에 노동 공급에 대한 의사결정을 하게 됨을 가정한다.¹⁰⁾ 즉, 노동자들은 산업 부문 중에서도 최종재 생산 부문과 디자인 산업 중 어느 산업으로 진입할지를 결정하게 된다. 여기에서는 상대적으

10) 경제 내 모든 개인의 수명은 동일하다고 가정하고, 각 개인의 생애는 10년 단위로 분할하여 단위기간으로 설정했다. 그리고 각 개인은 25세(1기)에 노동자로서 노동시장에 참여한 이후, 65세에 은퇴(4기)함을 가정함으로써 4기 동안 경제활동을 영위함을 가정했다.

로 높은 능력을 지니고 태어난 H-type의 노동자들이 교육에 대한 투자를 통한 스킬 획득으로 경제체제 내 다른 노동자들에 비해 비교우위를 가지게 되며, 이들은 디자인, 최종재 산업 모두 종사할 수 있다. 그에 반해 L-type 노동자들은 상대적으로 기술혁신의 정도가 낮은 최종재 산업에만 종사할 수 있다. 그에 따라 모형 내에서 경제성장을 결정짓는 중요한 요소 중 하나는 바로, 상대적으로 높은 기술 습득 및 혁신 능력을 보유한 노동자들이 얼마만큼 디자인 산업으로 유입되는가이다. 이때 창조적 학습역량 기반 디자인 산업으로 유입되는 노동자들은 각 산업에서 형성된 임금(wage) 및 고용환경에 대한 불확실성(uncertainty) 수준을 바탕으로, 최종재 산업과 디자인 산업, 두 산업에 대한 노동시장 진입을 결정하게 된다. 예컨대, 디자인 산업의 임금이 상대적으로 너무 낮게 형성이 되면, 디자인 산업으로의 노동 공급이 감소하게 되어 혁신 산업의 산출물이 상대적으로 감소하고, 부문 간 노동 이동 및 배분이 왜곡되어 경제체제 전반의 생산성이 정체되는 현상이 발생할 수 있다.



〈그림 2-17〉 개인의 노동시장 진입 및 학습 관련 의사결정 모델링 접근

더불어, 개념설계 기반 산업에 해당하는 디자인 산업으로의 노동시장 진입을 결정하는 데 있어서, 노동자들은 단순히 임금뿐만 아니라 창조적 작업에 따른 지적 자극과 즐거움과 같은 내적 동기(internal motivation)가 성취될 수 있는, 즉 창조적 시행착오를 장려하는 근무환경 역시도 중요하게 고려할 것이다(Lobel, 2013). 그에 따라 창조적 학습역량을 요구하는 디자인 산업으로 노동자들의 유입을 결정하는 데 있어서는 단순히 임금뿐만 아니라, 이들을 뒷받침하는 인센티브 구조, 근무환경, 조직문화 등으로 고용환경의 조건 혹은 불확실성 역시도 노동자들의 노동시장 유입 선택에서 중요한 요소로 작용하게 된다.

그에 따라 우선 Agénor and Canuto(2015) 연구를 참고하여 디자인 산업에서 획득하게 되는 임금 프리미엄(W_t^R/W_t^Y)이 학습을 위한 기회비용을 상쇄할 정도로 형성될 때, 노동자들이 인적자본 축적 및 학습역량 제고를 위한 학습활동을 진행하게 됨을 가정하고 모형 내 반영하였다. 그에 따라, 다음과 같은 $W_t^R/W_t^Y \geq 1/(1-\epsilon)$ 식에 의해 노동자들의 학습활동이 전개됨을 가정했다. 더 나아가, 앞에서 언급하였듯이 디자인 산업으로 노동자들의 유입을 결정하는 데 있어서 단순히 임금뿐만 아니라, 이들의 학습역량 제고 및 혁신활동을 뒷받침하는 제도적 요소(인센티브 구조, 근무환경, 조직문화 등)를 표현하는 파라미터인 ρ_R 를 포함하여 $\frac{(1-\epsilon)}{(1+\rho_R)} \cdot \frac{W_t^R}{W_t^Y} \geq 1$ 에 따라 노동자들의 경제활동을 위한 산업 선택이 이뤄짐을 가정해 모형에 반영했다. 그에 따라 ρ_R 파라미터의 값을 조정함으로써, 노동시장 내 개인의 학습과 역량개발을 위한 활동 참여를 뒷받침하는 제도적 여건(상황)을 정량화한 형태로 표현하여 모형에서 정책 시뮬레이션을 수행하고자 했다. 더 나아가 본 연구에서는 Yeo and Lee(2020) 등 주요 선행연구를 참고하여, 근로자 개개인들의 인적자본 축적을 위한 의사결정은 노동시장 내 임금 수준과 학습 지원 환경 등을 포함한 두 가지 요소에 의해 결정됨을 가정하고 모델링하였다. 그에 따라 $LS_{u,t} = f(EDU_t, \frac{(1-\epsilon)}{(1+\rho_R)} \cdot \frac{W_t^R}{W_t^Y}; \phi_1, \phi_2, \rho_E)$ 식을 따라 근로자들의 내생적인(endogenous) 학습활동 의사결정이 이뤄지는데, 경제체제 내 근로자 개인들의 학습과 직업훈련 투자 효율성을 대리하는 파라미터인 ρ_E 값을 변화시킴으로써, 학습 투자 효율성이 변화할 때의 상황(발전경로) 전망을 위한 정책 시뮬레이션 대상 변수로 설정했다. 이 같은 방법론적 접근을 바탕으로 하여, 개인들의 노동시장 내 학습을 통한 인적자본 축적 의사결정은 경제체제 내 학습활동을 지원 및 뒷받침하기 위한 제도적 환경 ρ_R 및 학습 투자 효율성 ρ_E 등에 의해 결정됨을 모형 내 반영하고자 했다.

2 학습역량 관점 국가발전경로 전망과 정책 실험과 시사점

본 연구에서는 정책 실험을 위한 기준안(Business As Usual; BAU) 시나리오 설정을 위해, 기준 연도인 2015년 산업연관표, 국세통계연보, 국민계정 통계, 연구개발활동조사보고서 등의 부수적 데이터를 활용하여 사회회계행렬을 구축하고 최종재 및 디자인 섹터 내 주요 모수설정을 위해 선행 연구인 Bye et al.(2009), Verbič et al.(2011), Křístková(2010, 2013) 연구에서 활용한 모수값을 차용했다. 그리고 개인의 의사결정 모형화 등을 위해 고용노동부의 노동시장 분석과 노동시장 분석보고서, 고용형태별 근로실태조사, 기업직업훈련 실태조사, 통계청의 경제활동인구 근로형태별 부가조사, 전국사업체조사, 경제활동인구조사, 그리고 직업능력개발원의 직업능력개발 통계집 등 부수 자료를 활용했다. 또한, 김기호(2011, 2005), Agénor and Canuto(2015, 2017) 연구, Jung and Thorbecke(2003)과 Ojha et al.(2013) 등 연구에서 활용한 모수값들을 차용했다. 더불어, 기준안 시나리오 설정을 위해 통계청의 장래인구추계 데이터를 활용하여 노동스톡의 장기 변화를 모형에 반영하고자 했다.

그리고 파일럿 분석을 위한 정책 시나리오는 다음과 같이 설계하였다. 1) SCN1 시나리오: 디자인 산업에 대한 연구개발(R&D) 지원금을 BAU 대비 1%p 증대하는 경우로 가정; 2) SCN2 시나리오: SCN1 시나리오에 추가로 노동시장 내 학습 지원 관련 파라미터 ρ_R 의 변화(BAU 대비 높은 수준으로서, 학습활동 제고를 위한 제도적 요소들이 왜곡된 상황 표현); 3) SCN3 시나리오: SCN2 시나리오에 추가로 학습 투자 효율성 ρ_E 의 변화(BAU 대비 높은 수준으로서, 학습 투자 효율성이 낮은 상황을 표현). 그에 따라 우리나라 혁신체제 내 인적자본 축적 및 학습활동 제고와 관련된 정형화된 사실들이 반영된 시나리오는 SCN3 시나리오라 판단하고 정책 실험을 수행하였다.¹¹⁾

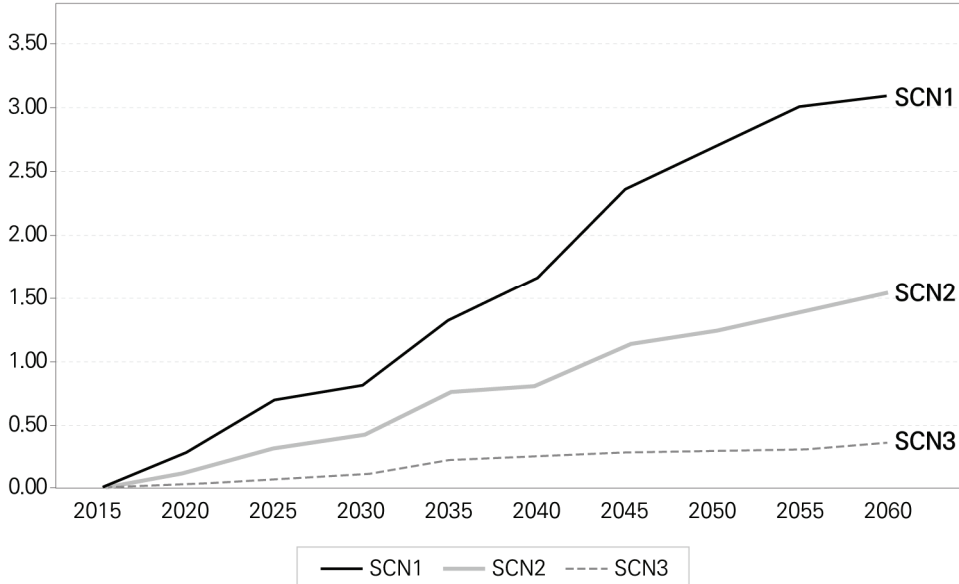
11) 이정동·여영준(2016) 연구에서는 1) 저량 아닌 유량 중심의 사고방식과 노동/교육 시장의 루틴, 2) 창조적 시행착오 축적에 대한 인센티브가 없는 노동시장 및 교육시스템의 구조적 문제점으로 인해, 새로운 개념설계 창출과 창조적 기술학습역량 기반의 혁신체제로 전환하는 데 있어서 우리나라가 구조적 한계를 지니고 있음을 강조한 바 있다. 이에 본 연구에서는 SCN3 시나리오를 우리나라 경제사회를 묘사하는 상황이라 판단하고자 한다.

〈표 2-1〉 정책 실험을 위한 분석 시나리오 설계

구분	R&D 자원액 변화	노동시장 여건 변화 ρ_R	학습 투자 효율성 변화 ρ_E
BAU 시나리오	변화 없음	변화 없음	변화 없음
SCN1 시나리오	BAU 대비 1%p 증대	변화 없음	변화 없음
SCN2 시나리오	BAU 대비 1%p 증대	BAU 대비 10% 증대	변화 없음
SCN3 시나리오	BAU 대비 1%p 증대	BAU 대비 10% 증대	BAU 대비 10% 증대

이 같은 정책 시나리오 설계를 바탕으로, 설계한 모형 기반 시뮬레이션을 한 결과를 살펴보면 시나리오별 GDP 변화는 아래 〈그림 2-18〉과 같이 정리할 수 있다. 해당 그림에서 확인할 수 있듯이, SCN1 시나리오와 같이 (학습을 통한) 디자인 산업(Design sector)으로의 진입을 유도하는, 노동시장의 제도적 환경이 이상적(최적)인 상황, 그리고 노동자들의 학습 과정에 있어서 비효율성이 발생하지 않는 상황에서 디자인 산업에 대한 지원 증대는 가장 성장촉진효과를 가져오는 것으로 확인된다. 이에 반해, SCN2 시나리오와 같이 (학습을 통한) 디자인 산업으로 진입을 유도하는, 노동시장의 제도적 환경이 제대로 형성되지 않는 경우(BAU 대비 비효율성 증대), 디자인 산업에 지원 증대는 SCN1 시나리오에 비해 성장효과가 낮음을 파악할 수 있다. 이는 학습을 통한 창조적 학습역량을 요구하는 개념설계 및 디자인 산업으로의 노동 유입이 상대적으로 낮음으로 인한 효과로 해석이 가능하다. 더 나아가 SCN3 시나리오와 같이 (학습을 통한) 디자인 산업으로의 진입을 유도하는, 노동시장의 제도적 환경이 제대로 형성되지 않는 경우(BAU 대비 비효율성 증대), 그리고 노동자들의 학습 과정에 있어서 비효율성이 존재 및 평생학습체제의 질적 저하가 이뤄지는 상황에서 성장효과는 가장 낮은 수준임을 파악할 수 있다. 이는 해당 시나리오에서 노동시장 내 개인의 학습역량 제고와 인적자원의 산업 간 재배치 측면에 있어서 비효율성이 가장 높게 형성되기 때문인 것으로 해석이 가능하다.

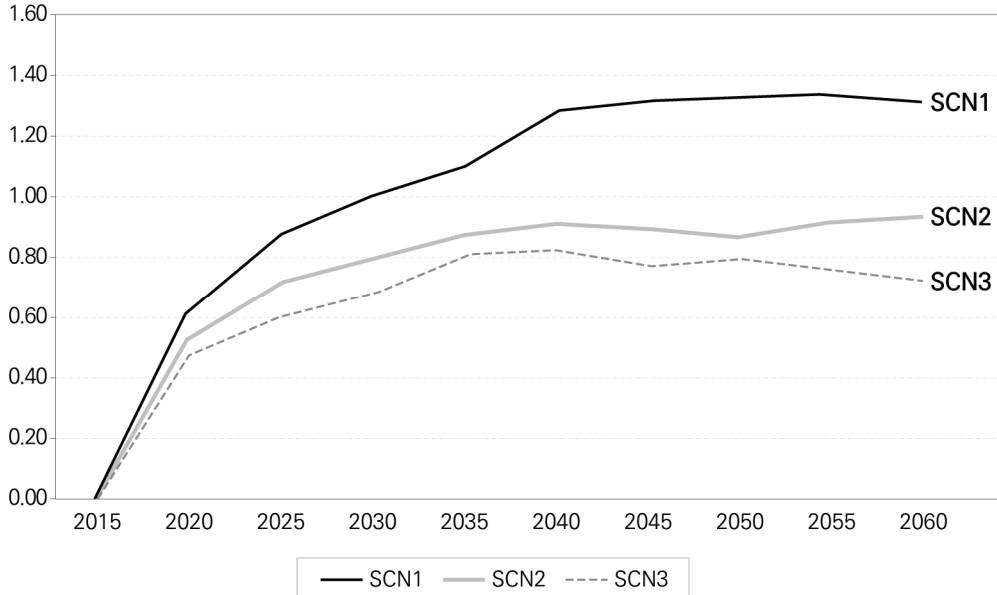
(단위: %)



〈그림 2-18〉 BAU 대비 설계 시나리오별 GDP 수준

이처럼 설계된 SCN1, SCN2, SCN3 시나리오의 성장효과는 경제체제 내 생산된 새로운 개념설계 및 디자인의 규모와 깊은 연관이 있음을 파악할 수 있다. 경제체제 내 학습역량 제고 및 창조적 학습역량을 축적한 개인 및 근로자들의 인적자본 축적이 촉진되고, 이들의 관련 산업으로의 유입이 촉진될 때 새로운 개념설계 축적 정도가 확대되어 고성장 균형(high-growth equilibrium)에 도달할 수 있게 됨을 〈그림 2-18〉과 〈그림 2-19〉의 주요 결과치를 통해 이해할 수 있다. 그리고 디자인 산업으로의 진입을 유도하는, 노동시장의 제도적 환경이 최적인 상황, 그리고 노동자들의 학습 과정에 있어서 비효율성이 발생하지 않는 상황에서 디자인 산업에 대한 R&D 지원 효과가 가장 높은 수준의 성장촉진효과를 가져오는 것으로 확인된다. 이를 통해, 장기 경제체제의 성장효과를 도모하려면 창조적 학습역량을 필요로 하는 디자인 산업의 규모 효과 증대와 함께 해당 산업으로의 노동력 배치 및 인적자본 축적 장려를 위한 노동시장 및 교육 시스템에 대한 혁신이 필요함을 이해할 수 있다.

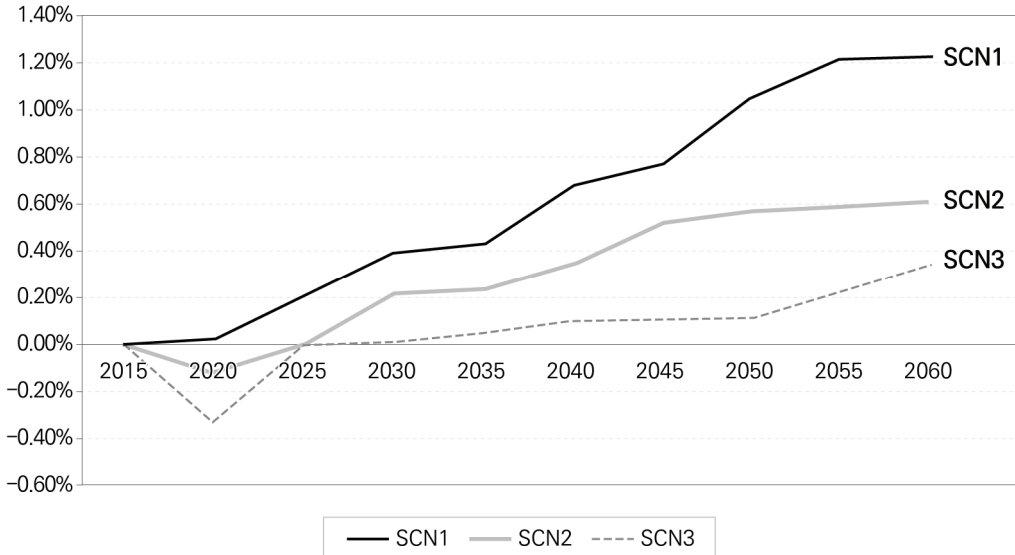
(단위: %)



〈그림 2-19〉 BAU 대비 설계 시나리오별 새로운 디자인(설계도) 생산 규모

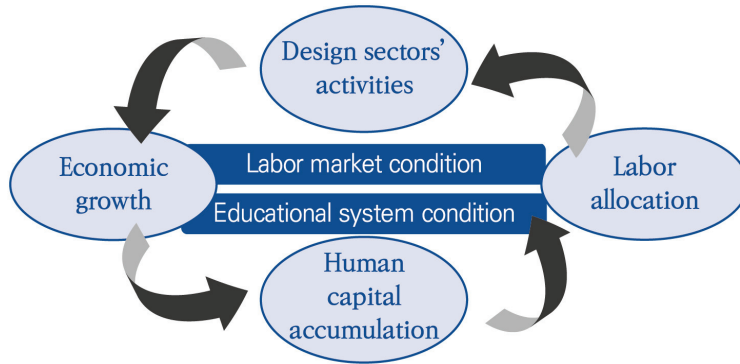
이처럼 간단한 정책 시뮬레이션을 수행함으로써, 본 연구에서는 장기 경제체제의 혁신 기반 성장 잠재력을 확대하려면 창조적 학습역량 및 창의적 시행착오를 축적한 인적 자본 육성과 축적(accumulation)과 효율적 이동/배분(allocation)이 중요함을 강조하고자 했다. 수집한 설명 증거 및 정형화된 사실을 바탕으로, 우리나라 혁신체제 내 국가 특수적인 제도적 요소 특성을 반영하고자 시도하였으며, 일반균형적 관점에서 1) 개인의 인적자본 축적을 위한 의사결정의 내생화, 2) 의사결정에 영향을 끼치는 노동시장 및 학습환경의 역할 반영, 3) 이를 통한 경제체제 내 노동 재배치/이동과 새롭게 창출되는 개념설계(디자인) 규모에 따른 경제성장효과 간 상호 관계가 반영된 모델을 제안하고자 했다.

(단위: %)



〈그림 2-20〉 BAU 대비 설계 시나리오별 디자인 산업으로의 노동자 유입 규모

국가와 기업 사이에 크고 꾸준한 성장 격차가 존재한다는 사실은 혁신 및 학습역량이 국경이나 기업 사이에서 자연스럽게 이동하지 않는다는 것을 암시한다. 이러한 사실들은 경제 정책 및 혁신 정책의 목표가 학습역량 형성과 학습의 파급효과를 창출할 수 있는 정책이나 경제체제 및 혁신시스템 구조를 만들어 내는 데 있음을 의미한다. 특히, 국가 간 성장 격차는 대부분 지식의 차이, 그리고 혁신 및 학습역량의 차이에서 비롯된다. Stiglitz and Greenwald(2014)가 언급하였듯이, 발전과 성장은 학습의 방법을 배우는 것, 학습을 유도하는 혁신체제 형성 과정을 포함한다. 이는 선진국과 개발도상국을 특정 짓는 것은 자원의 격차가 아니라 혁신 및 학습역량의 차이라는 것을 시사한다. 따라서 산업 및 혁신 정책은 이런 격차를 줄이는 것에 초점을 맞춰야 하며, 격차 줄이기는 곧 혁신역량, 학습역량의 전환 및 강화를 의미한다. 이는 더 큰 학습능력과 다른 산업 분야로의 파급효과를 통해 특정 산업과 기술혁신을 촉진하는 산업 및 혁신 정책의 중요한 목적 가운데 하나이다.



〈그림 2-21〉 본 연구의 주요 방법론적 접근과 주요 요소 간 관계

이처럼 우리나라의 상황을 생각해 보았을 때, Stiglitz and Greenwald (2014)의 주장은 아프다. 우리나라의 경우, 위에서 언급하였듯이 실행역량 중심의 혁신시스템적 특성을 바탕으로 ‘한강의 기적’이라고도 묘사되는, 전무후무한 압축 성장을 과거에 이뤄 낼 수 있었다. 그러나 불행하게도 2000년대 중반 이후 새로운 대기업이 탄생하지 않고, 투자율이 급속히 떨어지는 등 혁신의 동력이 약화되면서, 축적이 시작되던 일부 개념설계 역량이 쇠퇴하고 있다는 평가가 지배적이다. 실행역량 기반의 혁신체제에 기반하고 있다 보니, 개념설계 역량 구성의 핵심 요소라고 할 수 있는 “창의적 아키텍트”들의 육성과 이와 같은 창의적 인재들의 학습의 꾸준한 축적이 저해되는 제도적 요소들로 가득 차 있다. 계층 간 격차가 작고 불안감이 적을수록, 사회 안전망이 잘 갖춰져 있을수록 더 많은 학습이 발생할 수 있다. Stiglitz and Greenwald(2014)를 비롯하여 이정동 (2017)은 “새로운 개념설계와 고도화된 혁신을 창출하고자 하는 혁신활동에 대한 투자는 위험성이 있지만, 훌륭한 사회보장제도는 위험을 완화하기 때문에, 이와 같은 혁신체제 내 제도적 요소들이 구성되어 있는 국가 내 인재들은 위험을 감수하며 모험을 할 수 있다.”라고 지적한다.

거시적인 불안정성이 높으면 기업들은 위험을 더 회피하는 방향으로 움직인다. 불안정성은 자본에 대한 접근성을 악화시키고 자본의 비용을 높이며, 경험에 의한 학습 (learning by building) 인센티브가 상당히 줄어들게 된다. 따라서 궁극적으로 거시적인 불안정성은 평균적 수준의 생산성과 생산 구조에 영향을 주며, 이는 더 큰 혁신 및 학습 잠재력과 파급효과가 있는 산업이 혁신 및 학습 잠재력, 파급효과가 덜한 산업에

비해 더욱 불리하게 작용하게 된다. 개념설계 역량 기반의 혁신활동과 이와 같은 혁신 활동에서의 학습활동에 대한 투자는 위험성이 있지만 훌륭한 사회보장제도 및 사회적 자본의 건실성은 위험을 완화하기 때문에 개인들은 모험을 꾸준히 시도할 수 있다. 따라서 이 과정에서 경험적 학습(experimental learning 혹은 learning by building)이 축적될 수 있다. 반대로 불안감은 개념설계 역량 기반의 학습을 저해한다. 이는 불평등이 확대되고, 불안감은 커져 가고, 사회적 고립감이 커지는 우리 사회에 시사하는 바가 매우 크다.

이와 같이 개념설계 역량 기반의 학습활동에 대한 불안감이 큰, 우리나라의 혁신체제는 다가오는 기술혁신 물결 앞에서 방향을 못 잡은 채 우왕좌왕하고 있으며, 자칫 생존의 대열에서 도태될지 모른다는 불안감과 위기감 역시 팽배하다. 지속되는 장기 저성장 기조와 양질의 일자리 감소, 실업률 증가 등 불안한 경제상황과 함께 이 같은 불안감은 더욱 강화되고 있다. 고착화된 성장 정체에 직면하여, 정부는 급속한 기술혁신의 흐름을 주도하기는커녕 방향을 잡지 못하고 우왕좌왕하고 있다. 개념설계 역량의 축적을 통한 학습하는 혁신체제는 경제의 성장 및 발전을 도모하고, 더 나아가 삶의 질을 높인다. 하지만 우리나라는 아직 이와 같은 학습하는 사회의 분위기가 형성되어 있지 않은 듯하고, 정부 역시도 이를 위해 어떤 정책적 수단을 내놓아야 할지에 대한 명확한 로드맵과 해답을 내어놓고 있지 않다.

이러한 관점에서 본 연구는 혁신적 개념설계 역량을 갖춘 인재 육성과 인재 이동을 위해서는 교육체제, 근로환경, 인센티브 구조를 넘어 사회 문화적 제도환경, 산업 구조 및 기반, 그리고 정부의 산업 및 혁신 정책 등 혁신체제 내 다양한 제도적 요소들이 공진화(co-evolution)해야 함을 강조함으로써, 혁신체제 내 창의적 아키텍트를 중심으로 한, 혁신체제의 학습하는 분위기 형성을 위한 정책의 필요성을 제시하고자 했다. 창의적인 아키텍트 및 인적자원을 중심으로 새로운 혁신적 설루션과 개념설계가 끊임없이 창조되고, 새로운 아이디어가 스케일업 되는 과정이 역동적으로 발생하는, 변화가 많이 일어나는 역동적 사회에서는 학습에 대한 큰 수요가 있을 것이다.

이런 사회는 더 많은 학습능력을 보유한 사람들에게 보상함으로써 구성원들이 다양한 기술과 사고방식을 배우길 장려한다. 반면, 변화가 적은 경직되고 불안감과 불안정성이 팽배한 사회는 이런 기술과 지식 학습에 가치를 적게 부여함으로써 개인들이 이를

학습하는 데 충분한 인센티브를 주지 않을 것이다. 그 결과 사회는 변화하지 않고 그 상황에 고착화된다. 즉, 이는 자율과 재량이 부족한 일터 및 혁신현장과 이를 수행할 만한 역량이 부족한 노동자가 서로 영향을 미치며 나선형으로 저스킬 균형에 빠지는 상황이 지속되는 것이다. 학습순환사회에서는 시행착오를 수반하는 혁신활동에 대한 인센티브가 다양한 형태로 제공될 필요가 있다. 이를 바탕으로 창조적 학습역량 기반의 혁신체제를 구축할 때 비로소 우리나라는 성장 정체 현상을 극복할 것이다.

제3절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞에 제시된 세부 절에서의 국제비교 결과 우리나라 성인의 역량 수준은 개발과 활용 양 측면 모두에서 매우 낮은 수준인 것으로 확인된다. 역량 개발과 활용, 즉 공급과 수요는 상호 선순환 혹은 악순환을 할 수 있다. 학습사회에 대한 구상을 제도 간 상호보완성 혹은 시스템적으로 사고하고 고민해야 하는 이유도 여기에 있다. 이러한 시스템적 관점에서, 본 세부 연구에서는 우리나라 혁신체제의 발전경로를 학습역량 전환 관점에서 이해하고 바라보고자 시도했다. 그에 따라, 본 연구의 첫 번째 세부 연구(제2장)에서는 우리나라 성인의 역량을 진단하는 것을 넘어, 우리나라가 학습순환사회로 전환하는데 어떤 부문에 제도적 변화와 정책과제 이행이 필요한지를 파악하고자 했다. 특히, 여기에서는 우리나라 성인들의 역량 형성 및 활용과 관련한 어떠한 제도적 요소들이 혁신체제의 학습역량 전환을 도모하는 데 있어 구조적 한계를 지니고 있는지 파악하고자 한다. 그리고 우리나라 (역량 개발 및 활용 측면) 학습사회 루틴과 관련한 정형화된 사실을 반영한 경제모형을 개발·활용함으로써, 학습순환사회로 이행하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 했다.

이러한 관점에서, 제2장에서 분석 및 탐색한 주요 연구 결과를 바탕으로 학습순환사회를 구성하는 역량의 공급과 수요의 선순환 영역을 시스템적 관점으로 정리하면 아래 <그림 2-22>와 같이 나타낼 수 있다. 개인(역량 공급) 측면과 조직 및 기업(역량 수요) 측면을 구성하는 역량 개발 및 활용과 관련된 주요 변수들의 상호작용이 아래 <그림 2-22>와 같이 작동할 때, 역량 공급과 수요 간 선순환이 촉진될 수 있다. 이에 본 연구에서는 학습순환사회를 구성하는 주요 영역을 구성하는 주요 핵심 변수들을 중심으로 인과관계를 정리하여, 학습순환사회를 시스템적 관점으로 묘사하고자 했다. 이를 바탕으로 우리나라의 시스템적, 제도적 속성을 조망하고자 시도했다.

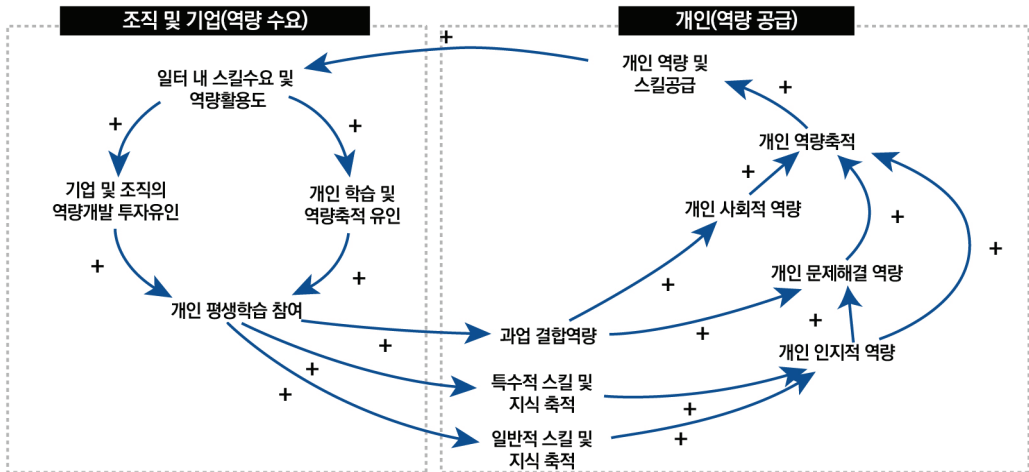
분석 결과, 제2장에서 탐색한 바와 같이 우리나라는 일터에서 스킬 수요, 혹은 역량 활용의 정도가 낮은 것으로 파악되며, 이는 개인 학습 및 역량 축적 유인 형성을 제한

하고 있는 상황이다. 이에 성인의 학습 수요를 제고하려면 무엇보다 앞서 지적인 공급 측면의 낮은 인지역량 개선과 함께 수요 측면에서 고스킬 일터로 전환하려는 노력이 동시에 요구된다고 볼 수 있다. 그리고 우리나라의 경우, 일반적 스킬뿐만 아니라 특수적 스킬의 축적 혹은 개발 역시 국제비교 관점에서 매우 낮은 수준인 것으로 확인된다. 이는 노동시장과 일터가 역량 축적의 기제로 제대로 작동하고 있지 않음을 방증한다. 그 예로, 우리나라의 경우 순환보직 시스템이 만연되어 있으며 기술자들의 기술적 경력경로를 보장하지 못하는 조직문화가 제너럴리스트(generalist)를 양성하는 데 특화된 시스템을 형성하고 있다(이정동·여영준, 2016). 이 같은 조직문화와 인사체계는 특수적 스킬 축적과 창조적 기술학습에 필수적으로 요구되는 지속적인 암묵지 및 시행착오 경험 축적을 저해하게 되어, 개인 인지적 역량과 문제해결 역량 형성을 제약하게 되는 것이다.

그에 따라 일터에서 스스로 판단하는 재량과 자율 역시 낮은 수준으로 형성되고 있다. 이를 바탕으로 자율과 재량이 부족한 일터와 이를 수행할 만한 역량이 부족한 노동자가 서로 영향을 미치며 나선형으로 저스킬 균형에 정체되어, 기술학습역량 전환이 효과적으로 이뤄지지 않고 있는 상황임을 이해할 수 있다. 즉, 자율과 재량을 인정하지 않는 위계적 조직문화에 기반하고 있는 우리나라 조직 및 기업의 특성으로 인해, 인적자본 활용은 위축되어 있으며 이는 개인의 역량 축적 및 학습에 대한 유인을 제약하는 것이다. 더불어 개인 간 상호신뢰가 부족해 인적자본 간의 협력도 없고, 협력이 설사 있더라도 다양성이 인정되지 않아 인적자본 간에 시너지가 발생하지 않는다고 볼 수 있다. 일터에서의 최종 성과는 결국 집단 성과의 형태로 나타나는바, 이러한 낮은 협력 수준은 조직 전체의 낮은 생산성과도 직결될 것이다. 한국의 조직문화가 ‘각자도생의 외로운 경쟁’을 부추기고 있고, 이는 구성원 간 협력 부족으로 나타나는 것이다. 우리나라 성인의 일터에서 협력 수준이 다른 OECD 국가에 비해 매우 취약하다는 것 역시 학습 순환사회, 혹은 학습사회에 부정적 영향으로 작용할 것이다.

그에 따라 제2장에서 분석한 주요 내용은 우리나라 경제사회 및 혁신체제에서 일터 내 스킬 수요 및 역량 활용도의 낮은 수준으로 인해 개인 학습 및 역량 축적 유인이 정체되고 있으며, 이는 개인 평생학습 및 역량 개발을 위한 활동 참여를 저해하는 순환고리를 형성하게 됨을 시사한다. 그리고 개인 학습 참여를 통한 과업 결합역량 및 (특수적, 일반적) 스킬 및 지식 축적에서도 일터 내 협력문화 및 조직문화 등에 영향을 받아,

개인 문제해결 역량과 사회적 역량 축적이 제대로 이뤄지지 못하는 순환고리를 형성하는 것으로 파악된다. 이 같은 개인 역량 축적 저하에 따른 역량 및 스킬 공급의 양적, 질적 감소(퇴화)는 다시 일터 내 스킬 수요 및 역량 활용도 저하로 이어져, 우리나라 조직 및 기업을 넘어 산업 전반에 있어서 저스킬 균형에 빠지도록 함으로써 기술학습역량의 전환이 제대로 이뤄지지 못하는 순환고리 구조를 형성함을 이해할 수 있다(〈그림 2-22〉 참고). 그에 따라 학습순환사회를 구성하는 역량의 공급과 수요의 선순환 영역에서 주요 정책문제를 효율적으로 해결할 수 있는 개입 지점과 위치 등을 고려하여 정책 대안을 탐색하면 〈그림 2-23〉과 같이 정리해 제시할 수 있다.



〈그림 2-22〉 학습순환사회를 구성하는 역량 공급과 수요의 선순환 영역 인과지도

이에 본 연구에서 집중하는 핵심 정책과제는 조직문화, 조직 인센티브 체계와 일하는 방식에서 자율, 재량, 그리고 상호신뢰가 보다 강조되는 일터혁신 지원이라고 볼 수 있다. 특히, 청년 세대는 양질의 일자리가 부족하고, 위계적 조직문화에서 자신의 능력을 스스로의 판단하에 마음껏 펼칠 기회가 절대적으로 부족하다. 이러한 상황에서는 스킬 축적의 동기 역시 제약된다. 이를 해소하기 위한 자율과 재량을 노동관행으로 도입하는 일터혁신 정책이 반드시 함께 추진되어야 한다. 위계적인 조직에서는 소수의 핵심 인력만 숙련이 필요하지만 자율과 재량의 조직에서는 스스로 의사결정을 하기 위해 모두의 역량 강화가 필요하다. 그리고 외재적 보상뿐만 아니라 내재적 동기부여를 풍부하게 제공하는 조직문화 및 인센티브 체계를 마련함으로써, 보다 많은 자율과 의사결정 권한을

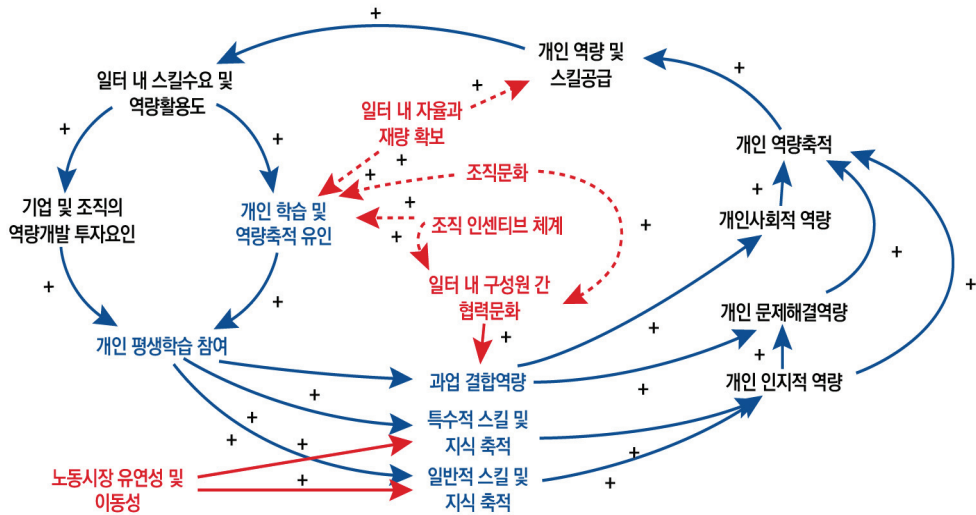
주는 일자리를 확대할 필요가 있다. 또한, 창조적 기술학습에 필요한 주요 지식 및 스킬이 지속적으로 축적되어, 시행착오 경험을 바탕으로 한 스케일업 역량이 혁신체제 내 확대될 수 있도록 노동시장의 경직성을 보다 해소하고 노동시장 내 규범을 재구조화할 필요가 있다.

이처럼 학습순환사회에서는 앞서 언급한 바와 같이, 역량 및 경력개발 주도권은 개인이 소유하게 되며 개인을 혁신활동을 통한 가치창출 주체로서 인식할 필요가 있다. 이에 창조적이고 주도적인 학습을 바탕으로 한 다양한 경력 계획 설계가 가능하도록 조직, 기업 문화, 교육훈련시스템 및 혁신환경의 변화가 뒷받침될 필요가 있다. 그리고 선형적 학습사회와 다르게, 학습순환사회에서는 암묵적 지식에 기반한 학습역량이 강조되며 노동시장과 일터가 역량 축적 및 학습역량 제고를 위한 기제로 제대로 작동할 필요가 있다. 이를 바탕으로 혁신 주체들의 역량 개발과 활용이 상호 영향을 끼치며 상승의 나선형으로 나가도록 함으로써, 혁신 잠재력을 극대화할 필요가 있다.

그리고 학습순환사회에서는 혁신적 시도가 분산화되고 학습활동의 로컬화가 더욱 진전되는 모습으로 전개될 가능성이 높다. 향후 우리나라 혁신체제가 기반해야 할 발전적·창조적 기술학습역량 강화 단계에서는 기술개발 수준이 매우 복잡해지고 불확실성이 매우 높아지게 된다. 이에 특정 부문에 의해 기술혁신 및 학습이 추동될 수 없으며, 다양화된 혁신 주체에 의한 학습활동이 강조된다(여영준 외, 2019). 더불어 혁신생태계 내 다양한 혁신 주체들의 학습활동에 따른 파급효과를 경제체제 전반에 효과적으로 전달하고, 이를 바탕으로 생산성 증대 및 성장 잠재력 확충을 이뤄 내기 위해서는, 혁신 주체 간 네트워크 및 협업을 바탕으로 한 지식(기술) 교류 및 학습 경험 공유가 특히 중요하다. 이에 사전적으로 승자를 뽑는 방식인 전통적 정책에서 전환하여 혁신적 시도가 분산화되고, 그에 따른 학습활동의 로컬화가 확대될 필요가 있다. 이러한 혁신 및 학습역량 구축으로 경제체제 내 외부효과 창출에 의한 환류효과(feedback effects) 증대를 이뤄 낼 필요가 있다. 그에 따라 건전한 혁신생태계 구축과 니치(niche) 시장에서 활발한 혁신 자양분을 키워 나갈 수 있도록 다양한 학습활동에 의한 역량 개발 및 활용이 확대될 필요가 있다.

이상 언급된 전략을 이행하고 학습사회로 나아가기 위해서는, 성인의 역량 개발과 활용 강화를 위한 종합적 거버넌스 구축이 무엇보다 필요하다고 볼 수 있다. 본 세부 절

에서 계속 강조하는 것처럼 성인기 역량 개발 정책(공급 정책)과 역량 활용 정책(수요 정책)은 상호 밀접한 관련이 있다. 개발 정책에서 ‘포괄적 직업’을 강조한 것은 사실상 테일러주의적 노동이 아닌 생산과정의 맥락을 이해하고 스스로 의사결정을 할 수 있는 자율과 재량의 노동자가 되기 위한 역량 개발을 강조한 것이다. 한편, 자율과 재량의 일터에서는 역량 있는 노동자가 필요하고, 동시에 역량 있는 노동자가 되기 위해서는 자율과 재량의 일터가 필요하다. 따라서 새로운 역량 개발을 위한 교육훈련 공급시스템과 일터혁신을 하나의 전달체계로 통합하여 정책을 전달할 수 있는 종합적 거버넌스 구축이 필요하다고 볼 수 있다.



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

〈그림 2-23〉 학습순환사회를 구성하는 역량 공급과 수요의 선순환 영역 정책지렛대

이처럼, 본 세부연구에서는 개인 역량개발 및 활용 관점에서 우리나라 혁신체제의 주요 정책문제가 무엇인지, 그리고 이에 따른 우리나라 성인 개개인의 역량 수준이 어떠한지 다각도로 탐색하고자 시도했다. 이에, 시스템적 관점으로 학습순환사회를 구성하는 역량공급과 수요 간 상호작용을 이해하고, 이를 구성하는 주요 요소(변수) 간 상호관계를 파악함으로써, 주요 정책문제를 거시적으로 도출하고자 시도했다. 이를 통해, 우리나라는 일터에서 낮은 스킬 수요, 혹은 역량활용 정도가 낮은 저숙련 일터 조건을 지

니고 있는 것으로 파악되며, 이는 개인학습 및 역량축적 유인 형성을 제한하고 있는 것으로 이해할 수 있었다. 역량개발과 활용 간 상호작용이 촉진되어 고속런 균형으로 이행이 촉진되기보다는, 저속런 균형상태가 지속적으로 강화되는 순환고리가 형성되어 있음을 분석을 통해 파악할 수 있었다. 그에 따라, 개인 역량축적 저하에 따른 개인 역량 및 스킬 공급의 양적, 질적 감소(퇴화)는 다시 일터 내 스킬수요 및 역량활용도 저하로 이어져, 우리나라 조직 및 기업을 넘어 산업 전반에 있어서 저속런 균형에 빠지도록 함을 이해할 수 있었다. 이에, 다음 세부 연구(3장)에서는 이 같은 역량개발 및 활용 측면 정책문제 심화를 일으키는 기저요인(메커니즘) 탐색을 위해, 학습사회를 구성하는 주요 부문(직업능력개발, 일학습병행, 고등교육기관, 중장년층, 지역학습)의 정책현황을 살펴보고, 정책문제를 탐색하고자 한다. 이를 바탕으로, 우리나라 학습사회를 시스템적 관점으로 묘사하고, 학습순환사회로의 전환을 위한 전략들을 종합적이고 구조화된 형태로 제시하고자 한다.

제3장

시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습사회 구조 진단과 정책과제 도출

- 제1절 우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 직업능력개발 현황
분석과 정책문제 탐색
- 제2절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 일학습병행 현황 분석과
정책문제 탐색
- 제3절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 고등교육기관 현황 분석과
정책문제 탐색
- 제4절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 중·장년층 현황 분석과
정책문제 탐색
- 제5절 우리나라 성인 역량 개발을 위한 지역 거버넌스 현황 분석과
정책문제 탐색

제 1 절

우리나라 성인 역량 및 경력개발을 위한 직업능력개발 현황 분석과 정책문제 탐색

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지식과 정보의 증대, 글로벌화, 테크놀로지의 발전, 조직 구조 및 고용 관계의 변화, 업무의 세분화와 전문화 등은 현대인들이 경력을 바라보는 관점에 영향을 준다. 과거에는 고용의 안정성, 조직에 대한 헌신과 직무 성과에 기초한 객관적 보상, 조직 내에서의 수직 이동 등에 많은 이들이 관심을 기울였지만, 근래 사람들은 상기한 요소 외에도 일과 삶의 균형, 학습과 발전, 인적 네트워크의 확대, 자율성, 미래 삶에 대한 기대, 사회 기여 등 다양한 자신의 가치와 신념에 기초한 심리적, 주관적인 성취감을 얻고자 노력한다(김대영·이민영, 2018; Mayrhofer, Briscoe, and Hall, 2012; Nicholson, 1996). 이를 위해 현대인들은 직무, 조직을 이동하고, 심지어 직업을 바꾸는 일도 점차 늘었다. 이 과정에서 사람들은 지속적인 학습을 통해 능력을 개발하고 불확실성이 높은 환경에서 유연하게 적응할 것을 요구받게 되었다(배을규, 2009). 그리고 과거 ‘한 개인의 생애 과정 전반에 걸친 일 관련 경험의 일정한 패턴’(Greenhaus, Callanan, and Godshalk, 2000)으로 정의되던 경력은 때로는 예측이 어렵고, 불연속적인 것으로 변모하기도 하였다.

경력 및 역량 개발은 대중들에게 인간의 경력(역량)을 발전시켜 나가는 활동으로 흔히 인식되고 있다. 위와 같은 환경의 변화는 경력(역량)개발에 있어 개인의 자율성과 주도성을 강조하지만, 자칫 이것이 경력개발은 조직이 아닌 개인의 책임지는 것임을 의미하는 것이라 오해해서는 안 된다. 앞선 세부 장에서도 언급하였지만, 교육훈련시스템에서 자율과 재량으로 의사판단을 할 수 있는 역량을 길러 주고(스킬 및 역량 공급), 동시에 일터의 작업조직, 직무설계, 생산과정, 조직문화 차원에서도 협력을 강화하고 수평적 의사결정이 가능하도록 하여(스킬 및 역량 수요) 스킬의 공급과 수요가 선순환하도록 할 필요가 있기 때문이다. 즉, 성인의 경력 및 역량 개발은 조직과 개인이 함께 적극적으로 상호 협력해야 그 목적과 성과를 이룰 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 Hall(2002)은 조직 구성원의 효과적 경력 및 역량 개발을 위해 조직은 경력 관련 정보, 경력 코칭과 상담, 구성원의 능력 측정을 위한 테크놀로지 등이 통합된 경력 서비스를

제공하고, 구성원에게 도전적인 업무 수행 기회와 대인관계 형성을 위한 개입 활동을 제시해야 함을 강조한다.

성인 역량 개발에 대한 관심이 증폭되면서 우리나라 직업능력개발 정책도 개인별 인적자원개발(HRD) 진단 서비스 및 학습 이력 관리, 커리어 진단 기반 컨설팅, 중소기업 재직자 장기훈련 촉진, 신중년 특화훈련 및 경력 활용 기회 확충, 전직 지원 활성화 기반 조성, 고용 서비스와 직업훈련의 연계 강화, 국민평생직업능력개발계좌제 도입 등을 중요 추진 과제로 설정하였다(관계부처합동, 2017). 그리고 직업능력개발사업도 직업훈련 일변도에서 직무 전환에 대비하기 위한 훈련과 각종 지원 서비스(산업 전환 공동훈련센터)를 제공하고, 지역과 산업의 요구에 부응하기 위한 노력(지역·산업 맞춤형 훈련), 초기 경력자들의 능력개발을 도모(산업계 주도 청년 맞춤형 훈련, 일학습병행), 개인 생애 전반의 역량 개발을 지원(국민내일배움카드), 산업환경 변화에 대응한 신기술 인재 육성 지원(K-Digital Training), 중·장년들의 디지털 능력개발(K-Digital 기초역량훈련), 중기 경력자 대상 경력설계 컨설팅(중·장년 새 출발 카운슬링), 프리랜서, 자영업자 등의 능력개발 지원(고용보험 미적용자 등 능력개발 지원), 비정규직, 실업자 등 취약계층의 일자리 이동 지원(직업훈련 생계비 대부) 등 생애 경력개발 관점을 포함하는 정책 사업들로 조금씩 변화해 왔다. 다음의 <표 3-1>은 2022년 기준 직업능력개발사업 체계를 제시한 것이다.

<표 3-1> 우리나라 직업능력개발사업 체계 현황(2022년 기준)

구분		개별 사업	
민간 훈련	사업주	<ul style="list-style-type: none"> 사업주 직업훈련 지원 국가인적자원개발 컨소시엄(대중소상생형, 전략형, 미래 유망 분야 맞춤형 포함) 산업계 주도 청년 맞춤형 훈련 일학습병행 	<ul style="list-style-type: none"> 지역·산업 맞춤형 훈련 산업 전환 공동훈련센터
	개인	<ul style="list-style-type: none"> 국민내일배움카드[디지털 핵심 실무인재 양성훈련(K-Digital Training), 일반고 특화 훈련, K-Digital 기초역량훈련, 중·장년 새 출발 카운슬링, 국가기간·전략산업 직종훈련(기업 맞춤형 포함), 산업 구조 변화 대응 등 특화훈련] 고용보험 미적용자 등 능력개발 지원 	
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 미래 유망 분야 고졸 인력양성 K-Digital platform 	<ul style="list-style-type: none"> 직업훈련 생계비 대부
공공 훈련		<ul style="list-style-type: none"> 다가능 기술자 양성훈련 기능장, 하이테크 과정 등 	<ul style="list-style-type: none"> 전문 기술(기능사) 양성훈련
기업 지원		<ul style="list-style-type: none"> 중소기업 학습조직화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 사업주 자격 검정 지원

한편, 직업능력개발 정책이 국민들의 경력개발에 관심을 기울이며 관련 사업들이 변모하고 있긴 하지만, 하위 사업들은 여전히 비교적 짧은 기간 또는 일회성의 교육훈련에 큰 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 물론 이러한 교육훈련의 경험이 또 다른 일터 학습의 기회와 근로자의 경력개발을 촉진하는 계기(Choi and Jacobs, 2011)가 되기도 하지만, 개인 차원의 경력 계획과 조직 차원의 경력 관리가 함께 이루어질 때 그 효과가 더욱 배가될 수 있을 것이다. 이에 본 세부 절에서는 직업능력개발 정책 사업의 주요 현황을 구체적으로 살펴보고, 우리나라 직업능력개발 정책 사업에서 고려해야 할 사항들을 제안하고자 한다.

