

---

# THE HRD REVIEW

---



## 직업과 인력개발

THE HRD REVIEW is a quarterly magazine published by  
Korea Research Institute for Vocational Education and Training.  
제21권 3호 통권 98호 / ISSN 1228-8926

## 사회균형성장을 위한 사회정책의 주요 이슈와 방향

### ● 시론

사회균형성장을 위한 사회정책의 주요 이슈와 방향

### ● 글로벌 이슈 & 리포트

프랑스 바칼로레아 시험 개혁과 입시지도 플랫폼

일의 미래(2): 자동화, 컴퓨터 그리고 미래 인적역량 수요

### ● 이슈 분석

한국적 사회정책 모델

### ● 조사·통계 브리프

사회투자전략과 영·유아 복지

국내 신규 박사의 노동시장 이행 실태

청년 고용정책의 사회정책적 패러다임 전환

### ● 국내 동향

현 정부의 성인 대상 평생학습에 대한 사회투자정책적 접근

일자리

사회통합과 사회적 포용성 증진을 위한 교육정책 방향

직업교육 / 직업능력개발

기업의 사회적 책임(CSR)과 사회정책



한국직업능력개발원

KRIVET 모바일총

# THE HRD REVIEW

---

2018년 9월 14일 발행 · 제21권 3호(통권 98호)

등록 제16-1681호 (1998. 6. 11)

ISSN 1228-8926 (비매품)

편집처 | 한국직업능력개발원

발행처 | 한국직업능력개발원

발행인 | 나영선

---

편집위원회 | 민주홍(위원장), 채창균, 유한구, 정지운, 김안국, 전승환, 최지희, 허영준, 변숙영, 김성남, 이민욱,  
김진수(한국교원대학교), 김문길(한국보건사회연구원), 이지은(간사)

발간 실무 | 동향분석센터 이지은

디자인 | (주)범신사 02-720-9786

인쇄 | (주)범신사 02-720-9786

기사 및 게재 신청 문의 | 044-415-3571

구독 신청 문의 | 044-415-5031, books@krivet.re.kr

\* 「THE HRD REVIEW」에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로 필자의 소속 기관이나 본지의 공식 견해를 대변하는 것은 아닙니다.

\* 「THE HRD REVIEW」는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

# CONTENTS

---

## 시론

---

사회균형성장을 위한 사회정책의 주요 이슈와 방향   이난영	2
----------------------------------	---

---

## 이슈 분석

---

한국적 사회정책 모델   반가운	10
사회투자전략과 영·유아 복지   최혜진	32
청년 고용정책의 사회정책적 패러다임 전환   이승봉	58
현 정부의 성인 대상 평생학습에 대한 사회투자정책적 접근   이희수	82
사회통합과 사회적 포용성 증진을 위한 교육정책 방향   박희진	102
기업의 사회적 책임(CSR)과 사회정책   김봄이	128

---

## 글로벌 이슈 & 리포트

---

프랑스 바칼로레아 시험 개혁과 입시지도 플랫폼   최현아	152
일의 미래(2): 자동화, 컴퓨터 그리고 미래 인적역량 수요   김문희	164

---

## 조사·통계 브리프

---

국내 신규 박사의 노동시장 이행 실태   송창용·김혜정	180
--------------------------------	-----

---

## 국내 동향

---

일자리	196
직업교육 / 직업능력개발	206

## 사회균형성장을 위한 사회정책의 주요 이슈와 방향

이난영 교육부 사회정