1 우리나라 직업능력개발사업의 현황 분석과 시사점

학습순환사회로 발돋움하기 위해서는 노동시장에서 충분한 교육훈련이 이루어져야 한다. 이에 한국갤럽(2021)에서 실시한 기업직업훈련 실태조사에 따르면, 300인 미만 기업의 경우 43.1%, 300인 이상 기업의 경우 70.6%가 2020년에 재직근로자를 대상으로 교육훈련을 시행한 것으로 확인된다. 채용예정자나 구직자를 대상으로 한 기업훈련은 300인 미만의 경우 7.4%, 300인 이상 기업의 경우 33.8%가 시행한 것으로 집계되었다(〈표 3-2〉 참고).¹²⁾

우리나라 기업의 교육훈련에서 특기할 만한 점은 기업이 교육훈련을 시행하는 비율이 교육훈련의 대상에 관계없이 기업의 규모와 상관관계를 갖는다는 점이다. 〈표 3-2〉에서 확인되듯이 기업의 규모가 클수록 교육훈련을 시행하는 비율이 높았다. 예를 들어 30인 미만 기업에서 재직근로자를 대상으로 교육훈련을 시행하는 비율은 40.4%에 불과했으나, 1,000인 이상 기업에서 재직근로자 대상의 교육훈련을 시행하는 비율은 82.4%에 이르렀다.

12) 해당 수치는 4,500개의 표본 기업의 결과를 모수 전체에 대한 추정치로 제시한 결과이다(한국갤럽, 2021).

〈표 3-2〉 기업의 교육훈련 시행 여부

(단위: 개소, %, 명, 시간, 천원)

		재직근로자 대상		채용예정자 및 구직자 대상				
		사례 수	비율 (%)	사례 수	비율 (%)	참여한 훈련생 수(평균)	1인당 훈련 시간	1인당 훈련 비용
전체	18년 기준	67,359	42.4	8,052	5.1	14	23.9	138
	19년 기준	61,099	43.7	11,063	7.9	21	12.1	118
	300인 미만	59,040	43.1	10,077	7.4	9	11.1	101
	10~29인	36,943	40.4	5,292	5.8	5	9.0	75
	30~99인	17,036	45.6	3,223	8.6	7	11.0	117
	100~299인	5,061	62.2	1,562	19.2	25	18.6	154
	300인 이상	2,059	70.6	986	33.8	144	22.3	297
	300~499인	954	67.2	404	28.4	50	17.0	232
	500~999인	635	68.5	337	36.3	87	12.5	148
	1,000인 이상	470	82.4	245	42.9	378	44.4	609

자료: 한국갤럽(2021)

기업의 교육훈련 시행과 유사하게, 재직근로자에게 자기계발을 지원하는 수준 또한 기업의 규모에 영향을 받는 것으로 확인된다. 한국갤럽(2021)의 조사에 따르면, 300인 미만 기업에서 재직근로자의 자기계발을 지원하는 비율은 15.6%에 불과했지만, 300인 이상 기업에서의 지원 비율은 41.9%에 이르는 것으로 확인되며, 이를 기업 규모별로 세분화했을 때 그 차이는 더욱 두드러지는 것으로 확인된다(〈표 3-3〉 참고).

〈표 3-3〉 재직근로자 자기계발 지원 여부

(단위: 개소, %)

규모		근로자 자기계발 지원함		근로자 자기계발 지원 안 함	
		n	%	n	%
전체	18년 기준	21,911	13.8	137,135	86.2
	19년 기준	22,550	16.1	117,378	83.9
	300인 미만	21,327	15.6	115,684	84.4
	10~29인	11,947	13.1	79,578	86.9
	30~99인	6,895	18.5	30,449	81.5
	100~299인	2,485	30.5	5,657	69.5
	300인 이상	1,223	41.9	1,694	58.1
	300~499인	437	30.8	982	69.2
	500~999인	371	40.1	556	59.9
	1,000인 이상	415	72.7	156	27.3

자료: 한국갤럽(2021)

주1) 응답base: 4,500개사 기준

주2) 규모(6개 중)와 숙련 부족으로 발생하는 문제점 해소 노력의 독립성 검정 $\chi^2 = 127.347^{***}$, $df = 5$, $p = .000$

주3) * = $p < .05$, ** = $p < .01$, *** = $p < .001$

상기 제시한 〈표 3-2〉와 〈표 3-3〉에서 확인되는 것처럼, 기업의 규모가 클수록 재직 근로자 혹은 채용예정자 등에게 더욱 안정적인 학습 기회를 제공하는 것이 확인된다. 이는 달리 말하면 큰 규모의 기업에 다니는 노동자일수록 자기계발의 기회가 더 풍부함을 의미하며, 이는 곧 현재의 일자리의 질이 미래의 일자리의 질에도 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 이에 정부는 직업능력개발 지원 사업을 통해 중소기업의 노동자도 동등한 교육훈련 기회를 부여받을 수 있도록 지원하고 있다. 앞서 제시한 〈표 3-1〉은 고용노동부가 지원하는 직업능력개발사업의 체계를 보여 주고 있다.¹³⁾ 직업능력개발사업은 기업이나 개인의 자발적 참여를 통해 이루어지는 민간 훈련과 고용노동부 산하의 공공조직에서 제공하는 공공 훈련으로 구분된다. 민간 훈련은 다시 사업주 훈련과 개인 훈련으로 구분된다. 사업주 훈련은 기업이 직업능력개발사업에 참여하여 직접 훈련을

13) 고용노동부는 부처별로 무분별하게 지원되던 국가인적자원개발사업을 2013년에 통합하여 담당할 부처로, 현재까지도 가장 큰 규모의 국가적 인력양성을 담당하는 부처이다(고혜원 외, 2013). 이에 본고는 고용노동부의 부처 사업을 중심으로 인력양성사업(직업능력개발사업)에 대한 논의에 주목하고자 한다.

시행하거나, 혹은 훈련을 지원하는 공동훈련센터의 지원을 받아 재직자나 채용예정자 등을 훈련시키는 제도라는 점에서, 기업의 훈련 및 학습에 대한 의지가 중요하다. 그 반면 개인 훈련은 개인이 재직 여부에 관계없이 자발적으로 자신이 원하는 교육훈련 및 학습 기회를 제공받을 수 있는 제도라는 차이점이 있다. 다만 최근 개인 훈련으로 구분되는 ‘디지털 핵심 실무인재 양성훈련’이나 ‘국가기간·전략산업 직종훈련’에도 기업의 역할이 요구됨에 따라, 그 구분은 점차 모호해지고 있다.

이처럼 직업능력개발사업은 사업주 훈련의 경우 기업이 자체적으로 지원할 수도 있고, 공동훈련센터와 같은 위탁기관의 지원을 받아 시행할 수도 있다. 공동훈련센터는 독립적으로 훈련을 시행할 역량이 부족한 기업의 훈련을 지원하는 위탁기관으로, 공동훈련센터로 선정되기 위한 요건은 「국가기간직업능력개발센터운영규정」에서 규정하고 있으며 <표 3-4>와 같다. 개인 훈련의 경우는 훈련을 원하는 이는 훈련기관에서 훈련을 받는다. 훈련기관 또한 위탁기관으로, 「국민평생직업능력개발법 시행령」에서 <표 3-5>와 같이 규정하고 있다.

<표 3-4> 공동훈련센터의 요건

<p>국가기간직업능력개발센터운영규정 제4조(공동훈련센터의 요건)</p> <p>① 공단은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업, 사업주단체 등을 대상으로 공동훈련센터를 선정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「고용보험법」 제8조 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 제5조에 따라 고용보험에 가입된 기업 2. 사업주단체 또는 그 연합체 3. 「고등교육법」 제4조에 따라 인가를 받은 학교, 「평생교육법」 제31조부터 제33조까지의 규정에 따른 대학 형태의 평생교육시설 및 「근로자직업능력개발법」 제39조에 따른 기능대학 4. 「초·중등교육법 시행령」 제76조의2 제3호에 따른 특성화고등학교 5. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 6. 공공성과 전문성을 갖춘 우수한 교육훈련기관으로 지방자치단체의 추천을 받은 기관(비영리기관으로 제5조 제2항 제3호에 따른 지역 공동훈련센터에 한한다.) 7. 그 밖에 관계 중앙행정기관의 장의 추천을 받은 기관 <p>② 컨소시엄 사업을 실시하려는 자는 30개 이상의 기업과 컨소시엄 사업에 관한 협약을 체결하여야 한다. 다만, 공단은 관계 중앙행정기관의 장 또는 고용노동부장관이 요청하는 경우 컨소시엄 사업을 실시하려는 자가 30개 미만의 기업과 컨소시엄 사업에 관한 협약을 체결한 경우에도 공동훈련센터로 선정·지원할 수 있다.</p> <p>③ 공동훈련센터가 제2항에 따른 협약을 체결하는 경우에는 수탁·위탁거래 관계에 있지 않은 기업과도 협약을 체결하도록 노력하여야 한다.</p> <p>자료: 법제처 국가법령정보센터</p>
--

〈표 3-5〉 훈련기관의 요건

국민평생직업능력개발법 시행령 제12조(직업능력개발훈련을 위탁받을 수 있는 기관)
 법 제16조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호와 같다.

1. 직업능력개발훈련시설
2. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
3. 「평생교육법」에 따라 인가·등록·신고 또는 보고된 평생교육시설
4. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조의2 제1항 제2호에 따른 평생직업교육학원
5. 그 밖에 법 제12조 또는 법 제15조에 따른 직업능력개발훈련을 위탁하여 실시하려는 기관의 장이 그 직업능력개발훈련을 실시할 능력이 있다고 인정하는 시설 또는 기관

자료: 법제처 국가법령정보센터

기업과 개인이 자발적으로 참여하는 것이 직업능력개발사업의 기본 전제인 만큼, 노동시장의 수요에 맞는 훈련이 적절히 공급되어야 한다. 이에 정부는 산업별, 지역별로 인적자원개발위원회를 설치하여 거버넌스를 구축하여 운영하고 있다. 인적자원개발위원회는 고용노동부 고시인 「인적자원개발위원회 운영규정」에 의해 설치되었고, 고용노동부장관이 한국산업인력공단에 인적자원개발위원회의 평가를 위임하였다.

산업별 인적자원개발위원회(Industrial Skills Council)는 「인적자원개발위원회 운영규정」 제4조에 의해 설립되었다. 산업별 인적자원개발위원회는 해당 법령에 따라 산업별 인력수급조사 및 실태 분석, 국가직무능력표준(NCS) 및 자격제도 등 산업별 인적자원개발의 표준 마련 및 보완, NCS의 기업별 활용·확산 컨설팅, 일학습병행제 프로그램 등 기업별·직종별 맞춤형 인력양성 프로그램 개발 및 보완을 시행하도록 공식적인 기능을 부여받았다. 산업별 인적자원개발위원회의 구성 현황은 〈표 3-6〉과 같다. 위원회는 NCS 분류 기준에 따라 각자 담당하는 업종이 정해져 있고, 사업주단체에 설치되는 형태로 구성되어 있다.

〈표 3-6〉 산업별 인적자원개발위원회 구성 현황

위원회명	설치기관	연관 NCS 분류체계	
		대분류	중분류
정보기술산업 인적자원개발위원회	한국소프트웨어산업협회	20. 정보통신	01. 정보기술
경영·회계·사무 인적자원개발위원회	대한상공회의소	02. 경영·회계·사무	01. 기획사무
			02. 총무·인사
			03. 재무·회계
			04. 생산·품질관리
금융·보험산업 인적자원개발위원회	한국금융투자협회	03. 금융·보험	01. 금융 02. 보험
상담 인적자원개발위원회	전국고용서비스협회	07. 사회복지·종교	02. 상담
디자인·문화콘텐츠 인적자원개발위원회	한국디자인진흥원	08. 문화예술·디자인	02. 디자인
			03. 문화콘텐츠
관광·레저 인적자원개발위원회	한국호텔전문경영인협회	12. 이용·숙박·여행· 오락·스포츠	02. 결혼·장례
			03. 관광·레저
음식서비스·식품가공 인적자원개발위원회	한국외식업중앙회	13. 음식서비스	01. 식음료조리·서비스
		21. 식품가공	01. 식품가공 02. 제과·제빵·떡제조
건설 인적자원개발위원회	대한건설단체총연합회	14. 건설	01. 건설공사관리
			02. 토목
			03. 건축
조선·해양산업 인적자원개발위원회	한국조선해양플랜트협회	14. 건설	08. 해양자원
		15. 기계	08. 조선
기계산업 인적자원개발위원회	한국기계산업진흥회	15. 기계	01. 기계설계
			02. 기계가공
			03. 기계조립·관리
			04. 기계품질관리
			05. 기계장비설치
11. 스마트팩토리			
부리산업 인적자원개발위원회	한국금형공업협동조합	15. 기계	10. 금형
		16. 재료	01. 금속재료

위원회명	설치기관	연관 NCS 분류체계	
		대분류	중분류
재료산업 인적자원개발위원회	한국철강협회	16. 재료	01. 금속재료 02. 요업재료
화학·바이오산업 인적자원개발위원회	한국정밀화학산업진흥회	17. 화학	01. 화학물질·화학공정 관리 02. 석유·기초화학물 제조 03. 정밀화학제품제조 04. 플라스틱·고무제품 제조 05. 바이오제품제조
섬유제조·패션산업 인적자원개발위원회	한국섬유산업연합회	18. 섬유·의복	01. 섬유제조 02. 패션
전기·에너지·자원산업 인적자원개발위원회	한국전기공사협회	19. 전기·전자 23. 환경·에너지	01. 전기 05. 에너지·자원
전자산업 인적자원개발위원회	한국전자정보통신산업진흥회	19. 전기·전자	02. 전자기기일반 03. 전자기기개발
방송·통신기술산업 인적자원개발위원회	한국정보방송통신대연합	20. 정보통신	02. 통신기술 03. 방송기술
환경 인적자원개발위원회	한국상하수도협회	23. 환경·에너지·안전	01. 산업환경 02. 환경보건 03. 자연환경 04. 환경서비스
자동차산업 인적자원개발위원회	한국자동차연구원	15. 기계	06. 자동차

자료: 문한나 외(2021)

지역인적자원개발위원회는 「국민평생직업능력개발법」 제22조의2, 제22조의3, 「인적자원개발위원회 운영규정」 제3조에 의해 구성되었다. 지역인적자원개발위원회는 해당 법령에 따라 지역 인력양성계획의 수립, 지역 내 인력 및 교육훈련 수요 조사, 지역 교육훈련기관 및 훈련과정에 대한 현황 조사, 지역 내 인적자원개발 관련 자원 배분 및 조정, 지역 내 인력양성사업의 연계와 평가, 해당 지역에서 중앙행정기관 및 지방자치

단체가 실시하는 인력양성사업의 효율화를 위한 개선 및 예산 반영 의견 제시, 지역 내 인적자원개발에 대한 지역주민의 인식 제고를 위한 조사 및 연구, 지역 내 인력양성사업의 활성화를 위한 홍보 방안, 지역 내 인적자원을 활용한 지역일자리사업 지원 기능을 담당한다. 지역인적자원개발위원회는 광역 단위의 행정구역에 설치되었고, 지역의 사업주단체나 지방정부 출자기관 등에 설치되어 있다(〈표 3-7〉 참고).

〈표 3-7〉 지역인적자원개발위원회 구성 현황

지역	위원회명	설치기관
서울	서울지역인적자원개발위원회	서울상공회의소
인천	인천지역인적자원개발위원회	인천상공회의소
경기	경기도지역인적자원개발위원회	경기경영자총협회
부산	부산지역인적자원개발위원회	부산상공회의소
경남	경남지역인적자원개발위원회	경남경영자총협회
울산	울산지역인적자원개발위원회	울산상공회의소
대구	대구지역인적자원개발위원회	대구상공회의소
경북	경북지역인적자원개발위원회	경북경영자총협회
광주	광주지역인적자원개발위원회	광주상공회의소
전북	전북지역인적자원개발위원회	전주상공회의소
대전	대전지역인적자원개발위원회	대전상공회의소
충북	충북지역인적자원개발위원회	청주상공회의소
강원	강원도인적자원개발위원회	강원도일자리재단
세종	세종지역인적자원개발위원회	세종상공회의소

고용노동부(2022)의 발표 결과에 따르면, 직업능력개발사업의 전체적인 참여 규모는 2020년 큰 폭으로 감소했고, 2021년에 소폭 상승하는 추세를 보인 것으로 확인된다(〈표 3-8〉 참고). 2010년부터의 추세가 크게 변함이 없는 것으로 미루어 보아, 2020년의 하락은 코로나19의 영향으로 인한 기업 경영의 불안정, 대면 활동의 제약 등이 원인으로 작용했을 것으로 보인다. 실제로 가장 크게 감소한 것은 사업주 및 재직자 훈련이었고(2019년 3,974천명 → 2020년 2,471천명), 실업자 및 취약계층 훈련과 인력부족 분야 훈련은 오히려 상승하는 형태를 보인 것(2019년 289천명 → 2020년 462천명) 또한 이러한 추측을 가능하게 한다.

직업능력개발사업의 훈련생 천명당 예산을 살펴보면, 지난 10년간 인력부족 분야의 훈련 예산은 전반적으로 상승하는 추세를 보이ना(〈그림 3-1〉 참고), 사업주 및 재직자 훈련, 실업자 및 취약계층 훈련은 같은 기간 동안 예산 규모가 거의 동일하게 유지되는 것으로 확인된다. 이는 직업능력개발사업이 단순히 노동시장의 수요에 의해 공급이 결정되는 것이 아니라, 정부의 기간산업이나 전략산업 성장에 대한 의지 또한 담긴 것임을 확인할 수 있다. 「근로자직업능력개발법」 제15조에서는 ▲국가 경제의 기간이 되는 산업 중 인력이 부족한 직종, ▲정보통신산업·자동차산업 등 국가전략산업 중 인력이 부족한 직종, ▲그 밖에 산업현장의 인력 수요 증대에 따라 인력을 양성할 필요가 있다고 고용노동부장관이 고시하는 직종에 대해 직업능력개발사업을 실시할 수 있다고 명시되어 있다.

〈표 3-8〉 직업능력개발훈련 실시 현황

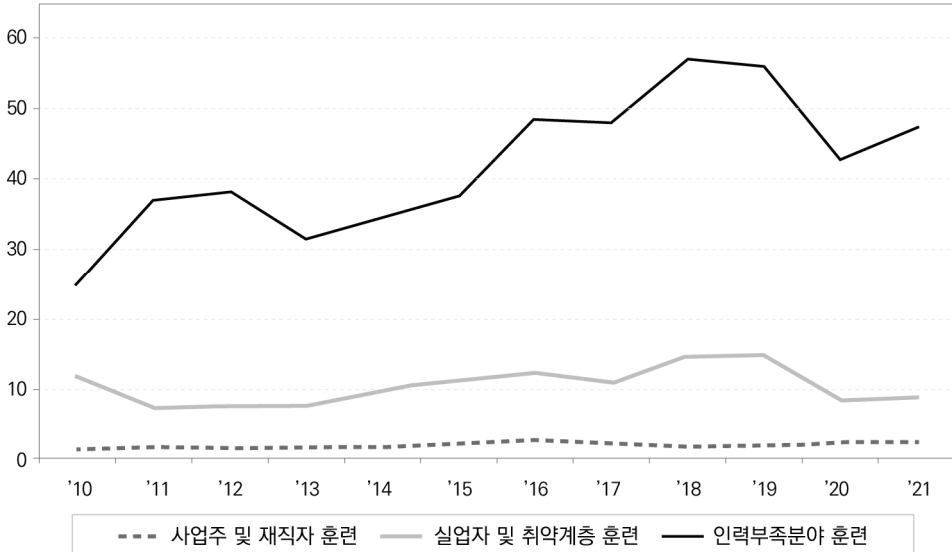
(단위: 천명, 억원)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	천명당 예산
훈련 인원	계	4,618	3,788	3,847	4,101	3,774	3,205	3,537	4,042	5,224	4,263	2,933	3,340	
	사업주 및 재직자 훈련	4,269	3,362	3,477	3,616	3,453	2,895	3,228	3,720	4,916	3,974	2,471	2,635	
	실업자 및 취약계층 훈련	286	369	309	413	243	198	213	220	211	197	355	588	
	인력부족 분야 훈련	63	57	61	72	78	112	96	102	97	92	107	117	
예산	계	11,350	10,601	10,151	11,803	11,464	13,045	15,914	16,277	17,807	15,968	13,596	17,147	5.13
	사업주 및 재직자 훈련	6,397	5,808	5,484	6,371	6,364	6,609	8,633	8,929	9,196	7,910	5,966	6,416	2.43
	실업자 및 취약계층 훈련	3,376	2,690	2,341	3,168	2,419	2,242	2,623	2,441	3,100	2,920	3,061	5,201	8.85
	인력부족 분야 훈련	1,577	2,103	2,326	2,264	2,681	4,194	4,658	4,907	5,511	5,138	4,569	5,530	47.26

자료: 고용노동부(HRD-Net, EIS 자료)(2022)

- 주1) 사업주 및 재직자 훈련: 사업주 직업훈련지원금(일반훈련, 대중소상생형, 지역·산업 맞춤형, 미래 유망 분야, 산업계 주도 청년 맞춤형 포함), 유급휴가훈련, 국민내일배움카드(재직자), 국가인적자원개발컨소시엄(전략형), 중소기업학습조직화사업, 고용보험 미적용자 등 능력개발 지원, 산업현장 일학습병행 지원 등
- 주2) 실업자 및 취약계층 훈련: 국민내일배움카드(실업자)
- 주3) 인력부족 분야 훈련: 국가기간·전략산업 직종훈련, 전문 기술 과정 양성훈련, 다기능 기술자 등 훈련, 직업훈련교원 및 HRD 담당자 양성훈련
- 주4) 천명당 예산은 소수점 아래 둘째 자리에서 반올림

(단위: 억원)



〈그림 3-1〉 직업훈련 천명당 예산

직업훈련지원제도 인지도에 대한 질문의 결과는 <표 3-9>와 같다. 직업훈련지원제도에 대한 인지도는 2018년 대비 소폭 감소하고 있는 추세인 것으로 확인된다. 인지도는 기업 규모가 커질수록 높아지고 있는 것으로 확인되는데, 30인 미만 기업의 인지도가 54.1%인 반면, 1,000인 이상 기업의 인지도는 84.9%에 달했다. 직업훈련지원제도를 인지하고 있는 기업 중 제도의 활용 경험이 있는 기업 또한 기업 규모가 커질수록 그 비율이 증가하는 것으로 확인되는데, 300인 미만 기업은 직업훈련지원제도를 인지하고 있는 기업 중 18.3%가 제도를 활용한 가운데, 300인 이상 기업에서의 활용도는 50.4%에 이르는 것으로 확인되었다.

이처럼 직업훈련지원제도에 대한 인지도와 활용도에서 차이가 발생하는 것은 노동자의 숙련을 향상하는 데 있어 직업훈련을 대체할 수 있는 다양한 방법이 있기 때문인 것으로 보인다. 특히 그러한 경향성은 자체적인 직업훈련 역량이 부족할 가능성이 높은 300인 미만 기업에서 더 뚜렷하게 나타나는 것으로 확인된다. 한국궐럼(2021)에서 수행한 기업직업훈련 실태조사에서 ‘숙련 부족으로 발생하는 문제를 해소하기 위한 노력’에 대한 질문으로 가장 많은 기업이 ‘재직근로자에 대한 직업훈련 강화’를 위해 노력한

다고 응답하였지만, 300인 미만 기업은 해당 응답보다 '특별히 없다'고 응답한 비율이 높았다(〈표 3-10〉 참고). 이 밖에도 '새로운 채용 방법이나 채용경로를 활용'한다는 응답률은 300인 이상 기업보다 높은 것으로 확인된다.

〈표 3-9〉 직업훈련지원제도 인지 여부 및 활용 여부

(단위: 개소, %)

규모		직업훈련지원제도를 들어 본 적 있음		활용 경험 있음	
		n	%	n	%
전체	18년 기준	85,170	53.6	18,349	21.5
	19년 기준	79,730	57.0	15,364	19.3
규모	300인 미만	77,387	56.5	14,183	18.3
	10~29인	49,484	54.1	7,453	15.1
	30~99인	21,998	58.9	4,254	19.3
	100~299인	5,905	72.5	2,476	41.9
	300인 이상	2,343	80.3	1,181	50.4
	300~499인	1,086	76.5	517	47.6
	500~999인	772	83.3	368	47.7
	1,000인 이상	285	84.9	296	61.1

자료: 한국갤럽(2021)

주1) 응답base: 인지 여부 4,500개사, 활용 여부는 인지하고 있는 기업체 2,564개사 기준

주2) 규모(6개 중)와 직업훈련지원제도 인지 여부의 독립성 검정 $\chi^2 = 58.880^{***}$, $df = 5$, $p = .000$

주3) 규모(6개 중)와 직업훈련지원제도 활용 여부의 독립성 검정 $\chi^2 = 133.178^{***}$, $df = 5$, $p = .000$

주4) * = $p < .05$, ** = $p < .01$, *** = $p < .001$

〈표 3-10〉 숙련 부족으로 발생하는 문제의 해소 노력(1순위 기준)

(단위: 개소, %)

규모		재직 근로자에 대한 직업훈련 강화		특별히 없음		직무 재설계를 통한 업무효율성 향상		새로운 채용 방법이나 채용경로 활용		채용 비용이나 광고를 증가시킴		채용 예정자에 대한 직업훈련 강화		자동화 확대		임금인상	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
전체	18년 기준	37,732	23.7	58,219	36.6	29,669	18.7	12,429	7.8	7,310	4.6	4,631	2.9	2,456	1.5	6,601	4.2
	19년 기준	50,587	36.3	50,235	35.9	16,785	12.0	10,005	7.2	3,746	2.7	3,704	2.6	2,449	1.7	2,147	1.5
300인 미만	300인 미만	49,342	36.0	49,768	36.3	16,420	12.0	9,938	7.3	3,662	2.7	3,480	2.5	2,292	1.7	2,110	1.5
	10~29인	32,423	35.4	35,580	38.9	10,438	11.4	6,370	7.0	2,060	2.3	2,274	2.5	1,235	1.3	1,147	1.3
	30~99인	12,772	34.2	12,975	34.7	4,592	12.3	2,989	8.0	1,377	3.7	867	2.3	990	2.7	782	2.1
	100~299인	4,148	50.9	1,213	14.9	1,390	17.1	579	7.1	224	2.8	339	4.2	67	0.8	181	2.2
	300인 이상	1,515	51.9	467	16.0	365	12.5	68	2.3	85	2.9	225	7.7	156	5.4	37	1.3
	300~499인	770	54.3	283	19.9	217	15.3	13	0.9	45	3.1	69	4.9	22	1.6	0	0.0
	500~999인	381	41.1	122	13.2	101	10.9	43	4.7	27	3.0	114	12.3	115	12.4	24	2.5
	1,000인 이상	363	63.7	62	10.8	47	8.2	11	1.9	13	2.3	42	7.4	20	3.4	13	2.3

자료: 한국갤럽(2021)

주1) 응답base: 4,500개사 기준

주2) 규모(6개 중)와 숙련 부족으로 발생하는 문제점 해소 노력의 독립성 검정 $\chi^2 = 155.094^{***}$, $df = 35$, $p = .000$

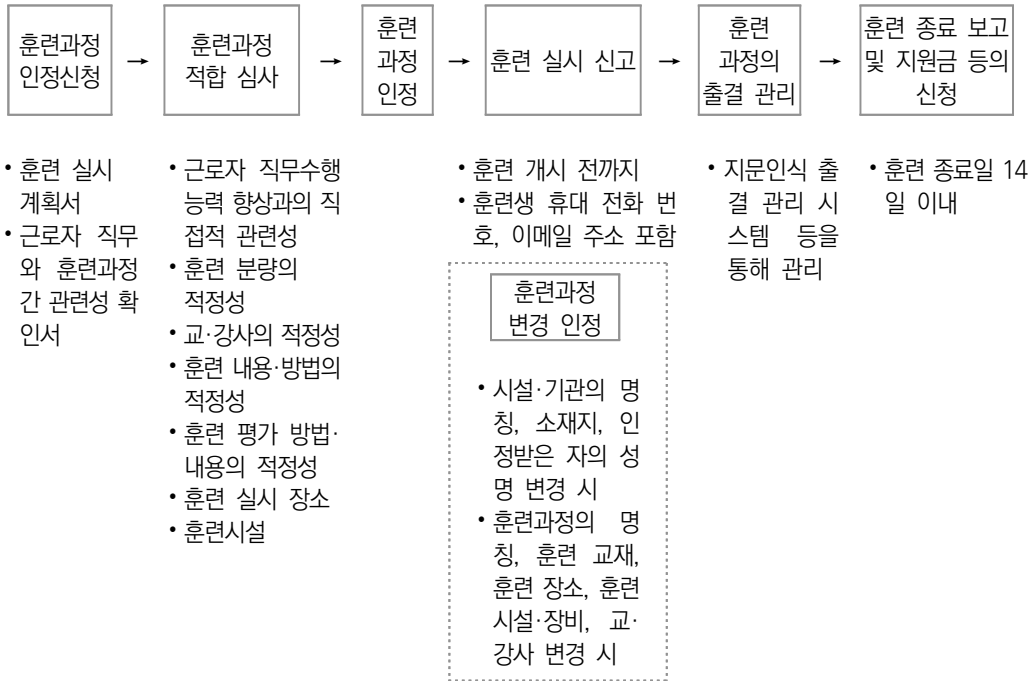
주3) * = $p < .05$, ** = $p < .01$, *** = $p < .001$

2 우리나라 직업능력개발사업 부문 정책문제 탐색

1) 사전규제 중심의 사업운영체계의 한계

직업능력개발사업은 1960년대에 경제개발계획을 지원하기 위한 목적으로 시작되어, 그 태동부터 정부 주도적 성격을 띠고 있다. 직업능력개발사업은 「직업훈련법」이 제정된 1967년부터 본격적으로 정부의 전략산업을 위한 인력양성을 목적으로 시행되어, 1974년에는 「직업훈련특별조치법」에 따라 중화학공업화의 성장을 위해 사업 내 직업훈련 의무제도를 시행하는 등 강력한 정부 주도적 성격으로 운영되어 왔다(강순희, 2014).

이에 직업능력개발사업은 정부실패라는 비판을 피하기 어려워 보인다(김진영, 1999a; 1999b). 다만, 직업훈련은 근본적으로 시장에서 필요한 양만큼 생산되기 어려운 속성이 있어, 강력한 정부 주도 없이는 경제개발 속도를 따르기 힘들었을 가능성이 높다.¹⁴⁾ 결국 반복된 정부의 규제와 기업의 회피는 정부의 기업에 대한 강한 불신이라는 관행을 자리 잡게 했다. 예를 들어 사업 내 직업훈련 의무제도를 법제화하기 이전, 직업훈련보조금제도를 시행했던 당시에, 보조금의 규모가 줄어든 직후 직업훈련의 규모 또한 급감하였으며, 1987년 「직업훈련기본법」 개정을 통해 직업훈련을 이행하지 않은 경우 분담금을 납부하도록 규정을 변경하였을 때 대부분의 기업은 분담금을 납부하는 것을 선택했다(강순희, 2014).



〈그림 3-2〉 사업주 직업능력개발훈련의 절차

14) 김진영(1999b)은 직업훈련에서 나타나는 시장실패의 이유로 두 가지 근거를 들었다. 첫째, 개인은 미래에 필요한 역량을 합리적으로 판단하고 미리 습득하기 어렵다. 개인은 미래를 예측할 식견을 갖기에 한계가 있으며, 미래에 대한 대비보다 즉각적인 만족을 추구하기 때문이다. 둘째, 노동의 이동성은 사업주(고용주)로 하여금 직업훈련을 시행할 의지를 저하시킨다. 근로자를 훈련시키더라도 근로자가 향상된 직무능력을 이용해 더 좋은 직장으로 이직할 가능성이 있기 때문이다.

현재까지도 직업능력개발사업은 강력한 정부 주도적 성격과 기업에 대한 불신을 띠고 있는데, 이는 사전규제 중심의 운영 방식에서 잘 드러난다. 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 제3조부터 제18조에 따르면, 사업주가 직업훈련을 시행하고 정부의 지원금을 받으려면 여섯 단계를 거쳐야 한다(〈그림 3-2〉 참고). 훈련을 시행하기에 앞서 훈련 실시를 위한 계획서를 제출하고, 훈련이 근로자의 직무와 관련됨을 증빙해야 한다. 계획서를 제출한 이후에는 훈련 분량, 내용, 방법, 실시 장소, 시설, 교·강사의 적합성을 심사받아야 한다. 훈련 실시 전 변경 사항이 있는 경우에는 미리 재인정을 받아야 하며, 출결 관리 등의 정해진 절차를 따라야 하는 등, 훈련을 통한 실질적인 재직자의 직무역량 향상보다는 절차적, 형식적 정당성에 주안점을 둔 채 운영되고 있다.

직업훈련이 갖는 근본적 속성에 대한 깊은 이해 없이 국가적 필요가 우선적으로 강조된 역사적 맥락으로 인해, 직업능력개발사업은 대부분 이와 같은 사전규제에 치우쳐 있다. 이에 많은 사업주는 직업능력개발사업에 대한 행정적 부담에 비판을 제기한다. 특히 업무의 일정이 유동적이거나 장소가 불규칙한 업종 등은 직업능력개발에 대한 참여가 제한될 수밖에 없는 실정이다. 더욱이 사후규제는 명확히 이루어지지 않는다는 점 또한 한계로 작용한다. 대부분의 직업능력개발사업은 출석률, 진도율 등의 일정 조건만 충족하면 훈련을 수료한 것으로 인정되기 때문에(〈표 3-11〉 참고), 실제 훈련의 효과성에 대한 검증이 쉽지 않다.

〈표 3-11〉 사업주 훈련의 이수·수료 기준

<p>사업주 직업훈련 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 집체 훈련, 현장 훈련: 훈련 일수의 80% 이상 출석 및 이수 - 인터넷 원격훈련, 스마트 훈련: 평가 성적이 기준 이상이고 진도율이 80% 이상 - 우편 훈련: 평가 성적이 60점 이상이고 학습활동 참여율이 80% 이상 (사업주 직업능력개발훈련 지원규정 제11조)
<p>국가인적자원개발 컨소시엄</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 집체 훈련, 현장 훈련: 훈련 일수의 80% 이상 출석 및 이수 - 인터넷 원격훈련, 스마트 훈련: 평가 성적이 기준 이상이고 진도율이 80% 이상 - 우편 훈련: 평가 성적이 60점 이상이고 학습활동 참여율이 80% 이상 (국가인적자원개발 컨소시엄 운영규칙 제31조)
<p>지역·산업 맞춤형 훈련사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 집체 훈련, 현장 훈련: 훈련 일수의 80% 이상 출석 및 이수 - 인터넷 원격훈련, 스마트 훈련: 평가 성적이 기준 이상이고 진도율이 80% 이상 - 우편 훈련: 평가 성적이 60점 이상이고 학습활동 참여율이 80% 이상 (지역·산업 맞춤형 인력양성 운영규정 제44조)

산업계 주도 청년 맞춤형 훈련	<ul style="list-style-type: none"> - 집체 훈련, 현장 훈련: 훈련 일수의 80% 이상 출석 및 이수 - 인터넷 원격훈련, 스마트 훈련: 평가 성적이 기준 이상이고 진도율이 80% 이상 - 우편 훈련: 평가 성적이 60점 이상이고 학습활동 참여율이 80% 이상 (산업계 주도 청년 맞춤형 훈련사업 운영규칙 제18조)
일학습병행	<ul style="list-style-type: none"> - 내부 평가 - 외부 평가 (일학습병행 운영규정 제2조)

자료: 문상균 외(2022)

2) 직업훈련 및 학습 수요자의 정책 의사결정 권한 제한성

산업별 인적자원개발위원회와 지역인적자원개발위원회는 시장에서 자발적으로 형성된 사업주단체의 의견을 수렴하는 것이 아닌, 「국민평생직업능력개발법」 및 「인적자원개발위원회 운영규정」에 따라 설치된 기관이며, 해당 규정에 따라 정해진 업무만을 수행하는 방식으로 구성되어 있다. 특히 고용노동부의 산업별 인적자원개발위원회 선정·지원계획에 따라 3개년씩 약정을 체결하여 운영되고 있다(문한나 외, 2021).

이에 해당 거버넌스가 직업능력개발에 대한 노동시장의 수요를 대표하는가에 대한 지적이 제기될 수 있다. 첫째, 해당 위원회가 설치된 기관이 해당 산업 분야나 지역을 대표하지 못하는 경우가 있을 수 있다. 이 밖에도 산업계에는 업종별로 다양한 사업주단체가 형성되어 있고, 업종별 대표성이 모두 상이하기 때문에, 실질적 거버넌스를 구축하려면 업종별 거버넌스에 대한 이해가 선행되어야 한다. 더욱이 각 인적자원개발위원회는 설치기관의 네트워크를 전략적으로 활용하는 형태로 운영되기는 하지만, 본질적으로 설치기관과 별개의 조직이기 때문에 인력 관리가 용화되지 않는 경우가 많아 실질적인 대표성을 갖기 어려운 구조이다. 특히, 위원회 사무국 인력은 정부 재정지원에 따른 인건비를 받기 때문에 사업주나 산업현장의 의견 반영이 어려운 실정이다.

둘째, 산업별 인적자원개발위원회의 산업 구분 방식은 한국표준산업분류(KSIC)와 다르기 때문에 실제 시장의 운영 방식과 상이한 경우가 있다. 현재의 산업별 인적자원개발위원회는 NCS 분류체계를 따르기 때문에 각종 산업의 규정이나 규제 체계와 일관되게 적용되지 않을 수 있다. 한편 NCS 분류체계에 의한 구분 또한 배타성을 갖지 않는 경우가 있는데, 뿌리산업 인적자원개발위원회와 재료산업 인적자원개발위원회는 NCS 중분류 중 '01. 금속재료' 영역이 중복된다.

셋째, 지역인적자원개발위원회는 지방자치단체가 적극적으로 참여하여 의사결정을 하는 구조로 구축되어 있지 않다는 한계를 내재하고 있다. 「국민평생직업능력개발법 시행령」 제20조의4 제2항에 따르면 지역인적자원개발위원회의 공동위원장은 ‘1. 해당 지방자치단체의 장 또는 부단체장 중 고용노동부장관이 위촉하는 1명’과 ‘2. 제3항 제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 위원 중에서 호선된 사람 3명 이내(지방고용노동관서, 지방중소벤처기업청, 지방자치단체 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청의 소속 공무원, 지역 내 사업주 등)’가 된다고 규정되어 있다. 또한, 「국민평생직업능력개발법」 제22조의3 제2항에서는 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 등이 지역 단위 인력양성사업을 추진하거나 그 계획을 수립할 때에는 지역인적자원개발위원회의 의견을 들어야 한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 실제 지역인적자원개발위원회에서는 자체적인 의사결정이 성숙하게 이루어지는 본위원회가 발달하기보다는 사무국이 특정 이슈를 중심으로 구성한 분과위원회가 발달한 실정이기 때문에, 실제 지방자치단체장이 직접 의사결정을 하거나 지역인적자원개발위원회의 의견을 들어야 할 사안이 많지 않다. <표 3-12>에 따르면 본위원회의 안건은 분과위원회의 안건 수에 비해 매우 적은 실정이며, 그 안건의 성격 또한 보고 안건이 대부분인 것으로 확인된다(정재호 외, 2019).

<표 3-12> 지역인적자원개발위원회 개최 횟수 및 안건의 구성(2017년 기준)

지역	위원회 개최 횟수		본위원회 안건 구성							
	본 위원회	분과 위원회	논의 안건	보고안건						
				사업 계획	수급조사·분석	인력 양성계획 및 훈련	규정 및 예산 변경	실적 보고	기타	합계
서울	6	13	1	4	2	3	4	5	3	21
부산	5	13	1	3	2	3	0	3	1	12
대구	6	6	1	3	4	4	2	6	7	26
인천	7	23	4	5	0	1	2	7	2	17
광주	7	16	2	3	1	2	1	1	4	12
대전·세종	7	11	1	1	0	2	2	2	2	9
울산	6	16	2	5	3	3	0	4	5	20

지역	위원회 개최 횟수		본위원회 안건 구성							
	본 위원회	분과 위원회	논의 안건	보고안건						
				사업 계획	수급조사 · 분석	인력 양성계획 및 훈련	규정 및 예산 변경	실적 보고	기타	합계
경기	5	10	1	2	2	3	0	2	0	9
강원	5	17	1	2	1	3	0	4	4	14
충북	6	27	4	0	4	6	0	3	0	13
충남	4	20	1	2	0	2	0	2	4	10
전북	4	5	0	2	1	1	0	2	2	8
전남	5	11	0	3	3	34	0	5	4	49
경북	6	9	1	5	1	2	0	4	3	15
경남	6	10	0	0	2	2	0	3	1	8
제주	5	10	0	3	2	3	0	4	2	14
평균	5.67	13.56	1.33	2.67	1.75	4.73	0.73	3.53	2.8	16.21

자료: 정재호 외(2019), 오민지·안선민(2022) 재인용.

3) 직업능력개발을 위한 공동훈련센터 운영 방식의 한계

공동훈련센터는 자체적인 훈련 역량이 부족한 기업을 지원하고자 설립된 위탁기관이지만, 운영 수익은 훈련 단가를 기준으로 결정되고, 훈련과정 개설에 대한 특정한 규정이 없다. 이에 공동훈련센터가 수익을 극대화하기 위한 방법은 공동훈련센터의 내부 수요(예: 대학 학과와 유사한 과정 등)에 입각해 훈련과정을 개설하고, 1회의 훈련에 가능한 한 많은 훈련생이 참여하는 것이다. 구체적으로 공동훈련센터의 수익은 <표 3-13>과 같다. 정부는 직종별로 훈련 비용의 기준단가를 지정해 두었고, 해당 비용과 함께 훈련 시간, 훈련 수수료 인원을 고려해 공동훈련센터에 지원금을 지급한다. 다만 공동훈련센터에 지원하는 금액은 사업주 직업능력개발훈련의 자체 훈련보다 3배를 더 지원한다는 데에서 차이가 있으며, 특별고용지원업종으로 지정된 업종에는 추가적인 지원이 이루어진다.

〈표 3-13〉 훈련지원금 지급 기준

지급 기준	훈련지원금 지급 산식
사업주 직업능력개발훈련 자체 훈련	직종별 훈련 비용 기준단가(또는 정부 지원 승인단가) * 훈련 시간 * 훈련 수료 인원 * 사업주 규모별 지원율 (사업주 직업능력개발훈련 지원규정 제12조 제1항)
공동훈련센터 (국가인적자원개발 컨소시엄 운영규정 기준)	사업주 훈련의 자체 훈련지원금 기준금액(직종별 훈련 비용 기준단가(또는 정부 지원 승인단가) * 훈련 시간 * 훈련 수료 인원)의 3배, 고용노동부장관 이 「특별고용지원업종 지정 고시」에서 지정한 업종의 훈련수당은 200,000 원 추가 지원 (국가인적자원개발 컨소시엄 운영규정 제19조, 운영규칙 별표 1)

이와 같은 산식에 따르면 공동훈련센터가 수익을 극대화하기 위한 한 가지 방법은 훈련 수료 인원을 증가시키는 것이다. 이를 위해 공동훈련센터는 가능한 한 한 훈련에 많은 훈련생을 참여시키고 수료율이 높은 특성을 보이는 훈련 종목을 공급할 가능성이 높다. 또 하나의 방법은 훈련 수료율을 높이기 위해 실제 훈련의 필요성을 고려하기보다는 훈련을 시행하기 수월한 기업만을 선별해 협약을 맺는 편향적 태도(cherry picking)를 택하는 것이다. 결국 이러한 공동훈련센터의 의사결정은 기업의 특수성을 반영한 훈련과정을 운영하기보다는 보편적 훈련에 치중하게 되는 결과로 이어지거나 훈련 지원의 필요성과 실제 지원을 받는 기업이 괴리되는 현상으로 이어진다. 결국 공동훈련센터의 이러한 행태는 자체적인 훈련 역량이 부족한 기업을 지원한다는 공동훈련센터의 당초 설립 취지와는 대조되는 행태가 나타날 가능성이 높다. 이에 직업능력개발사업의 유형에 관계없이 유사한 훈련 종목이 공급되는 문제 등이 지속적으로 비판받고 있는 실정이다.

3 우리나라 직업능력개발사업 부문 정책문제 해소를 위한 정책 과제 제안

1) 사전규제 완화 및 사후규제 강화를 통한 직업훈련의 질 제고

전술한 내용들을 종합하면, 한국의 직업능력개발체계는 제도 도입 이래로 지속적으로 높은 수준의 사전규제를 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 빠른 제도 및 인프라의 정착과 안정을 도모했지만, 기업과 노동자와 같은 시장의 수요가 직업훈련에 반영되는 데에 한계를 가져왔다. 이에 학습순환사회의 정착을 위해서는 현재까지 지속되어 온 사전규제를 완화하는 대신, 사후규제를 강화하여 직업훈련의 질을 제고하는 것이 필요하다고 판단된다. 예를 들면, 훈련의 부정수급이 발생할 경우 강력한 벌금이나 참여를 제한하는 등의 처벌 제도를 구축하는 것이 필요하다고 판단된다. 현재의 제도상으로는 직업훈련에 참여하는 기업이 부정훈련을 하더라도 환수조치 이상의 특정한 처벌이 없기 때문에, 부정훈련에 대한 비용이 크지 않다는 사회적 인식이 높다.

한편 사후규제는 훈련생의 훈련 성과를 증명할 수 있는 인정체계를 공고히 하는 데에 초점을 맞출 필요가 있다. 현재의 직업훈련은 일정 비율 이상을 출석하면 수료하는 등의 매우 낮은 수준으로 이루어지고 있기 때문에, 직업훈련을 받은 공로를 높게 인정하기 어려운 실정이다. 이는 직업훈련에 대한 사회적 인정 수준이 낮은 문제, 또한 훈련생이 직업훈련의 지속 의지를 낮게 인식하는 문제 등으로 이어져, 직업훈련의 중도 탈락이 발생할 가능성을 높이고 정책 전반의 효과성을 높이기 어려운 한계로 작용할 것이다.

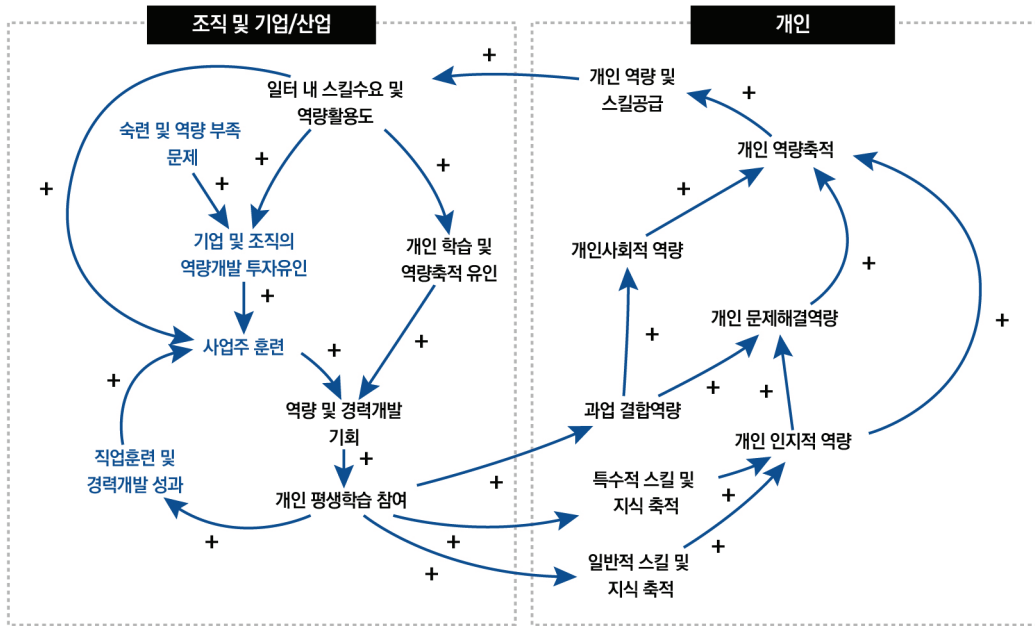
직업훈련의 인정체계를 공고히 한다면 직업훈련을 수료했다는 증빙을 하여 노동시장 내의 근로자의 직무능력을 증명할 수 있고, 이는 근로자가 자신의 직무수행능력 향상을 위해 노동시장을 이탈하거나 학위 취득을 위한 추가적인 비용 지출을 하는 등의 문제를 해소할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 첫째, 직업훈련 수료의 난도를 향상할 필요가 있다. 단순히 출석률을 기반으로 수료를 인정하기보다는 직무수행능력의 향상 수준을 시험하는 등의 절차를 신설하고 수료를 원하는 훈련생은 해당 절차를 거치도록 의무화해야 한다. 둘째, 직업훈련의 인정체계는 '자격'의 형태로 공식화될 필요가 있다. 자격을 통해 직업훈련을 인정한다는 것은 공식적으로 정부가 훈련생의 직업훈련 참여를 통한 직무수행능력의 향

상을 인정한다는 것을 의미하므로, 훈련생은 노동시장에서 자격을 통해 자신의 능력을 쉽게 증명할 수 있다. 셋째, 직업훈련의 자격이 학력 등을 대체할 수 있는 수준의 신뢰도를 형성해야 한다. 이를 위해서는 자격을 취득하기 위한 시험 절차가 신뢰할 만한 수준에서 이루어짐을 전제로 해야 하며, 어떤 자격이 어떤 직무수행능력을 나타내는지 구체화함으로써 그 자격이 어떤 수준의 학력과 동등한 것인지를 정부가 체계화할 필요가 있다. 마지막으로 근로자가 직업훈련에 참여하고 자격을 취득하기까지 기업이 지원할 수 있도록 기업에 대한 유인책을 마련해야 한다. 예를 들어 정부 지원 사업에 해당 자격 취득자를 보유한 기업에 가산점을 부여하는 등, 정부는 근로자의 직업훈련에 대한 지원이 기업에도 이익이 된다는 신호를 보내야 한다.

2) 상향식 의사결정 구조와 자율성 확보를 통한 시장 기제 확보

현재의 직업훈련체계는 강한 정부 주도적 성격을 띠고 있으며, 이는 직업훈련의 잠재적 수요자들의 훈련 수요를 파악하는 상향식 의사결정 구조를 구축하기 어려운 문제로 이어졌다. 이에 직업훈련에 대한 취약한 거버넌스 구조를 개편할 필요가 있다. 정부는 기업과 근로자가 필요로 하는 훈련 수요를 충실히 반영한 공급체계를 마련하기 위해 다방면적인 훈련의 자율성을 인정해야 한다. 첫째는 기업이 주도하는 훈련체계를 허용하고, 기업이 훈련 내용과 방식을 결정하는 데 자율성을 갖도록 해야 한다. 요컨대 정부는 기업이 사업 계획과 연계한 훈련을 할 수 있도록 제도적, 재정적으로 지원하며, 추후에 훈련생의 직무수행능력 평가를 시행하는 최소한의 역할만을 담당해야 한다. 둘째는 훈련기관이 노동시장의 훈련 수요에 유연하게 대응할 수 있는 구조를 구축해야 한다. 현재의 훈련기관은 훈련 단가를 기반으로 수익이 결정되는 구조이기 때문에 노동시장의 훈련 수요보다는 훈련 단가를 결정하는 정부의 의사결정에 더 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 정부는 훈련기관의 평가 및 훈련기관 수익 구조의 구조적 개편을 통해, 훈련기관이 인근 지역의 훈련 수요를 충실히 반영할 수 있도록 지속적인 혁신을 이뤄 나가야 한다.



〈그림 3-3〉 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역 인과지도

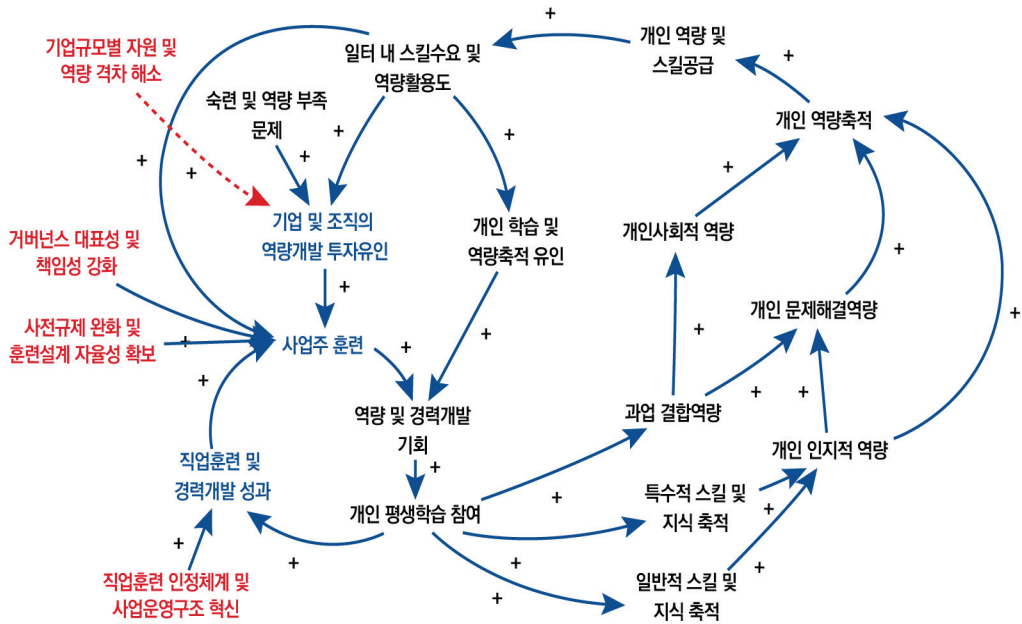
이에 본 세부 절에서 살펴보고자 한, 직업능력개발 정책 사업의 주요 현황 분석 및 주요 정책문제 탐색을 바탕으로 한 정책지렛대 영역을 탐색하고자 한다. 우선, 앞선 제 2장에서 수립한 주요 인과지도를 바탕으로 직업능력개발 영역을 탐색하면, 〈그림 3-3〉에서 파란색 부분으로 표기할 수 있다. 기업과 개인이 자발적으로 참여하는 것이 직업능력개발사업의 기본 전제인 만큼, 노동시장의 수요에 맞는 훈련 공급이 직업능력개발의 특징점이라고 볼 수 있다. 이에 일터 내 스킬 수요 및 역량 활용도에 따라 사업주 훈련 형태 및 구성이 상이하게 나타날 수 있으며, 이를 바탕으로 개인의 역량 및 경력개발 기회가 형성되는 것이다. 그리고 개인의 직업능력개발 및 평생학습 참여 성과에 따라, 차후의 직업능력개발사업의 규모와 훈련 내용 등이 결정되는 것이다. 이에 직업능력개발사업의 경우에는 개인 학습 및 역량 축적 유인에 따른 역량 및 경력개발 기회와 개인 평생학습 참여활동의 범위와 특성을 결정짓는 주요 제도 부문이라고 볼 수 있다.

그에 따라 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역에서의 주요 정책문제를 효율적으로 해결할 수 있는 개입 지점과 위치 등을 고려하여 정책대안을 탐색하면 〈그림 3-4〉와 같이 정리해 제시할 수 있다. 앞선 주요 정책문제 도출 및 정책과제 도출 내용

을 바탕으로 하여 정책지렛대를 탐색하면 크게 네 가지의 주요 정책과제가 요구된다. 이 같은 정책과제 설계 및 이행은 학습순환사회를 구성하는 역량 공급 및 역량 수요 간 순환고리를 더욱 강화하여, 기술학습역량의 전환 및 고스킬(high-skill) 균형으로의 전이를 촉진하게 될 것임을 전망할 수 있다.

첫 번째로, 기업 규모별 이질적 숙련 및 역량 부족 문제 해소를 위한 전략적 접근의 격차로 인한 문제 해소가 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이, 우리나라 기업의 교육훈련에서 특기할 만한 점은 기업이 교육훈련을 시행하는 비율이 교육훈련의 대상에 관계없이 기업의 규모와 상관관계를 갖는다는 점이다. 기업의 교육훈련 시행과 유사하게, 재직근로자에게 자기계발을 지원하는 수준 또한 기업의 규모의 영향을 받는 것으로 확인된다. 기업의 규모가 클수록 재직근로자 혹은 채용예정자 등에게 더욱 안정적인 학습 기회를 제공하는 것이 확인된다. 이는 달리 말하면 큰 규모의 기업에 다니는 노동자일수록 자기계발의 기회가 더 풍부함을 의미하며, 이는 곧 현재의 일자리의 질이 미래의 일자리의 질에도 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

또한, 직업훈련지원제도에 대한 인지도와 활용도에서도 기업 규모별 차이가 크게 발생하고 있음을 파악할 수 있었다. 이는 기업 규모가 작을수록 노동자의 숙련을 향상하는 데 있어, 자원 및 역량 문제로 인해 직업훈련이 아닌 대체 방안에 대한 탐색을 보다 깊이 이행하기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 이에 앞서 살펴본 바와 같이, 한국갤럽(2021)에서 수행한 기업직업훈련 실태조사에서 ‘숙련 부족으로 발생하는 문제를 해소하기 위한 노력’에 대한 질문으로 가장 많은 기업이 ‘재직근로자에 대한 직업훈련 강화’를 위해 노력한다고 응답하였지만, 300인 미만 기업은 해당 응답보다 ‘특별히 없다’고 응답한 비율이 높았다. 이 밖에도 ‘새로운 채용 방법이나 채용경로를 활용’한다는 응답률은 300인 이상 기업보다 높은 것으로 확인되었다. 이 같은 기업 간 직업훈련 지원 및 시행을 위한 격차 문제는 숙련 및 기술학습역량 측면에 있어서 격차를 더욱 강화시킴으로써, 기업 간 성장 격차 문제를 더욱 확대할 수 있다. 이에 기업 규모별 이질적 숙련 및 역량 부족 문제 해소를 위한 다양한 지원 및 기업 규모별 맞춤형 정책설계가 향후 이뤄질 필요가 있음을 이해할 수 있다.



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

〈그림 3-4〉 학습순환사회를 구성하는 직업능력개발 영역 정책지렛대

두 번째로, 산업현장 및 노동시장(일터) 수요에 맞는 직업훈련이 적절하게 공급될 수 있도록 산업별, 지역별로 인적자원개발위원회 등 거버넌스에 있어서 대표성과 책임성을 강화할 필요가 있다. 그에 따라, 관련 거버넌스가 해당 산업 분야나 지역을 대표할 수 있고 책임성을 강화할 수 있도록 거버넌스 체계를 재구조화하고, 지방자치단체의 역량을 보다 확대할 필요가 있다. 세 번째로, 직업능력개발체계의 사전규제 중심 사업 및 정책 이행 루틴에서 벗어날 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 우리나라의 직업능력개발체계는 제도 도입 이래로 지속적으로 높은 수준의 사전규제를 중심으로 이루어졌다. 이는 빠른 제도 및 인프라의 정착과 안정을 도모했지만, 기업과 노동자와 같은 시장의 수요가 직업훈련에 반영되는 데에 한계를 가져왔다. 이에 학습순환사회의 정착을 위해서는 현재까지 지속되어 온 사전규제를 완화하는 대신, 사후규제를 강화하여 직업훈련의 질을 제고하는 것이 필요하다고 판단된다. 그에 따라 사전규제 완화와 사후규제 강화를 원칙으로 내세워 직업훈련의 질을 제고하고, 기업과 근로자가 필요로 하는 훈련

수요를 충실히 반영한 공급체계 마련을 이뤄 낼 필요가 있다. 이를 위해서는 기업이 주도하는 훈련체계를 허용하고, 기업이 훈련 내용과 방식을 결정하는 데 자율성을 갖도록 할 필요가 있다. 네 번째로, 직업훈련에 대한 인정체계와 사업운영구조를 혁신함으로써, 훈련 수요를 충실히 반영한 훈련기관의 전문성 제고를 도모할 필요가 있다. 이에 직업훈련의 인정체계는 ‘자격’의 형태로 공식화하고, 직업훈련 수료 난도 향상 및 평가 절차 혁신, 직업훈련 자격에 대한 신뢰도 증진 등을 이뤄 낼 필요가 있겠다.

제2절

우리나라 성인 역량 개발을 위한 일학습병행 현황 분석과 정책문제 탐색

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 언급한 바와 같이 직업능력개발 정책이 국민들의 경력개발에 관심을 기울이며 관련 사업들이 변모하고 있긴 하지만, 하위 사업들은 여전히 비교적 짧은 기간 또는 일회성의 교육훈련에 큰 비중을 두고 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 이러한 교육훈련의 경험이 또 다른 일터 학습의 기회와 근로자의 경력개발을 촉진하는 계기(Choi and Jacobs, 2011)가 되기도 하지만, 개인 차원의 경력 및 역량 개발 계획과 조직 차원의 경력/역량 관리가 함께 이루어질 때 그 효과가 더욱 배가될 수 있을 것이다. 이에 본 세 부 절에서는 직업능력개발 정책 사업 중 여타의 프로그램과 달리 비교적 장기간에 걸쳐 이루어지는 일학습병행의 긍정적 효과, 특히 경력개발 측면에서의 효과를 검토하고 경력개발의 활성화 방안을 모색·제안하고자 한다.

우리나라는 2014년부터 중소기업의 인력 불일치(miss-match) 해결 및 청년의 노동 시장 조기 입직을 지원하기 위해 일학습병행 사업을 추진해 왔다(고용노동부, 2020). 일학습병행은 독일과 스위스의 일터 기반 학습을 우리나라 실정에 맞게 설계한 도제식 교육훈련제도이다(관계부처합동, 2015). 우리나라 직업능력개발사업 중 많은 것이 비교적 단기간의 교육훈련을 제공하고 있지만, 일학습병행은 최소 1년 이상 2년 이내(학위 취득을 위한 과정은 최대 4년)의 장기간 교육훈련을 제공하고 학습한 내용을 현장 실무에 적용하도록 하고 있다는 큰 차별점이 있다. 이에 본 세 부 절에서는 일학습병행의 개요(목적, 운영 절차 등), 일학습병행을 통한 경력개발의 가능성을 검토하며, 일학습병행의 효과에 대한 분석 결과를 제시하고 이와 관련 있는 학술 연구를 소개하고자 한다. 그리고 마지막으로 근로자 및 우리나라 성인들의 경력개발 활성화를 위해 일학습병행은 물론이고 우리나라 직업능력개발 정책 사업에서 고려해야 할 사항들을 제안하고자 한다.

1 우리나라 일학습병행제도의 현황 분석과 시사점

최초의 「직업훈련법」이 제정되던 당시의 직업훈련은 문교부가 주관하던 직업교육과 중복되지 않는 성격을 지니기 위해 구직자(실업자)와 재직자를 대상으로 한 현장 훈련의 성격을 지니는 것으로 규정되었다(강순희, 2014). 그러나 학습사회가 요구되는 현재에 이르러서는 학습의 장소라는 측면에서 학교와 일터의 구분은 모호해지고 있으며 그와 함께 직업교육과 직업훈련의 구분이 흐려지고 있다. 더욱이 학위 중심의 공식교육은 산업현장의 경영 관념을 배제한 채 이론 중심으로 이루어지고, 상당한 시간과 비용의 투자가 요구된다는 점에서 이를 직업훈련으로 대체하거나 보완할 필요성도 제기되고 있다. 특히 한번 학교를 떠나 노동시장으로 이행을 택한 근로자들은 다시 학습을 받을 기회를 얻기 힘들다는 점에서, 국민의 평생학습을 위한 직업훈련의 중요성이 높아지고 있다.

일터에서의 학습을 지원하는 대표적인 제도로 일학습병행이 있다. 일학습병행은 2014년 시범사업을 계기로 시작되었으며, 2020년에는 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」이 제정되었다. 일학습병행은 산업수요를 적극적으로 반영하고 학습근로자(훈련생)의 적성과 능력에 맞게 운영되어야 하는 기본 이념(동법 제2조 제1항)을 따라, 도제식 현장 교육훈련(OJT)과 사업장 외 교육훈련(Off-JT)이 긴밀하게 연계되어야 한다(동법 제2조 제3항).¹⁵⁾ 궁극적으로 그러한 훈련은 사회적으로 통용되는 자격과 연계되어야 한다(동법 제2조 제4항).

다시 말하면 일학습병행은 고용주와 노동자의 수요를 모두 충족하는 훈련으로, 고용주는 노동자로 하여금 자신이 원하는 직무수행능력을 습득하도록 지원하고, 노동자는 훈련을 자격을 통해 인정받아 자신의 직무수행능력을 증명할 수 있다는 이점이 있다. 구체적으로 일학습병행은 산학일체형 도제학교(고등학교), 전문대, 4년제 대학 과정을 포함하는 재학생 과정(학위과정)과 재직자 과정이 있고, 학위과정에 참여할 경우 학위와 자격을 동시에 취득할 수 있다.

이러한 일학습병행의 주요한 특징은 훈련이 기업의 특수성에서 출발하지만, 자격과

15) 도제식 현장 교육훈련(OJT)은 기업의 선임 근로자인 기업현장교사가 수행하며, 사업장 외 교육훈련(Off-JT)은 공동훈련 센터에서 이루어진다.

학위의 통용성으로 끝난다는 점이다. 즉 일학습병행 훈련은 개별 기업의 수요에 맞게 이루어지지만, 훈련생이 적합한 훈련을 마쳤음을 인정하기 위해 훈련 내용이 일정 정도의 보편성을 가져야 한다. 일학습병행을 시행할 때에는 가장 먼저 고용주의 수요를 충족하기 위해 개별 기업에 적합한 교육훈련과정을 개발하고(동법 제15조), 훈련이 끝나면 국가는 학습근로자의 직업능력을 평가(외부 평가)하여 그 결과에 따라 일학습병행자격을 부여하여 자격 취득자가 해당 산업 분야에서 유사·동등 수준의 자격 취득자와 동등한 처우를 받게 한다(동법 제4조 제2항). 그러나 동법 제15조 제1항에서는 해당 교육훈련과정이 일학습병행의 직종 및 교육훈련기준을 따라야 함을 전제로 하고 있는데, 가장 주된 기준은 국가직무능력표준(NCS)이 개발된 분야(동법 제11조 제1항)로, 그것이 NCS 기반을 따라 설계된 자격 체계에 가장 잘 부합하여 자격의 통용성을 확보하기에 용이하기 때문이다. 이 밖에도 산업현장에서 인력양성 수요가 있는 분야, 국가의 기간·전략산업의 유지·발전 및 신산업 육성을 위해 국가적 인력양성과 직무수행능력 향상이 필요한 분야 등도 일학습병행의 교육훈련과정으로 개발할 수 있다(동법 제11조 제1항). 요컨대 일학습병행의 훈련과정에 대한 법적 규정은 기업의 특수성을 강조하되, 그것이 국가적 인력양성의 방향성에 부합해야 한다는 것이다.

이론적으로는 일학습병행이 추구하는 ‘기업의 특수성과 자격의 통용성을 모두 충족하는 직업훈련’을 시행한다는 것이 고용주와 노동자의 요구를 모두 충족시킬 수 있는 좋은 제도이다. 하지만 첫째, 직업능력개발사업에서 기업의 특수성만을 추구할 경우 학교 교육과 같은 공식교육에 상응하는 직업훈련의 신뢰성을 갖추기 어렵다. 동일한 업종이라도 개별 기업의 경영 환경은 모두 상이할 수밖에 없는 상황에서 모든 기업이 일률적으로 이론 중심의 교육을 시행하기에는 현실적인 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 둘째, 반대로 직업훈련을 통해 자격의 통용성만을 추구하기에는 공식교육이 가진 한계를 반복하는 문제가 발생할 것이다. 내용의 보편성을 위해 이론 중심의 교육이 이루어지면서 산업현장에서 필요로 하는 직무수행능력과 괴리가 발생하는 문제, 학습에 요구되는 시간 때문에 노동시장에 진입한 경우 다시 학습의 기회를 얻기 어려운 문제 등이 존재하기 때문이다.

우리나라는 2014년부터 중소기업의 인력 불일치(miss-match) 해결 및 청년의 노동시장 조기 입직을 지원하기 위해 일학습병행 사업을 추진해 왔다(고용노동부, 2020).

일학습병행은 독일과 스위스의 일터 기반 학습을 우리나라 실정에 맞게 설계한 도제식 교육훈련제도이다(관계부처합동, 2015). 우리나라 직업능력개발사업 중 많은 것이 비교적 단기간의 교육훈련을 제공하고 있지만, 일학습병행은 최소 1년 이상 2년 이내(학위 취득을 위한 과정은 최대 4년)의 장기간 교육훈련을 제공하고 학습한 내용을 현장 실무에 적용하도록 하고 있다는 큰 차별점이 있다. 또한 우리나라 일학습병행은 2019년 8월, OECD가 선정한 대한민국 정부혁신 10대 사례에 선정되기도 하였다(고용노동부, 2020).

일학습병행 운영 매뉴얼(고용노동부·한국산업인력공단, 2020)은 일학습병행의 목적을 “산업현장의 실무형 인재 양성을 위하여 기업이 취업을 원하는 청년 등을 학습근로자로 채용하여 맞춤형 체계적 훈련을 제공하고, 훈련 종료 후 학습근로자의 역량 평가 및 자격 인정을 통해 학습근로자의 고용촉진 및 사회적·경제적 지위의 향상을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지하고자 함.”으로 제시하고 있다. 그리고 일학습병행은 일반적으로 ‘학습기업 모집 및 지정 → 학습근로자 모집 및 전담 인력 교육 → 훈련과정 개발 및 인정 → 훈련 실시 및 내부 평가 → 외부 평가 → 일학습병행 자격증 발급’의 절차로 운영된다. 학습기업은 일학습병행에 참여하는 기업, 학습근로자는 사업주로부터 일학습병행을 제공받는 사람, 전담 인력은 학습근로자를 지도하는 기업현장교사와 일학습병행 훈련과정 운영에 관한 행정 지원을 담당하는 HRD 담당자를 의미하며, 이들의 효과적인 역할 수행을 지원하기 위한 교육훈련이 별도로 제공된다. 그리고 일학습병행 훈련과정(프로그램)은 기업에서 이루어지는 현장 훈련(on the job training; 이하 OJT)과 기업 외 전문 훈련기관(학교, 직업능력개발훈련기관, 기능대학, 사업주단체 등)에서 이루어지는 현장 외 훈련(off the job training; 이하 Off-JT)으로 구성된다.

훈련과정은 국가직무능력표준(NCS)에 기초하고 기업의 특수성을 반영하여 상기한 바와 같이 최소 1년, 최대 4년 동안 연간 최소 200시간 이상의 훈련을 시행할 수 있도록 편성된다. 훈련과정의 전체 훈련 시간은 훈련 직종의 수준(Level)에 따라 다르다. L2는 400시간 이상, L3는 600시간 이상, L4~L6는 800시간 이상이다. 훈련이 이루어지는 동안 기업현장교사는 학습근로자의 학습 성취 수준을 평가·환류하고(내부 평가), 훈련 종료 후 학습근로자가 한국산업인력공단이 주관하는 외부 평가에 합격하면 일학습병행 자격증이 발급된다. 학습기업은 외부 평가 합격자를 기간의 정함이 없는 근로자로 전환

해야 한다. 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」(법률 제16559호)이 2019년 8월 27일 제정 및 공포, 2020년 8월 28일 시행됨에 따라 일학습병행은 제도적으로 안정적 추진을 뒷받침받고 있다. 그리고 고용노동부는 2020년 11월 17일 「제1차 일학습병행 추진계획('21~'23)」을 발표하여 일학습병행을 통한 실무형 핵심 인재 양성, 기업 경쟁력 제고를 목표로 전략과제들을 도출·추진해 나가고 있다. 일학습병행은 참여하는 기업(학습기업)과 근로자(학습근로자) 특성에 따라 다음과 같은 유형으로 구분된다.

〈표 3-14〉 일학습병행 유형 현황

구분	대상 및 유형		주요 내용
재직자 단계	단독기업형		개별 기업에서 OJT, Off-JT 실시
	공동훈련센터형		기업의 OJT, 외부 전문 훈련기관의 Off-JT
후 학 습	P-TECH		산학일체형 도제학교 졸업생에게 신기술 중심의 고속훈련 및 학위 취득 지원
재학생 단계	고교 단계 (특성화고 2~3학년)	산학일체형 도제학교	학교와 기업을 오가며 직업교육 및 도제훈련을 통한 현장성 제고
	고교-전문대 단계 (고교 2년 + 전문대 2년)	Uni-Tech	고교 2년, 전문대 2년, 총 4년간 통합 훈련을 통한 조기입직 유도
	전문대학 단계 (전문대 2학년)	전문대 단계 일학습병행	전문대 재학생(졸업반)을 대상으로 조기 취업 유도
	대학교 단계 (4년제대 3~4학년)	IPP형 일학습병행	3~4학년이 학기제 방식으로 장기 현장 실습 및 일학습병행 참여

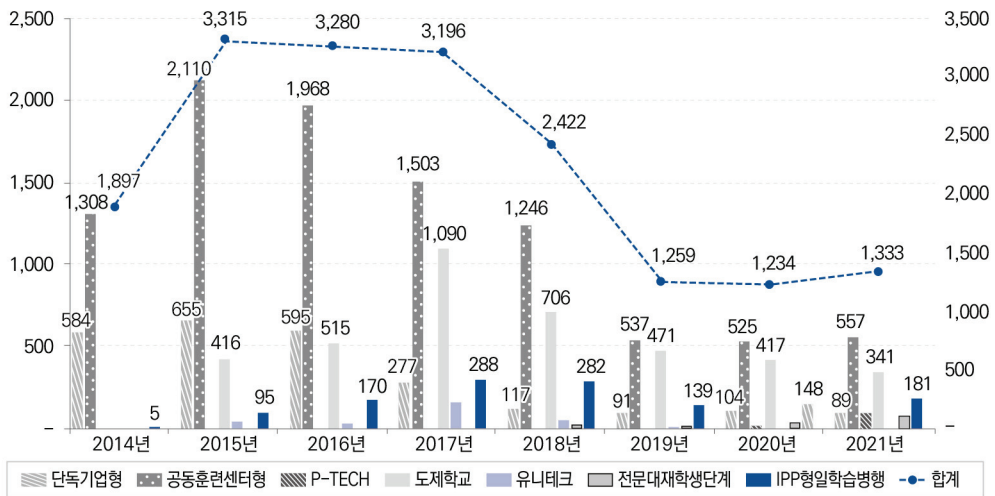
자료: 고용노동부(2020), 제1차 일학습병행 추진계획('21~'23), p. 4.

아래 제시된 〈그림 3-5〉는 연도별 신규 학습기업 현황이다. 연도별 신규 학습기업은 2015년부터 2017년까지 3천개를 웃돌며 빠르게 양적 확산이 이루어졌고, 본격적으로 질적 내실화를 추진한 2018년에는 2,422개, 2019년에는 1,259개 기업이 일학습병행에 신규로 참여하였다. 또한 코로나바이러스감염증19가 확산된 2020년과 2021년에도 2019년과 비슷한 수치를 보였다. 이 자료를 보았을 때 일학습병행 참여 기업 수가 대폭 감소한 것이라 우려할 수도 있으나, 일학습병행 재참여율이 약 40~50%에 달한다는 점(김대영 외, 2020; 박종성 외, 2019), 사업주의 82.1%, 기업현장교사의 87.6%가 훈련 종료 후 다시 참여하고자 하는 의향이 있다는 점(박종성 외, 2021)을 고려하면, 일학습병행의 장점을 인식하고 계속하여 제도에 참여하고 있는 기업들이 다수 존재함을

알 수 있다. 실제로 연도별 훈련 진행 중인 학습기업의 수는 752개(14), 2,801개(15), 5,778개(16), 7,358개(17), 7,691개(18), 7,512개(19), 6,874개(20), 6,601개(21)로 집계되었다.

2021년 신규 학습기업 1,333개를 종업원 수별로 나누어 살펴보면, 20인 미만 43.3%, 20인 이상 50인 미만 27.7%, 50인 이상 100인 미만 15.1%, 100인 이상 300인 미만 11.9%, 300인 이상 1,000인 미만 1.7%, 1,000인 이상 0.3%이다. 그리고 훈련 직종별로 살펴보면 경영·회계·사무 19.8%, 기계(로봇) 19.2%, 전기·전자 15.2%, 정보통신 14.4%, 재료 3.6%, 그 외 27.8%이다.

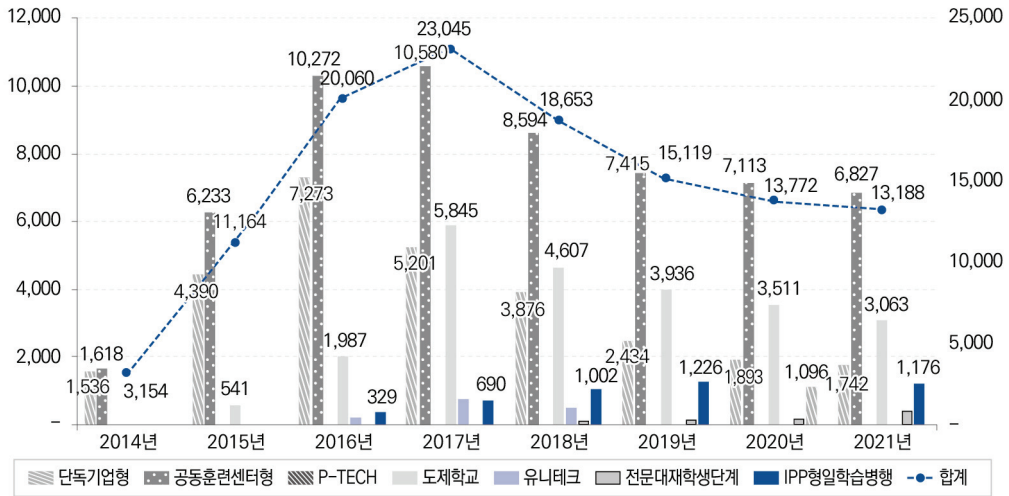
(단위: 개소)



〈그림 3-5〉 연도별 신규 학습기업(약정 체결일 기준)

다음의 〈그림 3-6〉은 연도별 신규 학습근로자 현황이다. 상기한 신규 학습기업 수와 유사하게 2017년까지 계속하여 신규 학습근로자 수가 증가하였고, 질적 내실화를 추진한 2018년 이후 조금씩 감소하여 2020년, 2021년에는 각각 13,772명, 13,188명이 일학습병행에 신규로 참여하였다. 유형별로 살펴보면 재직자 단계(단독기업형, 공동훈련센터형)와 도제학교는 2017년 이후 조금씩 감소 추세이고, 전문대 재학생 단계는 증가하였으며, IPP형 일학습병행은 2018년부터 매년 약 1,000명 이상이 참여하였다.

(단위: 명)



〈그림 3-6〉 연도별 신규 학습근로자(훈련 시작일 기준)

추가로 일학습병행제도 시행 이후부터 2022년 5월 말까지의 누적 참여 현황을 간략히 살펴보면 학습기업은 18,428개소가 선정되었고, 15,351개 기업에서 학습근로자 125,147명을 채용하여 훈련을 시행하였다(3,131개 기업 훈련 준비). 학습근로자의 학력은 고졸 30.0%, 대졸 25.9%, 고교 재학 23.1%, 전문대졸 15.6%, 대학원졸 1.1% 등이고, 연령대별로 살펴보면 20대 42.2%, 10대 30.7%, 30대 14.1%, 40대 7.5% 등으로 나타난다.

이상의 현황을 통해 다음과 같은 판단을 내릴 수 있다. 첫째, 일학습병행을 통한 노동시장 신규 진입은 재직 단계보다 재학 단계에서 더욱 활발해지고 있다. 물론 재직 단계의 참여자 수가 감소하고 있으나 입사 1년 이내의 기존 재직자는 신규 학습근로자로 참여할 수 있다는 점에서 청년의 조기 입직을 지원하고자 하는 일학습병행의 목적은 적절히 달성되고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 학습근로자의 연령대가 주로 10대와 20대라는 점에서 많은 학습근로자가 초기 경력 단계에 있음을 알 수 있다.

일학습병행은 개인개발과 경력개발의 특징을 모두 갖고 있다. 일학습병행 훈련과정은 개인개발 프로그램 중에서도 기술 훈련(skill training)에 가장 가깝다고 볼 수 있다. 기술 훈련에는 지식/기능 훈련, 안전 훈련, 컴퓨터 훈련, 품질 훈련 등이 있으며, 일학습

병행은 신규 직원들이 기초적인 역할과 책임을 수행할 수 있도록 OJT와 Off-JT를 함께 실시하는 지식/기능 훈련에 해당한다. 종종 이러한 유형의 훈련은 기업의 경제적 성과 제고를 위해 근로자에게 특정 지식과 스킬만 전달하여 기계적 암기와 전이만을 초래할 뿐 비판적 사고, 창의적 사고, 복잡한 문제해결능력, 대인관계능력 등을 충분히 길러주는 데 한계를 가질 수밖에 없는 도구주의적 교육훈련에 머문다는 비판을 받기도 한다. 그러나 1년 이상의 비교적 장기간에 걸쳐 이루어지는 일학습병행 특성상, 일학습병행의 주요 주체인 기업현장교사는 학습근로자에게 훈련만 제공하는 것이 아니라 훈련기간 중 학습근로자의 직장 생활과 진로에 대한 상담을 제공하여 조직과 직무에 대한 적응력을 높이도록 지원한다. 또한 학습근로자가 일학습병행 훈련과정을 통해 습득한 능력을 다양한 방법으로 평가·피드백하여 단지 업무 수행에 필요한 지식과 스킬뿐만 아니라 일에 대한 태도, 비판적 시각, 창의적인 문제해결능력을 함께 함양할 수 있도록 한다. 즉 일학습병행은 기업현장교사를 활용하여 학습근로자 개발 목적의 평가를 행하고, 학습근로자에게 멘토링, 경력 상담을 제공한다.

그리고 학습근로자들은 개인의 적성에 부합하고 미래 자신의 성공 가능성이 크다고 판단되는 직종을 선택하여 훈련에 참여하고 명확한 경력 목표를 설정한다. 그리고 일학습병행뿐만 아니라 일터에서 발생하는 다양한 무형식 학습(informal learning)의 기회를 포착·활용하며, 일터 내외에서 경력 목표 달성을 위해 필요한 자기 주도 학습을 적극적으로 실행해 나간다. 이 과정에서 공식적인 훈련과정 외 기업현장교사와의 멘토링이나 상담을 통해 심리적 안정감을 형성하고, 조직 이해 및 적응력을 높여 나간다. 그리고 일학습병행을 통해 향상되는 능력에 대한 기업현장교사, 상사 및 동료들의 인정과 격려는 새로운 것을 학습하는 것에 대한 두려움을 극복하고 자신감을 강화할 수 있게 한다. 나아가 일학습병행 자격증을 취득함으로써 개인의 성취감을 높이고 후배 육성, 조직 성과 개선 등에 관한 관심과 의지를 더욱 높여 나가고 있다(고용노동부·한국직업능력개발원·한국산업인력공단, 2017). 따라서 일학습병행은 학습근로자(개인)와 학습기업(조직)이 상호 요구를 조화시켜 개인의 성장과 발전, 조직 효과성 및 생산성 증진에 이바지하기 위해 함께 협력하는 경력개발 프로그램이라 할 수 있다. 더욱이 고용노동부는 2020년 11월 17일 「제1차 일학습병행 추진계획(’21~’23)」을 발표하였는데, 4대 중점 추진 과제 중 하나가 ‘학습근로자 경력개발 및 미래인재 성장 기회 부여’이다. 이에는 후학습 성장경로 구축, 학습근로자 참여 동기부여 및 직장 적응 지원 방안이 포함되어 있다.

2 일학습병행제도의 주요 효과 분석과 시사점¹⁶⁾

해당 세부 절에서는 일학습병행의 효과, 특히 일학습병행의 경력개발 측면에서의 효과성을 확인하기 위해 일학습병행 훈련과정을 이수한 자들과 일학습병행에 참여하지 않은 일반 중소기업 재직근로자들을 대상으로 2018년 5~6월에 온라인 설문조사를 실시하고, 분석한 결과를 소개하고자 한다.

1) 자료 수집 및 분석 방법

해당 분석은 실험-통제 집단, 사후 검사 설계에 해당한다. 먼저 실험 집단인 일학습병행 훈련과정 이수자들은 HRD-Net의 학습근로자 현황 자료(한국고용정보원, 2018. 4. 4. 추출)를 참고하여 2017년 1월부터 2018년 2월 사이에 일학습병행 훈련과정을 종료한 14,523명을 모집단으로 설정하였다(도제학교 2,184명, IPP형 일학습병행 613명, 공동훈련센터형 6,758명, 단독기업형 4,968명).¹⁷⁾ 그리고 신뢰 수준 95%, 허용 오차 $\pm 4.25\%$ 를 기준으로 필요한 표본 수를 산출한 결과 515명을 표집하고자 하였다. 다만 일학습병행 운영 유형별 층화 비례 표집을 실시하면 재학 단계가 과속 표집될 수밖에 없으므로, 도제학교 143명, IPP형 일학습병행 114명, 공동훈련센터형 133명, 단독기업형 125명을 무선 표집하였다. 참고로 유니테크는 2019년부터 졸업자(훈련과정 이수자)가 배출되므로 본 조사에 포함될 수 없었다. 그리고 일학습병행 훈련과정 이수 여부가 경력개발에 미치는 효과를 보다 객관적으로 살펴보기 위해 일학습병행과 무관하게 고등학교 또는 대학교를 졸업하고 일반 중소기업에 재직 중인 경력 3년 미만의 재직근로자를 비교 집단(통제 집단)으로 설정하였다. 이 집단은 조사 용역 업체가 보유하

16) 해당 절의 주요 내용은 「일학습병행 훈련과정 이수자의 경력개발 지원 방안」(김대영 외, 2018)의 제3장 제2절과〈부표〉중 일부를 발췌하여 수정·보완하여 제시하였음을 밝힌다.

17) 모집단을 이와 같이 설정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 일학습병행 훈련과정 종료자 중 73.4%가 훈련 종료 후 6개월 이상 일학습병행 훈련과정을 제공한 학습기업에 재직하고 있으므로(한국산업인력공단 일학습확산팀, 2017), 훈련과정 이수 후 개인이 경력개발 및 관리를 위해 조직을 이동하거나, 창업, 진학, 구직 등의 변화를 선택하게 되는 것은 훈련과정 종료 시점과 어느 정도 시차가 있을 것으로 판단하였다. 둘째, 특정 프로그램의 효과를 검증하는 연구들(예: 박종선·김진모, 2016; Wick, Pollock, and Jefferson, 2010; Brinkerhoff, 2008; Kirkpatrick and Kirkpatrick, 2006; Phillips, 1997)은 일반적으로 해당 프로그램 종료 후 3개월이 지난 시점에 그 효과를 측정한다는 것을 참고하여 조사 시점으로부터 3개월 전까지 일학습병행 훈련과정을 종료한 자들을 조사 대상으로 설정하는 것이 적절하다고 판단하였다. 셋째, 상대적으로 일학습병행 훈련 과정을 종료한 지 더 오래된 이수자들일수록 경력 이동 및 변화에 더 많은 외생 변수들이 영향을 미칠 수 있으므로 2017년 1월부터 2018년 2월 사이에 일학습병행 훈련과정을 종료한 자들을 조사 대상으로 설정하는 것이 적절하다고 판단하였다.

고 있는 목록을 활용하여 고졸자와 4년제 대졸자 각 112명씩, 총 224명을 무선 표집하였다.

각 집단이 인식한 경력개발 현황과 성과를 비교하기 위해 현대적 경력 태도(프로티언, 무경계, 만화경 경력 태도), 현대적 경력 태도 형성에 영향을 미치는 것으로 밝혀진 주요 환경적 특성[조직의 학습문화, 상사와의 교환관계의 질(LMX), 개인-직무 적합성, 직무 특성 요인(잠재적 동기부여)], 경력개발 행위(경력 계획, 무형식 학습활동), 경력개발 성과(경력 만족, 직무 만족, 고용 가능성, 경력 몰입, 직무 몰입, 조직(정서적) 몰입, 직무 성과, 일과 삶의 균형)를 측정하였다. 이 변수들은 위의 제2장에서 살펴본 바와 같이 최근 HR 분야의 경력개발 관련 연구들에서 자주 사용되고 있다. 각 변수의 정의, 그리고 측정 도구의 출처 및 신뢰도는 <표 3-15>와 같다.

해외의 측정 도구는 원문을 국문으로 번역하고, 번역 과정에서 발생할 수 있는 의미 변형을 방지하기 위해 해당 측정 도구를 사용한 국내 선행 연구의 설문 도구와 비교하여 보완하였다. 그리고 HRD 학계 전문가 3인과 현장 전문가 2인의 검토를 거쳐 수정·보완하였다. 응답의 지나친 집중 경향성과 질문 항목에 대한 중립적 응답을 방지하고 응답자의 정확한 변별을 촉진하기 위해 6점 척도(1 = 전혀 그렇지 않음 ~ 6 = 매우 그렇함)를 사용하였다(Nunnally, 1978).

수집된 자료를 다음과 같은 방법으로 분석하였다. 첫째, 경향 점수 매칭(Propensity Score Matching; 이하 PSM)을 활용한 독립표본 t-test를 실시하였다. PSM은 일학습병행 훈련과정 이수자 집단과 일반 중소기업 재직근로자 집단의 이질적 특성을 완화하여 일학습병행 훈련과정 이수 여부와 분석 대상 변수들의 관계를 추정하는 데 있어 선택 편이가 존재하는 것을 방지하기 위해 이루어졌다(이윤소·김영식·양민석, 2017; 정혜경, 2012). PSM 시 성별, 최종 학력, 직종 총재직 경력, 상시 종업원 수를 선결 변수(predetermined variable)로 활용하였다.

보다 구체적으로 $p < .001$ 수준에서의 확률 매칭 방식을 활용하여 일반 중소기업 재직자(경력 3년 미만의 초기 경력자)의 특성을 기준으로 일학습병행 훈련과정 이수자 중 유사한 경향 점수를 가진 관찰치를 추렸다. Balance test 결과, 이질성을 처치하기 전에는 두 집단을 이질적인 집단으로 볼 수 있는 t-test 결과가 나타났으나, 이질성을 처치하여 통제된 PSM 이후의 t-test 결과에서는 두 집단이 더 이상 이질적이지 않음을

확인하였다. 둘째, 성별, 연령, 급여, 상시 종업원 수, 현 직장 재직 기간, 직종 총재직 경력, 최종 학력의 효과를 통제한 상황에서 일학습병행 훈련과정 이수 여부가 분석 대상 변수들에 미치는 영향을 확인하기 위해 공변량분석(Analysis of Covariance; ANCOVA)을 실시하였다.

〈표 3-15〉 각 변인의 정의, 측정 도구 출처 및 신뢰도

구분	변인	정의	측정 도구 출처	Cronbach α
환경적 특성	조직의 학습문화	조직이 학습조직화를 이루기 위한 여건이나 조건을 갖춘 정도	Marsick and Watkins(2003), Song et al.(2009)	0.979
	상사와의 교환관계	리더와 구성원 간에 형성되는 일대일의 개별적, 상호적인 관계	Liden and Maslyn(1998)	0.959
	개인-직무 적합성	개인의 능력과 직무가 요구하는 능력이 부합되는 정도	Cable and Judge(1996), Saks and Ashforth(2002)	0.888
	직무 특성	직무를 수행하는 데 있어 개인에게 직무에 대한 의무감과 책임감, 그리고 결과에 대한 인지 등을 느끼게 하는 직무의 특성	Hackman and Oldham(1976)	0.854
현대적 경력 태도	프로티언 경력 태도	개인적 가치를 토대로 주도적으로 경력을 관리해 나가는 심적 경향, 사고방식과 태도	Briscoe et al.(2006)	0.916
	무경계 경력 태도	자신의 경력을 현재 소속된 하나의 조직에만 두지 않고 여러 조직으로 이동하면서 경력을 쌓고자 하는 태도	Briscoe et al.(2006)	0.643
	만화경 경력 태도	개인이 보유한 역량과 관계성이 최상이 되도록 경력을 조정하고 자신의 삶의 측면을 변화시켜 나가는 경력 태도	Mainiero and Sullivan(2006)	0.931
경력 개발 행위	경력 계획	개인이 주체가 되어 경력 목표를 계획하고 실천하며 목표를 달성하기 위해 준비하는 과정	Gould(1979), 현영섭(2010)	0.789
	무형식 학습활동	효과적인 업무 수행 활동을 위해 일 관련 경험을 성찰하고, 타인과의 상호작용을 통해 자신의 역량을 개발하는 일련의 활동	Choi(2009)	0.900

구분	변인	정의	측정 도구 출처	Cronbach α
경력 개발 성과	경력 만족	개인이 삶을 통해 선택하고 결정한 것이나 자신의 지식과 능력에 대한 태도로써, 경력 역할을 통해 얻는 누적된 결과에 대한 만족도	Greenhaus, Parasuraman, and Wormley(1990)	0.909
	직무 만족	조직 구성원으로서 직무를 수행하는 과정에서 직무와 관련한 욕구를 충족하고 이에 대해 긍정적으로 평가함으로써 갖게 되는 직무 태도	Mobley et al.(1994)	0.842
	고용 가능성	개인이 전체 고용시장에서 능력을 인정받아 고용이 가능하다고 느끼는 믿음의 정도	Johnson(2001)	0.881
	경력 몰입	개인이 일생에 걸쳐 조직 내외부에서 경험하는 일련의 일 관련 활동들에 대한 정서적 유대감	Blau(1988)	0.766
	직무 몰입	자신과 현재 맡은 직무에 대한 신념을 바탕으로 현재 직무에 몰두하고 있는 정도	Kanugo(1982)	0.820
	조직 몰입 (정서적)	조직에 대한 정서적 애착, 조직과의 심리적 일체감으로 현 조직 구성원으로서의 신분을 유지하고자 하는 의지	Allen and Meyer(1990)	0.926
	직무 성과 (과업 수행)	조직 구성원들이 수행하는 활동에 대한 숙련도	장현진·나승일(2012)	0.919
	일과 삶의 균형	일과 삶의 영역에서 에너지의 통제가 가능하고, 적절히 배분하여 균형을 맞추며, 이를 통해 일과 삶의 모든 측면에서 느끼는 만족감	박정열·손영미(2005)	0.775

2) 분석 결과

〈표 3-16〉은 각 변인에 대한 PSM 후 독립표본 t-test 결과를 요약한 것이다. 분석 결과, 실험 집단(일학습병행 훈련과정 이수자)이 통제 집단(일반 중소기업 초기 경력자)보다 통계적으로 유의하게 높게 인식한 것은 조직의 학습문화, 직속 상사와 교환관계의 질, 개인-직무 적합성, 잠재적 동기부여(이상 환경적 특성), 프로티언 경력 태도, 무경계 경력 태도, 만화경 경력 태도(이상 현대적 경력 태도), 경력 계획, 무형식 학습활동(이상 경력개발 행위), 경력 만족, 직무 만족, 고용 가능성(이상 주관적 경력 성공), 직무 몰입, 조직 몰입(정서적 몰입), 직무 성과이다. 특히 조직의 학습문화, 직속 상사와 교환관계의 질, 개인-직무 적합성, 잠재적 동기부여, 프로티언 경력 태도, 만화경 경력 태도, 무형식 학습활동, 경력 만족, 직무 만족, 고용 가능성, 직무 몰입에 대한 두 집단의 인식 차는 표준화된 효과 크기(Cohen's d)¹⁸에서 0.5 이상 0.8 미만으로 나타나(0.506~0.735) 중간 수준의 효과 크기임을 알 수 있다. 그리고 무경계 경력 태도, 경력 계획, 조직 몰입(정서적 몰입), 직무 성과에 대한 두 집단의 인식 차는 표준화된 효과 크기에서 0.2 이상 0.5 미만으로 나타나(0.307~0.323) 작은 효과 크기임을 알 수 있다. 한편 이 분석에서 두 집단의 경력 몰입, 일과 삶의 균형에 대한 인식 차이는 통계적으로 유의하지 않았고, 표준화된 효과 크기 역시 0.2에 미달하는 미미한 수준인 것으로 확인되었다.

〈표 3-17〉은 성별, 연령, 급여, 상시 종업원 수, 현 직장 재직 기간, 직종 총재직 경력, 최종 학력을 공변량으로 투입하고 일학습병행 훈련과정 이수 여부가 분석 대상 변수들에 미치는 영향을 분석한 결과를 요약한 것이다. 분석 결과, 일학습병행 훈련과정 이수 여부는 조직의 학습문화, 직속 상사와 교환관계의 질, 개인-직무 적합성, 잠재적 동기부여(이상 환경적 특성), 프로티언 경력 태도, 무경계 경력 태도, 만화경 경력 태도(이상 현대적 경력 태도), 경력 계획, 무형식 학습활동(이상 경력개발 행위), 경력 만족, 직무 만족, 고용 가능성(이상 주관적 경력 성공), 직무 몰입, 직무 성과에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 일학습병행 훈련과정 이수 여부가 각 변인에 미치는 표준화된 효과 크기는 0.201~0.414로 나타나 작은 효과 크기로 판단할

18) Cohen's d를 산출 및 해석하는 방법은 Cohen(1988)을 참고하기를 바란다. 이 글은 PSM 후 독립표본 t-test 결과 확인된 t-value와 집단별 사례 수를 토대로 Cohen's d를 산출하고, ANCOVA 결과 확인된 n_2 을 Cohen's d로 변환하기 위해 이 일현(2020)을 활용하였다.

수 있다. 한편, 일학습병행 훈련과정 이수 여부가 직무 몰입에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 표준화된 효과 크기는 0.2에 미달하였고, 앞서 PSM 후 독립표본 t-test의 결과와 달리 조직 몰입(정서적 몰입)에는 유의한 영향을 미치지 못했다. 마지막으로 이 분석의 결과는 PSM 후 독립표본 t-test의 결과와 마찬가지로 일학습병행 훈련과정 이수 여부가 경력 몰입과 일과 삶의 균형에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

〈그림 3-7〉은 위의 두 가지 분석 방법으로 확인된 두 집단의 각 변인에 대한 인식 수준(평균)을 함께 제시한 것이다. 이상의 분석 결과를 종합적으로 검토하였을 때, 일학습병행 훈련과정에 참여하는 것은 조직의 환경적 특성에 대한 긍정적 인식, 바람직한 현대적 경력 태도, 경력개발을 위한 실천 행위, 주관적 경력 성공 및 몰입의 수준을 높이는 것으로 판단할 수 있다.

위 분석 결과 외에도 일학습병행의 경력개발 효과성을 검증한 학술 연구도 몇몇 제시되었다. 예를 들면 일학습병행 훈련과정을 이수하는 것은 프로티언 경력 태도를 증진시키고 주관적 경력 성공에 정(+)의 간접효과를 미치며(김대영, 2019), 일학습병행에 참여하는 것은 조직 구성원이 인식한 조직 지원이 업무 몰입에 미치는 정(+)의 효과를 강화하고, 업무 몰입이 이직 의도에 미치는 음(-)의 효과를 강화한다(김우철·강원석·조현정, 2020). 그리고 학습근로자들이 일학습병행제도 전반에 대해 잘 이해하고 일학습병행 훈련에 참여하는 것도 중요하다. 김대영·임승완(2020)은 학습근로자의 일학습병행 참여 시점의 제도에 대한 이해 수준이 높을수록 기업현장교사의 OJT 실행 능력이 학습근로자의 훈련과정 만족에 미치는 정(+)의 효과는 강화되고, 기업현장교사의 OJT 실행 능력이 학습근로자의 훈련과정 만족을 매개로 학습근로자의 직무 만족 및 조직 몰입(정서적 몰입)에 미치는 정(+)의 간접효과 역시 강화된다는 것을 실증하였다. 또한 〈표 3-16〉, 〈표 3-17〉에서 일학습병행에 참여하는 것은 만화경 경력 태도 증진에 유의한 영향을 주었는데, 중소기업 초기 경력자의 만화경 경력 태도는 경력 계획을 매개로 경력 몰입에 정(+)의 간접효과를 미친다는 연구 결과(김대영·이수영, 2020)를 고려해 보면, 일학습병행을 통해 만화경 경력 태도를 개발하고, 경력 계획을 구체화하여 자기 경력에 더욱 애착을 갖고 몰입하도록 하는 것도 가능하리라 판단된다.

〈표 3-16〉 일학습병행의 효과 분석(1): PSM 후 독립표본 t-test

구분	변인	일학습병행 이수자				일반 중소기업 초기 경력자			t-value	Cohen's d
		사례 수	평균	표준 편차	사례 수	평균	표준 편차			
환경적 특성	조직의 학습문화	358	4.05	1.174	106	3.24	1.002	6.433***	0.711	
	직속 상사와 교환관계의 질	358	4.33	1.127	106	3.53	0.986	6.650***	0.735	
	개인-직무 적합성	358	4.26	0.997	106	3.76	0.945	4.572***	0.506	
	잠재적 동기부여 (직무 특성)	358	4.22	0.790	106	3.78	0.761	5.069***	0.561	
현대적 경력 태도	프로티언 경력 태도	366	4.34	0.770	106	3.90	0.728	5.133***	0.566	
	무경계 경력 태도	366	3.82	0.536	106	3.63	0.572	3.091**	0.341	
	만화경 경력 태도	366	4.37	0.759	106	3.89	0.765	5.740***	0.633	
경력개발 행위	경력 계획	366	3.79	0.905	106	3.51	0.734	2.929**	0.323	
	무형식 학습활동	366	4.21	0.785	106	3.82	0.734	4.615***	0.509	
	경력 만족	366	3.94	1.060	106	3.33	0.941	5.354***	0.591	
주관적 경력 성공	직무 만족	358	4.27	0.904	106	3.73	0.881	5.400***	0.597	
	고용 가능성	358	4.25	0.925	106	3.69	0.922	5.411***	0.598	
몰입	경력 몰입	366	3.56	0.899	106	3.55	0.819	0.187	0.021	
	직무 몰입	366	3.84	0.764	106	3.45	0.683	4.653***	0.513	
성과와 균형	조직(정서적) 몰입	366	3.91	1.098	106	3.56	0.893	2.955**	0.326	
	직무 성과 일과 삶의 균형	358	4.47	0.874	106	4.20	0.859	2.772**	0.307	
	일과 삶의 균형	366	3.10	1.112	106	3.28	0.984	-1.506	0.166	

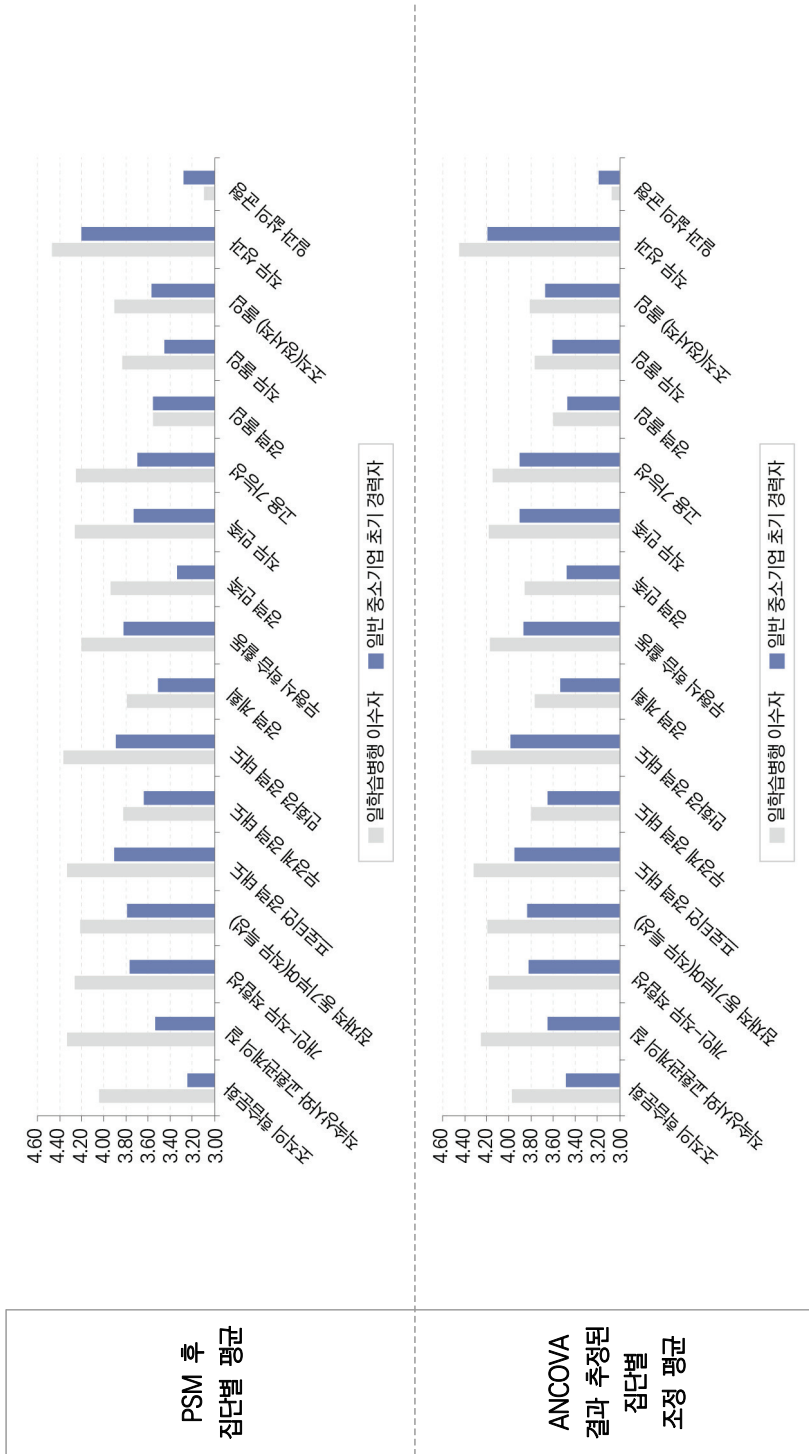
주) **: p < .01; ***: p < .001

〈표 3-17〉 일학습병행의 효과 분석(2): ANCOVA

구분	변인	F	n2	Cohen's d	유의한 통제 변인
환경적 특성	조직의 학습문화	18.512***	0.026	0.327	급여*, 직종 총경력**
	직속 상사와 교환관계의 질	24.960***	0.041	0.414	성별*, 직종 총경력**
	개인-직무 적합성	11.471**	0.019	0.278	총경력**, 대학원졸*
현대적 경력 태도	잠재적 동기부여(직무 특성)	17.231***	0.028	0.340	-
	프로타이언 경력 태도	18.585***	0.030	0.352	-
	무경계 경력 태도	6.611*	0.011	0.211	성별*, 4년제대졸**, 대학원졸**
경력개발 행위	만화경 경력 태도	18.150***	0.030	0.352	특성화고졸**, 4년제대졸**, 대학원졸**
	경력 계획	5.689*	0.010	0.201	성별**, 2~3년제대졸*, 4년제대졸*, 대학원졸**
	무형식 학습활동	12.268***	0.020	0.286	성별*, 2~3년제대졸**, 4년제대졸**, 대학원졸**
주관적 경력 성공	경력 만족	10.548**	0.018	0.271	상시 종업원 수*
	직무 만족	7.936**	0.013	0.230	직종 총경력**
	고용 가능성	6.484*	0.011	0.211	성별*, 상시 종업원 수*, 현 직장 재직 기간*, 직종 총경력*, 4년제대졸**, 대학원졸**
몰입	경력 몰입	1.779	0.003	0.110	급여**, 직종 총경력*, 대학원졸*
	직무 몰입	4.219*	0.007	0.168	직종 총경력*, 대학원졸*
성과와 균형	조직(정서적) 몰입	1.575	0.003	0.109	성별*, 급여**, 직종 총경력**
	직무 성과	6.883**	0.012	0.220	4년제대졸**, 대학원졸**
	일과 삶의 균형	0.803	0.001	0.063	-

주1) *: p < .05; **: p < .01; ***: p < .001

2) 통제 집단(일반 중소기업 초기 경력자)은 1, 실험 집단(일학습병행 훈련과정 이수자)은 2로, 성별은 남성 1, 여성 2로 코딩하였고, 최종 학력은 일반고졸을 기준 변수로 더미 변수 처리하였음. 그 외 연령, 급여, 상시 종업원 수, 현 직장 재직 기간, 직종 총경력, 연속형 변수임.



〈그림 3-7〉 각 변인에 대한 일학습병행 이수자 집단과 일반 중소기업 초기 경력자 집단의 인식 수준 비교

이처럼 일학습병행에 참여하는 것이 학습근로자의 경력개발에 긍정적 영향을 주는 데는 기업현장교사들의 역할이 매우 크다. 전술한 바와 같이 기업현장교사들은 학습근로자에게 업무 관련 지식, 기술을 전수하고 학습근로자의 학습 성취를 평가할 뿐만 아니라 학습근로자의 직장 생활과 진로에 대한 상담을 제공하여 조직과 직무에 대한 적응력을 높이도록 지원하기 때문이다. 기업현장교사의 중요성을 실증한 몇 가지 연구를 살펴보면 다음과 같다. 김대영·박상오(2018)는 학습기업의 사업주가 기업현장교사를 선정할 때 업무 능력, 지식 및 경험 공유 의지, 대인관계 스킬, 의사소통 스킬, 조직 성과 개선 의지 등을 종합적으로 고려함으로써 기업현장교사의 OJT 실행 수준을 높이고 나아가 학습근로자들의 OJT 전이를 강화할 수 있다는 것을 실증하였다.

그리고 Kim(2018)은 기업현장교사들이 일학습병행에 참여하면서 본인의 능력(본연의 업무수행능력, 멘토링·대인관계·커뮤니케이션·리더십 스킬 등)을 개발하고, 교육훈련 설계 및 실행, 본연의 업무 등에 관한 새로운 지식 창출의 과정을 경험하며, 이는 학습근로자를 효과적으로 지도하는 데 밑거름이 된다는 것을 규명하였다.¹⁹⁾ 또한 기업현장교사의 OJT 실행 능력은 학습근로자의 훈련과정 만족을 매개로 학습근로자의 직무 만족 및 조직 몰입(정서적 몰입)에 정(+)²⁰⁾의 간접효과를 미친다(김대영·임승완, 2020). 이러한 연구 결과들은 기업현장교사 양성을 위한 교육훈련(기업현장교사 기본과정)의 당위성을 보여 주기도 한다. 실제로 김대영·이선우(2021)에 따르면, 기업현장교사 기본과정을 이수한 기업현장교사는 그렇지 않은 기업현장교사에 비해 개인-기업현장교사 적합성에 대한 긍정적 인식 수준이 높고, 나아가 기업현장교사의 역량을 더 잘 발휘한다.

아울러 일학습병행 훈련과정을 이수한 자를 배치할 때 개인의 적성과 흥미를 고려하는 것은 물론 일학습병행 훈련 직종과 관련된 직무를 담당하도록 하는 것도 근로자의 경력개발에서 중요하다. 관련 연구를 살펴보면, 일학습병행 이수자의 개인-직무 적합성은 프로티언 경력 태도와 경력 몰입에 각각 정(+)²¹⁾의 영향을 미친다(김대영·이수영, 2020; 김대영·이형우, 2020). 또한 근로자의 성공적인 경력개발을 위해서는 긍정적인 직무, 조직 환경적 특성을 갖추는 것 역시 중요하다. 몇 가지 실증 연구를 살펴보면 다

19) 다시 말해 일학습병행은 학습근로자뿐만 아니라 기업현장교사의 경력개발에도 도움이 된다. 참고로 김대영·이민영(2021)에 따르면, 개인-직무 적합성은 만화경 경력 태도의 하위 구성 개념 중 진정성과 도전 매개로 고용 가능성에 정(+)²⁰⁾의 간접효과를 미치는데, 진정성과 도전 매개 각기 경우한 세 집단(① 일반 중소기업 초기 경력자, ② 일학습병행 훈련과정 이수자, ③ 기업현장교사)별 조건부 간접효과는 나머지 두 집단보다 기업현장교사 집단에서 통계적으로 유의하게 크게 나타났다. Chai et al.(2018)과 김대영·이민영(2021)의 연구 결과는 일학습병행이 기업현장교사의 경력개발에도 효과적임을 보여 준다.

음과 같다. 일학습병행 이수자의 개인-직무 적합성은 프로티언 경력 태도를 매개로 무형식 학습활동에 정(+)의 간접효과를 미치고, LMX는 개인-직무 적합성이 프로티언 경력 태도에 미치는 정(+)의 영향을 강화하며, LMX 수준이 증진될수록 개인-직무 적합성이 무형식 학습활동에 미치는 정(+)의 간접효과 역시 강화된다(김대영·이형우, 2020). 그리고 중소기업 초기 경력자가 인식한 LMX 수준이 높을수록 일터 무형식 학습활동이 더 활발히 이루어지고 주관적 경력 성공 및 직무 성과에 정(+)의 간접효과를 미친다(김대영·박상오, 2019).

마지막으로 중소기업 초기 경력자가 인식한 LMX 수준이 높을수록 개인의 프로티언 경력 태도가 주관적 경력 성공에 미치는 정(+)의 영향은 강화되고, 프로티언 경력 태도와 LMX의 이원상호효과는 조직의 학습문화 수준이 높을수록 더욱 강화되는 삼원상호효과가 발생한다(박상오·김대영, 2020). 즉 이상의 결과는 개인의 적성, 흥미, 능력에 부합하는 직무 배치, 상사와의 긍정적 교환관계 형성, 조직의 학습 지향적 문화 구축 등이 조직 구성원의 일터 무형식 학습을 활성화하고 직무 성과를 개선하며 주관적 경력 성공을 향상하는 데 중요한 선행 변인임을 보여 준다.

3 우리나라 일학습병행제도 부문 정책문제 탐색과 정책 과제 제안

학습기업들은 대부분 중소기업이고 신규 인력 채용의 어려움, 숙련 인력 유출에 대한 두려움을 늘 안고 있다. 이로 인해 많은 학습기업은 여전히 조직 내에서 선형적 경력경로에 따라 조직 구성원의 능력을 향상하고, 그 성과로 승진, 보수와 같은 객관적 경력 성공 기준을 강조하는 전통적 경력개발 패러다임에 기초하고 있을 수도 있다. 그러나 이러한 현상은 조직, 심지어 직업의 경계를 뛰어넘어 주도적으로 경력을 개발 및 관리하고, 생애 주기에 따라 경력의 패턴을 바꾸어 나가며, 그 성과가 자신의 경력에 대한 만족과 몰입, 직무와 조직에 대한 만족과 몰입, 일과 삶의 균형, 사회적 기여 등과 같은 주관적 기준으로 판단되는 현대적 경력개발 패러다임과 다소 괴리가 있다. 따라서 일학습병행이 경력개발에서 현재, 그리고 다가올 미래에도 충분히 효과적일지 의문이 제기될 수 있다.

그러나 앞선 분석 결과를 통해 일학습병행 훈련과정을 이수하는 것은 조직의 학습문화, 상사와 교환관계의 질, 개인-직무 적합성, 직무 특성과 같은 환경적 특성에 대한 긍정적 인식을 높이고, 현대적 경력 태도(프로티언, 무경계, 만화경 경력 태도), 경력 계획 및 일터 무형식 학습활동을 증진하는 데 효과적이라는 것이 입증되었다. 또한 일학습병행은 학습근로자(이수자)가 자신의 고용 가능성과 직무 성과 수준에 대한 인식과 경력 만족, 직무 만족 및 몰입 수준을 높이는 데도 긍정적인 영향을 미친다는 것, 즉 경력개발에 효과적이라는 것을 확인할 수 있었다. 이는 학습근로자가 비교적 장기간의 일학습병행 훈련과정을 통해 직무 수행에 필요한 능력을 개발하고, 기업현장교사와의 상담 또는 멘토링을 통해 심리적 안정감을 형성하고, 조직 및 직무에 대한 이해와 적응력을 더욱더 높이기 때문에 가능한 것이라 판단된다. 그리고 대부분 중소기업인 학습기업들은 자체적으로 체계적인 경력개발제도 및 프로그램을 구축·운영하기는 어렵지만, 일학습병행제도에 참여함으로써 학습기업 인사들의 인재 육성에 관한 인식과 학습기업의 제반 시스템에 변화를 일으키고(박중성 외, 2021), 이것이 일반적인 중소기업보다 경력개발 측면에서 더 긍정적인 효과를 초래한 것이라 유추할 수 있다.

물론 일학습병행이 보다 완전한 경력개발 프로그램으로 발전하려면 다음과 같은 한계를 극복해야 한다.²⁰⁾ 첫째, 학습근로자 개인 차원의 경력개발 활동(개인 관심·가치·역량 분석, 경력 계획 수립 등)은 일학습병행 훈련과정에 공식적으로 포함되어 있지 않고 개인의 재량에 맡겨져 있는 상황이다. 따라서 학습근로자들이 일학습병행 훈련과정에 참여하면서 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 필요가 있다.

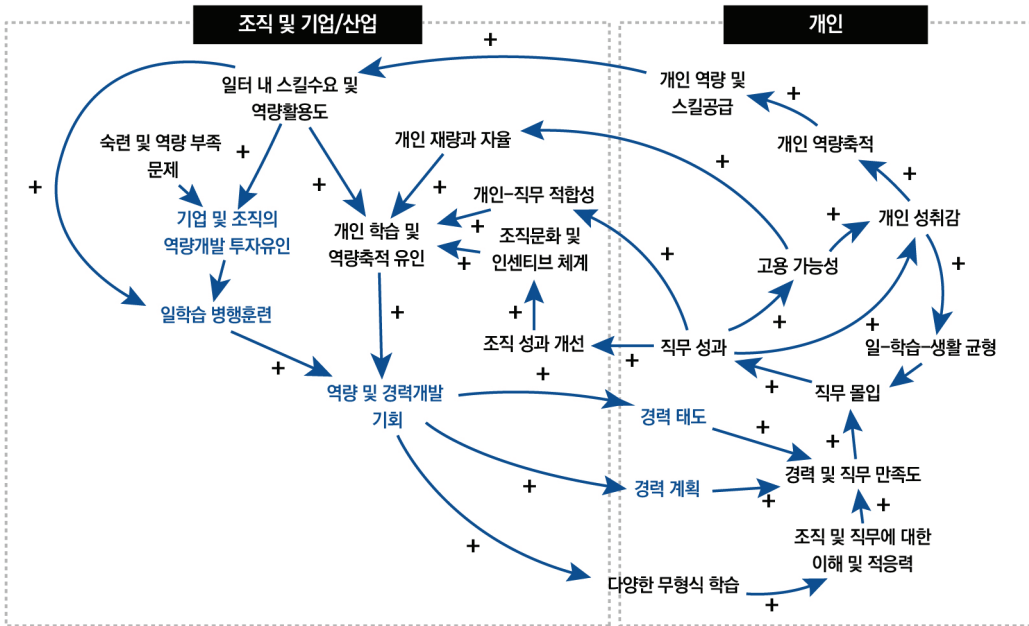
둘째, 조직 차원의 경력개발 활동은 인적자원 계획 수립, 경력경로 개발 및 제시, 직무 공시 제도, 멘토링, 경력 자원 센터 운영, 경력개발 워크숍 운영, 경력 상담가로서 관리자 활용, 개발 목적의 인사 평가 등 다양하지만, 일학습병행 맥락에서 이루어지는 조직의 경력 관리 활동은 대개 상담, 멘토링과 평가에만 국한되어 있다. 물론 기업현장교사의 상담, 평가 능력 향상을 위해 기업현장교사 양성 교육, 심화 교육이 이루어지고 있지만, 더 효과적인 경력개발을 위해 조직 차원의 경력 관리 활동을 더욱 활성화해야 한다.

20) 이하는 「일학습병행은 경력개발에 효과적인가?」(김대영, 2018)의 제2장 제2절과 제4장의 일부를 발췌·수정하였다.

셋째, 일학습병행 훈련 종료 후 이수자, 수료자를 대상으로 이루어지는 국가 및 기업 차원의 공식적인 경력개발 활동은 거의 없다. 청년 취업 희망자가 일학습병행에 참여함으로써 기대할 수 있는 효과 중 한 가지는 훈련 종료 후 해당 산업 분야에서의 지속적 학습을 통한 경력개발이다. 그러나 효과적인 경력개발을 위해서는 개인의 지속적인 경력 계획 수립 및 실행과 학습기업의 적극적 지원이 수반되어야 하지만 이러한 노력을 촉진할 기제는 마땅치 않은 상황이다. 또한 각 일학습병행 유형은 상호 독립적으로 운영되고, 특정 유형의 훈련을 수료한 이후 타 유형의 훈련에 참여하는 것은 도제학교 졸업자가 P-TECH로 연계되는 것 외에는 제한되어 있다. 물론 특정 개인에게 여러 번 일학습병행에 참여할 수 있는 혜택을 부여하는 것에 대해 형평성 문제가 제시될 수도 있지만, 2회 이상 참여 시 일정 비율의 자비를 부담하는 방식을 통해 이를 해소할 수 있다. 근래 들어 P-TECH 이외에도 일학습병행 맥락에서의 여러 가지 후학습 경로를 모색하고자 하는 논의가 이루어지고 있는데(손규태 외, 2021; 김대영 외, 2020), 이에 더하여 일학습병행 훈련 종료자들의 경력개발을 지원하기 위한 여러 방안(예: 학습기업 HR 전문성 향상을 위한 컨설팅 지원, 공동훈련센터 등을 이용한 경력개발 지원 센터 구축 및 운영, 경력개발 워크북·성공 사례집 개발 및 보급 등)을 모색·실행하는 것도 중요하다.

넷째, 학습근로자들은 대개 초기 경력 단계에 있는데, 이 단계는 노동시장에 새롭게 진입하여 자신의 경력을 성숙시켜 나가는 단계이다(Feldman, 1988). 그리고 초기 경력자들은 일상 업무에 적응하고 조직에 공헌할 수 있는 독자적 업무수행능력을 개발하기 위해 노력한다(최동선 외, 2013). 그리고 몇몇 연구에 따르면 경력 단계에 따른 경력개발의 특성은 세대에 따라 차이가 있다(이재은, 2018; McDonald and Hite, 2008; Sturges, 1999). 예를 들어, 이재은(2018)이 X세대(1965~1980년 출생)와 Y세대(1981~1995년 출생)의 경력 성공에 대한 인식을 분석한 결과, 두 세대가 모두 중요하게 생각하는 것은 전문성, 인정, 보상, 원만함하였고, 두 집단의 차이가 통계적으로 유의한 것은 지위, 권한, 도전(이상 X세대 > Y세대), 균형, 즐거움(이상 Y세대 > X세대)이었다. 그리고 McDonald와 Hite(2008) 역시 젊은 세대들은 나이 든 세대에 비하여 일과 삶의 균형을 더욱 강조하고 있다는 것을 발견하였다. 경력개발은 개인과 조직의 요구가 조화를 이루어 궁극적으로 개인의 경력 성공과 조직의 전략적 목표 달성에 이바지하기 위한 것이므로 이러한 연구들은 초기 경력 단계에 있는 일학습병행 학습근로자

와 훈련과정 이수자들의 경력개발을 도모하는 데 참고가 될 수 있다. 따라서 더욱 효과적인 경력개발을 위해 일학습병행 정책은 학습기업이 학습근로자 또는 일학습병행 훈련과정 이수자들의 경력 요구를 파악하고 그에 맞는 경력 관리 활동을 계획·실행할 수 있도록 지원해야 한다.



〈그림 3-8〉 학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역 인과지도

앞선 세부 장들에서 수립한 주요 인과지도를 바탕으로, 일학습병행 영역과 관련한 주요 변수들과 이들 간 관계를 탐색하면 〈그림 3-8〉과 같이 정리할 수 있다. 여기에서는 일학습병행은 개인개발과 경력개발의 특징을 모두 지닌다는 특성에 주목하고자 한다. 이에 아래와 같이 개인의 학습 및 역량 축적 유인에 따른 역량 및 경력개발 활동 참여(일학습병행 훈련 참여)를 바탕으로, 일터에서 발생하는 다양한 무형식 학습(informal learning)의 기회를 포착·활용하며, 일터 내외에서 경력 목표 달성을 위해 필요한 자기 주도 학습을 적극적으로 실행해 나갈 수 있게 되는 과정을 이뤄냄으로써, 역량 공급 및 역량 수요 간 순환고리의 일부를 형성하게 되는 것이다.

그에 따라 일학습병행이 더욱더 효과적으로 되기 위해서, 그리고 직업능력개발사업 중 여러 교육훈련 프로그램의 효과성을 높이기 위해 필요한 정책지렛대가 어느 영역(지점)에서 작용할 수 있을지 탐색하고자 한다. 이에 <그림 3-8>과 같은 인과지도 수립을 바탕으로 하여, 정책과제를 다음과 같이 제안하고자 한다(<그림 3-9> 참고).²¹⁾

첫째, 일학습병행과 타 정부 지원 사업의 연계 방안, 학습기업의 HR 전문성 향상을 위한 교육 및 컨설팅 지원을 고려해 보아야 한다. 예를 들어, ① 일학습병행에 참여하는 학습기업에 내일채움공제, 국민내일배움카드 등 타 정부 지원 사업 참여 및 활용을 독려하여 근로자의 경제적 안정성 확보 및 지속적 능력개발을 지원할 필요가 있다. ② NCS 기업 활용 컨설팅, 일터혁신 컨설팅 사업 등과 연계하여 일학습병행을 통한 교육훈련의 결과와 직무 배치, 승진, 임금 등 기업 인사관리가 연계될 수 있도록 한다. ③ 학습기업 관계자와 학습근로자에게 일학습병행 외의 다양한 직업능력개발 지원 사업, 고용복지플러스센터 등 타 정부 지원 사업 정보를 제공한다. ④ 학습기업 사업주, 전담 인력의 개인개발, 경력개발, 조직개발 전반에 대한 능력 함양을 위한 전문화된 교육을 제공한다. ⑤ 교육훈련뿐만 아니라 조직, 프로세스, 직무 및 직무 수행자 수준의 전반적 개선을 도모하기 위한 경영 전략, 기업 문화, 인사 제도, 노사 관계, 업무 프로세스 혁신 등의 컨설팅을 지원한다.

둘째, 현재의 일학습병행의 주 대상은 초기 경력자, 청년(만 34세 이하)이다. 이는 초기 정책 목적 중 하나가 청년들의 조기 취업 지원이었기 때문이다. 그러나 우리나라 생산 가능 인구, 핵심 생산 인구의 비율이 계속 줄어들고 있고, 앞서 언급하였듯이 현대의 경력 환경은 과거에 비해 매우 빠르게 변하고 불확실성 또한 높으므로 종사 분야에서 높은 수준의 전문성을 지속적으로 개발하고자 하는 중기 경력자, 직무 및 직종 전환을 희망하는 중기 경력자 등도 정책 대상으로 고려해 보아야 한다. 이때 타 직업능력개발 사업과의 중복 가능성 및 차별화 방안을 면밀히 검토해야 할 것이다.

셋째, 일학습병행은 비교적 장기간 이루어지는 프로그램이지만, 일학습병행제도 내에 포함되는 기업현장교사 및 HRD 담당자 양성 교육(기본과정, 심화과정 등)을 비롯한 직업능력개발사업 하위의 많은 교육훈련 프로그램들은 대체로 프로그램 자체를 운영하는

21) 이하는 「일학습병행 이슈분석 운영 사업 I」(김대영 외, 2020)의 제2장(기업현장교사 등급제 운영 방안 모색)의 제6절, 제3절(경력개발 프로그램으로서의 일학습병행) 제7절의 일부를 발췌·수정하였다.

것에만 큰 노력을 기울이고 있다. 물론 우수한 프로그램을 의도한 계획에 따라 잘 실행하는 것도 중요하지만, 그보다 더 중요한 것은 그 교육훈련 프로그램에서 학습한 것을 실제 업무에 적용하는 것, 즉 학습 전이(learning transfer)를 강화하는 것이다. 예를 들어, 기업현장교사 대상 교육의 결승선(finish line)은 해당 교육의 종료가 아니라, 그 교육을 통해 학습한 것을 실제 현장에서 적용함으로써 학습근로자를 성공적으로 육성하고, 기업 생산성 증진에 이바지하기 위한 것이다. 연구들에 따르면 성인 대상 직업 관련 교육훈련의 전이는 일반적으로 20% 미만인 것으로 추정된다(김대영 외, 2020). 학습 전이를 촉진하려면 개인의 동기, 능력뿐만 아니라 주변인(상사, 동료 등)들의 관심과 지원, 조직의 문화(변화에 대한 개방성, 실수 용인, 성공적 변화에 대한 보상 등)와 같은 환경적 요인도 중요하다(Wick, Pollock, and Jefferson, 2010; 배을규·장민영·김대영, 2009; Holton, Bates, and Ruona, 2000). 또한 교육훈련 참가자들의 전이 동기를 비교적 오랜 기간 유지하기 위해서는 관련 교육 프로그램이 이루어지는 과정 중에 현업 복귀 후의 구체적인 전이 계획을 수립하고, 교육훈련 프로그램 제공자(기관, 담당자)는 참가자들이 현업에 복귀한 이후에도 해당 교육에서 학습한 것을 상기하고 학습 과정 중 수립한 실행 계획을 꾸준히 이행할 수 있도록 지원해야 한다. 이때 전이 활성화를 위해 각종 자료(절차도, 체크리스트, 교육내용 핵심 요약 등)를 제공하는 것도 필요하다.

넷째, 일학습병행이 가진 숙제는 첫째, 기업의 특수성과 자격의 통용성 간 존재할 수 밖에 없는 간극을 어떻게 좁혀 나갈 것인가이다. 이것이 일터에서의 학습을 가능하게 하여 일과 학습이 연계되는 문화가 정착할 수 있는 핵심 사안일 것이다. 더 구체적으로는 두 간극을 좁힘으로써 현장 훈련을 운영하는 기업(기업현장교사)의 적극성을 유도하는 것이 필요하다. 기업은 근로자의 즉각적인 직무수행능력 향상을 원하기 때문에, 근로자가 통용되는 자격을 취득할 수 있도록 도울 유인이 크지 않다. 둘째, 자격의 신뢰성과 통용성을 어떻게 확보할 것인가의 문제도 남아 있다. 일학습병행자격은 기존에 구축된 국가기술자격과 연계함으로써(동법 제6조 제2항) 국가기술자격이 가진 고비용의 이론 중심의 검정 방법의 한계 등을 보완할 수 있을 것으로 기대하고 있으나, NCS 기반으로 구축된 자격 체계로 인해 연계가 쉽지 않으며, 공고히 구축된 국가기술자격의 이해관계 구조, 일터 학습에 대한 불신과 그로 인한 자격의 신뢰성 확보 등이 선결 과제로 남아 있다.

여전히 산업현장에서의 일학습병행자력에 대한 신뢰성과 통용성에 대한 의구심은 남아 있는 실정이다. <표 3-18>에서 확인되는 바와 같이 일학습병행 실태조사에서 학습근로자를 대상으로 일학습병행자력의 검정 방법인 외부 평가에 응시하지 않은 이유에 대해 질문한 결과, '외부 평가에 대한 특별한 안내를 받지 못하였다'는 답변의 응답 비율이 가장 높았고, 그다음은 '회사 업무 또는 학교 수업 때문에 별도로 외부 평가를 준비할 시간이 부족했다', '외부 평가를 통과해도 특별한 혜택이 없어 응시할 필요성을 느끼지 못했다'는 것이었다(홍광표 외, 2021). 이러한 응답 결과는 훈련에 참여하는 기업과 학습근로자가 일학습병행자력을 잘 알지 못하거나, 알더라도 자격의 중요성과 필요성을 낮게 인지하고 있음을 보여 준다. 달리 말하면, 이러한 결과는 현장에서 받은 교육훈련에 대한 신뢰도가 여전히 낮음을 보여 주는 것이며, 일터에서의 학습을 통한 일과 학습의 연계는 공식교육을 대체하거나 보완하는 문화적 정착 수준이 낮음을 시사한다. 학습사회를 위한 문화가 정착되지 않을 경우, 결국 노동자들은 학습을 위해 노동시장을 이탈하는 선택을 하거나 여가 시간 등을 할애해 일과 학습을 병행함으로써 공식교육에 의존하는 관행이 지속될 것이다. 이는 궁극적으로 산업현장과 괴리된 고비용의 이론 중심의 학습 구조를 깨기 어려운 문제로 작용할 것이다.

〈표 3-18〉 일학습병행 외부 평가(자격평가) 미응시 이유

(단위: 명, %)

구분	사례 수	응시 예정	외부 평가에 대한 특별한 안내를 받지 못하였음	외부 평가를 통과해도 특별한 혜택이 없어 응시할 필요성을 느끼지 못하였음	회사 업무 또는 학교 수업 때문에 별도로 외부 평가를 준비할 시간이 부족하였음	실제 교육훈련 및 직무와 외부 평가 내용이 차이가 난다고 함	기업과 외부 평가 장소에서 사용하는 시설·장비가 차이가 난다고 함	기타		
전 체	458	89 (19.4)	123 (26.9)	84 (18.3)	101 (22.1)	16 (3.5)	4 (0.9)	41 (9.0)		
성별	남성	341	71 (20.8)	88 (25.8)	61 (17.9)	81 (23.8)	14 (4.1)	2 (0.6)	24 (7.0)	
	여성	117	18 (15.4)	35 (29.9)	23 (19.7)	20 (17.1)	2 (1.7)	2 (1.7)	17 (14.5)	
참여 유형	재직	소계	254	47 (18.5)	73 (28.7)	40 (15.7)	61 (24.0)	9 (3.5)	2 (0.8)	22 (8.7)
		단독기업	43	8 (18.6)	16 (37.2)	6 (14.0)	7 (16.3)	1 (2.3)	0 (0.0)	5 (11.6)
		공동훈련	167	35 (21.0)	43 (25.7)	24 (14.4)	43 (25.7)	5 (3.0)	2 (1.2)	15 (9.0)
		P-Tech	44	4 (9.1)	14 (31.8)	10 (22.7)	11 (25.0)	3 (6.8)	0 (0.0)	2 (4.5)
	재학	소계	204	42 (20.6)	50 (24.5)	44 (21.6)	40 (19.6)	7 (3.4)	2 (1.0)	19 (9.3)
		도제학교	123	32 (26.0)	42 (34.1)	18 (14.6)	16 (13.0)	2 (1.6)	1 (0.8)	12 (9.8)
		유니테크	25	1 (4.0)	6 (24.0)	7 (28.0)	8 (32.0)	3 (12.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
		IPP형	56	9 (16.1)	2 (3.6)	19 (33.9)	16 (28.6)	2 (3.6)	1 (1.8)	7 (12.5)

자료: 흥광표 외(2021: 229)

다섯째, 우리나라 성인의 인지적, 사회 정서 역량은 OECD 평균보다 조금 높지만, 역량 활용 지수는 OECD 국가 중 하위권에 속하며, 연령대가 증가할수록 OECD 평균에 비해 전체 역량 수준이 가파르게 감소한다(송창용·백원영, 2021). 그리고 통계청의 2019년 생활시간조사 자료 분석 결과에 따르면, 취업 상태인 자들의 일평균 노동 시간은 약 6.8시간, 재량(문화, 여가, 봉사 등)은 약 4시간, 가사와 돌봄은 약 1.6시간, 개인 유지(수면, 식사, 건강·위생 및 외모 관리 등)는 약 11.5시간이지만, 학습 시간은 약 6분에 불과하였다(남재욱, 2021). 이러한 두 가지 분석 결과는 우리나라 성인, 근로자들의 지속적 학습과 능력개발, 그리고 일-학습-생활 균형의 필요성을 시사한다. 물론 생활시간조사에서의 학습은 일터에서 또는 일터를 벗어난 상황에서 이루어지는 형식 학습(formal leaning),²²⁾ 다시 말해 어떤 공급자에 의해 제공되는 상당 부분 프로그램화된 학습 또는 개인적 관심사에 따라 일과 무관하게 이루어지는 자율적 학습을 의미하는 것으로 이해된다.

한편, 현대 경력개발 패러다임의 강조점 중 하나인 ‘지속적 학습’은 형식 학습만을 의미하지는 않는다. 경력은 개인 생애 전반의 일 관련 경험을 의미하며, 그것을 개발하는 학습의 주된 양식은 사실 조직 내외부 사람들과의 협력과 상호작용, 시행착오, 경험에 대한 개인의 성찰 등을 통해 이루어지는 무형식 학습이다(Marsick et al., 2009; Ellinger, 2005;).²³⁾ 형식 학습은 비교적 큰 비용과 시간의 투자가 요구되면서도 개인들의 요구에 알맞은 프로그램을 설계하기가 쉽지 않다는 한계가 있지만, 무형식 학습은 개인이 처한 상황과 맥락을 고려하고 개인의 의지와 선택에 기초하여 이루어지는 학습(Fenwick, 2006; Marsick and Watkins, 2001)이므로 개인의 실제 업무 수행에 적

22) 참고로 한국직업능력연구원(2021)에 따르면, 2020년 8월 기준 임금근로자의 교육훈련 경험 비율(지난 1년간 교육훈련을 경험한 자의 비율)은 52.2%이다. 그리고 2019년 기업의 근로자 1인당 월평균 교육훈련비는 22,200원이고, 노동 비용 대비 교육훈련비의 비율은 0.4%이다. 근로자 1인당 월평균 교육훈련비를 기업의 종사자 수 규모에 따라 나누어 살펴보면, 10~29인 3,100원, 30~99인 6,400원, 100~299인 10,500원, 300~499인 14,700원, 500~999인 25,600원, 1,000인 이상 52,500원이다. 교육부·한국교육개발원(2021)에 따르면, 임금근로자(상용)의 43.9%가 교육훈련에 참여하였고, 직업 관련 목적(취·창업, 이직, 직무수행능력 향상, 고용안정, 소득 증대 등)으로 참여한 자는 21.6%이다. 기업 종사자 수 규모별 교육훈련 참여 비율을 살펴보면(팔호 안은 직업 관련 목적 참여 비율), 10인 이하 26.6%(14.9%), 11~49인 40.4%(25.5%), 50~99인 49.1%(35.8%), 100~299인 55.2%(42.0%), 300인 이상 62.8%(43.7%)로 나타났다. 이를 통해 교육훈련 비용과 참여율은 기업 종사자 수 규모에 상당히 비례함을 알 수 있다.

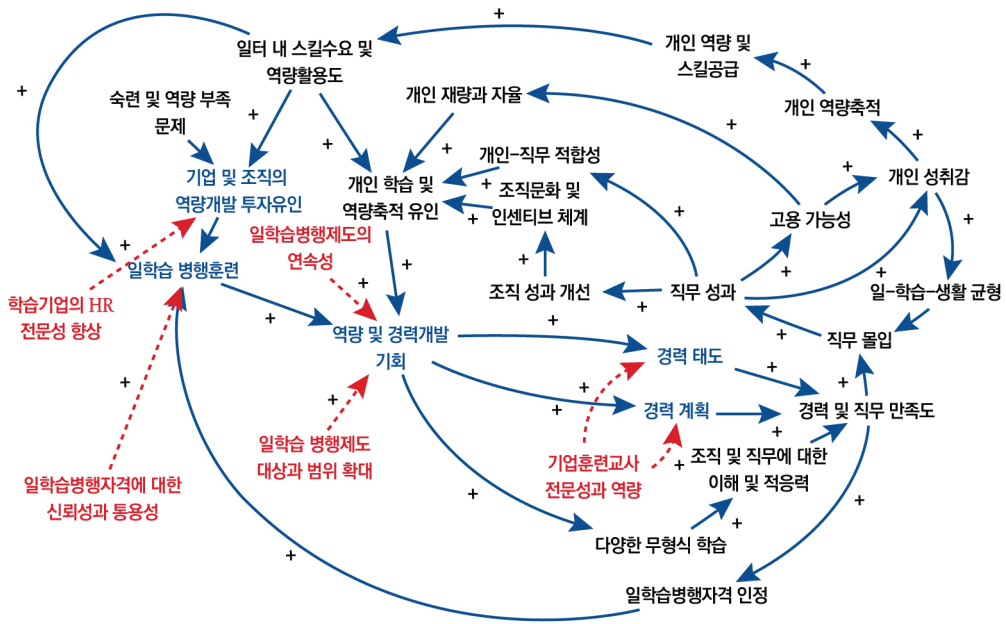
23) 실제로 우리나라 취업자의 76.1%가 유튜브, 69.9%가 가족, 친구, 직장 동료, 상사의 도움이나 조언, 60.3%가 인터넷 뉴스와 E-Book과 같은 온라인 매체, 49.2%가 TV와 라디오, 47.2%가 트위터, 페이스북, 카페, 블로그, 밴드와 같은 SNS, 36.6%가 책, 전문 잡지 등 인쇄 매체를 통해 자발적으로 또는 우연한 기회에 무언가를 새롭게 배우거나 알게 되었다고 한다(교육부·한국교육개발원, 2021).

극적으로 활용될 가능성이 높다(배을규·김대영, 2008; Enos, Kehrhan, and Bell, 2003). 따라서 조직 구성원들은 일터에서의 도전적인 업무 수행 기회 및 다양한 경험, 조직 내외부 관계자들과의 네트워크 등이 자신의 업무 수행능력과 경력을 개발하는 데 도움이 되는 학습의 기회가 된다는 것을 자각하고, 다양한 이해관계자와 관계를 형성하는 능력, 자신의 행위에 대해 비판적으로 성찰할 수 있는 능력을 개발하며, 조직은 구성원들의 일터 무형식 학습을 촉진할 수 있는 환경 구축을 위해 노력해야 한다(Koopmans, Doornbos, and van Eekelen, 2006; Eraut, 2004).

마지막으로, 일학습병행을 비롯하여 직업능력개발사업을 통해 제공되는 교육훈련 프로그램들은 국민의 전인적 관점의 경력개발에 도움을 주고자 하는 것임을 잊지 말아야 한다. 자칫 정부 또는 기업 주도의 교육훈련 프로그램이 경제적 성과 제고라는 기술적 합리성에 매몰되면, 상대적 약자에게는 능력 중심의 기술 저급식 도구주의 문해를, 상대적 강자에게는 직업적 전문화를 위한 도구주의 문해를 제공하는 데 그칠 수 있다. 도구주의 문해를 제공하는 교육은 세계를 비판적으로 읽고 사실의 이면에 놓인 이유와 관계까지도 파악할 수 있는 능력, 즉 비판적 사고의 개발을 가로막게 되고, 결국 절반의 문해 상태에 있어 자신이 속한 분야에만 전문성을 지니고 그 분야를 둘러싼 주변 세계와의 연관성을 읽어 내지 못하는 전문가를 육성하게 된다(Freire, 1998). 다시 말해 기술적 합리성, 도구주의에 입각한 직업능력개발사업의 교육훈련들은 굳이 4차 산업혁명이라고 칭하지 않더라도 그간의 그리고 앞으로의 사회 변화에 따라 현대 사회가 요구하고 있고 미래사회에는 더욱 강조될 비판적 사고, 창의적 사고, 복잡한 문제해결능력, 대인관계능력 등을 충분히 길러 주는 데 한계를 가질 수밖에 없고, 사회적·조직적 불평등을 재생산할 공산이 크다. 따라서 근로자의 경력개발, 직업능력개발을 위한 정부 또는 기업 주도의 교육훈련 프로그램은 경제적이거나 도구적인 측면에서의 주주나 조직의 성과 또는 목표 달성을 위한 참가자들의 지식, 스킬 향상에만 초점을 두어서는 안 될 것이다.

우리나라 직업능력개발사업 중 초기 경력자들을 주 대상으로 하는 프로그램(일학습병행 포함)들의 주요 목적 중 한 가지는 청년들의 노동시장 적응을 돕는 것이다. 여기서 우리는 적응의 의미를 재고해 보아야 한다. 혹시 우리는 '적응'을 '순응'으로 이해·사용하고 있지는 않은지 성찰해 보아야 한다. 순응은 수동적, 복종적, 무비판적임을 은연중

에 내포한다. 반면, 적응은 주체로서 환경을 이해하고 환경과 상호작용하며, 그에 적합하게 자신을 바꾸고 자아실현을 위해 자신을 둘러싼 환경을 바꾸어 나가는 것을 의미한다. 이에 주체로서의 능동성, 주도성, 비판적 성찰이 수반된다. 초기 경력자, 청년들은 단순히 노동시장에 순응하는 것이 아니라 적응하고 자신과 일과 환경을 바꾸어 나감으로써 일(노동)에 종속되는 것이 아니라 일(노동)을 자신의 소유로 만들어 갈 수 있다. 근래 인적자원개발 분야의 연구와 실무에서 적응 수행(adaptive performance), 창조적 직무 수행(job crafting) 등에 관심을 두는 것도 위와 같은 것들이 증시되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.



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

〈그림 3-9〉 학습순환사회를 구성하는 일학습병행 영역 정책지렛대

제3절

우리나라 성인 역량 개발을 위한 고등교육기관 현황 분석과 정책문제 탐색

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

기술변화에 따른 노동시장 변화는 교육과 이를 제공하는 교육기관에 대한 요구를 변화시키고 있다. 이러한 변화는 특히 고등교육기관을 중심으로 일어나는 경향을 보인다. 고등교육기관은 과거부터 이어져 온 노동시장 진입 전 사회에서 요구되는 인력양성에 대한 요구와 더불어, 재직자 등 성인 학습자의 재교육에 대한 요구를 받고 있다(최손환, 2020). 물론 고등교육기관이 전통적인 학생 외에, 성인 학습자 등을 대상으로 평생학습 기회를 제공하는 것이 새로운 일은 아니다. 평생교육원과 같은 대학의 부설 교육기관에서는 오랫동안 성인 학습자를 대상으로 평생교육을 제공해 온 바 있다. 그러나 이러한 평생교육이 취미, 여가와 관련된 단기 비학위과정을 중심으로 운영되어 온 데 비해(최상덕 외, 2018), 최근의 대학 평생교육에 대한 논의는 다양한 형태(정규 학위과정, 대안적 학위과정, 비학위과정 등)를 포괄하는 동시에, 성인 학습자의 교육 수요에 대응하기 위한 변화를 수반하는 것을 강조하는 방향으로 이루어지고 있다(최동선 외, 2021).

일례로 디지털 전환에 따른 고등교육기관의 변화를 4가지 시나리오로 제시한 Bonfield et al.(2020)에 따르면 고등교육기관의 캠퍼스 공간은 스마트화될 것이며, 학습자의 개별화된 수요를 충족시키기 위한 디지털 비서가 도입되고, 온라인 학습과 평생 학습이 더욱 활성화될 것으로 전망된다(〈표 3-19〉 참고). 여기서 주목할 만한 부분은 바로 성인 학습자 대상의 평생학습을 강조하고 있다는 점이다. Bonfield et al.(2020)이 제시한 평생학습은 단순히 기초 문해나 취미, 여가 중심의 평생학습이 아닌, 변화하는 산업과 사회에 대응해 성인 학습자들이 계속해서 새로운 스킬을 개발할 수 있도록 지원하는 평생학습의 성격을 지닌다.

성인 학습자의 지속적인 역량 개발을 위한 고등교육기관의 평생학습은 최근 정책적으로도 강조되는 경향을 보인다. 일례로 「제4차 평생교육진흥 기본계획(2018~2022)」에서는 4대 주요 과제 중 하나로 ‘일자리와 함께 언제나 누리는 평생학습’을 제시하면서, △온라인 평생교육 생태계 구축, △산업 맞춤형 평생교육 확대와 함께 △대학의 평

생교육 기능 강화를 세부 과제로 추진한 바 있다(교육부, 2018). 특히 대학의 평생교육 기능 강화 측면에서는 대학 및 전문대학의 평생직업교육 기능 강화와 더불어 마이크로 디그리 등 성인 친화적 학사모델을 운영하는 내용이 포함되어 있다(〈표 3-20〉 참고).

〈표 3-19〉 디지털 전환에 따른 고등교육기관의 미래 시나리오

시나리오	주요 내용
스마트 캠퍼스	<ul style="list-style-type: none"> • 학생, 교직원, 방문자에게 물리적 디지털 경험 제공 • 인프라 내에 AI, IoT와 같은 기술을 내장하여 사용자 선호도 및 요구 사항을 개인화된 방식으로 파악, 안내
디지털 개인 비서	<ul style="list-style-type: none"> • ‘(가칭)Genie’ 앱 개발을 통해 학생의 개인 비서 역할 지원 • 학생들이 말하기 또는 문자를 통해 요구 사항 전송, 학생들과 ‘(가칭)Genie’와 대화를 나누며 요구 사항 충족 • 학생들이 하는 인기 있는 질문은 ‘내 과제 보기’, ‘주간 이벤트 보기’, ‘내 시간표 보기’, ‘최신 뉴스’ 등이 될 것임. • 학생들의 심리적 위기 상황 지원, 경고, 교수진에게 정보 제공
온라인 학습과 MOOC	<ul style="list-style-type: none"> • MOOC를 통해 각 대학이 가진 학위과정을 온라인화하고 글로벌 무대에 노출 • 전문 실무 학위 과정 운영, 소속 대학의 학습자들 간의 프로젝트형 수업과 MOOC에서 해외 학습자들과 함께 학습할 수 있는 경험 병행 설계
평생학습	<ul style="list-style-type: none"> • 일과 병행하여 새로운 기술을 배우고 심화시킬 수 있는 학습의 기회가 제공됨. • 만 25세 이상부터 모든 시민이 정부로부터 지원금을 받으면서 교육에 참여할 수 있으며, 교육 제공자(대학)는 졸업생에게 특정 할인 제공 • 단기 과정, 한 학기 과정, 임원 프로그램, 모바일 과정 등 다양한 형태로 운영되며 전문수료증 혹은 이미 학사학위 소지자에게 대학원 수료증을 제공 • 모바일 과정은 다양한 모듈을 결합하여 전자 수료증을 받을 수 있는 형태로 운영

자료: 최동선 외(2021), p.67~p.68.

즉, 최근 관련 정책의 기초는 성인 학습자들이 기술변화에 대응해 계속해서 직업역량을 개발할 수 있도록 관련 콘텐츠를 확대하는 동시에, 성인 학습자들의 평생학습에 대한 접근성을 확대하는 데에 초점이 맞춰져 있음을 보여 준다. 이러한 기초가 잘 드러나는 대표적인 사업으로 K-MOOC와 매치업을 꼽을 수 있는데, K-MOOC는 ‘학습자 중심 K-MOOC 2.0’을 통해 신산업 분야의 강좌를 개발하고 프로젝트 실습 과정 등 온·오프라인 과정이 융합된 K-MOOC+ 과정을 시범 도입하겠다고 밝힌 바 있다(교육부, 2021). 이와 더불어 산업 맞춤형 단기 직무능력 인증과정인 매치업과 K-MOOC의 연계를 새롭게 추진하고 있다. 매치업은 ‘한국형 나노디그리’에서 출발한 제도로, 디지털 전환에 대응해 성인 학습자의 재교육 수요를 충족시키기 위해 도입되었다. 매치업은 대학

생, 구직자, 재직자 등을 대상으로 4차 산업혁명 분야의 교육과정을 제공하고 이수자의 직무능력을 인증하는데, 신산업 분야의 대표 기업과 고등교육기관 등 교육기관이 협업해 교육과정과 직무능력 인증평가를 개발·운영하고 있다(〈그림 3-10〉 참고). 이러한 매치업의 누적 학습자 수는 2019년 기준 4.8천명에서 2021년 기준 4.8만명으로 급증했으며(교육부, 2022), 이는 실제 성인 학습자들이 신산업 분야 직무교육에 대한 수요가 높음을 여실히 보여 준다. 이에 본 세부 절에서는 우리나라 고등교육기관 평생직업교육 및 학습활동에 대한 수요를 바탕으로, 주요 정책과제를 탐색하고자 한다.

〈표 3-20〉 「제4차 평생교육진흥 기본계획(2018~2022)」 내 ‘대학의 평생교육 기능 강화’ 주요 내용

대과제	중과제	소과제	세부 내용
일자리와 함께 언제나 누리는 평생학습	③ 대학의 평생교육 기능 강화	가) 대학 등 고등교육기관의 성인 친화적 교육 제공 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 대학의 성인 맞춤형 평생교육 프로그램 제공 확대 • 유연한 학사운영(마이크로디그리 등)을 통한 성인 친화적 대학 운영 • 학점은행제를 통한 양질의 산업 맞춤형 프로그램 제공
		나) 전문대학을 평생직업교육의 허브로 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 전문대학 평생·직업교육 혁신 • 전문대학의 성인평생교육 기능 강화 • 대학본부의 평생·직업교육 기능 강화

자료: 교육부(2018), p.14 재구성.

연도	2018년(3개 분야) ※ 협약종료			2019년 (3개 분야)			2020년 (2개 분야)		2021년 (4개 분야)			
분야	인공 지능	빅 데이터	스마트 물류	스마트 팜	신에너지 자동차	블록 체인	스마트 시티	지능형 자동차	드론	가상증강 현실	빅 데이터	대체 에너지
대표 기업	kt	exem	하림	팜한농 LG CNS	HYUNDAI NGV	SK 대표웍스	Microsoft NAVER	HYUNDAI	LIG 넥스원	unity	Data Streams	한국가스공사
교육 기관	전남대 등(3개)	코리아 헤럴드 등(5개)	멀티 캠퍼스 등(4개)	연암대	현대 엔지비	한양대	단국대	현대 엔지비	동서울대	남서울대	고려 사이버대	순천향대

자료: 교육부(2022), p.2.

〈그림 3-10〉 매치업 운영 분야별 대표 기업 및 교육기관 현황

1 우리나라 고등교육기관 평생직업교육의 현황 분석과 시사점

성인 학습자의 평생직업교육 자체에 대한 수요는 이들의 평생학습 참여율을 통해 짐작해 볼 수 있다. 교육부와 한국교육개발원의 2021년 평생학습 개인실태조사 결과에 따르면, 성인 학습자의 비형식교육 영역별 참여율은 ‘직업능력 향상 교육’이 17.4%로 가장 높다(〈표 3-21〉 참고). 이는 ‘인문 교양 교육’ 참여율의 약 3배, ‘문화 예술 스포츠 교육’ 참여율의 약 2배로, 비형식교육에 참여하는 성인 학습자들의 주된 목적이 직업능력 향상에 있음을 보여 준다. 비형식교육 프로그램별 참여율에서 ‘직무능력 향상 교육’이 다른 프로그램에 비해 월등히 높은 참여율을 보이는 것 역시, 성인 학습자의 직무역량 개발을 위한 평생학습 수요를 보여 준다고 할 수 있다(〈그림 3-11〉 참고).

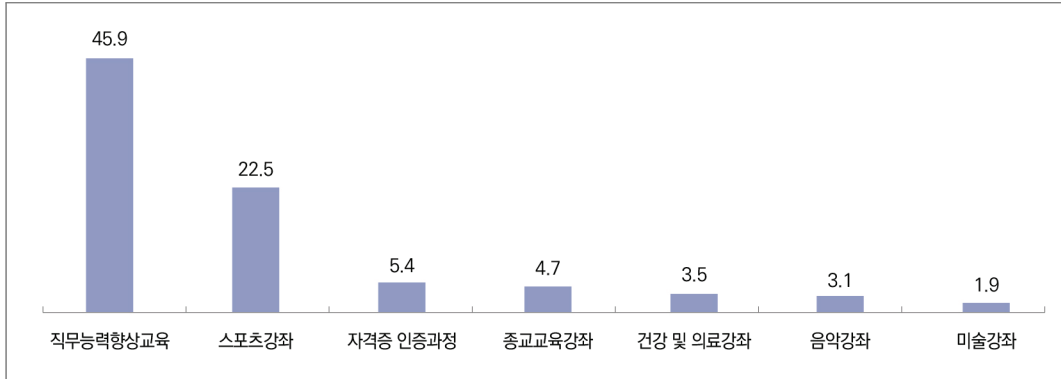
〈표 3-21〉 비형식교육 영역별 참여율

(단위: %)

구분		직업능력 향상 교육	인문 교양 교육	문화 예술 스포츠 교육	시민 참여 교육
전체		17.4	4.9	9.4	0.5
성별	남성	21.6	4.0	7.4	0.6
	여성	13.3	5.8	11.5	0.5
연령별	20대	27.7	5.4	10.9	0.1
	30대	23.5	4.7	9.9	0.2
	40대	21.2	4.7	9.3	0.7
	50대	17.2	4.6	9.9	0.6
	60대	9.8	5.0	7.7	0.8
	70대	2.5	5.6	9.3	0.6
지역별	수도권	14.1	6.3	12.3	0.2
	비수도권	20.9	3.4	6.5	0.8
경제활동 상태별	취업	21.9	5.0	9.1	0.7
	실업	13.7	3.7	11.1	0.4
	비경제활동	2.4	4.8	10.0	0.1

자료: 교육부·한국교육개발원(2021), p.52 재구성.

(단위: %)



주: 비형식교육 참여자의 참여 프로그램 응답 수에 대한 현황으로, 한 사람의 응답자가 참여한 프로그램 모두 응답 가능하며, 1인당 평균 1.2개 프로그램에 참여한 것으로 나타남.

자료: 교육부·한국교육개발원(2021), p.53 재구성.

〈그림 3-11〉 비형식교육 프로그램별 참여율(상위 7위)

실제로 비형식교육에 참여한 성인 학습자들의 직업과 관련한 주된 참여 목적에서도 ‘일하는 데 필요한 기능 습득’이 30.2%로 가장 높게 나타나고 있다(〈표 3-22〉 참고). 다만 이러한 목적은 경제활동 상태에 따라 차이를 보인다. 취업자는 ‘일하는 데 필요한 기능 습득’이 35.4%로 가장 높은 반면, 실업자는 ‘취업, 이직, 창업에 도움’이 41.3%로 가장 높다. 이는 20대에서 ‘취업, 이직, 창업에 도움’이 다른 연령대보다 높게 나타난 것과는 연관되는데, 노동시장 진입 전 상태에 있는 성인 학습자의 경우 원활한 노동시장 진입을 목적으로 평생직업교육에 참여하는 데 비해, 노동시장에 진입한 성인 학습자들은 직무역량의 개발을 목적으로 평생직업교육에 참여하는 경향을 보이는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 3-22〉 비형식교육 참여의 직업 관련 목적

(단위: %)

구분		취업, 이직, 창업에 도움	일하는 데 필요한 기능 습득	성과급, 연봉 등 소득 증대	고용안정 (일자리 유지)
전체		8.3	30.2	0.3	16.3
성별	남성	7.7	35.4	0.5	21.3
	여성	9.0	24.6	0.2	10.9
연령별	20대	25.0	27.3	0.1	14.8
	30대	8.8	32.1	0.9	18.1
	40대	6.8	36.1	0.3	18.4
	50대	5.0	32.3	-	17.2
	60대	2.5	25.0	0.5	14.7
	70대	-	8.1	-	4.0
지역별	수도권	9.2	27.1	0.6	9.2
	비수도권	7.4	33.3	0.1	23.3
경제활동 상태별	취업	6.1	35.4	0.4	19.3
	실업	41.3	6.6	-	1.1
	비경제활동	8.8	1.8	-	0.8

자료: 교육부·한국교육개발원(2021), p.58 재구성.

재직자 1,005명을 대상으로 조사한 채창균 외(2021)의 연구에서도, 재직자들은 직업 교육 참여를 통해 타 부서로의 직무 전환이나 이직보다는 업무능력이 향상되기를 주로 기대하는 것으로 나타났다(〈표 3-23〉 참조). 이러한 재직자의 직무역량 개발에 대한 요구는 노동시장 특성에 따라 차이가 있을 수 있다. 실제로 2021년 기준 취업자의 평생 학습 참여율을 살펴보면, 전문가 및 관련 종사자나 사무 종사자 등의 직종은 다른 직종 보다 높은 직업 관련 목적의 평생학습 참여율을 보인다(〈표 3-24〉 참고). 또한 기업의 규모가 클수록 직업 관련 목적의 평생학습 참여율이 높은 경향을 보이며, 상대적으로 초기 경력 단계에서 직업 관련 목적의 평생학습 참여율이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-23〉 재직자의 직업교육 참여 시 기대 사항

(단위: %)

구분	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
업무능력 향상 기대 수준	0.7	2.1	23.2	66.2	7.9
타 부서로 직무 전환 의향 수준	2.2	13.7	36.3	38.9	8.9
이직 의향 수준	2.2	13.7	36.3	38.9	8.9

자료: 채창균 외(2021), p.111~p.113 재구성.

〈표 3-24〉 취업자의 평생학습 참여율

(단위: %)

구분		전체 (형식·비형식)	형식교육	비형식교육	직업 관련 목적
전체		34.4	0.5	34.1	21.6
고용 형태별	임금근로자(상용)	43.9	0.5	43.6	30.5
	임금근로자(임시·일용)	23.2	0.7	22.6	13.4
	비임금근로자	26.2	0.3	26.0	13.1
직업별	관리자	54.1	1.0	53.1	27.3
	전문가 및 관련 종사자	55.1	1.8	55.1	39.8
	사무종사자	49.6	0.4	49.3	32.2
	서비스종사자	33.5	0.6	33.0	20.4
	판매종사자	21.9	0.5	21.4	9.4
	농업어업 숙련종사자	21.5	-	21.5	9.8
	기능원 및 관련 기능 종사자	32.9	-	32.9	25.7
	장치기계조작 및 조립종사자	32.9	0.5	32.7	24.7
직장 규모별	단순노무종사자	20.9	-	20.9	14.7
	10명 이하	26.6	0.5	26.3	14.9
	11~49명	40.4	0.4	40.2	25.5
	50~99명	49.1	0.3	48.9	35.8
	100~299명	55.2	-	55.2	42.0
300명 이상	62.8	0.5	62.2	43.7	

구분	전체 (형식·비형식)	형식교육	비형식교육	직업 관련 목적	
근무 기간별	1년 미만	37.3	2.7	35.0	25.1
	1~5년 미만	36.1	0.3	36.0	23.0
	5~10년 미만	33.0	0.4	32.7	19.3
	10~15년 미만	36.1	0.7	35.7	22.7
	15~20년 미만	32.1	0.1	31.9	22.0
	20년 이상	33.0	0.2	32.9	20.2

주: 2021년 평생학습 개인실태조사 응답자(만 25~79세) 중 '취업, 이직, 창업', '일하는 데 필요한 기능 습득', '성과급, 연봉 등 소득 증대', '고용안정' 등 직업과 관련된 목적을 가진 비형식교육 참여자에 대한 현황임.
 자료: 교육부·한국교육개발원(2021), p.45 재구성.

이처럼 성인 학습자, 특히 재직자들은 자신의 직무능력을 향상하기 위해 평생직업교육에 참여할 의사를 보이며, 기술변화로 재직자들의 평생직업교육 수요는 증가할 것으로 전망되고 있다(채창균 외, 2021). 그렇다면 고등교육기관에서의 평생직업교육에 대한 성인 학습자의 수요는 어떠한가? 재직자 1,500명을 대상으로 고등교육기관 평생직업교육 수요를 분석한 최동선 외(2021)에 따르면, 대다수 재직자가 고등교육기관에서 평생직업교육 프로그램을 운영한다면 참여할 의사가 있는 것으로 나타났다(〈표 3-25〉참고). 특히 30~40대와 사무직 종사자의 참여 의사가 높고, 기업 규모가 클수록 참여 의사가 증가하는 경향을 보였는데, 이는 앞서 평생학습 개인실태조사에서 나타난 취업자의 직업 관련 목적 평생학습 참여율과 유사하다.

〈표 3-25〉 재직자의 고등교육기관 평생직업교육 참여 의사

구분	n	참여 의사 있음		참여 의사 없음		
		명	%	명	%	
연령대	20대	272	193	71.0	79	29.0
	30대	384	310	80.7	74	19.3
	40대	458	391	85.4	67	14.6
	50대	386	289	74.9	97	25.1
직종	관리자·전문가	480	375	78.1	105	21.9
	사무직	400	326	81.5	74	18.5
	서비스·판매직	320	251	78.4	69	21.6
	기능·기계조작직	300	231	77.0	69	23.0

구분	n	참여 의사 있음		참여 의사 없음		
		명	%	명	%	
기업 규모	1~29인	574	440	76.7	134	23.3
	30~99인	356	274	77.0	82	23.0
	100~299인	248	201	81.0	47	19.0
	300인 이상	322	268	83.2	54	16.8
전체	1,500	1,183	78.9	317	21.1	

자료: 최동선 외(2021), p.214 재구성.

재직자를 비롯한 성인 학습자들은 고등교육기관을 신뢰도가 높은 공인된 교육기관으로 인식하며, 이에 따라 고등교육기관에서의 평생학습 내지 평생직업교육에 대해서도 긍정적으로 인식하는 경향을 보인다(최동선 외, 2021). 이는 고등교육기관에서 평생교육 프로그램을 운영할 경우, 그 교육내용이 전문적일 것이라는 기대가 작용한 것으로 볼 수 있다. 실제로 성인 학습자의 대학 평생교육 수요를 분석한 최상덕 외(2018)는 성인 학습자들이 다른 평생교육기관과 비교해 대학이 교육내용의 전문성 측면에서 우수하다고 인식하고 있음을 보고한 바 있다(〈표 3-26〉 참고).

〈표 3-26〉 성인 학습자의 타 평생교육기관 대비 대학의 우수성 인식

(단위: 명, %)

구분	빈도	백분율
교육내용의 전문성	610	30.5
우수한 교강사의 수준	359	17.9
전공별 맞춤형 교육시설	332	16.6
교육내용의 참신성·현장적합성	179	8.9
교육비용	152	7.6
이수 결과에 대한 사회적 공신력	127	6.3
접근성(거리 및 교통)	101	5.0
네트워크(인맥) 형성	79	3.9
교육시간의 편리성 및 유연성	48	2.4
기타	15	0.7
전체	2,002	100.0

자료: 최상덕 외(2018), p.225.

고등교육기관 평생직업교육에 대한 성인 학습자들의 기대는 이들이 고등교육기관에서 운영하는 평생직업교육 프로그램의 참여를 결정하는 중요한 요인이 된다. 최동선 외(2021)에 따르면, 재직자들은 고등교육기관 평생직업교육 프로그램 참여를 결정할 때 ‘교육내용의 전문성’과 ‘교육내용의 현업적용도’를 특히 중요하게 고려하는 것으로 나타난다(〈표 3-27〉참고). 이는 수행 직무와 관련하여 전문적이고 활용도가 높은 교육내용일 경우, 재직자들은 기꺼이 고등교육기관에서 운영하는 평생직업교육 프로그램에 참여할 의사가 있음을 보여 준다. 특히 기술변화에 대응해 역량을 개발해야 할 필요성을 높게 인식할수록, 직무를 수행하면서 다양한 분야의 지식과 기술을 융합해 활용해야 할수록 재직자들은 고등교육기관 평생직업교육에 높은 참여 의사를 보이는 것으로 나타났다(최동선 외, 2021).

〈표 3-27〉 고등교육기관 평생직업교육 프로그램 참여 결정 시 주요 고려 요인

구분	명	%
교육내용의 전문성	854	56.9
교육내용의 현업적용도	754	50.3
편리한 접근성	606	40.4
교강사 전문성	499	33.3
교육내용의 최신 트렌드 반영 정도	498	33.2
참여적 교수·학습 방법	464	30.9
교육비용	286	19.1
시설·환경의 우수성	253	16.9
동문들과의 네트워크 구축	79	5.3
전체	1,500	100.0

주: 최대 3개까지 선택하도록 한 중복응답 문항임.

자료: 최동선 외(2021), p.220.

이는 고등교육기관 평생직업교육이 지향해야 하는 바를 명확히 보여 준다. 전문성을 기반으로 성인 학습자들이 기술변화에 대응해 직무역량을 효과적으로 개발할 수 있는 프로그램을 개발·운영하는 것이다. 이와 관련하여 성인 학습자들은 고등교육기관에서 직무역량 개발을 위한 교육을 운영한다면, 직업 세계 트렌드를 반영한 전문적인 교육을 운영함으로써 다른 평생교육기관과 차별성을 가져야 한다고 인식하는 것으로 보고되고 있다(〈표 3-28〉참고).

〈표 3-28〉 대학 직업능력 향상 교육이 타 평생교육기관과 차별화되어야 할 측면에 대한 성인 학습자 인식

(단위: 명, %)

구분	빈도	백분율
직업 세계와의 적시적 연계성	662	30.8
상대적으로 높은 수준의 교육내용	486	22.6
교육내용의 최신성과 참신성	473	22.0
이수 결과에 대한 사회적 통용성(인정) 확대	292	13.6
우수한 시설과 환경(다양한 실습기구 구비, 쾌적한 환경 등)	129	6.0
유사 직업 세계 동문들과의 네트워크 구축	89	4.1
기타	20	0.9
전체	2,151	100.0

자료: 최상덕 외(2018), 성인 학습자의 대학평생교육 수요 분석 연구, p.226.

4차 산업혁명에 따른 기술변화에 대응하기 위한 재직자의 고등교육기관 평생직업교육 수요는 크게 두 가지 방향을 갖는다(〈표 3-29〉 참고). 첫 번째는 급변하는 사회 환경 변화에 대응하는 데 도움이 되는 기초역량(general skills) 개발 교육에 대한 요구이다. 이는 이·전직 등, 직업 세계의 변동성에 유연하게 대처하기 위한 탄력성을 높이고자 하는 요구로도 볼 수 있다. 또 다른 수요는 수행하는 직무에 새로운 기술을 접목할 수 있는 전문역량(specific skills) 개발 교육에 대한 요구로, 성인 학습자들이 교육내용의 전문성과 현업적용도를 중요하게 고려하는 것과 맞닿아 있다.

〈표 3-29〉 고등교육기관의 기술변화에 대응한 역량 개발 교육 운영 시 도움 정도에 대한 재직자 인식

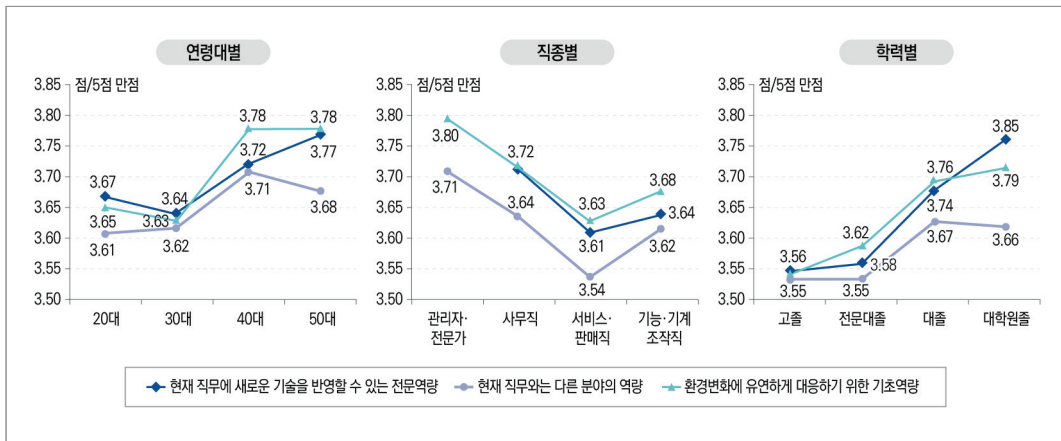
(단위: 점/5점 만점, %)

구분	n	평균	표준편차	긍정 응답률
현재 직무에 새로운 기술을 반영할 수 있는 전문역량	1,500	3.70	.821	65.1
직무 전환 및 이직 등을 위한 현재 직무와는 다른 분야의 역량	1,500	3.64	.869	60.1
환경 변화에 유연하게 대응하기 위한 기초역량	1,500	3.72	.854	62.7

주: 응답 범위는 '① 매우 낮음 ~ ⑤ 매우 높음'이며, 긍정 응답률은 '④ 그런 편임'과 '⑤ 매우 그러함'의 응답 비율을 합한 값임.

자료: 최동선 외(2022), p.3.

이러한 고등교육기관 평생직업교육에 대한 수요는 연령대와 직종, 학력 등 성인 학습자의 특성에 따라 차이를 보인다(〈그림 3-12〉 참고). 먼저, 연령대별로는 20~30대의 경우 전문역량 개발 교육에 대한 수요가 높은 데 비해, 40~50대는 기초역량 개발 교육에 대한 수요가 높다. 이는 초기 경력 단계에서는 기술변화에 대응한 전문성 개발 요구가 높은 반면, 경력 중후반기에 접어든 신중년의 경우 환경 변화에 유연하고 능동적으로 대응할 수 있는 역량에 대한 개발 요구가 높음을 보여 준다. 직종별로는 관리자·전문가가 다른 직종에 비해 기술변화에 대응한 역량 개발의 필요성을 높게 인식하는 것으로 나타나고 있는데, 학력이 높을수록 역량 개발 필요성을 높게 인식하는 경향과도 연관된다. 이와 같은 고등교육기관 평생직업교육 수요의 차이는 고등교육기관이 성인 학습자 대상의 평생직업교육 프로그램을 운영함에 있어 대상별 특성을 고려하는 것이 중요함을 보여 준다.



자료: 최동선 외(2022), p.3.

〈그림 3-12〉 고등교육기관의 기술변화에 대응한 역량 개발 교육 운영 시 도움 정도에 대한 재직자 인식

이처럼 성인 학습자들은 기술변화에 따른 직업 세계 변화에 대응해 자신의 역량을 개발해야 할 필요성을 높게 인식하고 있다. 또한 성인 학습자들은 고등교육기관에서 관련 평생직업교육 프로그램을 운영한다면 도움이 된다고 생각하며, 실제 참여 의사 역시 높은 것으로 보고된다. 또 다른 수요자라고 할 수 있는 산업현장 역시 고등교육기관 평생직업교육에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타나는데, 산업체 관계자들은 고등교육기관이 지닌 우수한 인프라를 토대로 재직자 대상의 평생직업교육을 운영한다면 활용도가 높을 것이라고 평가했다(최동선 외, 2021). 다만 고등교육기관 평생직업교육의 활용도를 제고하려면 산업현장에서 요구하는 교육내용 및 수준과 대학에서의 교육방식 간 괴리를 좁힐 필요가 있으며, 학습 비용과 시간 등의 제약 요건을 완화하기 위한 노력이 병행되어야 한다는 의견이 제기되었다(최동선 외, 2021).

한편 고등교육기관 평생직업교육에 대한 긍정적인 인식은 성인 학습자나 산업체 등 수요자뿐만 아니라 공급자인 대학 관계자에게서도 나타나고 있다. 최동선 외(2021)에 따르면, 대학 관계자들은 성인 학습자 대상 평생직업교육에 대해 긍정적으로 평가하며, 성인 학습자의 직업교육 수요 증가를 체감하고 있다. 실제로 여러 고등교육기관에서는 성인 학습자의 평생직업교육 수요에 대응해 관련 교육 프로그램을 다양화하기 위한 노력을 지속해 오고 있는 것으로 나타났다. 그러나 대학 현장에서는 4차 산업혁명 등의 기술혁신에 따른 성인 학습자의 평생직업교육 수요가 아직 구체화되지 않는 것으로 평가하고 있었는데, 현재 시점에서는 산업현장에서의 기술변화 동향에 대한 면밀한 관찰이 우선시되어야 한다는 주장이 제기되기도 했다(최동선 외, 2021).

2 우리나라 고등교육기관 평생직업교육 관련 정책문제 탐색과 정책과제 제안

4차 산업혁명 등 기술변화는 우리 사회 전반에 변화를 일으키고 있다. 직업 세계 역시 예외는 아니며, 기술변화로 인한 일자리의 변동성 증가는 성인 학습자의 지속적인 역량 개발의 필요성을 증대하고 있다. 이러한 상황에서 고등교육기관이 지닌 전문성과 우수한 교육 인프라는 성인 학습자들의 증가하는 평생학습 수요를 충족시킬 수 있는 효과적인 대안으로 평가된다. 실제로 성인 학습자들은 고등교육기관 평생직업교육에 대해

긍정적으로 평가하고 있을 뿐 아니라, 참여 의사 역시 높은 것으로 나타나고 있다(최동선 외, 2021; 최상덕 외, 2018). 고등교육기관이 보다 효과적으로 성인 학습자의 수요에 맞춘 평생직업교육을 운영하기 위해서는 무엇보다 다양한 평생직업교육 프로그램을 운영하는 것이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 성인 학습자의 평생직업교육 수요는 과거와 달리 특정한 기술을 습득하는 데에 머물러 있지 않다. 사회가 변화할수록 성인 학습자의 평생직업교육 수요는 다양화되고 있으며, 변화에 유연하게 대응하기 위한 기초적인 역량부터 현업과 관련된 신기술에 대한 전문역량까지 점차 그 폭이 확대되고 있다. 고등교육기관이 이와 같은 성인 학습자의 수요를 충족시킬 수 있는 프로그램을 운영하기 위해서는 무엇보다 먼저 산업현장과의 연계성을 강화하기 위한 노력이 이루어져야 한다. 성인 학습자, 특히 재직자의 평생직업교육 수요는 주로 그들의 현업에서 출발하며, 이들의 고등교육기관 평생직업교육에 대한 기대는 고등교육기관이 최신 산업 트렌드에 관한 전문적인 교육을 제공할 수 있을 것이라는 신뢰에 기반하고 있기 때문이다. 또한 산업현장 역시 기술변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 구성원 역량 개발 기회의 확대가 중요하다는 점에서, 고등교육기관은 산업별 협회 등 산업체와의 파트너십을 통해 현장성 있는 평생직업교육 프로그램을 개발·운영할 필요가 있다. 아울러 교육의 내용이나 교수학습 방법, 교·강사 등에 있어서도 산업현장과의 친화성을 강화하기 위한 노력이 이루어져야 할 것이다.

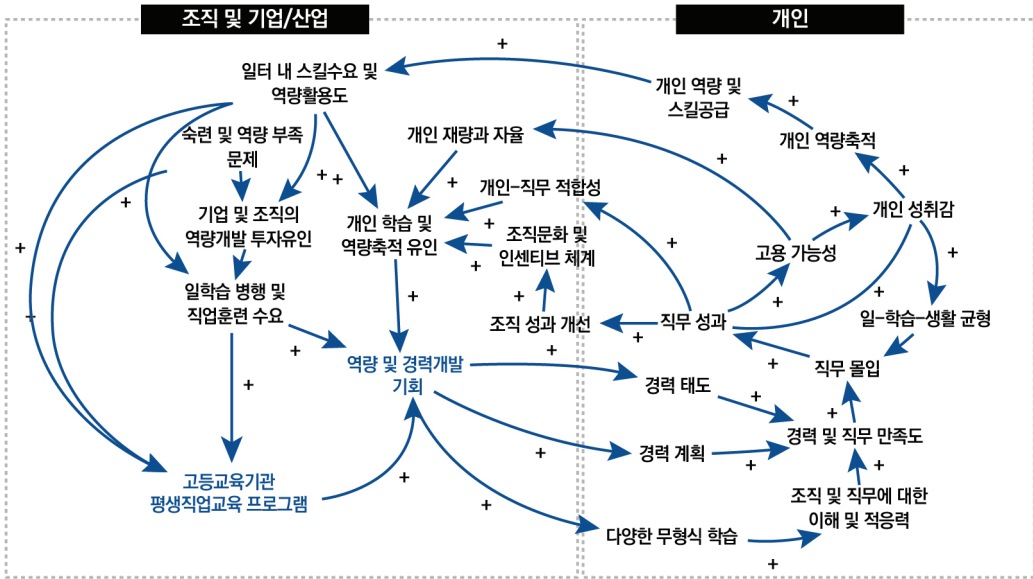
성인 학습자의 고등교육기관 평생직업교육에 대한 접근성을 제고하기 위한 노력 역시 중요하다. 그동안 대학의 평생교육체제 확충 차원에서 다양한 성인 친화형 학사제도 도입이 이루어져 온 바 있으나, 아직 일부 사례에 한정된 경향을 보인다(최동선 외, 2021). 성인 학습자, 특히 재직자의 경우 학습에 필요한 비용이나 시간적 여유가 없는 경우가 많다는 점에서, 고등교육기관 평생직업교육이 활성화되기 위해서는 학습경로나 교수학습 방법 측면에서 성인 학습자들이 쉽게 접근할 수 있도록 설계하는 것이 필수적이다. 이와 관련하여 최근 코로나19로 활발히 활용되고 있는 온라인 기반의 비대면 교수학습은 성인 학습자의 평생직업교육 참여를 촉진할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다. 아울러 성인 학습자들이 주도적으로 평생직업교육에 참여할 수 있도록 제도적 기반이 조성되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 성인 학습자들의 평생학습 참여에 대한 여러 제약 조건을 완화하는 전략이 우선될 필요가 있다. 학습비 지원이나 기업 내 학습 촉진 문화의 형성을 비롯해 재직자의 학습권이 제도적으로 보장되어야 한다. 법적으로 유급

학습휴가를 재직자의 권리로 보장하고 있는 프랑스 사례와 같이(김환식, 2006), 현재 고용보험에 기반해 사업주가 주도하는 양상을 보이는 유급휴가훈련제 외에 재직자 주도의 학습휴가제도를 마련하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

이처럼 고등교육기관 평생직업교육의 활성화는 고등교육기관만의 노력으로 이루어지기는 어렵다. 제도적 차원에서 개선되어야 할 또 다른 요소는 관련 법적 기반을 정비하는 것이다. 성인 학습자 대상의 고등교육기관 평생직업교육과 관련된 법에는 「평생교육법」 외에도 「고등교육법」, 「학점인정 등에 관한 법률」, 「직업교육훈련 촉진법」, 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」, 「국민평생직업능력개발법」 등 여러 법령이 존재한다. 이 중 핵심 법령으로 볼 수 있는 「고등교육법」에서는 고등교육기관에서의 정규교육에 관한 사항을, 「평생교육법」에서는 학교 밖 비정규교육에 관한 사항을 규정하고 있다. 그러나 「고등교육법」과 「평생교육법」 모두 관련 규정을 담고 있는 데 불과하며, 성인 학습자 대상의 평생직업교육 운영에 관한 구체적인 근거는 없는 상황이다(최동선 외, 2021). 이는 곧 고등교육기관 평생직업교육에 대한 사회적인 요구가 증가할수록 「고등교육법」과 「평생교육법」만으로는 한계가 있을 수밖에 없음을 의미한다(최상덕 외, 2018). 직업교육훈련과 관련된 「직업교육훈련 촉진법」, 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」, 「국민평생직업능력개발법」 역시 ‘평생학습’ 관점에서의 성인 학습자 대상의 평생직업교육에 대해 명확히 규정하고 있지 못하다. 성인 학습자의 고등교육기관 평생직업교육 수요가 증가할 것으로 예상되는 만큼, 장기적인 관점에서 종합적이고 체계적인 법제 정비가 필요한 시점이다.

고등교육기관 평생직업교육에 관한 대학 간 협력을 촉진하고, 관련 거버넌스 체계를 정비하는 것도 필요하다. 특히 지역 중심의 거버넌스가 강화될 필요가 있는데, 성인 학습자 대상 평생직업교육의 경우 성인 학습자들의 학습 접근성이 중요하기 때문이다. 시도평생교육협의회 등 지역의 관련 협의체의 평생직업교육에 관한 역할을 강화하고, 고등교육기관 및 산업체 관계자가 해당 협의체에 참여하도록 구성할 필요가 있다. 이러한 협의체가 중심이 되어 고등교육기관을 비롯한 지역 내 평생직업교육 관련 교육훈련기관과의 협력 기반을 구축해야 할 것이며, 이 과정에서 지역별 평생교육진흥원의 역할 확대도 고려해 볼 수 있을 것이다(김현수, 2020). 특히 관련 거버넌스 체계의 구축과 정비에 있어 산업계의 적극적인 참여가 강조되는데, 기술변화에 따른 성인 학습자의 평

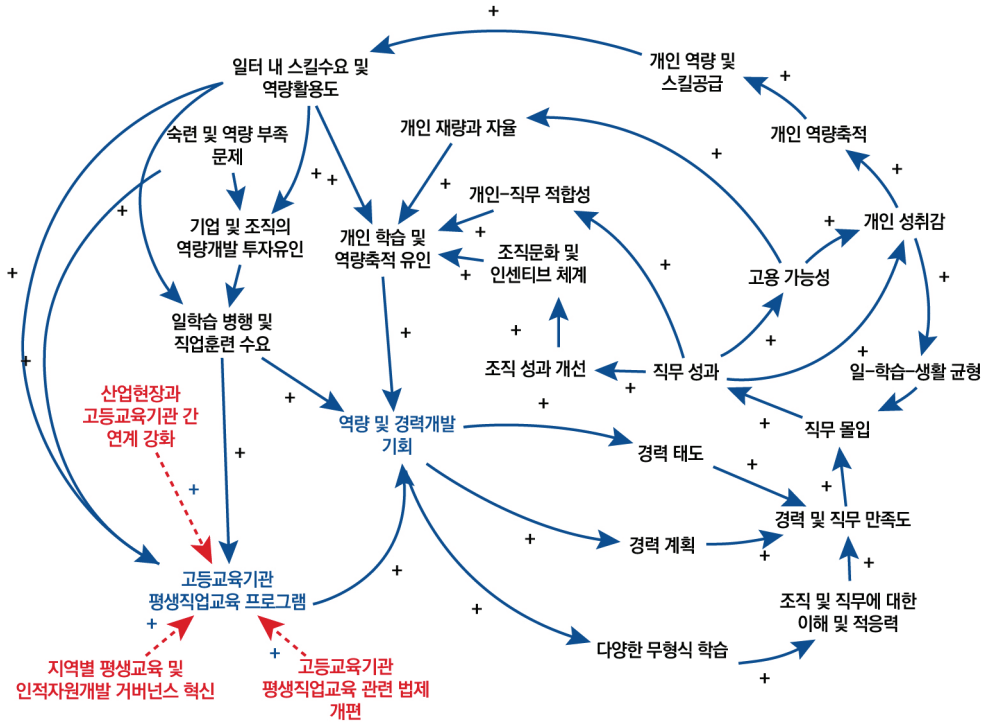
생직업교육 수요는 산업계의 변화 동향이나 기술·인력 수요와 밀접한 연관이 있기 때문이다. 따라서 지역별 인적자원개발위원회나 산업별 인적자원개발위원회 등 산업 협의체와의 긴밀한 협력을 기반으로 고등교육기관 평생직업교육을 추진·운영할 필요가 있다.



〈그림 3-13〉 학습순환사회를 구성하는 고등교육기관 영역 인과지도

앞선 세부 장들에서 수립한 주요 인과지도를 바탕으로, 고등교육기관 영역과 관련한 주요 변수들과 이들 간 관계를 탐색하면 〈그림 3-13〉과 같이 정리할 수 있다. 여기에서는 고등교육기관의 평생직업교육 프로그램에 대한 수요가 일터 및 산업계의 스킬 수요와 역량 부족 문제 해소를 위해 형성된다는 특성에 주목하고자 한다. 이에 아래와 같이 직업훈련 및 학습에 대한 수요에 따라 고등교육기관 평생직업교육 프로그램의 내용과 범위가 결정되고, 이는 다시 개인의 역량 및 경력개발 기회에 영향을 끼침으로써, 역량 공급 및 역량 수요 간 순환고리의 일부를 형성하게 되는 것이다.

그에 따라 고등교육기관 평생직업교육훈련 프로그램의 효과성을 높이기 위해 필요한 정책지렛대가 어느 영역(지점)에서 작용할 수 있을지 탐색하고자 한다. 이에 〈그림 3-13〉과 같은 인과지도 수립을 바탕으로 하여, 정책과제를 다음과 같이 제안하고자 한다(〈그림 3-14〉 참고).



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

〈그림 3-14〉 학습순환사회를 구성하는 고등교육기관 영역 정책지렛대

제4절

우리나라 성인 역량 개발을 위한 중·장년층 현황 분석과 정책문제 탐색²⁴⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

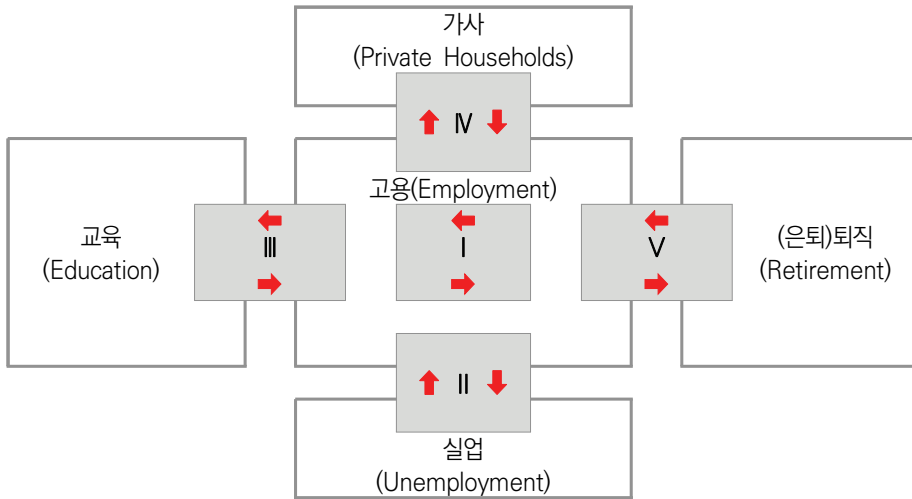
최근 노동시장은 급격한 일자리 변동과 소득 양극화의 심화, 새로운 역량의 필요성 등 위험이 증가하고 있으므로 중·장년층이 경험하는 직업이동경로를 분석하기 위해서는 이와 같은 위기 상황²⁵⁾을 반영해야 한다. 따라서 본 세부 절에서는 Schmid(1998)의 '이행노동시장(Transitional Labor Market; TLM)' 모델을 차용하여 중·장년층이 고용 ↔ 다른 사회적·개인적 활동 간의 이행(transitions)에 따른 직업이동경로²⁶⁾를 분석하고자 한다. 이를 통해 중·장년층의 노동시장 내부와 외부 간의 원활한 이행을 촉진하고 고용의 유연성과 안정성을 함께 제고할 수 있는 방안을 탐색하고자 한다(〈그림 3-15〉참고).

본 세부 절에서 중·장년층에 초점을 맞추고자 하는 이유는, 현재 노동시장 내 근로자들의 학습활동이 대체로 초기 경력자들에 의해 있는 데 반해, 중·장년층의 학습활동을 위한 주요 정책과제 탐색 노력은 상대적으로 덜 활성화되어 있기 때문이다. 우리나라의 경우, 생산 가능 인구, 핵심 생산 인구의 비율이 계속 줄어들고 있고, 앞서 언급하였듯이 현대의 경력 환경은 과거에 비해 매우 빠르게 변하고 불확실성 또한 높으므로 종사 분야에서 높은 수준의 전문성을 지속적으로 개발하고자 하는 중기 경력자, 직무 및 직종 전환을 희망하는 중기 경력자 등도 정책 대상으로 고려해 보아야 한다. 이때 타 직업능력개발사업과의 중복 가능성 및 차별화 방안을 면밀히 검토해야 할 것이다.

24) 해당 절의 주요 내용은 「중·장년층 고용 연계를 통한 평생직업교육훈련 방안」(이수정 외, 2019)의 일부 내용을 발췌하여 수정·보완하여 제시하였음을 밝힌다.

25) 불안정한 고용, 실업, 가사활동, 비경제활동, 자영업, 퇴직 등을 포함한다.

26) 분석 시 활용한 자료는 한국노동연구원의 한국노동패널(Korean Labor & Income Panel Study; KLIPS) 2~21차 연도 자료이다. 중·장년층 직업이동경로 분석은 현재 직업의 위치, 이동하고자 하는 직업의 위치, 두 직업 간의 직업이동 거리 등을 통하여, 예상되는 어려움과 임금 감소 등을 예측하고 이에 적합한 경력 가이드를 하는 데 도움을 줄 수 있다.



자료: Schmid(1998), Figure 1. 이행노동시장의 노동시장 정책, p.12, 이수정 외(2018), p.72.

〈그림 3-15〉 이행노동시장의 유형

1 우리나라 중·장년층 직업이동경로 현황 분석과 시사점

이수정 외(2019)²⁷⁾에서 직업이동 경험이 있는 중·장년층 845명을 대상으로 최근 5년을 기준으로 가장 최근 경험한 직업이동경로 유형을 분석한 결과, 첫째, 고용 상태→고용 상태로 이동이 48.2%로 가장 많았고, 다음으로 실업 상태→고용 상태로 이동(28.4%), 퇴직 상태→고용 상태로 이동(10.1%), 가사/육아 전담 상태→고용 상태로 이동(8.5%), 교육훈련 상태→고용 상태로 이동(4.9%)의 순으로 나타났다(〈표 3-30〉 참고). 이를 통해 중·장년층의 고용안정성을 높이려면 주된 일자리를 최대한 오래 유지할 수 있도록 직종별 숙련을 심화하거나 유사한 분야로의 이행을 촉진하는 방안이 필요함을 알 수 있다.

둘째, 그리고 최근 5년을 기준으로 직업이동 경험이 있는 중·장년층의 비율은 69.0%이며, 평균 47.2세에 직업이동을 한 것으로 응답하였다(〈그림 3-16〉 참고). 한편, 중·

27) 중·장년층 직업이동의 설문조사 대상은 중·장년층(40~64세) 중 최근 5년 이내에 직업이동을 한 중·장년층이다. 직업별, 성별, 연령별 할당표집법을 사용하였으며, 2020년 2월 한 달간 웹 설문조사 방식과 설문지를 이용한 자기 기입식 설문조사를 병행 실시하였다. 수집된 자료는 데이터 클리닝 과정을 통해 부실 응답, 논리적 오류가 많은 응답, 무응답 항목이 많은 설문지를 제외하고 총 1,224명의 자료 중 최근 5년 이내에 직업이동을 한 중·장년층 845명을 선별하여 분석에 활용하였다.

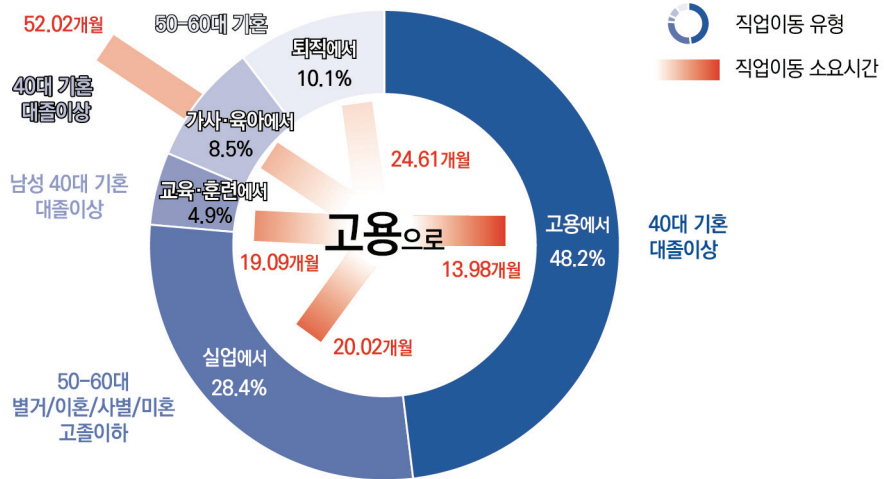
장년층이 직업이동을 하는 데 소요된 기간은 평균 20.3개월이었으며, 자발적으로 직업이동을 한 비율은 66.9%, 비자발적으로 직업이동을 한 경우는 33.1%로 나타났다. 이 중 자발적으로 직업이동을 한 경우 개인적인 사유(50.4%), 좋은 조건으로의 직업이동(49.4%)의 비율이 높았으며, 비자발적으로 직업이동을 한 경우 사업장의 폐쇄 혹은 축소(42.9%)가 높게 나타나 본인의 의사와 상관없이 일자리를 잃는 비율이 높은 것으로 나타났다. 그러나 향후 불안정한 경기, 산업 구조의 변화와 디지털 전환 등으로 인해 비자발적 직업이동을 하게 되는 중·장년층이 늘어날 것으로 전망되므로 이에 대한 사회적인 대비책과 이를 위한 직업교육훈련 프로그램의 필요성을 시사하고 있다.

〈표 3-30〉 중·장년의 가장 최근 경험한 직업이동경로

(지난 5년 내 직업이동 경험자, 단위: 명, %)

직업 이동경로	고용 상태 → 고용 상태	실업 상태 → 고용 상태	교육훈련 상태 → 고용 상태	가사/육아 전담 상태 → 고용 상태	(은퇴)퇴직 상태 → 고용 상태	합계
빈도 (비율)	407(48.2)	240(28.4)	41(4.9)	72(8.5)	85(10.1)	845(100.0)

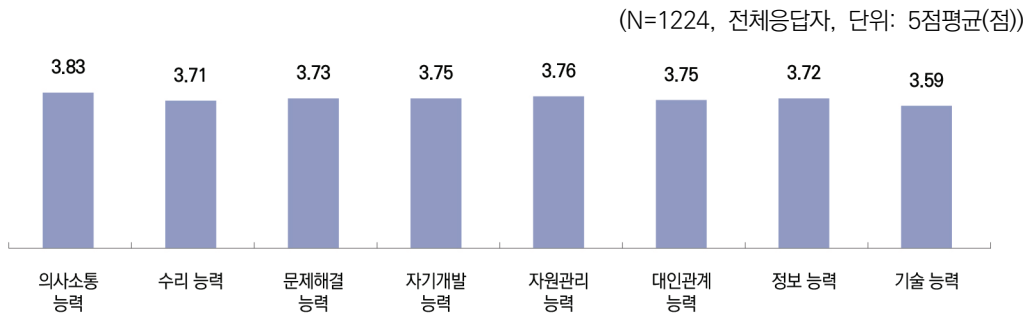
자료: 이수정 외(2019), 중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안.



자료: 이수정 외(2019), 중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안, p. 219.

〈그림 3-16〉 중·장년층 직업이동(고용 연계) 5가지 유형별 특성 (사회인구학적 특징, 직업이동 소요 기간)

셋째, 이수정 외(2019)에서 중·장년층 1,224명을 대상으로 8개 직업기초능력(5점 평균)에 대해 스스로 인지하는 정도를 분석한 결과 종합 점수는 3.73점으로 나타났으며, 항목 간 정도가 유사한 경향을 보이고 있다(〈그림 3-17〉 참고). 요인별로 살펴보면, ‘의사소통능력’에 대한 평가점수가 3.83점으로 가장 높았고, 다음으로 자원관리능력(3.76점), 대인관계능력과 자기개발능력(각각 3.75점)으로 나타났다. 다만 문제해결능력, 정보력, 수리능력이 상대적으로 낮게 나타나 중·장년층 대상 직업훈련교육은 직종별 단순 기능 숙달에 초점을 둔 직업훈련과 달리 기초적인 직업 소양 및 인지적인 직업기초능력을 증대할 수 있는 교육 및 훈련시스템이 필요함을 보여 주고 있다(관계부처협동, 2018; 박인섭 외, 2018; WEF, 2016). 한편, 기술능력에 대한 평가점수가 3.59점으로 가장 낮은 것으로 나타나 중·장년층의 노동의 질을 향상하기 위해서는 직종에 따라 빠르게 변화하는 산업사회가 요구하는 역량 개발이 중요함을 알 수 있다.



자료: 이수정 외(2019), 중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안, p.174.

〈그림 3-17〉 중·장년층의 직업기초능력

넷째, 직업이동경로 분석에 따른 직업기초능력과 구직기술 및 직업이동을 하게 될 경우 현재 직무능력의 활용 정도의 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 고용 상태→고용 상태→고용 상태로의 직업이동을 한 중·장년의 직업기초능력과 직무능력 활용 정도에 대한 인식이 다른 집단에 비해서 가장 높았다. 구직기술의 차이²⁸⁾는 직업이동경로가 고용 상태→고용 상태인 집단의 평가점수가 3.63점으로 가장 높아 직업역량과 구직기술이 우수한 것으로 나타났다. 다만, 실업 상태와 가사(육아)에서 고용이 된 경우에는 다른 집단에 비해 직업역량이 다소 떨어지는 것으로 나타나 이 집단의

28) Duncan에 의한 사후검증이 유의하지 않아 평균을 중심으로 살펴보았다.

경우에는 직업역량과 함께 자존감을 향상할 수 있는 정책적 관심이 요구된다.

더불어, 이수정 외(2019)에서 직업이동 경험이 있는 중·장년층은 직업이동을 준비하기 위해 자격증 취득 등 직무능력 향상을 위한 교육을 받고 있으며, 채용 정보 수집이나 중·장년층 직업이동 전문기관 방문 등 상당히 적극적인 활동을 한 것으로 나타났다. 무엇보다 추가적인 직업교육을 받겠다는 의향이 있는 중·장년층이 74.7%로 상당히 많았으며, 보다 높은 수입과 직위로 이동하기 위해서는 직업교육훈련이 반드시 필요하다고 스스로도 인지하고 있는 것으로 나타났으므로 중·장년층 대상 직업교육훈련에 대한 동기부여도 매우 중요한 것을 알 수 있다.

한편, 중·장년층의 직업교육 관련 정책 요구도와 관련하여²⁹⁾ 취업 지원 강화 및 고령자 계속 지원 강화를 위한 정책 요구도 분석 결과, 가장 우선적으로 시행해야 하는 정책과제는 ‘구직촉진수당 월 50만원’이 23.2%로 높게 나타났으며, 다음으로 ‘취업 지원 서비스’로 나타났다. 복수응답을 기준으로 봤을 때, 1순위는 ‘취업 지원 서비스’이고, 그다음은 ‘중·장년층 실업자 대상 특화훈련 기회 확대’로 나타나 이를 통해 실업 상태에 있는 중·장년층을 위해서 구직촉진수당이 필요하지만 전체적으로는 진로 상담, 직업훈련, 구직활동 지원, 특화훈련 기회 등의 종합적인 취업 지원 서비스를 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

이상과 같이 중·장년층의 직업이동 실태 분석을 통해 중·장년층의 경우 보다 나은 수입과 직위로 이동하기를 희망하고 있음을 알 수 있다. 그러나 40대에서 50대 초반의 근로자의 경우 대체로 임금이 정점 주위에 있는 상태이고 50대 중반 이후의 근로자는 임금 감소를 경험하는 위치에 있음을 고려했을 때, 현재 임금이 하락하고 있는 근로자의 경우 직업능력개발과 이에 부합하는 직업이동을 통하여 임금 손실을 최소화하는 것이 중요하다. 그리고 현재 임금이 상승 중이거나 정점에 있는 근로자라 하더라도 머지않은 시기에 임금 감소가 시작될 것이 예상되므로 직업능력개발을 통하여 새로운 직업 경로를 찾고 이에 대비하는 것이 필요하다. 다만 현재 실업 상태이거나 가사 및 육아 등으로 경력단절을 경험한 중·장년층에게는 새로운 직업경로 설정뿐 아니라 자존감 향상 등의 직업능력개발이라는 문제가 더욱 중요함을 알 수 있다.

29) 이수정 외(2019)의 연구에서는 2019년도에 시행 중인 정책을 대상으로 요구도를 조사한 관계로 현재 시행 중인 정책은 포함되어 있지 않아 내용이 제한적일 수 있다.

2 우리나라 중·장년층의 학습 및 고용 연계 관련 정책문제 탐색과 정책과제 제안

중·장년층에 대한 지원 정책은 2010년 이전에는 만 65세 이상 노인복지 중심의 정책 및 사업을 추진하였다면, 이후에는 베이비붐 세대의 대량 퇴직으로 이들의 노후 준비, 사회활동이 저출산 고령사회 문제와 맞물려 중·장년 세대 일자리, 노후, 문화, 교육 등의 영역에서 부처별 혹은 관계부처합동으로 지원 사업을 추진하였다. 이후 2016년 ‘저출산·고령사회 기본계획’과 ‘제1차 노후준비지원 5개년 계획’은 안정적이고 활기찬 노후 생활 보장에 관한 내용을 담고 있으며, 2017년에는 ‘신중년 인생 3모작 기반 구축 계획’에서 본격적인 중·장년의 일·활동에 대한 지원안이 모색되었다. 최근 「평생교육법」이 국회 본회의를 통과(2021. 5. 21.)하여 평생교육바우처의 대상이 일반 국민으로 확대되고, 바우처의 발급도 광역지자체까지 가능하게 되었으며, 「국민평생직업능력개발법」으로 개정되면서 직업능력개발훈련의 대상이 근로자에서 국민으로 확대되어 전 국민의 평생에 걸친 직무능력 습득 및 향상을 위한 기반을 마련하였다.

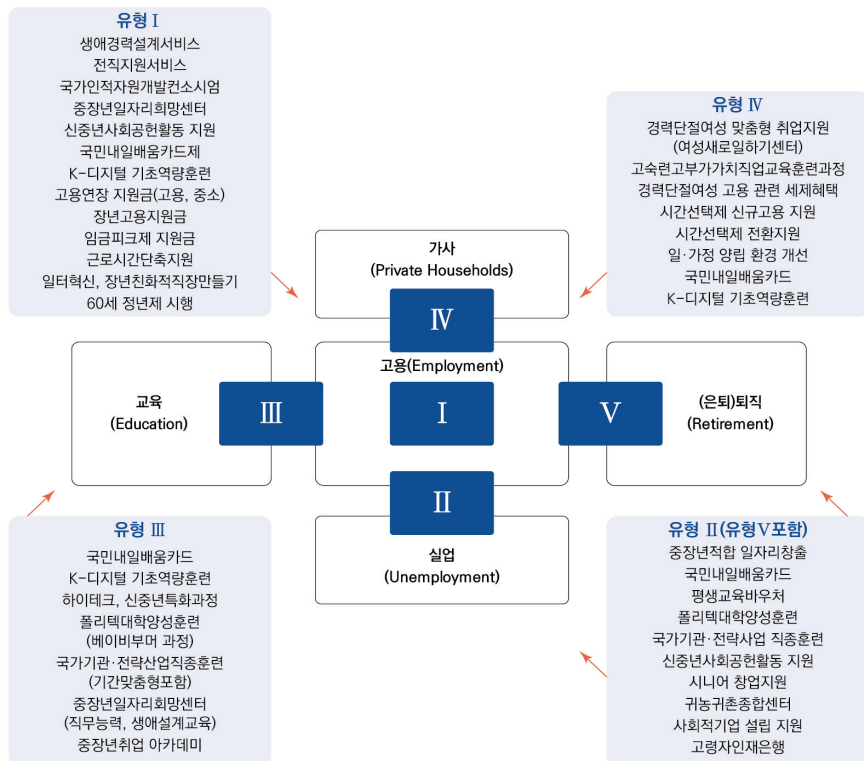
그동안의 고용노동부, 중소벤처기업부, 교육부, 여성가족부 등을 중심으로 한 중장년층 대상 고용지원 정책을 Schmid(1998)의 ‘이행노동시장’ 유형별로 구분하여 도식화하면 <그림 3-18>과 같다.³⁰⁾

유형 I과 같이 고용 상태→고용 상태로의 이행을 지원하는 정책은 직업능력의 향상보다는 고용 상태를 유지시키는 데 중점을 두고 있다. 즉, 최대한 취업 상태에 놓이게 하여 ‘취업을 통한 소득(Making Work Pay)’을 확보하는 데 초점을 두고 있다(정병석, 2010). 따라서 고용 상태 유지를 위해 재직 상태에서 전직지원서비스를 받거나 은퇴 이후 창업, 또는 사회공헌활동 지원, 귀농귀촌으로의 전환 등을 재고할 수 있도록 하고 있다. 문한나 외(2019)에 따르면 중·장년층의 직업이동의 경우 동종 업종으로의 이동보다 이종 업종으로의 이동이 더 많이 나타나고 있으며, 단순노무 및 생산·기능직으로의 이동 비율이 다른 직무에 비해 높고, 재취업 이후 고용 기간이 짧은 것으로 나타나고 있으므로 이러한 고용 불안전성을 대비할 수 있는 정책 방안이 필요하다.

유형 II와 같이 실업 상태→고용 상태로의 이행을 지원하는 정책은 은퇴 이후 발생하

30) 정책 및 사업에 따른 기대 효과가 서로 중첩되는 부분은 중복 기재하였다.

는 이동 유형(유형 V)과 일부 중첩될 수 있으나 일할 의사가 있는 중·장년층을 고용 상태로 연계를 지원하기 위한 중·장년 적합 일자리 창출, 재취업 및 창업 지원 등 고용 상태로의 전환을 위한 정책들이 포함되어 있다. 즉, 퇴직이 발생할 경우 고용 상태로의 빠른 복귀를 지원하기 위해 퇴직 인력 활용이나 직무능력 제고에 비중을 두고 있다. 유형 III과 같이 교육과 훈련 상태→고용 상태로의 이행을 지원하는 정책은 직업 및 직무 역량 강화를 목적으로 하고 있어 노동시장 내 전 이동 과정에서 요구되며, 교육과 훈련과정을 통해 보다 안정적인 고용 상태로의 이행이 이루어지도록 돕는 역할을 한다. 하지만 이수정 외(2019)의 조사에서 중·장년층 수요자들은 제공되는 사회서비스 및 직업기술 훈련 등이 자신들의 요구에 맞지 않고, 실제 기업들이 요구하는 기술 및 훈련 교육이 이루어지지 않는 것으로 인식한다고 나타나 노동시장에서의 미스매치(mismatch)를 해결할 수 있는 방안이 필요함을 알 수 있다.



자료: 이수정 외(2019), 중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안, p.50 수정·보완.

〈그림 3-18〉 중·장년층 고용 연계 지원 정책의 Schmid의 이행노동시장 유형별 분석

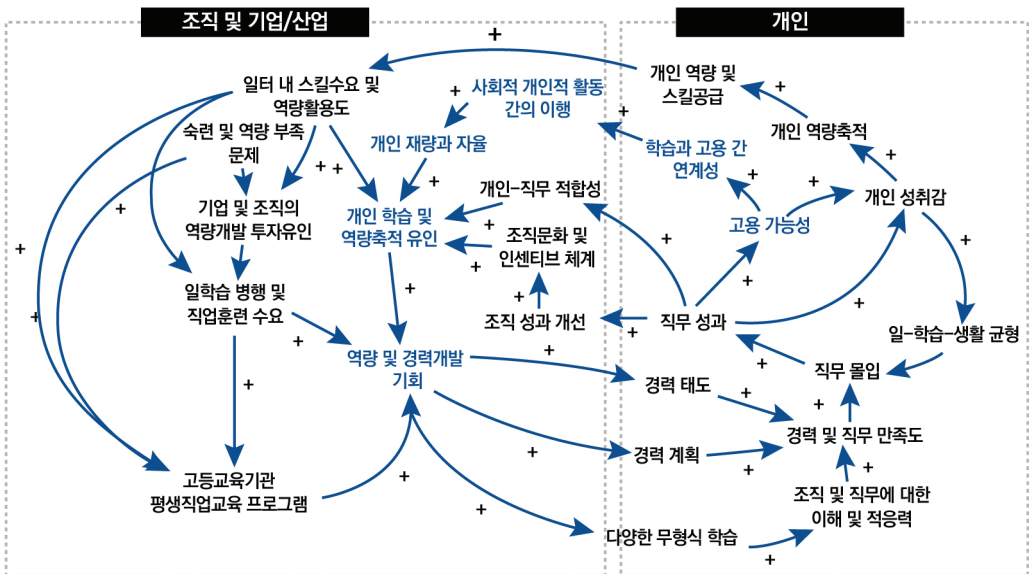
유형 IV와 같이 가사·육아 상태→고용 상태로의 이행을 지원하는 정책은 노동시장에서의 일시적 퇴장으로 소득상실 및 경력단절이 발생한 경력단절여성을 대상으로 정책들이 이루어져 있다.³¹⁾ 다만, 관련 정책 중 일부는 여성이 대상인 정책 및 사업이 포함되어 있지 않거나 대상자별 고용정책에서 ‘여성’ 범주에 따로 제시되어 있는 경우가 있어 중·장년층 고용지원 정책 수립 시 성주류화(gender streaming) 관점의 필요성을 시사하고 있다. 유형 V와 같이 은퇴 상태→고용 상태로의 이행을 지원하는 정책은 중·장년층의 정책에는 해당하지 않으나 은퇴 시점이 빨라지는 현시점에서 은퇴로 이행되기 전 점진적 은퇴를 위한 준비로 고용연장지원금, 전직지원서비스 등이 포함된다. 다만 해당 정책들은 은퇴 상태에서 재취업을 준비하는 이동 유형, 실업 상태에서 재취업을 준비하는 이동 유형과 중복되는 형태를 취하고 있다.

이상의 중·장년층 관련 정부 부처의 주요 기본계획과 제도를 살펴본 결과, 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 중·장년층 직업교육 관련 주요 부처의 주요 정책들은 초기에는 각 정부 부처 고유의 추진체계를 강조하였으나, 최근 교육부와 고용노동부는 관계부처 협동의 협력관계를 통하여 중·장년층을 위한 평생학습 및 직업교육과 직업훈련 정책을 강조하고 있다. 그러나 정부 부처 간 협력을 통한 실질적인 정책의 효과를 기대하기 위해서는 협업 부서의 업무 분장과 세부 규정 마련 등 실효성 있는 정책 방안이 요구된다. 둘째, 직업교육과 관련된 정책들은 초기에는 주로 50세 이상의 중고령자를 대상으로 하는 연령 제한적 정책들에 중점을 두는 경향이 있었으나, 최근에는 전 생애 발달에 따른 연속적인 직업교육을 강조하고 있다. 따라서 주요 생애 전환기 직업심리검사, 경력개발경로 관리, 중·장년층 직무능력 향상 등 장년층과 고령층에 이르기까지 전 생애 발달에 따라 지속적으로 직업과 관련된 역량을 강화할 수 있는 정책 지원이 중요하다.

셋째, 중·장년층 직업교육 관련 정책들은 초기에 주로 저소득층 고령자들을 위한 생계형 일자리 제공과 교육을 강조하였다. 그러나 중·장년층 욕구가 다양해지면서 이러한 고령자들의 다양한 개인적 욕구에 적합한 맞춤형 직업교육에 대한 요구가 높아지고 있으므로 중·장년층 개인의 욕구에 부합하는 맞춤형 직업교육서비스가 필요하다. 넷째, 직업교육과 관련된 정책들은 중·장년층 생계유지를 위한 일자리 제공에 중점을 두고 있었으나, 최근 산업 구조의 변화와 디지털 전환 등으로 일자리의 유동성이 커지고 있으

31) 여성들의 경력단절이 연령을 중심으로 구분하기에는 어려움이 있으나 여성의 생애 주기에 있어 취업 형태가 M자 곡선을 이룬다는 경향에 기반하여 시장으로의 재진입이 이루어지는 시기를 중장년으로 판단하여 유형 IV에 포함시켰다.

므로 중·장년층 능력개발을 위한 직업훈련 및 교육과 노동시장 연계, 학습과 고용의 선순환 구조, 교육과 일이 연계된 서비스 체제 구축이 요구되고 있다. 따라서 당장의 구직을 위해 필요한 교육훈련뿐만 아니라 장기적으로 필요한 직업기초능력 등 기초역량의 향상을 위한 포괄적인 차원의 정책 시행 방안 마련이 시급하다. 다섯째, 주된 일자리에 오래 일하기 위한 환경을 조성하고자 지속적으로 중·장년 친화적 고용환경을 조성하고 정년제의 실효성 확보를 위한 법안 및 제도를 정비할 필요가 있다. 이와 함께 고용환경을 만드는 사업주 대상 인식 전환 교육이나 일터에서의 일상적인 학습의 필요성 등 가치관 전환 등이 병행될 필요가 있다.

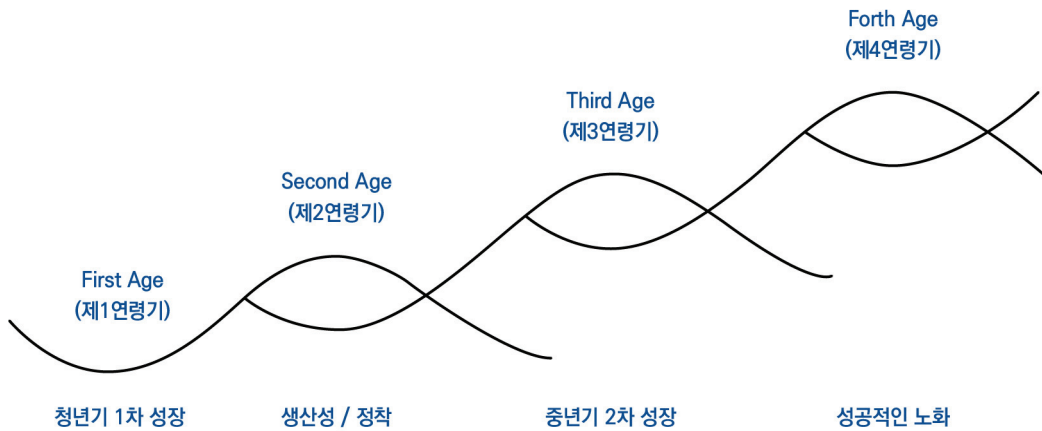


〈그림 3-19〉 학습순환사회를 구성하는 중·장년층 학습 영역 인과지도

앞선 세부 장들에서 수립한 주요 인과지도를 바탕으로, 중·장년층 학습 영역과 관련한 주요 변수들과 이들 간 관계를 탐색하면 〈그림 3-19〉과 같이 정리할 수 있다. 여기에서는 중·장년층에 있어서 새로운 직업경로 설정뿐 아니라 자존감 향상 등의 직업능력 개발이라는 문제가 중요하며, 고용 불안정성을 증대하기 위한 직업훈련 및 교육과 노동시장 연계, 학습과 고용의 선순환 구조, 교육과 일이 연계된 서비스 체제 구축이 필요하다는 측면에 주목하고자 한다. 이에 〈그림 3-19〉과 같이 고용 가능성(불안정성)이 확대되는 형태로 학습과 고용 간 연계가 강화될 때, 사회적, 개인적 활동 간 이행이 촉진되

고, 그에 따라 개인의 학습 및 역량 축적 측면에서 자율성과 재량성이 증대함으로써, 역량 공급 및 역량 수요 간 순환고리의 일부를 형성하게 되는 것이다.

윌리엄 새들러(2015)는 『The Third Age, 서드 에이지, 마흔 이후 30년』에서 40세 이상의 중·장년층을 제3연령기³²⁾라고 규정하고, 40세 이후의 삶은 정확하게 파악하고 자신이 좋아하고 할 수 있는 일의 포트폴리오를 확대해야 하는 시기임을 강조하고 있다. 즉, 고령사회에서는 30-30-40 패러다임이라는 ‘삶의 지형도’가 바뀌어 노후의 삶이 훨씬 길어짐에 따라 개인은 필요할 경우 직업활동 계획을 재설계할 수 있어야 하고, 국가는 학습순환사회 관점에서 이를 돕기 위해 평생에 걸쳐 배울 수 있는 충분한 학습과 직업교육의 기회를 제공하는 등 준비가 필요함을 시사하고 있다고 할 수 있다 (Gratton and Scott, 2016). 이상의 내용을 중심으로 중·장년층의 고용 연계를 위한 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.



자료: 윌리엄 새들러(2015), The Third Age, 서드 에이지, 마흔 이후 30년, p.14.

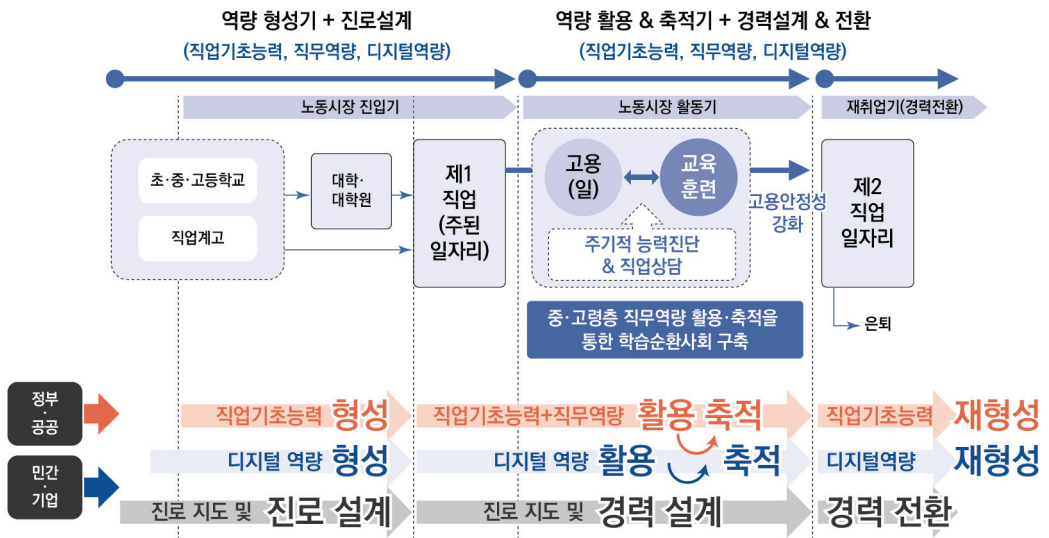
〈그림 3-20〉 윌리엄 새들러의 제3연령기

1) 세대 간 연계 기반 ‘평생직업생애경로’ 로드맵 구축

국가는 학습순환사회 관점에서 세대 간 단절이 아닌 연속적인 의미에서 평생직업생애경로를 구축하고 각자 자신의 경력을 설계할 수 있는 교육훈련체계를 구축할 필요가

32) 제1연령기, 제2연령기에서는 배운 것을 토대로 단선적인 방향의 경력을 쌓아 왔다면 제3연령기에서는 자기 자신에 대한 진단과 이를 토대로 한 자신의 경력 및 일의 포트폴리오 확대 및 재조정 그리고 이를 통한 성장이 이루어져야 함을 제시하였다.

있다. 이를 위해서 초·중·고 및 고등교육(대학교 및 대학원)의 시기를 ‘역량 형성기 + 진로설계기’로, 노동시장 진입기 이후는 ‘역량 활용 & 축적기 + 경력설계 & 전환기’로 설정할 필요가 있다(그림 3-21) 참고). 특히, 중·장년층 대상의 직업교육훈련 정책은 숙련 형성을 넘어서 숙련 활용과 축적이 가능하도록 하는 특화된 정책적 지원이 필요하다. 이를 위해서는 교육훈련은 실제 산업현장과 연관되어야 하므로 학습이 일상적으로 일터에서 일어날 수 있도록 지원하는 것이 중요하다.



〈그림 3-21〉 학습순환사회 관점에서 평생직업생애경로 개발을 위한 로드맵(안)

그리고 중·장년층의 시작 연령은 관련 법령과 사회 법규에 따라 각기 다르므로 중·장년 지원 정책의 수립 및 집행은 연령보다는 중·장년층의 직업적 특성 여부를 더욱 고려하여 유연하게 지원할 필요가 있다. 중·장년기를 지원하는 근본적인 이유는 중·장년기만을 잘 보내기 위한 것이 아니라 개인의 일생 전체를 성공적으로 보내기 위한 것이므로 개인의 중·장년기 전후 시기, 즉 청년기와 노년기도 함께 고려하여 정책 방안 마련 시 전체 관점에서 바라보는 것이 중요하다. 연구 수행과 정책의 집행에서도 중·장년기만을 따로 떼어서 보기보다는 청년기와 노년기의 연속선상에서 상호 연계되고 유기적으로 연구하고 정책을 수립 및 집행 하는 것이 필요하다.

더불어 장기적으로는 중·장년층의 당장의 취업·이직과 연계를 필요조건으로 하는 정책보다는 건강검진과 같이 선제적이고 예방적인 관점에서 보장이 가능한 장기적인 평생직업교육 정책이 필요하다. 예를 들어, 중장기적으로 노동시장 진입기(18~34세), 노동시장 활동기(35~49세), 생애 전환기(50~60세)에 주기별로 1회씩 본인 필요에 따라 선택할 수 있어야 하며 당장의 취업·이직과 연계를 필요조건으로 하지 않는 선제적인 보장성 개념임을 감안하여 생애 총 3회로 지원 제한(개인별 이력 관리를 통해 총횟수 제한)을 하는 등 방안이 필요하다(전승환 외, 2021).

2) 중·장년층 대상 고용연계 위한 제도 통합 및 거버넌스 혁신

평생교육과 직업훈련사업에 대한 부처 간 분절적인 정책·사업에 대한 사회 전체의 공급 규모를 파악하고 각 개인의 수혜 현황에 통합 관리가 필요하다. 즉, 국가의 국민 대상 역량 강화를 위해서는 톱다운(top-down) 방식의 포괄적 지원과 함께, 제도의 혜택을 받은 수혜자의 책임과 의무를 강화하는 방안을 병행함으로써 한정적인 정부의 행정적 지원력의 누수를 방지하고 정책의 내실화를 기할 필요가 있다. 각 부처에서 인력양성이 이루어지고 있으나 인력양성의 수준, 훈련 분야 등에서 중복 또는 누락이 되는 영역이 발생하고 있으므로, 개별 구직자 및 재직자 입장에서는 체계적인 경력개발경로에 따라 필요한 직업훈련서비스를 제공받는 데 어려움이 있는 상황이다(전승환 외, 2021). 예로, 디지털 신기술 분야 관련 인력양성의 중요성이 증대됨에 따라 유관 부처에서 다양한 인력양성사업을 추진 중이나, 관련 부처 간 분절적인 정책·사업의 수립·집행에 따른 유사 중복과 사각지대 등 비효율이 발생하고 있는 상황(운동열 외, 2020)을 통해 이를 이해할 수 있다. 그리고 평생교육과 직업훈련사업이 각각의 프로그램 적합성 등을 고려하여 진행되다 보니 사회 전체 공급 규모에 대한 통합 관리가 이루어지기 어려운 구조인 상황에서, 중·장년층의 평생학습활동과 고용 연계를 위한 제도 통합 및 거버넌스 혁신 필요성 역시 강조된다고 이해할 수 있다(최영섭 외, 2019).

이러한 맥락에서 바라보았을 때, 중·장년층 고용 연계 정책을 아우르는 법안의 정비 가 필요하다고 판단된다. 중·장년층의 고용정책에서 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」(이하 ‘고령자고용법’이라 한다)은 유의미한 규정³³⁾이다. 이러한

33) 이 규정은 300인 이상 기업에 해당하는 기업에 재취업지원서비스를 할 수 있도록 의무화하였다. 이는 아직 예정인 근로자에

입법 취지에도 불구하고, 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 있다. 따라서 필요에 따라서는 퇴직예정자만 지원되는 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로설계, 취업알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등의 대상을 확대하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 더불어, 최근 국민내일배움카드, 평생교육바우처 등 각 부처별 평생직업능력 개발을 지원하기 위한 제도를 운영 중이나, 제도 간 상호 연계가 부족하여 전 국민을 대상으로 통합적인 서비스를 제공하기에는 여전히 한계가 있으므로 관련 담당자의 업무 분장과 세부 규정 마련 등 실질적인 개선 방안이 필요하다.

* 국민내일배움카드 제도: 최근 지원 대상이 확대되었으나, 고용보험 밖 국민 참여는 여전히 부족함.
* 평생교육바우처 제도: 저소득층을 주요 대상으로 하여 지원 대상이 협소하고, 지원 수준 및 예산 규모가 역시 낮은 상황임.

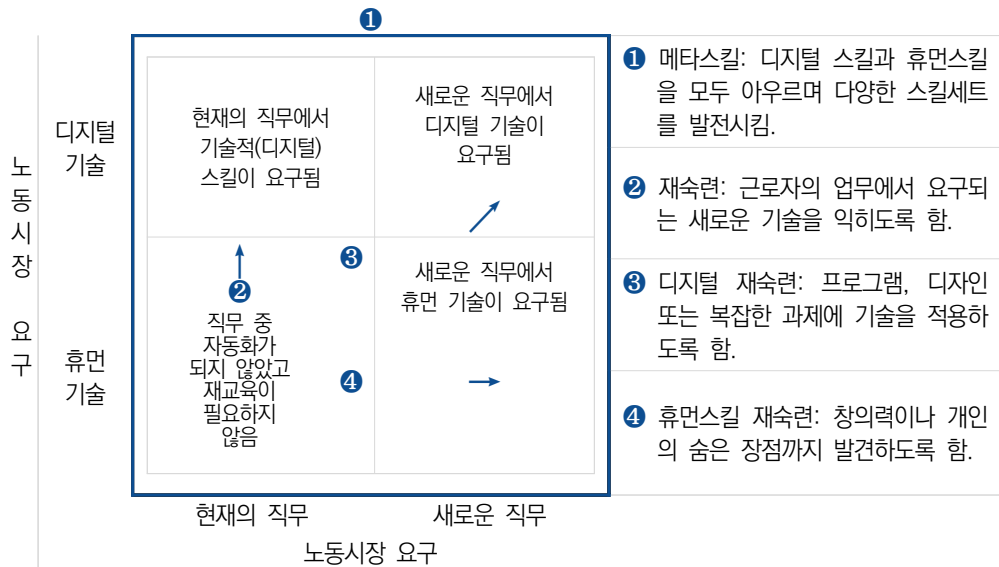
3) 중·장년층 수요자 기반 포괄적·연계적 관점 학습체제로 전환

그리고 국가나 기업의 공급자가 아닌 학습 수요자인 중·장년층이 주체적으로 자신의 역량을 향상할 수 있는 학습 기회를 선택할 수 있도록 포괄적·연계적 관점에서 직업교육체제로 전환이 필요하다. 직업교육훈련의 목표는 노동자가 현재의 직무에 상당한 역량을 지니고 재량적으로 판단할 수 있는 능력을 길러 주어야 할 뿐만 아니라 보다 나은 일자리로 직업이동이 가능하도록 할 필요가 있다. 더 나아가, ‘하나의 직업→포괄적 직업’으로 전환하는 교육훈련과정 재설계가 필요하다. 특히, 최근에는 한 직장에 머무르는 근속기간과 기술주기가 점점 짧아지고 있으므로 직장 내 수행하는 직무와 관련된 직무역량뿐만 아니라, 배치전환 등을 통해 취업가능성을 제고할 수 있는 일반 역량(직업 기초역량, 디지털 역량과 함께 경력설계 역량 등)을 향상할 수 있는 정책이 필요하다(반가운 외, 2021; 전승환 외, 2021; 이수정 외, 2019).

현행 평생직업능력개발 전달체계는 노동시장 진입 여부 및 일 관련 여부를 기준으로

계 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로설계, 취업알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등의 재취업지원서비스를 제공하기 위하여 노력하도록 하되, 일정 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주에 대해서는 정년 등 비자발적 사유로 이직 예정인 준고령자 및 고령자에게 재취업지원서비스를 제공하는 데 그 제정 목적이 있다. 이는 2020년 5월 1일자로 시행한다.

구분이 가능하나, 직무역량을 구성하는 직무수행능력과 직업기초능력에 대한 포괄적·연계적 접근은 다소 부족한 실정이다(전승환 외, 2021). 또한, 연령이 증가하면서 불가피하게 따르는 생산성 저하에 대해 정규교육 및 훈련을 통해 직무능력이 노동시장의 유연성 및 안정성을 지키는 데 필요한 능력인지 ‘직무능력’에 대한 표준이 마련될 필요가 있다(이수정 외, 2018).³⁴⁾



자료: McKinsey and Company(2018) p.9 및 반가운 외(2021) p. 57 재인용.

〈그림 3-22〉 AI 시대 기업에서 요구되는 스킬 향상 방식의 구분

그에 따라 인간 발전(Human development)을 교육훈련의 목표로 하는 역량 중심으로 직업능력개발 혹은 성인 학습 시스템 전환이 필요하다. 즉, 국가가 지원하는 숙련 공급은 사업주의 이해만을 반영해서는 안 되며, 국민 일반의 이해를 반영하는 보편적 방식이어야 하므로 충분한 정보는 국가나 기업이 제공하되 관련한 교육훈련을 받을지에 대한 선택은 개인이 하도록 할 필요가 있다(반가운 외, 2021). 더불어, 디지털 전환, 산업 구조의 변화 등으로 전통적인 기술·기능 외의 디지털 역량, 창의·융합·혁신 등 새로운 직무역량이 요구됨에 따라 직업능력개발 측면에서도 인력양성과 역량 강화를 위한

34) 유한구·민숙원(2017)은 국가직무능력에서 요구되는 직업기초능력에 대하여 직종별 직무경력 및 직무경험 등 취업한 이후에 형성되는 능력개발 요소들을 반영하여 직무능력 측정을 위한 국가직무능력표준이 필요함을 제안하고 있다.

재숙련화와 숙련향상을 위해서는 유연하고 다각적인 접근이 필요하다고 볼 수 있다(그림 3-22) 참고).

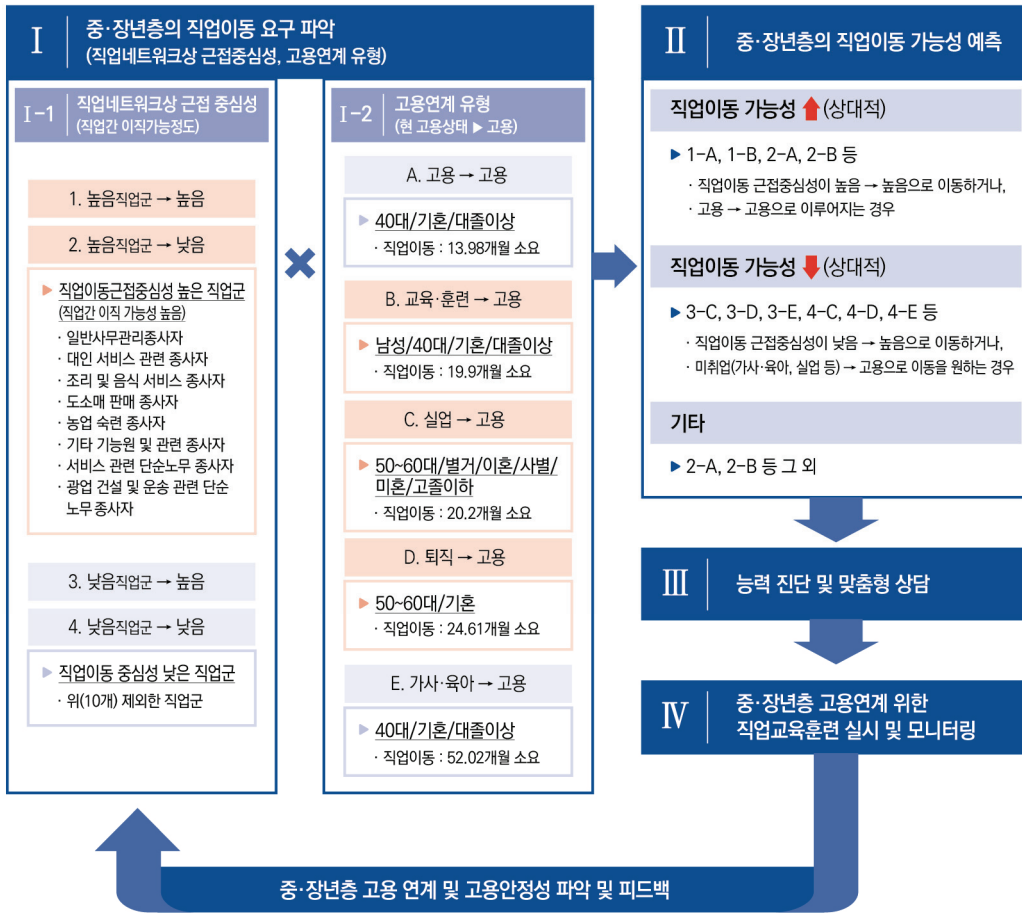
예로, 기업의 노력과 관련하여 McKinsey and Company(2018)는 성인 역량 학습을 위한 방향성 설정을 위한 프레임워크와 6가지 제안을 소개하고 있다. 첫째, 전략적 예측과 일관성을 목표로 집단 지성을 사용하여 전략과 스킬 의제를 연결하는 것이다. 둘째, 통합적인 범위로 노동자들의 숙련 고도화(up-skilling)를 넘어 메타스킬 고도화(meta skilling)를 갈고 닦을 수 있도록 하는 것이다. 셋째, 조직과 개인의 마인드셋은 직원들이 스스로를 관리할 수 있도록 힘을 실어 주는 것이다. 넷째, 스킬 향상의 규모 및 범위에서 단순히 고위 경영진뿐만 아니라 직원 모두를 교육하는 것이다. 다섯째, 경제성과 관련하여 가격을 낮추는 스마트 비즈니스 모델을 사용하는 것이다. 그리고 마지막으로 여섯째는 효과 측정으로 스킬 향상 목표를 구체적이고 테스트 가능하게 만드는 것이다. 이러한 6가지 분야에서의 전략을 통해 노동자들이 현재의 직무에 머무르거나 혹은 새로운 직무를 맡게 되었을 때, 효과적으로 이를 수행할 수 있는 스킬 향상에 대해 제언하고 있다(반가운 외, 2021).

4) 중·장년층 직업이동경로 특성 반영 맞춤형 학습서비스 제공

더불어 중·장년층의 직업이동경로 특성을 반영한 맞춤형 교육훈련서비스를 제공해야 한다. 이에 국가는 중·장년층 ‘직업이동경로 특성’에 기반한 프로파일링(profiling) 및 교육훈련 정보의 DB 구축을 이행할 필요가 있다. 이를 바탕으로 중·장년층은 객관적으로 분석된 프로파일링에 따른 교육훈련서비스를 제공받을 수 있으며, 직업상담사는 데이터를 기반으로 맞춤형 상담을 할 수 있는 제도적 환경을 제공받게 된다.

그에 따라, 국가 수준에서는 중·장년층의 직업교육훈련 정책이 고용 연계에 미치는 영향 등을 평가하고, 향후 새로운 정책을 발굴할 수 있는 ‘중·장년층 직업교육훈련 성과 관리 시스템’ 구축이 필요하다고 볼 수 있다. 이에 향후 중·장년층이 참여하는 직업교육훈련 관련 DB의 양적, 질적 확대를 통해 빅데이터를 구축(고용 연계별 소요 기간, 직업교육훈련 분야, 비용 등)하고, 인공지능이 판단과 자율제어를 수행할 수 있는 시스템을 통해 중·장년층 개인별로 생애 주기별 맞춤형 교육훈련 및 고용서비스를 제공하는 플랫폼을 마련할 필요가 있다(이수정 외, 2019).

또한, 명예·조기퇴직의 관행으로 50세 전후 퇴직 전문 인력이 증가하여 이들을 대상으로 한 평생직업능력개발을 통해 적재적소에 연결하고, 전문성을 사회적으로 활용하도록 지원할 수 있는 실질적인 프로그램 교육과정 개발이 필요하다(전승환 외, 2021). OECD는 장기적으로 정년을 연장해 나가면서, 연공 기반 임금을 성과·직무 기반으로 전환, 고령 근로자에 대한 재교육 등 직업훈련 강화 등을 권고하기도 하였다(남재욱 외, 2019).



자료: 이수정 외(2019), p. 217.

〈그림 3-23〉 중·장년층 직업이동경로 모니터링 기반의 직업교육훈련

5) 중·장년층 대상 체계적 역량진단 및 교육훈련시스템 구축

나아가 중·장년층을 대상으로 한 체계적 직업능력진단 및 상담에 기반한 교육훈련시스템 구축이 필요하다. 중·장년층의 노동생산성 감소 및 개인의 직무역량 감소를 상쇄하기 위해서는 전문 상담사와 일정 기간 동안 심층적으로 직업과 관련된 경력, 태도에 대한 인터뷰와 프로젝트 수행 등을 진행하여 종합한 객관적이고 총체적인 직업능력진단이 필요하다. 예로 일본의 사례를 살펴보면, 일본은 구직자들에게 컨설팅을 제공함으로써 재고용을 위한 교육훈련을 안내한다. 실직자들은 ① Hello Work Office에 등록하여 직업 컨설팅을 받으며, ② Hello Work Office에서 제언(상담 제공)하는 내용에 따라 ③ 공공 직업교육훈련기관에 지원한다. 그리고 ④ 해당 직업교육훈련기관에서 인터뷰 및 적성 검사를 시행한 후, ⑤ Hello Work Office에서는 구직자가 해당 기관에서 교육훈련을 받을 수 있도록 조정하고 ⑥ 최종적으로 구직자는 교육훈련을 받게 된다(이수정 외, 2019). 더불어 프랑스 사례를 살펴보면, 프랑스에서는 개인훈련계정(CPF)을 이용하여 경력개발상담프로그램(CEP)을 통해 직장인(구직자들)이 자신의 경력, 태도, 동기, 직업과 관련된 프로젝트, 직업교육에 대해 평가·진단한다. 특히, 중·장년층의 능력진단을 통해 능력을 평가하거나 고용을 유지하는 데 많은 기여를 하는 것으로 인식되고 있다. CIBC(민간), DABM(공공기관) 총 3개월에 걸쳐 각 개인의 관심, 가치, 인성, 능력 등에 대해 다면적 평가를 하여 심층적으로 진단하는 것이 특징이다(이수정 외, 2019).

또한, 우리나라의 중·장년층은 평균 40대 중반 이후에 직업이동을 경험하는 것으로 나타났으므로,³⁵⁾ 40세 이상 중·장년층을 대상으로 주기적인 자신의 직업역량을 점검하고 직업생애를 재설계할 수 있는 정책이 필요하다. 특히, 코로나 팬데믹 이후 사회경제적 변동과 불확실성이 커지고 있으므로 노동시장의 수요 예측이 어려운 상황에서는 본인이 스스로 미래를 책임지도록 해야 한다. 이를 위해서 국가는 개인의 경력설계를 도울 수 있도록 정보와 진로 상담 기회를 제공하고, 직업교육훈련기관에 대한 성과평가를 철저히 하여 소비자 선택권이 발휘될 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 우리나라의 경우, 직업훈련을 희망할 경우 고용센터 등을 통해 상담을 받고 참여할 수 있으나, 노동

35) 중·장년층은 평균 47.2세에 직업이동을 하였으며, 직업이동에 소요된 시간은 평균 20.3개월로 나타났다. 따라서 40세 이상의 재직자의 경우 직업상담을 통해 자신의 직업생애를 점검하고 향후 직무역량 향상, 전직 등을 설계하도록 지원해야 한다(이수정 외, 2019).

시장에서의 구직 가능성 등을 종합적으로 고려한 체계적 상담을 받을 가능성은 다소 부족하다(최영섭 외, 2019). 이에 반해, 프랑스의 경우 45세 이상 중·장년층 직장인들은 의무적으로 회사의 인사담당자와 직업교육 계획에 대한 상담을 받도록 되어 있다. 그리고 2년마다 경력과 능력에 대한 인터뷰를 통해 직업적인 전문성을 점검하고 6년마다 훈련 계획을 세우고 점검하도록 한다(이수정 외, 2019).

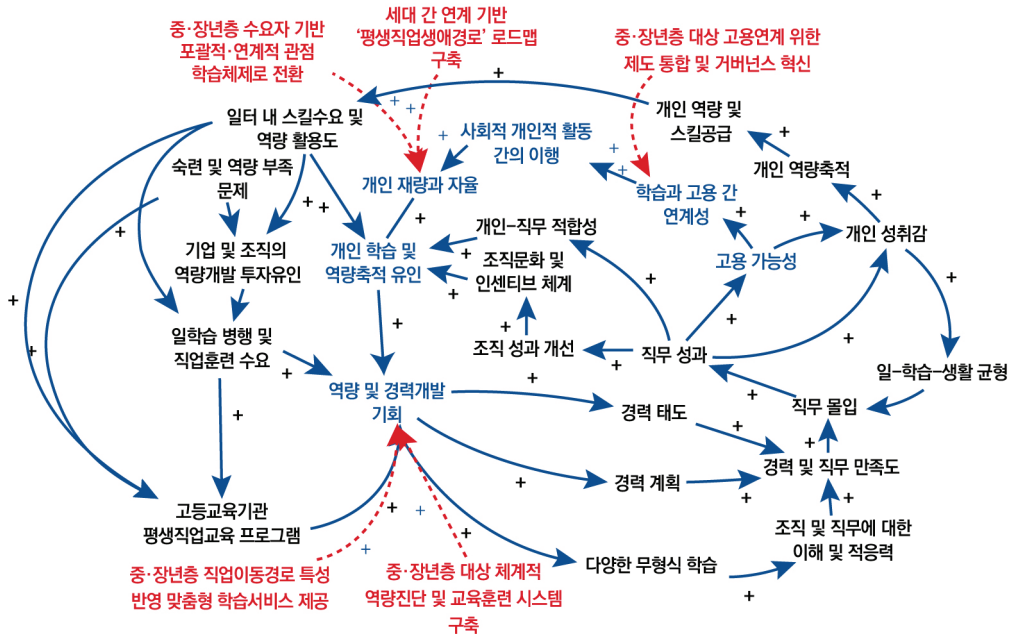
그리고 중·장년층 대상 직업상담의 질을 향상하기 위해서는 ‘통합된 정보 기반의’ 상담을 할 수 있는 환경 구축이 필요하다. 구직 상담 과정에서 청소년에 대해서는 한국고용정보원과 한국직업능력연구원, 경력단절여성에 대해서는 여성새일센터, 중·장년에 대해서는 중장년일자리희망센터 등에서 진로 혹은 구직과 관련된 서비스가 제공되고 있으나, 이들 간에 노동시장 정보의 공유나 상담 인력 사이의 교류 등은 다소 미흡하다(전승환 외, 2021).

또한, 최근 노동시장이 빠르게 변화하고 있고, 중·장년층의 경우 각자 직업생애를 통해 쌓아 온 경험으로 구직자 유형이 매우 다양하므로 특히 직업상담사의 상담 기술을 포함한 자질이 매우 중요하다.³⁶⁾ 따라서 ‘(직업상담) 표준 교육과정’ 등을 통해 직업상담사 양성과정의 질을 제고할 필요가 있다. 직업능력개발계좌제 상담의 경우, 피상담자들은 상담원들과 유사하게 훈련 상담 과정에서 수행되는 재취업활동이 형식적으로 이루어진다는 것을 인정하고 있는 것으로 파악된다. 그리고 실제 훈련 상담은 계좌 발급을 위한 서류 준비를 안내하는 데 그치고 있는 것으로 인식된다. 또한, 피상담자들의 경우 취업에 대한 의지와 역량이 부족하고 훈련기관에 의존적인 현상이 존재하며, 상담 과정에서 훈련 상담원과 피상담자 모두 일회성 상담으로 신뢰 구축이 어렵고, 상담원 역량에 따라 훈련 상담의 질적 차이가 크다는 제도적 한계가 존재한다(나현미 외, 2013).

이에 반해 독일(HdBA)의 경우, 고용 전문 상담사 양성교육기관에서 이론과 실무를 겸비한 전문가를 양성하고 있다. 9학기(3년제) 동안 심리상담, 인사, 임금제도, 고용시장, 경영학, 노동법 등 고용서비스에 필요한 과목을 집중적으로 이수하고 4학기는 현장 인턴실습으로 이론과 실무를 겸하도록 한다(이수정 외, 2019). 더불어 프랑스 사례

36) 우리나라의 ‘직업상담사(1·2급)’는 국가기술자격과 대학의 교육심리학과, 상담학과 및 대학원 과정, 사회교육기관의 직업상담사 과정 등을 통해 양성되고 있으나 주로 일반적인 상담 내용 중심으로 이루어지거나 자격증 취득을 위한 이론 중심으로 교육이 이루어지고 있어 직업상담을 위한 이론과 실무 역량을 겸비하기에는 한계가 있다.

(CEP)의 경우, 상담서비스의 질을 제고하기 위하여 CIBC 소속 능력진단기관들에 대한 '품질인증'을 향상하기 위해 상담을 위한 정보 구비(해당 지역경제 정보, 지역 회사와 기관들의 연계 등), 충분한 상담 시설 구비 현황 평가 등 까다로운 절차를 거쳐 심사하고 있는 상황이다. CIBC에서 상담사가 되려면 직업심리학, 심리사회학 등을 이수해야 하며, 이 분야에 대한 충분한 경력이나 해당 학위를 보유해야 한다(이수정 외, 2019). 이 같은 제도적 개선 노력을 바탕으로, 직업상담사 양성과정의 질을 제고할 필요가 있겠다. 그에 따라 중·장년층 학습의 효과성을 높이기 위해 필요한 정책지렛대가 어느 영역(지점)에서 작용할 수 있을지를 탐색하면 <그림 3-24>와 같이 제안할 수 있음을 확인할 수 있다.



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

<그림 3-24> 학습순환사회를 구성하는 중·장년층 학습 영역 정책지렛대

제5절

우리나라 성인 역량 개발을 위한 지역 거버넌스 현황 분석과 정책문제 탐색

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

고등교육기관 평생직업교육에 관한 대학 간 협력을 촉진하고, 관련 거버넌스 체계를 정비하는 것도 필요하다. 특히 지역 중심의 거버넌스가 강화될 필요가 있는데, 성인 학습자 대상 평생직업교육의 경우 성인 학습자들의 학습 접근성이 중요하기 때문이다. 특히 관련 거버넌스 체계의 구축과 정비에서 정책적 노력이 강조되는데, 기술변화에 따른 성인 학습자의 평생직업교육 수요는 산업계의 변화 동향이나 기술·인력 수요와 밀접한 연관이 있기 때문이다. 따라서 본 세부 절에서는 지역별 맥락과 여건을 고려한 역량개발체제 및 지역 수준의 학습순환체제 형성을 위한 주요 정책과제를 탐색하고자 한다.

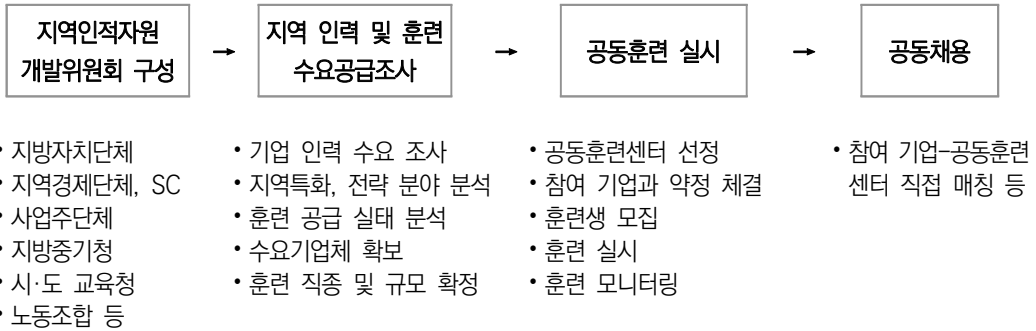
1 우리나라 지역사회 내 학습 관련 정책과 거버넌스 현황 분석과 시사점

1) 지역·산업 맞춤형 훈련사업(고용노동부)

지역·산업 맞춤형 훈련사업은 고용노동부에서 지역사회 단위의 훈련 수요를 기반으로 시행하는 유일한 직업능력개발사업이다. 해당 사업은 지역인적자원개발위원회가 주도적으로 시행하는 사업으로, 고용노동부의 다른 사업에 비해 위탁기관이 상당한 자율성을 갖고 있다는 점이 특징적이며, 훈련 수요에 대한 조사와 분석 기능이 포함되어 수요 기반의 훈련이 이루어진다는 점 또한 다른 직업능력개발사업과의 차별점이다.

지역·산업 맞춤형 훈련사업은 구직자(실업자)와 재직자를 대상으로 하는 직업훈련으로, 양성훈련과 향상훈련으로 구성된다. 지역인적자원개발위원회는 훈련을 공급하기에 앞서 '지역 인력 및 훈련 수요공급조사'를 시행하여, 기업의 향후 인력에 대한 수요(업종별 채용 수요)와 재직자 훈련 수요를 파악하고 훈련의 공급 실태를 분석한다. 훈련의 수요와 공급 예측을 통해 훈련 수급의 미스매치를 파악하고, 향후의 훈련 직종과 규모

를 확정한다. 훈련수급조사를 통해 확정된 훈련의 공급을 위해 지역인적자원개발위원회는 공동훈련센터를 선정하고 참여 기업과 약정 체결, 훈련생 모집 등을 시행하여 훈련 실시를 위한 체계를 마련하고, 훈련에 대한 모니터링을 실시한다.



자료: www.rsc-hrd.net

〈그림 3-25〉 지역·산업 맞춤형 훈련사업의 운영 절차

2) 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업(교육부)

지역·산업 맞춤형 훈련사업이 노동시장의 구직자와 재직자를 대상으로 하는 직업훈련이라면, 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업은 지역의 인재 양성을 위한 교육이 주된 목적인 사업이다. 구체적으로 해당 지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업의 추진 방향과 목표는 ‘대학의 연구기능 지역 확산’, ‘대학의 지역밀착기능 확대’, ‘대학의 교육변화’를 통해 대학의 지역혁신역량 강화를 이루는 것이다(교육부, 2022).

지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업은 타 취·창업지원사업과 연계, 타 기관 간 연계를 통해 지역의 취·창업 성과 제고를 목적으로 한다. 이 과정에서 지역핵심 분야와 연계한 교육체계 개편, 학사구조 개편 등을 통해 비전공자, 재직자, 전직자를 대상으로 한 지역수요 맞춤 교육을 확대하는 것이 주요 골자이다. 해당 사업이 추진되는 배경은 지역 소멸 위기와 함께 지방대학의 위기를 타개하기 위한 것으로, 지방자치단체와 대학, 지역혁신기관(기업, 연구소, 상공회의소, 교육청, 학교, 테크노파크 등)의 협력을 이끌어 내기 위한 목적으로 수행되었다(교육부, 2022).

해당 사업에서 지방자치단체는 지역의 핵심 분야를 선정하고 관리하는 등 사업 추진 방향과 계획 등을 결정하는 주요 행위자로 기능한다. 핵심 분야의 선정은 지자체별, 대

학별 중장기 발전계획, 지역혁신성장계획, 지역산업진흥계획, 초광역권/강소권 발전계획 등 자체 발전계획을 고려해 선정하도록 하여, 다른 재정지원 사업과의 적극적인 연계를 이뤄 나갈 것을 독려한다(교육부, 2022). 또한 해당 사업은 사업비의 30% 이상을 지방비로 부담하도록 하여 지역의 참여를 독려하고 있으며, 지역혁신플랫폼을 선발하고 성과평가를 시행하는 등의 경쟁 절차를 통해 예산을 차등지원함으로써 사업의 동력을 강화하기 위한 추진 절차를 설계하였다.

지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업의 운영체계의 특징은 사업 추진을 위한 별도의 심의·의결기구와 기획·집행기구를 설치한다는 것이다. 심의·의결기구는 ‘지역협업위원회’로, 지방자치단체장이 위원장이고 고등교육기관이나 공공기관, 기업 등 유관기관의 장이 포함된 30명 이내의 위원회이다. 이 위원회는 사업의 추진 방향과 계획, 사업비 등에 대한 주요 사항을 심의하고 의결하는 기능을 담당한다. 위원회에서 결정된 사항은 기획·집행기구에서 시행한다. 기획·집행기구는 이 사업에 참여하는 조직에서 파견된 파견 인력과 채용 전담 인력으로 구성된다. 파견 인력을 통해 참여 조직별 구체적인 역할과 책임을 부여하고 실질적인 집행이 이루어질 수 있도록 한다(교육부, 2022).

〈표 3-31〉 지자체-대학 협력 기반 지역혁신산업 현황(2020)

지역	핵심 분야	공유대학 모델
광주·전남	에너지신산업, 미래형운송기기	미래에너지 신산업(IP 융합전공) 등 5개 융합전공, 100개 교과목 개발·운영
울산·경남	스마트제조엔지니어링, 스마트제조ICT, 스마트공동체, 미래모빌리티, 저탄소그린에너지	스마트제조ICT, 미래모빌리티 등 8개 융합전공, 174개 교과목 개발·운영
충북	제약바이오, 정밀의료·기기, 화장품·천연물	제약바이오 등 5개 융합전공, 113개 교과목 개발·운영
대전·세종·충남	모빌리티 소재부품장비, 모빌리티 ICT	모빌리티 SW/AI, 자율주행시스템 등 8개 융합전공, 172개 교과목 개발·운영

자료: 교육부(2022) 재구성.

〈표 3-32〉 지자체-대학 협력 기반 지역혁신산업 수행 내용과 성과-울산·경남 사례

수행 업무		성과
1. 학사구조 개편: 융합학과 및 대학원 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 공유대학 신설/운영 • 대학원 신설/운영 	1. 인재 수급 플랫폼: 기업 주도 인재 양성 고급인재 취업기업 지원(기업 R&D 지원, 인건비 지원) 인재 양성 Pool 매칭 2. 기업 지원 플랫폼: 고교-대학 연계 MTC 스마트 제조 융합 산업응용 공유연구소 3. 신산업 육성 플랫폼: 나노융합 소재 연구 수소/친환경 에너지 연구
2. 교육과정 혁신: 기업 맞춤형 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> • 학생 연구 프로젝트 • 전문가 참여 교육 • 앵커기업 맞춤형 트랙 	
3. 교수법: 교수법 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • PBL 교육 • USG MOOC • 엔지니어링 챌린지 	
4. 교육과정: 교육환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> • PBL 원격 강의실 • 현장 미래형 실습실 • 메이커 실험 실습실 	

자료: 제1회 지자체-대학 협력 기반 지역혁신산업 성과 포럼, 연구자 재작성.

3) 지역주도형 청년일자리사업(행정안전부)

지역주도형 청년일자리사업은 행정안전부가 지원하는 직접일자리사업으로, 침체된 지역경제에 활력을 불어넣기 위한 일환으로 청년의 지역 유출을 방지하기 위해 일자리와 인건비를 지원한다. 구체적인 사업의 목적은 ① 청년에게 적합한 지역 일자리를 발굴·제공하여, 자산 형성이 가능한 수준의 소득을 창출하는 지속가능한 경제활동 지원, ② 인구 감소, 청년 유출 등으로 어려움을 겪는 지역에 청년 유입을 지원하여 활력 제고, ③ 청년이 지역공동체 발전, 지역사회 문제해결에 기여할 수 있도록 지원하여 지역 균형발전, 자치분권의 주체로서 청년의 역할을 정립하는 것이다(행정안전부, 2021). 즉 지역주도형 청년일자리사업은 청년에게 일자리를 제공함으로써 청년과 기업, 지역사회가 모두 윈윈할 수 있는 구조를 형성하는 것을 목표로 하는 사업이다.

지역주도형 청년일자리사업은 크게 두 가지 특징이 있다. 첫째, 청년에게 직접일자리 를 제공하는 동시에 학습의 기회를 제공한다. 크게 네 가지로 구분되는 사업 유형 중 제3유형인 민간취업연계형은 1년 이내의 일 경험과 함께 직업역량 배양 등을 위한 교육훈련과 자격증 및 학위 취득 등을 함께 지원한다(〈표 3-33〉 참고). 제4유형인 지역포스트코로나대응형 또한 일 경험과 함께 전문직무교육을 제공한다. 둘째, 해당 사업은

행정안전부가 최소한의 지침만 규정하고, 지방자치단체가 주도적으로 사업 계획을 마련하고 집행한다는 특징이 있다. 지방자치단체 주도의 상향식 사업으로, 지방자치단체가 높은 수준의 자율성을 갖는다.

박진경·임태경(2019)에 따르면, 지역주도형 청년일자리사업의 고용창출인원은 2018년 11,056명→2019년 36,265명→2020년 36,067명→2021년 33,360명으로 확인된다. 2019년 이후 고용창출인원은 소폭 감소한 것으로 확인되나, 코로나19로 인한 노동시장 위축을 고려할 때 비교적 고무적인 성과가 있었다고 판단된다. 해당 사업을 통해 수도권에서 비수도권으로 전입한 청년의 비율은 2018년부터 2020년까지 평균 89.5%, 특광역시에서 도지역으로 전입한 청년의 비율은 2018년부터 2021년까지 평균 77.7%인 것으로 확인된다. 특히 직접일자리와 함께 직무교육을 제공하는 제3유형 사업의 취업연계율은 2018년 42.6%→2019년 42.1%→2020년 64.4%→2021년 45.6%(평균 48%)로 확인되며, 제4유형 사업의 취업연계율은 2021년 30.5%로 확인된다.

〈표 3-33〉 지역주도형 청년일자리사업 개요

유형 및 명칭	목적	지원 내용
〈제1유형〉 지역정착지원형	<ul style="list-style-type: none"> - 농산어촌 등 지역의 청년 취·창업 확대 - 청년의 지역 유입 및 정착 활성화를 통한 지역 활력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년에게 직접일자리와 2년 이내의 인건비를 제공 • 청년이 사업 참여 기간(2년)을 충족하고 3개월 내에 해당 지역에서 정규직 전환(유지) 및 창업을 할 때, 지자체가 1,000만원 이내의 인센티브 지원 • 기업은 청년 임금의 20%를 부담하는 형태
〈제2유형〉 창업투자 생태계조성형	<ul style="list-style-type: none"> - 청년 창업 간접지원을 통한 지역경제 활성화 - 창업생태계 조성으로 지속가능한 지역 청년일자리 토대 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 창업지원금 지원(2년 이내 최대 연 1,500만원)
〈제3유형〉 민간취업연계형	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회에 필요한 다양한 서비스를 청년일자리로 기획하여 지역사회 문제해결 - 청년의 직무역량 강화와 향후 구직활동 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 1년 이내의 일 경험을 제공하고, 직업역량 배양과 구직활동 지원을 위한 교육훈련과 자격증 및 학위 취득, 취·창업 상담 및 알선을 함께 지원
〈제4유형〉 지역포스트코로나 대응형	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 청년의 비대면·디지털 분야 접근성과 역량을 강화하고 지역기업의 사업 방식 및 업종 재편을 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년에게 1년 이내의 비대면·디지털 분야 일 경험을 제공하고 전문직무 교육(전문교육기관 위탁교육 혹은 현장직무교육 등)을 제공

4) 지역활력프로젝트사업(산업통상자원부)

산업통상자원부의 지역활력프로젝트사업은 ‘지역산업 생태계 체질 개선’과 ‘지역경제 활력 제고’를 목적으로 시행된다. 구체적으로 해당 사업은 지역 주력 제조업의 혁신 및 강화, 새로운 주력 산업 기반 조성을 위한 일감 확보, 사업 전환 및 다각화, 신산업 육성, 실증 및 사업화를 신속하게 지원하는 방법으로 운영된다. 즉, 지역활력프로젝트사업은 기업을 지원하는 사업으로, 중·장기 R&D 지원보다는 단기 지원이 시급한 기반을 대상으로 단기적 성과 창출을 목적으로 하며, 지역의 기존 주력 산업을 혁신시키는 것은 물론 사업 전환과 다각화를 통해 신산업을 육성하는 것 또한 목표로 하고 있다(산업통상자원부, 2020a). 구체적으로 해당 사업은 기업을 대상으로 기업 유치, 기반 구축, 사업화, 수출 지원, 인력양성, 상품기획, 디자인, 마케팅, 시제품 제작, 기술지도, 인증, 특허 등 기업의 경영에 필요한 전반적인 지원을 시행한다(산업통상자원부, 2020a).

지역활력프로젝트사업은 첫째, 기업의 혁신 지원을 통해 지역경제 활성화에 대한 기여, 인력양성과 고용 증대를 꾀한다는 특징이 있다. 과제를 평가하는 데에 있어 지방자치단체와 수행기관의 의지를 검토하는 것은 물론, 지역 여건을 반영한 프로그램 계획의 적절성과 지역고용, 매출 증대, 지역산업 육성, 기업 유치, 고용 증대 등의 경제적 파급 효과도 검토한다. 둘째, 해당 사업은 전술한 사업들이 재직자나 구직자(실업자)를 직접적으로 지원했던 것과 달리 기업 지원을 통해 간접적으로 인력양성을 함께 지원한다는 것이다(산업통상자원부, 2020b). <표 3-34>의 사업 지원 사례에 따르면, 대부분의 지역프로젝트에서 인력양성이 지원 분야에 포함됨을 확인할 수 있다. 한편 실제 인력양성이 이루어지는 내용은 <표 3-35>의 사례와 같다.

〈표 3-34〉 지역활력프로젝트사업 지원 사례

지역	프로젝트 육성 분야	주요 지원 분야	주관기관
울산	전기차 전장부품	시제품 제작, 사업화, 인력양성 등	울산테크노파크
	해양에너지신산업	제조 기반 구축, 사업화, 인력양성 등	울산과학기술원
강원	차세대반도체세라믹	공동활용장비, 시험분석인증 등	강원테크노파크
	첨단방사선의료기기	시제품 제작, 제품상용화, 인력양성 등	
충남	소형상용전기차	부품설계, 시제품 제작, 수출개척 등	충남테크노파크
	태양광통합유지관리	시험 기반 구축, 시제품 제작, 인력양성 등	
충북	바이오헬스	제품상용화, 판로개척 컨설팅, 수출전문가 양성	충북산업융합본부
대구	자율모빌리티전장	융합제품상용화, 시제품, 마케팅 등	지능형자동차부품진흥원
	도시형소비재	디자인, 브랜드, 판로개척, 신뢰성 평가	대구테크노파크
경북	전기차 전장부품	시제품 제작, 사업화, 인력양성	경북테크노파크
	기능성 섬유	공정개선, 인증·사업화, 인력양성	

자료: 산업통상자원부(2020b) 재구성.

〈표 3-35〉 지역활력프로젝트사업 인력양성 부문(예시)

가. 과제명: 반도체 제조장비용 세라믹부품 생산 기반 고도화

나. 교육 대상:

- 1) 반도체 제조장비용 세라믹산업 관련 기업 재직자
- 2) 세라믹, 재료, 금속 등 관련학과 재학생 및 졸업생

다. 교육 장소(실습): (재) 강릉과학기술산업진흥원 본관

라. 교육방법

- 1) 이론교육: 온라인 교육
- 2) 실습교육: 오프라인 교육

마. 교육내용

교육명		교재명	교육방법	관련 장비	교육 인원	교육 시간
장비활용형 교육	기본 활용 교육	반도체 산업의 이해 및 제조 공정	이론	-	15	8
	품질관리 교육	세라믹 원료의 입도 분석	이론 실습	입도분포분석기 (PSA)	8	4 12
역량 향상 및 리콜형 교육	역량 향상 교육	재료의 물성 분석 기술	이론	만능재료시험기 (UTM)	8	4
			실습			12

2 우리나라 지역사회 내 학습 관련 정책 및 거버넌스 관련 정책 문제 탐색

1) 유사한 사업들의 중복에 따른 지역학습 효과성 저하

전술한 지역인적자원개발사업들은 모두 조금씩 다른 정책 목표와 추진체계를 따라 집행되지만, 그 형태는 상당한 유사성을 띠고 있다. 구체적으로 고용노동부는 직접적으로 지역의 인적자원개발을 목표로 하고, 교육부는 침체된 지역 대학의 역량 강화, 행정안전부는 지역경제 활성화, 산업통상자원부는 기업 지원을 통한 지역경제 활성화를 목표로 한다. 또한, 지방자치단체는 일자리와 교육 외에도 주거, 복지 등의 다각화된 지원을 통한 지역의 청년 정착을 목표로 하고 있다. 이처럼 각 부처 사업의 지원 대상은 지역인재(개인)나 지역 대학, 지역기업으로 다양하지만, 실제 집행 방식과 집행 주체 등은 유사한 것으로 확인된다.

첫째, 부처별 주요 사업들의 실제 집행 방식은 개인에 대한 교육이나 훈련을 통한 직무능력 향상과 일자리 제공(기업 경영 지원을 통한 간접적인 노동 수요 증대나 직접인건비 지원 등)으로 나타나며, 궁극적으로 지역 정주를 유도한다는 점에서는 목적이 같기 때문에 동형화(isomorphism)의 수준이 높다고 할 수 있다. 둘째, 집행 주체 또한 유사하다. 중앙정부가 재정을 지원하고 지방자치단체가 사업 계획 등의 주요한 의사결정을 한다는 점, 실제 집행 주체는 지역의 기업이나 연구소, 대학, 지역혁신기관 등이라는 점에서도 유사성이 높다.

이와 같은 동형화의 문제는 정부 예산의 중복 지원이라는 비효율성으로 나타난다. 정부 재정지원 사업에 참여하여 수혜를 받는 기관들은 사실상 유사한 업무를 수행하면서 중복 수혜를 받을 수 있다. 또 다른 문제는 불필요한 사업 간 경쟁이 발생한다는 것이다. 이는 다시 사업의 홍보 비용의 증가로 이어지는데, 사업마다 홍보 담당 기관의 선발과 배정, 홍보 성과평가 등의 절차가 증감함과 동시에 홍보 담당 기관의 운영비 증가 등으로 사업의 비용이 증가하게 된다. 또한 유사한 사업에 참여할 수 있는 선택권이 증가한 지역의 기관들은 지원비가 큰 사업이나 사업의 운영 난도가 낮은 사업들을 선택하게 되면서, 사업 전반의 실질적 효과가 낮아질 우려 또한 상존한다.

2) 지역인적자원개발사업의 독립성 한계와 지역 맥락적 요소를 고려한 서비스 제한

부처별 재정지원 사업에서 인력양성 기능이 중복적으로 지원되는 이유는 인적자원개발이 본질적으로 지역의 기업이나 대학과 같은 인프라, 정주 여건 등과 분리하여 논의할 수 없는 속성이 있기 때문일 것이다. 경쟁력 있는 대학이 있다면 경쟁력 있는 학생들이 입학하고 졸업할 것이며, 질 좋은 일자리를 제공하는 기업이 있다면 경쟁력 있는 구직자가 입사할 것이다. 정주 여건은 이러한 복합적 요인들의 영향을 받아 개발될 것이며, 인적자원개발에도 영향을 미칠 것이다.

특히, 학습과 일터의 구분이 모호해지고 일터에서의 학습 중요성이 대두되는 현재, 질 좋은 일자리를 제공하는 기업의 존재는 지역인적자원개발의 중요한 요소가 되었다. 전망이 좋은 일자리를 갖는 데 필요한 직무수행능력을 개발한다는 그 자체만으로 개인이 인적자원개발사업에 참여할 유인이 되고 중도에 탈락하지 않으며, 장기적으로 훈련 받은 기업에서 장기 근속할 가능성이 크기 때문이다. 이러한 관점에서 지방자치단체가 지역의 발전계획을 수립하고 그에 맞는 지역특화산업을 결정한다는 점을 고려할 때, 지역인적자원개발 또한 이러한 대외적 요인들을 고려해 이루어져야 할 것이다. 성장하는 기업과 함께 기업에 필요한 인재 또한 성장할 수 있는 기회가 되기 때문이다.

다만 현재와 같이 정부 재정지원 사업에서 나타나는 지역인적자원개발의 기능이 지역 대학이나 기업 활성화, 지역경제 활성화 등을 위한 부차적 혹은 도구적 목적으로 지원될 경우, 두 가지 우려가 존재한다. 첫째는 인적자원개발사업의 정책 대상자인 개인의 적성과 관심사는 경시될 우려가 있다는 점이다. 둘째는 정책적 측면에서 보았을 때 인적자원개발사업의 우선순위가 낮아짐에 따라 체계적인 인적자원개발이 어려워지고, 결국 개인이 체계적인 지식과 역량을 습득하기보다는 거시적 수요에 맞는 파편화된 역량만을 습득할 가능성이 있다.

3) 사업별 분화된 거버넌스로 인한 사업 간 연계 한계

각 부처들은 제각각 중복되는 사업을 운영하고 있을 뿐 아니라, 사업마다 지역 단위에서 개별적인 거버넌스가 구축된 형태로 운영되고 있다. 예를 들어, 고용노동부의 지역인적자원개발위원회가 거버넌스 기능을 담당하고 있다면, 교육부는 지자체-대학 협

력 기반 지역혁신사업의 일환으로 ‘지역혁신플랫폼’을 구축하고 정보통합관리망을 구축해 지역인재 양성 총괄 기구의 기제를 마련하였다. 교육부가 구축한 지역혁신플랫폼은 중앙부처, 지자체, 대학, 기업, 지역혁신기관 등이 참여하는 거버넌스로, 고용노동부의 지역인적자원개발위원회와 동일한 목적을 가진다. 이 밖에도 지역별로 설치된 ‘테크노파크’는 정부, 지자체, 민간이 공동 출연한 재단법인(법적 근거: 산업기술단지 지원에 관한 특례법)으로, 지역의 산·학·연·관 등의 협력 네트워크를 구축하는 거점 기관으로 기능을 담당하고 있다.

이처럼 각 부처는 사업마다 지역에 별도의 거버넌스 기능을 담당하는 기관을 설치하고 있으나, 사업 전반을 총괄하는 거버넌스는 부재한 실정이다. 이러한 현상으로 인한 문제는 첫째, 사업별 거버넌스 담당 기관은 담당 사업에 대한 지식만 있을 뿐, 지역 실정에 대한 이해와 정부 재정지원 사업에 대한 이해를 갖추고 지역 실정에 맞게 연계할 수 있는 역량을 가진 기관이 부재하다는 점이다. 지역에 따라 한정된 인프라를 고려한다면 사업별 거버넌스에 참여하는 기업이나 연구기관, 학교(대학 등)는 지역별로 중복될 수밖에 없는데, 결국 정부 재정지원 사업에 참여하는 지역의 기관들의 피로도도 증가할 것으로 보인다.

둘째, 지역인적자원개발이 독립적인 사업의 형태로 지원되는 과정에서 지역의 산업 발전 방향과 괴리될 수 있다는 점이다. 단적인 예로 고용노동부의 지역·산업 맞춤형 훈련사업에서 시행하는 훈련의 수요 조사 결과는 지역별 산업 특수성과 큰 연관을 보이지 않는다는 한계가 있다. <표 3-36>에 따르면, 양성훈련 수요가 높은 것으로 나타나는 주요 종목은 ‘경영·행정·사무직’, ‘돌봄서비스직(간병·육아)’, ‘음식서비스직’ 등으로 확인되는데, 이러한 종목들이 훈련 수요의 상위 5위 안에 드는 지역은 각각 13개, 12개, 11개로 집계된다.

이에 대한 주요 이유 중 하나는 지역인적자원개발위원회가 지역인적자원개발사업의 주요한 거버넌스의 기능을 하지 않을 뿐더러 다른 사업과 유기적으로 연계되지 않기 때문에, 훈련 내용의 확정이 형식적으로 이루어질 가능성이 있다는 것이다. 그 결과는 지역의 인적자원개발사업이 지역산업진흥계획과 같은 지역에 나아가고자 하는 산업의 육성 방향과 괴리됨에 따라 예산의 비효율성이 발생할 수 있다는 점이다. 지역인적자원개발위원회의 훈련 수요·공급조사는 현재의 인력양성 수요를 파악할 수 있다는 장점이 있

으나, 지나치게 단기 수요에 매몰될 우려가 있다. 해당 사업이 지방자치단체의 예산인 지방비와 매칭된다면 지방자치단체의 추진계획 및 방향과 연계된 인적자원개발이 이루어질 수 있을 것으로 기대되나, 이는 부처별로 파편화되면서도 유사한 개별 사업에 대한 면밀한 이해를 요구한다는 점에서 시행의 어려움이 있다.

〈표 3-36〉 양성훈련 수요 상위 5개 직종의 지역별 순위

지역훈련 수요 직종	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	계
02. 경영·행정·사무직	경기, 대전, 광주, 울산, 충북, 전남	인천, 대구, 부산, 강원, 전북	경북, 제주	-	-	13
55. 돌봄서비스직(간병·육아)	인천, 대구, 부산, 강원, 경북, 경남, 전북	경기, 세종, 제주	울산, 전남	-	-	12
53. 음식서비스직	제주	-	경기, 대구, 광주, 부산	인천, 대전, 전북	세종, 강원, 경남	11
30. 보건·의료직	-	대전, 전남	세종	부산, 충북, 강원, 경남	인천, 전북	9
41. 예술·디자인·방송직	서울	-	대전, 강원	경기	대구, 광주, 울산	7

자료: 안선민 외(2022) 재구성.

3 우리나라 지역사회 내 학습 관련 정책 및 거버넌스 부문 정책 문제 해소를 위한 정책과제 제안

1) 통합적 거버넌스 구축을 통한 사업 효과성 제고

전술한 바와 같이 각 부처는 별도의 거버넌스를 운영하고 있어 사업별로 거버넌스가 분화된 형태를 보이고 있으며, 이로 인해 사업 간 연계에 어려움을 겪고 있다. 이러한 문제를 해결하려면 유사한 사업을 총괄할 수 있는 기제가 필요하다. 예를 들어, 부처별 사업은 국무조정실을 통해 중앙 단위에서 통합되거나, 지방자치단체가 주도적으로 지역 실정에 맞는 사업을 선택하여 도입하고 의사결정을 할 수 있는 권한과 역량을 확보해야 한다. 중앙 단위에서 사업이 통합될 경우, 유사한 사업을 통폐합함으로써 예산의 효율

성을 확보할 수 있고, 각 부처는 부처가 가진 전문 영역만을 담당함으로써 사업의 질적 제고를 기대할 수 있을 뿐 아니라 정책참여자의 만족도 또한 향상될 것으로 기대한다.

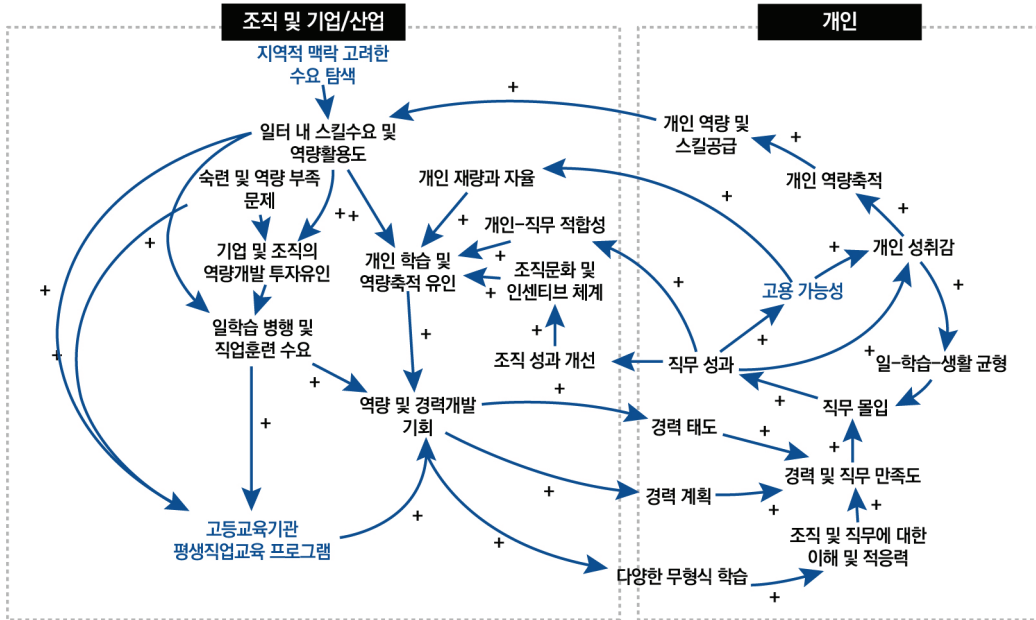
지방자치단체가 인적자원개발사업을 주도적으로 운영할 경우에는 지역경제 활성화와 지역기업 지원 등과 밀접하게 연계되어 이루어져야 한다. 이를 통해, 여러 사업이 동일한 방향성을 갖고 목표를 공유함에 따라 시너지 효과를 기대할 수 있고 지역별 균형적인 발전까지 기대할 수 있다. 다만 지역마다 사업의 관리 주체, 평가 주체 등은 지방자치단체가 출연·출자한 재단법인이나 중앙부처 산하기관(예: 테크노파크) 등 지역적 맥락에 따라 각기 다르게 특화되어 왔다. 그러므로 사업 간 연계 과정에서는 지역적 맥락을 고려해 관리, 평가와 같은 기관별 역할 등을 면밀하게 분담하는 작업이 이루어져야 한다. 이 경우 사업이 지역마다 새로운 형태를 갖춰 나가기 때문에, 사전 협약 비용이나 중앙 단위에서의 성과관리 및 정책적 개선에 대한 관리비용이 증대될 수 있다.

2) 지역인재를 위한 인프라 개선 및 타 혁신 주체 책무 강화

지역인적자원개발사업은 지역의 기업, 대학과 같은 인프라와 밀접한 연관이 있다. 동일한 훈련사업이라고 할지라도 지역의 훈련 공급체계가 가진 역량에 의해 훈련의 질이 결정될 수 있고, 궁극적으로 지역인재의 성장과 유치에 영향을 미칠 것이다. 그러므로 지역인적자원개발사업은 단순히 훈련 수요와 공급에 맞는 훈련사업을 운영하는 것 이전에 훈련 공급체계의 질적 개선이 선행되어야 한다. 지역의 중등·고등교육기관의 혁신, 기업의 체질 개선 등을 통해 질적인 훈련을 제공할 수 있고 근속하고 싶은 환경이 조성되도록 해야 한다. 이는 달리 말하면 인력양성사업의 전문성을 지닌 부처 외에는 대학과 기업의 질적 강화에 더 집중할 필요가 있다고 할 수 있다.

한편 지역인적자원개발사업에 있어 참여 기업의 책무성도 강화되어야 한다. 기업 지원의 일환으로 운영되는 지역인적자원개발사업에는 기업이 훈련 시작과 함께 근로자에 대한 채용을 약속하거나(예: 고용노동부 지역·산업 맞춤형 인력양성사업), 기업의 청년 채용 수준을 사업 평가 시에 고려(예: 산업통상자원부 지역산업지원사업)하는 등의 방법으로 기업의 채용을 독려하고 있다. 그러나 이는 어디까지나 장려 사항일 뿐, 기업이 훈련생을 채용하지 않아도 별다른 페널티가 없기 때문에 기업은 훈련생을 채용하지 않을 권리 또한 갖고 있다고 할 수 있다. 기업은 이를 이용해 채용 약속 사업에 참여하여

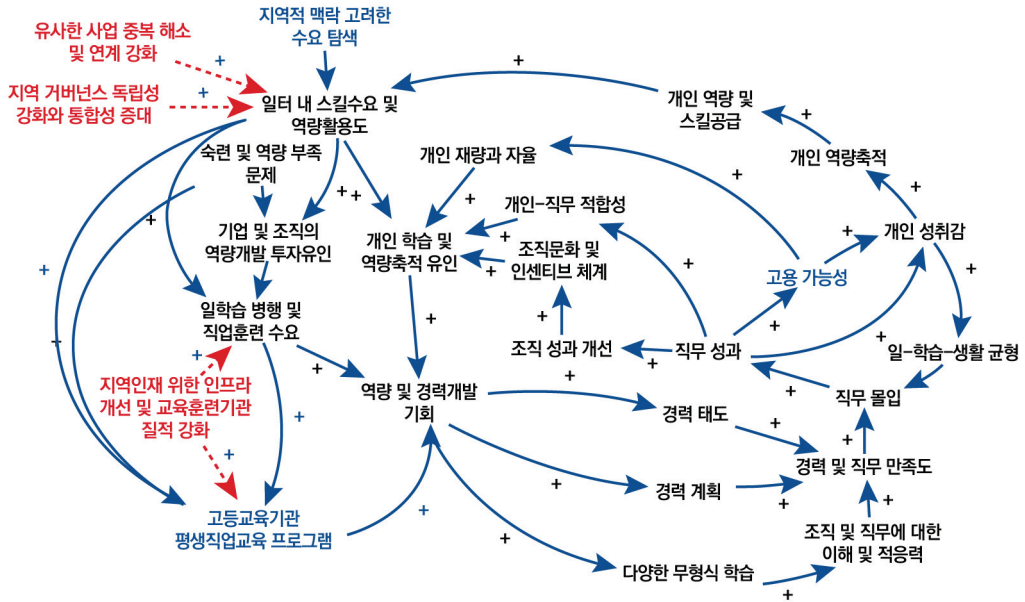
훈련생을 저임금으로 노동에 투입시키고, 이후 채용하지 않을 수 있는 여지가 있는 것이다.



〈그림 3-26〉 학습순환사회를 구성하는 지역 거버넌스 영역 인과지도

이에 채용 약정 인적자원개발사업을 시행할 경우에는, 막연히 위탁기관이 훈련생과 기업을 매칭하기보다는 채용연계형 인턴제도와 같이 채용 계획이 분명한 기업만이 훈련에 참여하고, 기업이 주도적으로 채용 절차를 시행하여 실제 채용할 인재를 선발하고 훈련시키도록 제도화할 필요가 있다. 이를 통해 기업은 채용에 대한 책무성을 강화하는 한편 채용에 대한 별도의 비용을 감축할 수 있고, 채용과 훈련(재교육)을 일원화하여 인적자원관리의 효율성을 도모할 수 있을 것이다.

앞선 세부 장들에서 수립한 주요 인과지도를 바탕으로, 지역 영역과 관련한 주요 변수들과 이들 간 관계를 탐색하면 〈그림 3-26〉과 같이 정리할 수 있다. 그에 따라 지역 내 학습의 효과성을 높여, 역량 공급 및 역량 수요 간 순환고리 형성을 확대하기 위한 거버넌스 측면의 정책지렛대가 어느 영역(지점)에서 작용할 수 있을지 탐색하면 〈그림 3-27〉과 같이 제안할 수 있다.



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

〈그림 3-27〉 학습순환사회를 구성하는 지역 거버넌스 영역 정책지렛대

제4장

결론 및 시사점

제1절 시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습순환사회

제2절 학습순환사회 실현을 위한 주요 전략과제와 시사점

제 1절

시스템적 관점으로 바라본 우리나라 학습순환사회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구에서는 우리나라 경제의 혁신성장에서 현재 마주하고 있는 성장 정체 현상을 혁신체제의 ‘학습역량 전환 실패’ 문제로 바라보고, 혁신체제의 학습역량 제고를 위한 지향점으로 ‘학습순환사회’를 설정하고자 했다. 그리고 현재 우리나라 경제체제가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부문들의 경로의존성을 이해하고, 이를 바탕으로 시스템적 관점에서 학습역량 전환을 위한 부문별 정책혁신과제를 도출하고자 시도했다. 그에 따라 신기술 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습역량 구축이 요구되는 시점에 있어서, ‘창조적 학습’과 ‘학습의 파급효과’를 촉진하는 환경 구축 목적의 정책혁신과제를 탐색하고자 하였다.

전통적인 선형적 학습사회에서 개개인은 혁신활동 및 가치창출을 위한 수단으로 인식된다. 그리고 반복적이고 순응적인(adaptive) 학습을 바탕으로 한 생산 및 혁신활동의 효율성 증대를 목표로 하는 경로의존성을 지니고 있다. 우리나라는 과거 후발 추격 국가로서, 해외 선진기술 및 표준화된 기술을 빠르게 흡수하고 적용하는 데 특화되도록 혁신시스템을 형성해 왔으며, 그에 따라 명시적 지식에 기반한 학습역량을 강조하는 제도적 루틴이 매우 강하다. 이에 일터 및 산업현장에서의 다양한 학습활동을 통한 숙련 재구조화 및 역량 향상 기회가 제대로 제공되지 못하고 있는 상황이다. 이러한 관점에서 Lee et al.(2019) 연구는 과거 우리나라가 압축 성장을 달성할 수 있었던 데에는 표준화된 선진기술을 효율적으로 소화하고 개량하는 데 초점을 맞춘 실행역량 형성에 매우 특화된 제도적 정합성이 있었기 때문임을 강조한 바 있다. 더 나아가 명시적 지식에 기반한 학습역량으로부터 암묵적 지식 및 경험에 기반한 학습역량 축적이 매우 중요한 역할을 할 것임을 언급하기도 했다.

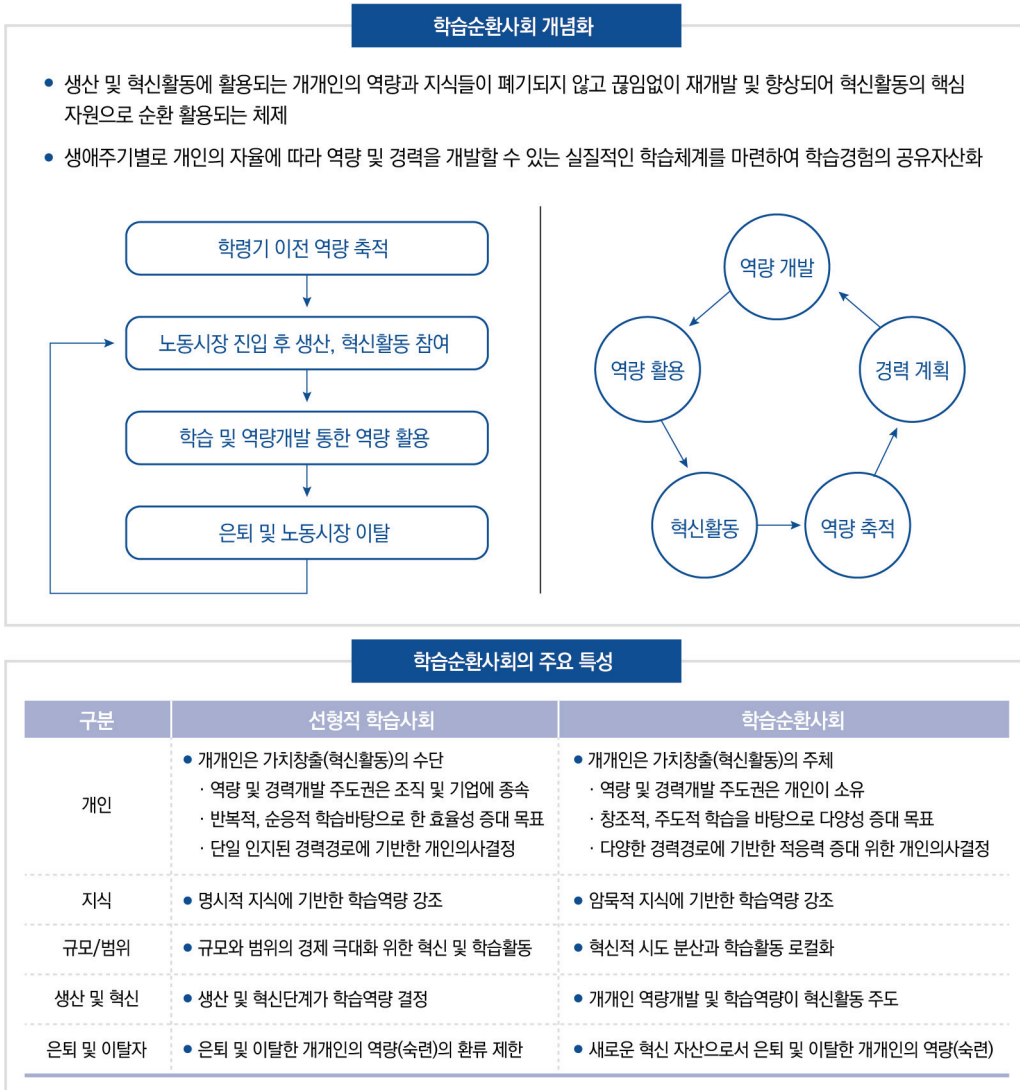
이에 반해 학습순환사회에서는 역량 및 경력개발 주도권은 개인이 소유하게 되며 개인을 혁신활동을 통한 가치창출 주체로서 인식할 필요가 있다. 이에 창조적이고 주도적인 학습을 바탕으로 한 다양한 경력 계획 설계가 가능하도록 조직, 기업 문화, 교육훈련

시스템 및 혁신환경의 변화가 뒷받침될 필요가 있다. 그리고 선형적 학습사회와 다르게, 학습순환사회에서는 암묵적 지식에 기반한 학습역량이 강조되며 노동시장과 일터가 역량 축적 및 학습역량 제고를 위한 기제로 제대로 작동할 필요가 있다. 이를 바탕으로 혁신 주체들의 역량 개발과 활용이 상호 영향을 끼치며 상승의 나선형으로 나가도록 함으로써, 혁신 잠재력을 극대화할 필요가 있다.

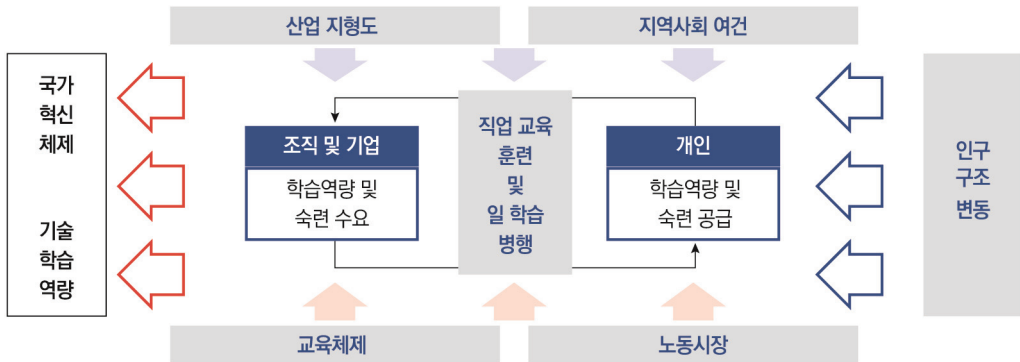
그리고 학습순환사회에서는 혁신적 시도가 분산화되고 학습활동의 로컬화가 더욱 진전되는 모습으로 전개될 가능성이 높다. 향후 우리나라 혁신체제가 기반해야 할 발전적·창조적 기술학습역량 강화 단계에서는 기술개발 수준이 매우 복잡해지고 불확실성이 매우 높아지게 된다. 이에 특정 부문에 의해 기술혁신 및 학습이 추동될 수 없으며, 다양화된 혁신 주체에 의한 학습활동이 강조된다(여영준 외, 2019). 더불어 혁신생태계 내 다양한 혁신 주체들의 학습활동에 따른 파급효과를 경제체제 전반에 효과적으로 전달하고, 이를 바탕으로 생산성 증대 및 성장 잠재력 확충을 이뤄 내려면 혁신 주체 간 네트워킹 및 협업을 바탕으로 한 지식(기술) 교류 및 학습 경험 공유가 특히 중요하다(Stiglitz and Grenwald, 2014). 이에 사전적으로 승자를 뽑는 방식(picking winners)인 전통적 정책에서 전환하여 혁신적 시도가 분산화되고, 그에 따른 학습활동의 로컬화가 확대될 필요가 있다. 이러한 혁신 및 학습역량 구축으로 경제체제 내 외부 효과 창출에 의한 환류효과(feedback effects) 증대를 이뤄 낼 필요가 있다. 그에 따라 건전한 혁신생태계 구축과 니치(niche) 시장에서 활발한 혁신 자양분을 키워 나갈 수 있도록 다양한 학습활동에 의한 역량 개발 및 활용이 확대될 필요가 있다.

또한, 기존 선형적 학습사회에서는 은퇴 및 이탈한 개개인의 역량과 숙련 재활용 및 재구조화가 제한되지만, 학습순환사회에서는 새로운 혁신자산으로서 은퇴 및 이탈한 개개인의 역량과 경험을 인식할 필요가 있다. 인구의 급격한 고령화는 교육·고용·복지의 악순환적 고리로 이어질 우려가 있으므로 국가나 사회가 부양비를 부담하는 방법보다는 고령자 스스로 자신의 삶을 주체자로 설계하고 책임지도록 하는 국가의 역할과 책임이 점점 커지고 있다. 그에 따라 중·장년층 대상 학습 및 고용정책은 다른 연령대와는 달리 각자의 직업생애경로에서 축적해 온 '배움 자산'을 활용하여 숙련의 축적, 그리고 지속적 활용을 목표로 하는 차별화된 정책이 필요하다(반가운 외, 2021; 최항석·방재임, 2020; 이수정 외, 2019; 최영섭 외, 2018). 이러한 개념적 설계를 바탕으로, 선형

적 학습사회 대비 학습순환사회 모델의 주요 특성을 비교하여 정리하면 아래 <그림 4-1>과 같이 정리할 수 있다.



<그림 4-1> 본 연구 내 제안 학습순환사회 주요 개념과 특성

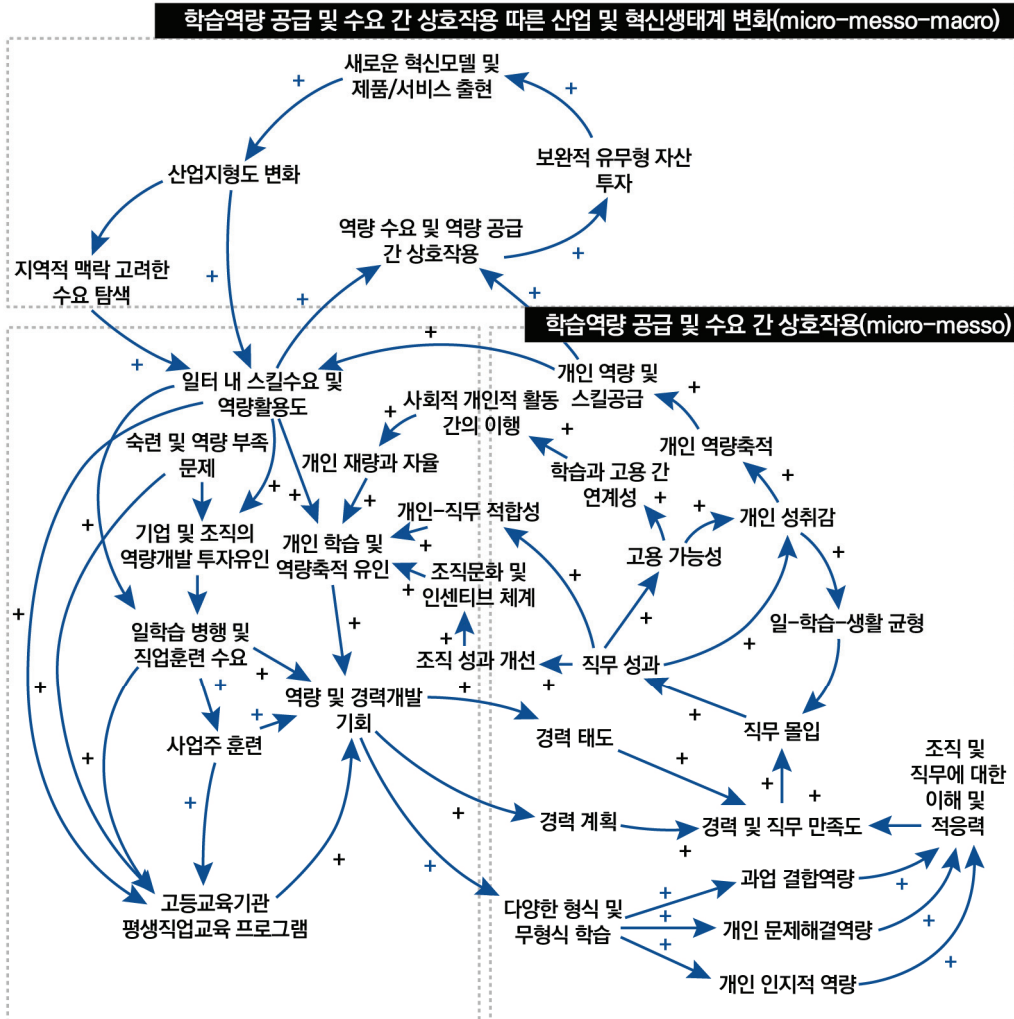


〈그림 4-2〉 학습순환사회 구성 요소와 요소 간 상호작용에 따른 국가 기술학습역량 결정

이러한 측면에서 바라보았을 때, 향후 우리나라 혁신체제의 중장기 지향점으로서 ‘학습순환사회’를 실현하기 위해서는 혁신 주체 및 개개인에 대한 자율성 및 주도성 부여를 넘어, 혁신체제 내 다양한 영역의 제도적 요소들을 혁신할 필요가 있음을 이해할 수 있다. 이에 학습순환사회는 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 선형적 흐름이 아니라, 생산 및 혁신활동에 활용되는 개개인의 역량과 지식들이 폐기되지 않고 끊임없이 재개발 및 향상되어 혁신활동의 핵심 자원으로 활용되는 체제를 의미한다. 그에 따라 새로운 가치를 창출하는 혁신적 기술, 제품, 비즈니스 모델 등을 창출하기 위해 활용되는 개개인의 역량과 숙련이 끊임없이 순환되며, 혁신 잠재력이 극대화된 경제체제를 의미한다고 볼 수 있다.

그에 따라 본 연구에서는 이러한 학습순환사회를 구성하는 주요 영역(개인, 기업 및 조직, 산업, 지역, 그리고 교육체제 등) 내 핵심 변수들을 파악하고, 이들 간 상호 관계를 파악함으로써 시스템적 관점으로 학습순환사회의 주요 구조를 파악하고자 시도했다(〈그림 4-2〉 참고). 그리고 이에 대한 이해를 바탕으로 하여, 우리나라 혁신체제의 주요 정책문제 및 제도적 경로의존성을 식별하고자 시도했다. 특히, 이 과정에서 본 연구는 Yeo and Lee(2020) 및 반가운 외(2020) 등을 참고하여 조직 및 기업의 학습역량 및 수요 측면과 개인의 학습역량 및 수요 공급 측면 간 상호작용에 따라 국가의 기술학습역량이 결정된다는 접근을 차용했다. 그리고 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 시스템적 상호작용에 의해 국가 기술학습역량이 결정된다고 바라보았다.



〈그림 4-3〉 시스템적 관점으로 바라본 학습순환사회 주요 구성 요소와 인과지도 수립

이에 학습순환사회를 구성하는 주요 영역 내 변수들 간 상호작용을 인과지도 형태로 그리면 〈그림 4-3〉과 같이 제시할 수 있었다. 이를 위해 학습역량 공급 및 수요 간 상호작용이 결정되는 주요 변수들에 대해 탐색을 이뤄 내고, 변수 간 상호작용에 영향을

끼치는, 조직/기업 특성(일터혁신), 일학습병행/직업훈련제도, 노동시장 및 교육체제, 그리고 지역사회 관련 변수들 간 관계를 탐색하고자 했다. 이에 미시적(micro) 측면으로 개인적 수준의 역량 형성 및 축적에 따른 역량 개발과 메소(messo) 측면의 조직, 기업 등의 역량 활용 부문 간 상호작용에 따라, 거시적(macro) 측면으로 어떠한 경로를 통해 영향을 끼쳐 국가 혁신체제 전반의 시스템적 기술학습역량 형성이 이뤄지는지 구조화된 형태로 이해하고자 했다. 그리고 이 같은 접근을 바탕으로 하여 아래 <표 4-1>과 같이 각 영역별 우리나라 혁신체제의 주요 제도적 특성과 정책문제를 도출 및 제안할 수 있었다.

<표 4-1> 학습순환사회 형성 측면에서 우리나라 혁신체제의 주요 정책문제 도출

영역 및 구분	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 보상체계로 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
③ 일학습병행체제	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 제한에 따른 수요자 맞춤형 프로그램 개발 한계
	④ 고등교육기관 평생직업교육의 활성화를 뒷받침하는 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

제2절

학습순환사회 실현을 위한 주요 전략과제와 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이처럼 본 연구에서는 우리나라 혁신체제의 학습순환사회로의 전환 과정에서 장애요인으로 역할을 하는 각 영역별 주요 제도적 특성과 정책문제를 도출할 수 있었다. 그리고 앞선 세부 장들의 주요 분석 내용을 통해 확인할 수 있었듯이, 혁신체제 내 역량 공급 및 역량 수요 간 순환고리 형성을 확대하기 위한 영역(일터혁신, 직업훈련체제, 일학습병행체제, 교육체제, 중·장년층 학습, 지역사회)별 정책지렛대가 어느 영역(지점)에서 작용할 수 있을지 탐색하고자 시도했다. 이에 본 연구에서 도출한 학습순환사회로의 전환을 위한 핵심 정책과제는 아래 <표 4-2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 4-2> 학습순환사회 형성 측면에서 우리나라 혁신체제의 주요 정책과제 제안

영역 및 구분	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 일학습병행자력에 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

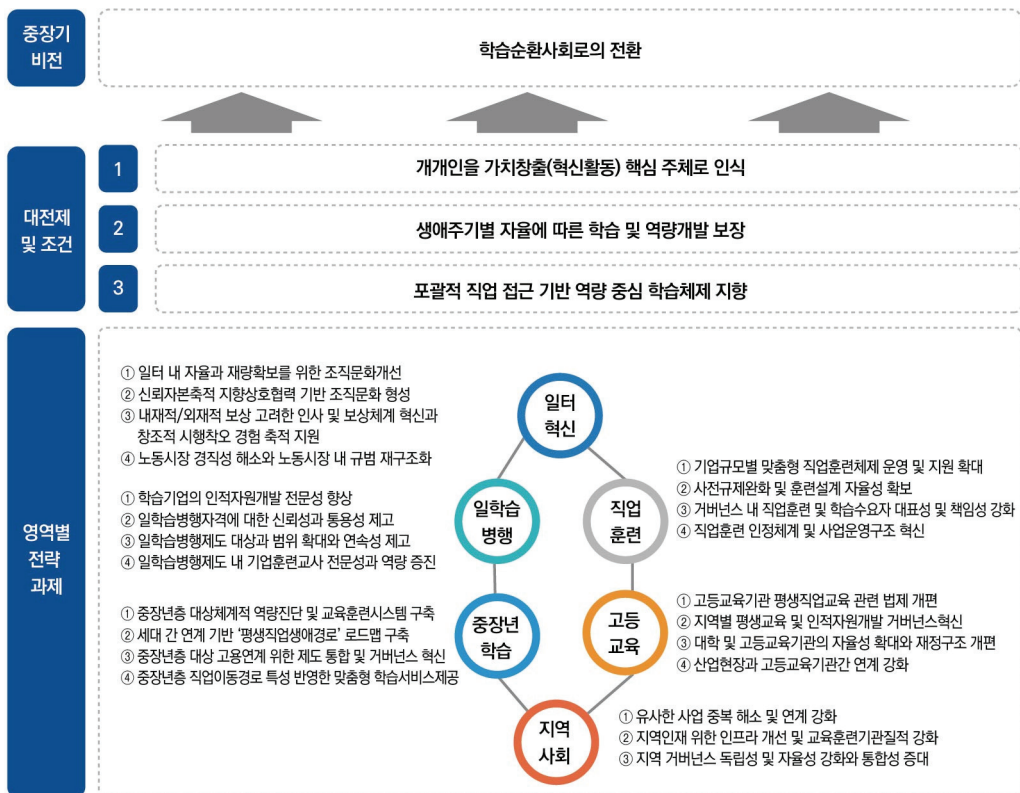
영역 및 구분	우리나라 혁신체제의 주요 정책과제
⑤ 중·장년층 (인구구조)	① 중·장년층 대상 체계적 역량진단 및 교육훈련시스템 구축
	② 세대 간 연계 기반 '평생직업생애경로' 로드맵 구축
	③ 중·장년층 대상 고용 연계를 위한 제도 통합 및 거버넌스 혁신
	④ 중·장년층 직업이동경로 특성을 반영한 맞춤형 학습서비스 제공
⑥ 지역사회	① 유사한 사업 중복 해소 및 연계 강화
	② 지역인재를 위한 인프라 개선 및 교육훈련기관 질적 강화
	③ 지역 거버넌스 독립성 및 자율성 강화와 통합성 증대

그리고 이 같은 주요 정책과제들이 이행되려면 세 가지 주요 대전제(원칙)가 원활하게 작동될 필요가 있다. 첫 번째로, 개인이 역량 및 경력개발 주도권을 소유하게 되며 혁신활동을 통한 가치창출 핵심 주체로서 인식할 필요가 있다. 선형적 학습사회에서 개개인은 혁신활동 및 가치창출을 위한 수단으로서 인식한다. 하지만 학습순환사회에서는 개개인을 단순히 노동시장, 조직·기업·산업 및 혁신환경에 순응하는 것이 아니라 적응하고 자신과 일과 환경을 바꾸어 나감으로써 일(노동)에 종속되는 것이 아니라 일(노동)을 자신의 소유로 만들어 갈 수 있는 주체로 인식할 필요가 있다. 이를 바탕으로, 기존 기술학습역량으로부터 창조적 학습역량 중심 혁신체제로의 전환을 도모할 필요가 있다.

두 번째로, 생애 주기별로 개인의 자율에 따라 평생직업능력을 개발하고 경력을 개발할 수 있는 실질적인 체계를 마련하여 확대할 필요가 있다. 직업교육 및 학습활동과 관련된 정책들은 주로 연령 제한적 정책들에 초점을 주는 경향이 있다. 하지만 이러한 접근과 관점에서 전환하여 연속적인 학습활동이 진행되고, 시행착오 경험 축적이 혁신체제 내 배움 자산이자 사회적 자산으로 역할을 할 수 있도록 전 생애 발달에 따른 연속적인 학습활동 및 직업훈련체계를 실질화할 필요가 있다. 그에 따라 생애 주기에 따라 경력의 패턴을 바꾸어 나가며, 그 성과가 자신의 경력에 대한 만족과 몰입, 직무와 조직에 대한 만족과 몰입, 일과 삶의 균형, 사회적 기여 등에 연계될 수 있도록 하는 포괄적이고 통합적인 관점에서의 전환을 이뤄 낼 필요가 있다.

세 번째로, 단일 직업에 초점을 맞춘 학습체제 형성으로부터 포괄적 직업을 고려한 학습 및 교육훈련과정 재설계가 확대될 필요가 있다. 특히, 최근에 한 직장에 머무르는 근속기간과 기술주기가 점점 짧아지고 있으므로 직장 내 수행하는 직무와 관련된 직무역량뿐만 아니라, 배치전환 등을 통해 취업가능성을 제고할 수 있는 일반 역량(직업기

초역량, 디지털 역량과 함께 경력설계 역량 등)을 향상할 수 있는 정책이 필요하다고 볼 수 있다(반가운 외, 2021; 전승환 외, 2021; 이수정 외, 2019). 즉, 교육훈련의 목표는 노동자가 현재의 직무에 대해 상당한 역량을 지니고 재량적으로 판단할 수 있게 하는 능력을 길러 주어야 할 뿐만 아니라 보다 나은 일자리로 직업이동이 가능하게 하는 것이기도 하여야 한다는 것이다. 이것이 곧 기존 과업(task)을 중심으로 한 컴퍼던시(competency) 기반 역량 교육훈련에서 포괄적 직업을 중심으로 한 캐퍼빌리티(capability) 기반 역량 교육훈련으로의 전환에 기저하는 핵심 아이디어이다. 이에 학습순환사회로 지향하기 위한 정책과제에서도 이 같은 포괄적 직업에 기반한 관점으로 전환할 필요가 있다. 상기 언급한, 학습순환사회로의 전환을 위한 대전제(원칙)와 주요 부문별 정책과제를 구조화하여 정리하면 아래 <그림 4-4>와 같이 정리할 수 있다.



<그림 4-4> 학습순환사회로의 전환을 위한 대전제와 영역별 전략과제

본 연구는 우리나라 혁신체제가 독창적이고 창의적인 기술 및 제품개발을 이뤄나갈 수 있는 기술학습 역량구축에 한계가 있음에 따라, 전환기에 마주하는 성장통을 겪고 있는 것으로 판단하였다. 이 같은 문제의식 속에서 우리나라 경제체제 내 혁신활동 및 경제활동에 참여하는 중추적인 주체로서 성인 개개인들의 학습역량 제고를 도모하기 위한 전략과제 탐색을 이뤄내고자 했다. 즉, 학습역량 전환 및 혁신주체들의 학습역량 제고는 고착화된 성장 정체현상을 극복하고 성장잠재력 확대를 위한 충분조건이자, 4차 산업혁명으로 일컬어지는 디지털 전환 등 기술혁신 흐름을 주도하기 위한 필요조건임을 강조하고자 했다.

이에, 본 연구에서는 우리 경제가 현재 마주하고 있는 성장정체 현상을 혁신체제의 ‘학습역량 전환 실패’ 문제로 바라보고, 우리 경제사회의 중장기 지향점으로서 “학습순환사회”를 설정하고자 했다. 그리고, 현재 우리나라 경제체제가 마주한 학습역량 전환 실패 문제를 일으킨 주요 제도적 부문들의 주요 정책문제를 탐색하고자 했다. 이에, 신기술 및 복잡기술로 상향하는 기술학습 및 창조적 학습역량 구축이 요구되는 시점에 있어서, “창조적 학습”과 “학습의 파급효과”를 촉진하는 환경 구축을 목적으로 한 정책혁신 과제를 탐색하고자 시도했다. 학습순환사회에서는 혁신적 시도가 분산화되고 학습활동의 로컬화가 더욱 진전되는 모습으로 전개될 가능성이 높다.

향후 우리나라 혁신체제가 기반해야 할 발전적·창조적 기술학습역량 강화 단계에서는 기술개발 수준이 매우 복잡화되고 불확실성이 매우 높아질 것이다. 이에, 특정 부문에 의해 기술혁신 및 학습이 추동될 수 없으며, 다양화된 혁신 주체에 의한 학습활동이 강조된다. 더불어, 혁신생태계 내 다양한 혁신 주체들의 학습활동에 따른 파급효과를 경제체제 전반에 효과적으로 전달하고, 이를 바탕으로 생산성 증대 및 성장잠재력 확충을 이뤄내기 위해서는, 혁신 주체 간 네트워킹 및 협업을 바탕으로 한 지식(기술)교류 및 학습경험 공유가 특히 중요하다. 이러한 측면에서, 본 연구에서는 혁신시스템의 전환이 필요한 시점에 진입한 현재, 우리나라 혁신체제가 마주한 다양한 도전과제가 개개인의 선택 문제가 아닌 구조적 문제라는 인식을 공유하고자 했다.

혁신활동에 대한 투자는 위험성이 있지만, 훌륭한 사회안전망은 위험을 완화하기 때문에, 이와 같은 혁신체제 내 제도적 요소들이 구성되어 있는 국가 내 개인들은 위험을 감수하며 모험을 할 수 있다. 그에 따라, 학습순환사회에서는 단순히 혁신주체 및 개개

인들이 수동적으로 혁신환경에 순응하는 것을 넘어, 혁신환경을 이해하고 환경과 상호 작용하며, 그에 적합하게 개인의 역량을 개발함과 동시에 자아실현을 위해 자신을 둘러싼 환경을 바꾸어 나가는 주도적이고 자율적 주체로 전환될 필요가 있다. 그리고, 조직(기업), 국가, 사회문화는 이 같은 관점을 공유하여 다양한 역량개발 및 학습 경험을 축적할 수 있는 시스템 마련을 이뤄나갈 필요가 있겠다.

본 연구는 다음과 같은 한계점을 내재하고 있으며, 후속연구에서는 이를 보완 및 개선하고자 한다. 첫 번째로, 후속연구에서는 본 연구에서 제안하고자 시도한 ‘학습순환사회’ 개념에 대한 다양한 이론적, 학술적 검토를 이뤄내고자 한다. 이에, 체계적인 선행연구 고찰과 전문가 의견수렴 등을 바탕으로, 학습순환사회와 개념적 유사성을 지닌 다양한 이론과 학술적 제안들을 체계적으로 검토 및 비교하고, 제안하는 학습순환사회 개념의 차별성을 강조하고, 이에 대한 이론적 체계를 고도화하고자 한다. 또한, 제안하고자 시도한 ‘학습순환사회’에서 강조되는 ‘순환성’과 ‘혼합성’ 개념을 강조하기 위해서는 개개인의 생애주기를 바라보는 관점에 있어서도 선형적 접근으로부터 혼합적 접근으로 전환할 필요가 있다. 이에, 후속연구에서는 기존 개념화 접근에서 보다 심화 및 확장된 접근을 바탕으로, ‘학습순환사회’에서 강조되는 주요 핵심 개념들이 생산 및 혁신 활동, 개인 생애주기, 다양한 부문(기업 및 조직, 산업, 교육기관, 지역사회 등) 간 상호 작용에 반영될 수 있도록 고도화된 개념화 작업을 이뤄내고자 한다.

두 번째로, 본 연구에서 탐색 및 제안한 주요 정책과제들에 대한 우선순위를 도출하고, 이를 바탕으로 학습순환사회 실현을 위한 전략 추진체계를 제안하고자 한다. 이를 위해, 후속연구에서는 주요 전략과제별 정책목표, 정책 추진 주체 및 참여 주체, 정책 소요기간, 정책추진체계, 그리고 정책 예상효과 등을 구체적으로 탐색하는 작업을 추진하고자 한다. 그에 따라, 실질적으로 학습순환사회 실현을 위한 종합적 거버넌스 모형을 제안하고, 그러한 접근 속에서 국회와 행정부 및 부처 등 역할을 어떻게 재정립해야 할지에 대한 논의를 포함하고자 한다. 이를 바탕으로, 실질적으로 본 연구에서 제안하는 중장기 비전 실행체계를 마련하는 데 바탕이 되는 구체적 정보와 제안을 포함하고자 한다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

국내 문헌

- 4차산업혁명위원회(2019), 『4차 산업혁명 대정부 권고안』, 4차산업혁명위원회.
- 강순희(2014), 「한국의 경제발전과 직업훈련정책의 변화」, 『Journal of International Development Cooperation』, 9(2), pp. 32~53.
- 강지연·송영수(2019), 「국내 기업 직장인의 프로티언 경력태도, 경력연계학습, 경력성공의 구조적 관계」, 『농업교육과인적자원개발』, 51(3), pp. 73~102.
- 경기도(2021), 『2021년 청년정책 시행계획(안)』.
- 고용노동부(2018), 『2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망』, 고용노동부.
- 고용노동부(2020), 『제1차 일학습병행 추진계획('21~'23)』, 고용노동부.
- 고용노동부(2021), 『직업능력개발 사업현황』, 고용노동부.
- 고용노동부(2022), 『직업능력개발 사업현황』, 고용노동부.
- 고용노동부·한국산업인력공단(2020), 『일학습병행 운영 매뉴얼』, 고용노동부.
- 고용노동부·한국산업인력공단·한국직업능력연구원(2022), 『2022년 제1차 일학습병행 세미나: 지역산업과 연계한 일학습병행 운영사례 및 발전방안』, 고용노동부.
- 고용노동부·한국직업능력개발원·한국산업인력공단(2017), 『함께, 가치 - 일학습병행제 우수 사례집』, 고용노동부.
- 고혜원·장혜정·윤혜준·나동만·김가연·강순희(2013), 『중앙정부 및 지방자치단체 직업능력개발사업 연계효율화를 위한 실태조사』, 한국직업능력개발원.
- 관계부처합동(2015), 『일학습병행제 확산 방안』.

- 관계부처합동(2017), 『혁신과 포용적 성장을 위한 제3차 직업능력개발 기본계획』.
- 관계부처합동(2018), 『평생직업교육훈련 혁신 방안(2018. 7. 27.)』.
- 교육부(2018), 『제4차 평생교육진흥 기본계획(안)(2018-2022)』, 교육부.
- 교육부(2021), 『학습자 중심 K-MOOC 2.0 - 2021년도 K-MOOC 운영계획 -』, 교육부.
- 교육부(2022), 『2022년 매치업(Match業) 사업 기본계획(안)』, 교육부.
- 교육부(2022), 『지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 2022년 기본계획』, 교육부.
- 교육부·한국교육개발원(2021), 『2021 한국 성인의 평생학습실태』, 교육부.
- 김나정·차종석(2014), 「한국 근로자들의 경력 성공 인식에 관한 탐색적 연구」, 『Andragogy Today: IJACE』, 17(4), pp. 253~287.
- 김대영(2018), 「일학습병행은 경력개발에 효과적인가?」, 『The HRD Review』, 21(4), pp. 26~57.
- 김대영(2019), 「일학습병행 훈련과정이 주관적 경력 성공에 미치는 영향: 프로티언 경력 태도의 매개 효과」, 『교육문화연구』, 25(1), pp. 203~223.
- 김대영·박상오(2018), 「일학습병행 기업현장교사 선정의 적절성, 현장 훈련 실행 및 학습 전이의 관계에 대한 학습 전이 풍토의 조절된 매개효과」, 『직업능력개발연구』, 21(2), pp. 59~87.
- 김대영·박상오(2019), 「중소기업 초기 경력자의 LMX, 무형식 학습 활동, 주관적 경력 성공의 관계: LMX의 조절된 매개 효과」, 『HRD연구』, 21(2), pp. 31~59.
- 김대영·박종성·안선민·오혁제·박동진·이민영(2020), 『일학습병행 이슈분석 운영 사업 I』.
- 김대영·이민영(2018), 「경력개발 관련 국내 연구 동향: 프로티언 경력 태도를 중심으로」, 한국인력개발학회 HRD 총서 2: Career Development, 서울: 박영스토리.
- 김대영·이민영(2021), 『일터 교수·학습 경험과 경력개발: 일학습병행 관계자와 일반 중소기업 초기경력자를 중심으로』, 한국인력개발학회 추계학술대회 온라인 컨퍼런스 자료집.
- 김대영·이선우(2021), 「일학습병행 기업현장교사 기본과정의 효과 분석 및 기업현장교사 역량 개발 지원 방안 연구」, 『직업능력개발연구』, 24(1), pp. 147~178.

- 김대영·이수영(2020), 「중소기업 초기 경력자의 만화경 경력 태도, 경력 계획, 경력 몰입의 관계: 만화경 경력 태도의 조절된 매개 효과」, 『직업능력개발연구』, 23(1), pp. 1~37.
- 김대영·이형우(2020), 「일학습병행 이수자의 개인-직무 적합성, 프로티언 경력 태도, 무형식 학습 활동의 관계: LMX에 의한 조건부 과정 분석」, 『직업능력개발연구』, 23(2), pp. 111~147.
- 김대영·임승완(2020). 기업현장교사의 OJT 실행 능력, 학습근로자의 훈련과정 만족, 직무 만족 및 조직 몰입의 관계: 학습근로자의 일학습병행 이해 수준에 의한 조건부 과정 분석. 『교육문화연구』, 26(4), 565~595.
- 김대영·황성수·장주희·전승환·이한별(2018), 『일학습병행 훈련과정 이수자의 경력개발 지원 방안』, 한국직업능력개발원.
- 김병숙·강순희·김수정·박재림·윤재희(2014), 『퇴직 후 30년을 위한 정부의 교육훈련지원 방안』, 고용노동부·(사)한국직업상담협회.
- 김병숙·이희수·송영선(2015), 「서울시 여성인력개발기관 종사자의 프로티언 경력 태도와 주관적 경력 성공의 관계에서 경력 연계학습의 매개효과」, 『직업교육연구』, 34(4), pp. 25~50.
- 김시진·김정원(2010), 「프로티언 경력 태도, 무경계 경력 태도 및 주관적 경력 성공의 관계 분석」, 『대한경영학회지』, 23(4), pp. 1899~1915.
- 김안국 외(2018), 『시민권 기반 직업능력개발 체제 구축』, 한국직업능력개발원.
- 김우철·강원석·조현정(2020), 「중소기업 근로자의 조직지원인식, 업무몰입, 이직의도 간의 구조적 관계: 일학습병행 참여에 따른 조건부 직·간접 효과」, 『실천공학교육논문지』, 12(1), pp. 127~144.
- 김인숙·정민(2017), 「평생교육 종사자의 프로티언 경력 태도가 직무 만족에 미치는 영향: 조직 지원과 가족 지지의 매개효과를 중심으로」, 『순천향인문과학논총』, 36(1), pp. 67~95.
- 김지석·오석영(2017), 「청소년 지도자의 자기주도성, 개인-직무 적합성, 경력개발 지원이 경력 성공에 미치는 영향: 프로티언 경력 태도의 매개효과를 중심으로」, 『청소년복지연구』, 19(3), pp. 263~287.

- 김진영(1999a), 「사업내 직업 훈련 정책의 문제점과 개선 방안」, 『한국사회와 행정연구』 10(1), pp. 225~243.
- 김진영(1999b), 「직업훈련정책과 시장실패 정부실패: 비교의 관점에서」, 『한국정책학회보』, 8(1), pp. 155~337.
- 김태유(2013), 『은퇴가 없는 나라. 국가 경제를 이모작하라』, 서울: 삼성경제연구소.
- 김태희·이형국·장경로(2014), 「운동선수들의 경력 태도가 경력관리 행동 및 경력 적응력에 미치는 영향」, 『한국스포츠산업경영학회지』, 19(6), pp. 85~100.
- 김현수(2020), 『미래형 평생교육협력 거버넌스 개편 방안』, 국가평생교육진흥원.
- 김환식(2006), 「ILO, 프랑스와 한국의 유급학습휴가제 비교 연구 - 법령분석을 중심으로-」, 『직업교육연구』, 25(1), pp. 115~136.
- 나현미·윤혜준·정란·심지현(2013), 『직업능력개발계좌제 훈련상담의 실태와 과제』, 한국직업능력개발원.
- 남재욱(2021), 『성인의 시간 활용 배분과 평생학습 참여』, KRIVET Issue Brief, 212호.
- 남재욱·김봄이·반가운·김영빈(2019), 『사람투자 10대 과제 추진현황 점검 및 보완 정책 연구』. 한국직업능력개발원.
- 문상균·박동진·안선민·홍광표·최재성(2022), 『일학습병행과 다양한 직업훈련 사업의 제도 및 노동시장 성과분석』, 한국직업능력연구원.
- 문한나·나동만·장혜정·정은진·안선민·박상오(2021), 『산업별 인적자원개발위원회 역할 및 운영체계 개편방안 연구』, 한국직업능력연구원 보고서.
- 문한나·박상오·최영섭(2019), 『전직지원 서비스 활성화 방안 연구: RSC, ISC의 연계가능성 탐색』, 한국직업능력개발원.
- 박상오·김대영(2020), 「중소기업 초기 경력자의 프로티언 경력 태도와 주관적 경력 성공의 관계에 대한 LMX와 학습조직의 조절된 조절 효과」, 『교육문화연구』, 26(2), pp. 947~977.
- 박용호·한역천(2015), 「기업의 학습조직 구축 정도, 자기주도 학습능력, 프로티언 경력 태도의 구조적 관계」, 『HRD연구』, 15(2), pp. 53~79.
- 박인섭 외(2018), 『미래사회 패러다임 전환에 따른 평생학습 체제 재구축의 전략과 과

- 제』, 국가평생교육진흥원.
- 박정열·손영미(2005), 「근로자와 기업문화 수준을 통한 일과 삶의 조화(Work-Life Balance) 측정」, 『여가학연구』, 3(2), pp. 39~53.
- 박종선·김진모(2016), 「기업 리더십 교육 프로그램 참가자의 전이 의도 영향 요인」, 『HRD연구』, 18(4), pp. 49~79.
- 박종성·강경중·홍광표·문상균·박동진·전성준·조한진(2021), 『일학습병행 성과진단(2021)』, 고용노동부, 한국산업인력공단, 한국직업능력연구원.
- 박종성·김상호·김대영·안재영·이한별·설귀한·전성준·황해동·김태호(2019), 『일학습병행 성과진단(2019)』, 고용노동부, 한국산업인력공단, 한국직업능력개발원.
- 박진경·임태경(2019), 『지역주도형 청년일자리사업 중간성과분석 및 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 반가운(2017), 『인적자원 감가상각률 측정과 스킬활용: 국제성인역량조사 자료를 이용한 한국과 OECD 국가의 비교를 중심으로』, 한국국정관리학회 2017년 춘계학술대회 논문집.
- 반가운·김봄이·김형만·남재욱·이수현·조영철·최영준·티모 플렉켄슈타인(2019a), 『사회정책전략 수립을 위한 의제 발굴 연구』, 교육부·한국직업능력연구원.
- 반가운·김영빈·김주리·안우진(2019b), 『한국의 스킬 지도』, 한국직업능력개발원.
- 반가운·김봄이·남재욱·김영빈·오계택·최혜란(2020), 『한국의 노동자는 왜 역량을 발휘하지 못하는가?』, 한국직업능력연구원.
- 반가운·김봄이·남재욱·김영빈·오계택·최혜란·조은상(2021), 『AI 시대, 미래의 노동자는 어떠한 역량이 필요할까?』, 한국직업능력연구원.
- 배을규(2009), 『인적자원개발론』, 서울: 학이시습.
- 배을규·김대영(2008), 「기업체 인적자원개발 담당자의 학습 방식, 학습 전이, 전이 풍토의 관계 연구」, 『인력개발연구』, 10(2), pp. 23~46.
- 배을규·이민영·장민영·김정원(2014), 「중소기업 구성원의 프로티언 경력 태도와 주관적 경력 성공의 관계에서 자기주도학습 능력의 매개효과: 중소기업 핵심 직무능력 향상 지원 사업 참여 업체를 중심으로」, 『HRD연구』, 16(1), pp. 1~25.

- 배을규·장민영·김대영(2009), 「학습전이 요인 및 수준의 조직간 비교연구: 기업, 학교, 병원을 대상으로」, 『Andragogy Today: IJACE』, 12(2), pp. 29~60.
- 산업통상자원부(2020a), 『2020년도 지역활력프로젝트사업 시행 계획 공고』.
- 산업통상자원부(2020b), 『지역주력산업 코로나19 위기극복을 위한 ‘지역활력프로젝트 사업’ 본격 추진(보도자료)』.
- 손규태·안재영·홍광표·김민규·안선민·류지은·김안국·오진주(2021), 『일학습병행 후학습 모델 개발』, 고용노동부, 한국산업인력공단, 한국직업능력연구원.
- 손유미·송창용·정재호·신선미(2015), 『장년 특화훈련 활성화 방안』. 고용노동부·한국 직업능력개발원.
- 송창용·백원영(2021), 『국제비교로 본 한국의 국민역량지수』, KRIVET Issue Brief 215호.
- 안선민·문상균·박동진·손규태·홍광표·오민지(2022), 『일학습병행 이슈분석 운영사업 IV.』, 한국직업능력연구원.
- 여영준 외(2019), 『혁신성장 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원.
- 여영준(2020), 「포스트 코로나 시대 기술변화와 혁신정책 방향성 재정립: 창조적 학습 사회 전환을 중심으로」, 『기술혁신연구』, 28(4), pp. 153~165.
- 여영준·이선화·강태원·곽기현·오승환(2020), 『혁신패러다임 전환 대응을 위한 혁신정책 및 지원체계 개편방안 연구』, 국회미래연구원.
- 여영준·이선화·정성문(2020), 『디지털 전환에 따른 성장, 분배효과 분석 및 정책실험 연구』, 국회미래연구원.
- 오민지·안선민(2022), 「인구·청년·일자리 문제 해결을 위한 지역고용거버넌스의 현황과 개선방안: 고용정책을 중심으로」, 『한국행정논집』, 34(1), pp. 53~74.
- 원용재·탁진국(2017), 「조직변화가 직무 스트레스에 미치는 영향에서 고용불안의 매개 효과-무경계 경력 태도의 조절효과를 중심으로」, 『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 30(4), pp. 563~587.
- 윌리엄 새들러(2015), 『서드 에이지, 마흔 이후 30년: 마흔 이후』(김경숙 역). 서울: 사이.
- 유한구·민숙원(2017), 『평생직업교육훈련의 개혁 방향과 과제』, 한국직업능력개발원.

- 윤동열·주무현·전승환·전동열(2020), 『디지털 신기술 분야 훈련사업간 연계체계 수립을 위한 요건 정비 및 훈련모델 발굴』, 한국기술교육대학교.
- 이민화(2018), 『포용적 성장의 길』, 서울: KCERN.
- 이수정·양정승·강서울·김윤정·곽미선(2018), 『저출산·고령사회 대비 공공성 강화를 위한 직업교육 체계 구축』, 한국직업능력개발원.
- 이수정·양정승·송기원·김윤정(2019), 『중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안』, 한국직업능력개발원.
- 이윤소·김영식·양민석(2017), 「경향점수 매칭(PSM)을 활용한 경력 단절의 임금 손실 효과 분석」, 『고용직업능력개발연구』, 20(1), pp. 143~165.
- 이재은(2018), 「기업근로자의 경력 성공 중요도 인식 잠재 프로파일 분석: X세대와 Y세대의 비교」, 『HRD연구』, 20(3), pp. 175~203.
- 이정동 외(2015), 『축적의 시간』, 서울: 지식노마드.
- 이정동(2017), 『축적의 길』, 서울: 지식노마드.
- 이지운(2020), 『4차 산업혁명 시대, 기업의 직원 리스킬링과 업스킬링 전략』, KB금융지주 경영연구소.
- 장현진·나승일(2012), 「기업 사내자격 소지자의 자격 취득 동기와 인적자원개발 효과 변인의 인과적 관계」, 『기업교육과인재연구』, 14(2), pp. 99~127.
- 전승환·고혜원·최영섭·정동열·김윤아(2021), 『전국민 평생직업능력개발을 위한 직업훈련 및 전달체계 개편 방안』, 한국직업능력개발원.
- 전희정·이동영(2016), 「사회복지사의 경력 몰입 결정요인에 대한 다층분석 연구」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 16(1), pp. 190~203.
- 정병석(2010), 「한국 노동시장 정책의 평가와 발전 방안: 이행노동시장 이론의 활용」, 『이행노동정책연구』, 10(2), pp 155~185.
- 정재호·최영섭·나동만·윤수린·석진홍·류장수·김철영(2019), 『지역인적자원개발위원회 5년의 성과와 과제』, 한국직업능력개발원.
- 정진호 외(2017), 『일의 미래와 노동시장 전략 연구』, 한국노동연구원.
- 정혜경(2012), 「비실험 연구에서 인과효과 추정을 위한 방법론적 고찰」, 『교육학연구』,

50(3), pp. 29~50.

채창균·안현모·성흥모(2021), 『평생학습사회의 새로운 추진체계 구축 연구』. 한국직업
능력연구원

채창균 외(2021), 『일-학습-여가-생활이 통합된 평생학습사회 체계 구축 방안』, 경제·
인문사회연구회.

최동선·김남희·류지은·이상훈·임언·안현용·임정훈(2021), 『미래 환경 변화에의 대응을
위한 고등교육기관에서의 평생직업교육 내실화 방안』, 한국직업능력연구원.

최동선·임언·오석영·정혜령(2013), 『고졸 초기 경력자의 직장 적응 실태 분석』, 한국직
업능력개발원.

최동선 외(2022), 『재직자의 고등교육기관 평생직업교육 수요 분석』, KRIVET Issue
Brief 226호.

최상덕 외(2018), 『성인학습자의 대학평생교육 수요 분석 연구』, 한국교육개발원.

최순환(2020), 「미래사회 변화에 대응하기 위한 교육적 과제와 대학 운영에 관한 연
구」, 『The Journal of the Convergence on Culture Technology』, 6(3), pp.
217~224.

최영섭·김승보·정향진·이지은·노용진(2018), 『인력양성 패러다임의 전환에 대한 대응
(2018)』, 한국직업능력개발원.

최영섭·양정승·김지영(2019), 『인적자본 고도화를 위한 직업교육훈련 시스템 검토』, 한
국직업능력개발원.

최항석·방재임(2020), 「미래 고령화 사회의 평생교육을 위한 사회철학적 분석에 관한
연구」, 『미래교육연구』, 10(1), pp. 35~56.

한국갤럽(2021), 『2020년 기업직업훈련 실태조사』.

한국공학한림원(2019), 『대전환: 한국 산업기술의 대담한 도전』, 서울: 지식노마드.

한국산업인력공단 일학습확산팀(2017). 『일학습병행 통계 현황』.

한국직업능력연구원(2021). 『한국의 인적자원개발지표 2021』, 연구자료 2021-05.

한국직업능력연구원(2021). 『사람투자 정책 관리 추진방향 연구』, 교육부.

- 한준상(2005), 『국가 과외』, 서울: 학지사.
- 행정안전부(2021), 『2021년도 지역주도형 청년일자리 사업 시행지침』.
- 허정용(2018), 『4차 산업혁명과 금융노동자, 그리고 금융노조의 대응』, http://inochong.org/index.php?mid=paper&document_srl=203359&listStyle=viewer&page=4. (검색일 2022. 8. 16.).
- 현영섭(2010), 「경력정체와 경력계획 간의 관계에 학습에 대한 자기주도성 및 사회적 지원의 조절 효과」, 『HRD연구』, 12(2), pp. 45~65.
- 홍광표·박종성·강경중·김민규·안선민·손규태·문상균·박동진·이은혜·전성준·김안국(2021), 『일학습병행 실태조사』, 한국직업능력개발원.
- 황선자·정경은·이철(2014), 『고령화 시대의 고용정책: 중·장년 인적자원개발을 중심으로』, 한국노총중앙연구원, 연구총서 2014-08.
- 황수경(2019), 『기술진보와 숙련구조의 변화』, 한국개발연구원.

국외 문헌

- Acemoglu, D., Aghion, P., and Zilibotti, F.(2006), “Distance to frontier, selection, and economic growth”, *Journal of the European Economic association*, 4(1), pp. 37-74.
- Agenor, P., Canuto, O., and Jelenic, M.(2012), *Avoiding Middle Income Growth Traps*, Policy Research Working Paper 6210, The World Bank.
- Agénor, P. R., and Canuto, O.(2017), “Access to finance, product innovation and middle-income traps”, *Research in Economics*, 71(2), pp. 337-355.
- Agénor, P. R., and Canuto, O.(2015), “Middle-income growth traps”, *Research in Economics*, 69(4), pp. 641-660.
- Akkermans, J., and Kubasch, S.(2017), “Trending topics in careers: A review and future research agenda”, *Career Development International*, 22(6), pp. 586-627.
- Allen N. J., and Meyer, J. P.(1990), “The measurement and antecedents of

- affective, continuance and normative commitment to the organization”, *Journal of Occupational Psychology*, 63(1), pp. 1-18.
- Arthur, M. B.(1994), “The boundaryless career: A new perspective for organizational inquiry”, *Journal of Organizational Behavior*, 15(4), pp. 295-306.
- Arthur, M. B., and Rousseau, D. M.(1996), *The boundaryless career: A new employment principle for a new organizational era*. New York: Oxford University Press.
- Baruch, Y., and Vardi, Y.(2016), “A fresh look at the dark side of contemporary careers: Toward a realistic discourse”, *British Journal of Management*, 27(2), pp. 355-372.
- Blau, G.(1988), “Further Exploring the Meaning and Measurement of Career Commitment”, *Journal of Vocational Behavior*, 32(3), pp. 284-297.
- Bonfield, C. A., Salter, M., Longmuir, A., Benson, M., and Adachi, C.(2020), “Transformation or Evolution?: Education 4.0, Teaching and Learning in the Digital Age”, *Higher Education Pedagogies*, 5(1), pp. 223-246.
- Brinkerhoff, R. O.(2008), *Training impact evaluation that senior managers believe and use*. ASTD 2008 International Conference and Exposition. Dallas, TX: ASTD.
- Briscoe, J. P., and Finkelstein, L. M.(2009), “The ‘new career’ and organizational commitment: Do boundaryless and protean attitudes make a difference?”, *Career Development International*, 14(3), pp. 242-260.
- Briscoe, J. P., and Hall, D. T.(2006), “The interplay of boundaryless and protean careers: combinations and implications”, *Journal of Vocational Behavior*, 69(1), pp. 4-18.
- Briscoe, J. P., Hall, D. T., and DeMuth, R. L. F.(2006), “Protean and boundaryless careers: an empirical exploration”, *Journal of Vocational Behavior*, 69(1), pp. 30-47.

- Cable, D. M., and Judge, T. A.(1996), “Person-organization fit, job choice decisions and organizational entry”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 67(3), pp. 294-311.
- Çakmak-Otluoğlu, K. Övgü.(2012). “Protean and boundaryless career attitudes and organizational commitment: The effects of perceived supervisor support”, *Journal of Vocational Behavior*, 80(3), pp. 638-646.
- Chai, D. S., Kim, S. H., and Kim, M. J.(2018), “A work and learning dual system model for talent development in South Korea: A multiple stakeholder view”, *Advances in Developing Human Resources*, 20(4), pp. 410-427.
- Chin, W. S., and Rasdi, R. M.(2014), “Protean career development: Exploring the individuals, organizational and job-related factors”, *Asian Social Science*, 10(21), pp. 203-215.
- Choi, W. J.(2009), *Influences of formal learning, personal characteristics, and work environment characteristics on informal learning among middle managers in the Korean banking sector*. Unpublished doctoral dissertation, Ohio State University.
- Choi, W., and Jacobs, R. L.(2011), “Influences of formal learning, personal learning orientation, and supportive learning environment on informal learning”, *Human Resource Development Quarterly*, 22(3), pp. 239-257.
- Clarke, M.(2013), “The organizational career: Not dead but in need of redefinition”, *The International Journal of Human Resource Management*, 24(4), pp. 684-703.
- Cohen, J.(1988), *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Colakoglu, S. N.(2011), “The impact of career boundarylessness on subjective career success: The role of career competencies, career autonomy, and career insecurity”, *Journal of Vocational Behavior*, 79(1), pp. 47-59.

- Ellinger, A. D.(2005), "Contextual factors influencing informal learning in a workplace setting", *Human Resource Development Quarterly*, 16(3), pp. 389-416.
- Enos, M. D., Kehrhahn, M. T., and Bell, A.(2003), "Informal learning and the transfer of learning: How managers develop proficiency", *Human Resource Development Quarterly*, 14(4), pp. 369-387.
- Eraut, M.(2004), "Informal learning in the workplace", *Studies in Continuing Education*, 26(2), pp. 247-273.
- Feldman, D. C.(1988), *Managing career in organizations*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Fenwick, T.(2006), "Tidying the territory: Questioning terms and purposes in work-learning research", *Journal of Workplace Learning*, 18(5), pp. 265-278.
- Freire, P.(1998), *Teachers as cultural workers: Letters to those who dare teach*. Westview Press.
- Frey, C. B., and Osborne, M.(2013), *The Future of Employment*, Oxford Martin Programme Working Paper.
- Gilley, J. W., and Egglund, S. A.(1989), *Principle of human resource development*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co.
- Gould, S.(1979), "Characteristics of career planners in upwardly mobile occupations", *Academy of Management Journal*, 22(3), pp. 539-550.
- Greenhaus, J. H., Callanan, G. A., and Godshalk, V. M.(2000), *Career management* (3rd ed.). Fort Worth, TX: Harcourt College Publishers.
- Greenhaus, J. H., Parasuraman, S., and Wormley, W. M.(1990), "Effects of race on organizational experiences, job performance evaluations, and career outcomes", *Academy of Management Journal*, 33(1), pp. 64-86.
- Gutteridge, T. G., and Otte, F. L.(1983), "Organizational career development: What's going on out there?", *Training & Development Journal*, 37(2), pp. 22-26.

- Hackman, J. R., and Oldham, G. R.(1976), “Motivation through the design work: Test of a theory”, *Organizational Behavior and Human Performance*, 16(2), pp. 250-279.
- Hall, D. T.(1976), *Careers in Organization*. Glenview, Illinois: Foresmen.
- Hall, D. T.(2002), *Careers in and out of Organizations*. California: Sage.
- Higgins, M., Dobrow, S. R., and Roloff, K. S.(2010), “Optimism and the boundaryless career: The role of developmental relationships”, *Journal of Organizational Behavior*, 31(5), pp. 749-769.
- Holton, E. F. III., Bates, R. A., and Ruona, W.(2000), “Development of a generalized learning transfer system inventory”, *Human Resource Development Quarterly*, 11(4), pp. 333-360.
- Inkson, K.(2006), “Protean and boundaryless careers as metaphors. *Journal of Vocational Behavior*”, 69(1), pp. 48-63.
- Johnson, C. D.(2001), *In search of traditional and contemporary career success*. Athens, GA: University of Georgia Press.
- Kanugo, R. N.(1982), “Measurement of Job and Work Involvement. *Journal of Applied Psychology*”, 67(3), pp. 341-349.
- Kirk, S.(2016), “Career capital in global Kaleidoscope Careers: The role of HRM”, *The International Journal of Human Resource Management*, 27(6), pp. 681-697.
- Kirkpatrick, D. L., and Kirkpatrick, J. D.(2006), *Evaluating training programs: The four levels* (3rd ed.). San Francisco, Berrett-Koehler.
- Koopmans, H., Doornbos, A. J., and van Eekelen, I. M.(2006), “Learning in interactive work situations: It takes two to tango: Why not invite both partners to dance?”, *Human Resource Development Quarterly*, 17(2), pp. 135-158.
- Lee, J. D.(2016), *Middle Innovation Trap: Transition Failure from Implementation Capability to Concept Design Capability as a Source of*

- the Middle Income Trap*. Paper presented at the HSE International Research Conference on Foresight and STI Policy, Moscow, Russia.
- Lee, J. W., and Hong, K.(2012), “Economic growth in Asia: Determinants and prospects”, *Japan and the World Economy*, 24(2), pp. 101-113.
- Liden, R. C., and Maslyn, J. M.(1998), “Multidimensionality of leader-member exchange: An empirical assessment through scale development”, *Journal of Management*, 24(1), pp. 43-72.
- Lips-Wiersma, M., and Hall, D. T.(2007), “Organizational career development is not dead: A case study on managing the new career during organizational change”, *Journal of Organizational Behavior*, 28(6), pp. 771-792.
- Lobel, O.(2013), *Talent wants to be free: Why we should learn to love leaks, raids, and free riding*. Yale University Press.
- Lounsbury, J. W., Loveland, J. M., Sundstrom, E. D., Gibson, L. W., Drost, A. W., and Hamrick, F. L.(2003), “An investigation of personality traits in relation to career satisfaction”, *Journal of Career Assessment*, 11(3), pp. 287-307.
- Mainiero, L. A., and Gibson, D. E.(2017), The kaleidoscope career model revisited: How midcareer men and women diverge on authenticity, balance, and challenge“, *Journal of Career Development*, 45(4), pp. 361-377.
- Mainiero, L. A., and Sullivan, S. E.(2005), “Kaleidoscope careers: An alternative explanation for the opt-out revolution”, *Academy of Management Executive*, 19(1), pp. 106-123.
- Mainiero, L. A., and Sullivan, S. E.(2006), *The opt out revolt: When people are leaving companies to create kaleidoscope careers*. New York: Davies-Black.
- Marsick, V. J., and Watkins, K. E. (2001), “Informal and incidental learning”, *The New Update on Adult Learning Theory*, 89, pp. 25-34.

- Marsick, V. J., and Watkins, K. E.(2003), “Demonstrating the value of an organization's learning culture: The dimensions of the learning organization questionnaire”, *Advances in Developing Human Resources*, 5(2), pp. 132-151.
- Marsick, V. J., Watkins, K. E., Callahan, M. W., and Volpe, M.(2009), Informal and incidental learning in the workplace. In M. C. Smith (Ed.), *Handbook of research on adult learning and development* (pp. 570-599). New York: Routledge.
- Mayrhofer, W., Briscoe, J. P., & Hall, D. T.(2012), The 5C project: Harvesting lessons for future career research. In J. P. Briscoe, D. T. Hall, & W. Mayrhofer (Eds.), *Careers around the world*, 187-208. New York, NY: Routledge.
- McDonald, K. S.. and Hite, L. M.(2008), “The next generation of career success: Implications for HRD”, *Advances in Developing Human Resources*, 10(1), pp. 86-103.
- Mobley, G. M., Jaret, C., Marsh, K., and Lim, Y. Y.(1994), “Mentoring job satisfaction, gender and the legal profession”, *Sex Roles*, 31(1-2), pp. 79-98.
- Nedelkoska, L. and Quintini, G.(2018), *Automation, Skills Use and Training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers(No. 202).
- Nicholson, N.(1996). “Career systems in crisis: Change and opportunity in the information age”, *Academy of Management Executive*, 10(4), pp. 40-51.
- Nunnally, J.(1978), *Psychometric theory* (2nd ed.). NY: McGraw-Hill.
- OECD(2021a), *Inclusive Growth Review of Korea: Creating Opportunities for All*, OECD Publishing.
- OECD(2021b), *OECD Skills Outlook 2021*, OECD Publishing.
- O’Neill, M. S., and Jepsen, D.(2019), “Women's desire for the kaleidoscope of authenticity, balance and challenge: A multi-method study of female health workers’ careers”, *Gender, Work & Organization*, 26(7), pp. 962-982.

- Okurame, D. E., and Fabunmi, R.(2014), "Protean and boundaryless careers: Exploring the role of mentoring and gender in the context of a major African country", *Career Development International*, 19(1), pp. 73-100.
- Phillips, J. J.(1997). *Handbook of training evaluation and measurement methods* (3rd ed.). TX: Gulf Publishing Company.
- Rodrigues, R., Guest, D., Oliveira, T., and Alfes, K.(2015), "Who benefits from independent careers? Employees, organizations, or both?", *Journal of Vocational Behavior*, 91, pp. 23-34.
- Saks, A. M., and Ashforth, B. E.(2002), "Is job search related to employment quality? It all depends on the fit", *Journal of Applied Psychology*, 87(4), pp. 646-654.
- Song, J. H., Joo, B. K., and Chermack, T. J.(2009), "The dimensions of learning organization questionnaire(DLOQ): A validation study in a Korean context", *Human Resource Development Quarterly*, 20(1), pp. 43-64.
- Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2014). *Creating a learning society: A new approach to growth, development, and social progress*. Columbia University Press.
- Sturges, J.(1999), "What it means to me succeed: Personal conceptions of career success held by male and female managers at different ages", *British Journal of Management*, 10(3), pp. 239-252.
- Sullivan, S. E., and Arthur, M. B.(2006), "The evolution of boundaryless career concept: Examining physical and psychological mobility", *Journal of Vocational Behavior*, 69(1), pp. 19-29.
- Swanson, R. A., & Holton, E. F. III.(2001), *Foundations of human resource development*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Tajlili, M. H.(2014), "A framework for promoting women's career intentionality and work-life integration", *The Career Development Quarterly*, 62(3), pp. 254-267.

- Uy, M. A., Chan, K. Y., Sam, Y. L., Ho, M. H. R., and Chernyshenko, O. S.(2014), “Proactivity, adaptability and boundaryless career attitudes: the mediating role of entrepreneurial alertness”, *Journal of Vocational Behavior*, 86, pp. 115-123.
- Volmer, J., and Spurk, D.(2011), “Protean and boundaryless career attitudes: Relationships with subjective and objective career success”, *Journal for Labour Market Research*, 43(3), pp. 207-218
- Wick, W., Pollock, R., and Jefferson, A.(2010), *Six disciplines of breakthrough learning: How to turn training and development into business result*. John Wiley & Sons International Right, Inc.
- Wong, S. C., and Rasdi, R. M.(2012), “Predictors of protean career and the moderating role of career strategies among professionals in Malaysian Electrical and Electronics (E & E) Industry”, *European Journal of Training and Development*, 39(5), pp. 409-428.
- Wong, S. C., Rasdi, R. M., Samah, B. A., & Wahat, N. W. A.(2017), “Promoting protean career through employability culture and mentoring: career strategies as moderator”, *European Journal of Training and Development*, 41(3), pp. 277-302.
- World Economic Forum(2016), *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, Global Challenge Insight Report.
- World Economic Forum(2018), *The Future of Jobs Report 2018*, World Economic Forum.
- World Economic Forum(2020), *The Future of Jobs Report 2020*, World Economic Forum.
- Yeo, Y., and Lee, J. D.(2020), “Revitalizing the race between technology and education: Investigating the growth strategy for the knowledge-based economy based on a CGE analysis”, *Technology in Society*, 62, 101295.

2 웹사이트

매일경제 「퇴직은 코 앞인데 연금은 부족하고」, <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/07/725465/>(검색일자:2022.9.2.)

법제처 국가법령정보센터 「국민평생직업능력개발법」, <https://www.law.go.kr>(검색일자: 2022.9.2.)

통계청 「2021년 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」, https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=420362&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=(검색일자: 2022. 9.13.)

통계청 「2020 중·장년층 행정 통계」, <https://kostat.go.kr>, (검색일자:2022.9.2.)

통계청 「2021년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과(보도자료)」, https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=390960(검색일자: 2022.9.2.)

Abstract

Research on Strategic Tasks for Transition to a Creative Learning Society to Accelerate the Transformation of the Innovation Paradigm

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Abstract: Korea achieved rapid economic growth by effectively learning and adopting advanced technologies and knowledge. However, the limitations of the catch-up growth model are becoming more apparent as the country aims to transition to an innovative economy. To achieve this goal, it is crucial that individuals across different sectors engage in a variety of learning activities, instead of relying solely on specific industries or companies. Additionally, it is important to expand the positive effects of learning to support the adaptability of the workforce. Despite this need, there are concerns that current innovation policy in Korea does not sufficiently support the development of a culture of self-directed learning and lifelong learning, which is necessary for the reinforcement of adaptability through the design of career plans based on individual self-learning and participation in learning activities throughout the life cycle.

With this context in mind, the current study aims to analyze the main institutional limitations and policy issues present within Korea's innovation system, specifically with regards to fostering diverse creative learning and building a learning society. Furthermore, this study aims to propose concrete policy solutions to address these issues and support the transition to a society where creative learning is embraced. To achieve this, the study intends to conduct a comprehensive analysis of policy alternatives and leverage points within various institutions, including Technical and Vocational Education, Workplace-based Learning, Higher Education Institutions, Middle-aged People, Local Communities, and others, from a

systemic perspective. Through these efforts, the study aims to identify key policy tasks and long-term visions to support the successful transition of the innovation system, with the ultimate goal of providing guidance for creating a national, forward-looking innovation strategy.

선도형 혁신체제 도입과
학습순환사회로의 전환을 위한
전략과제 연구

인 쇄 2022년 12월 26일
발 행 2022년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회
(02-6948-9650)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-91-5 (93370)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE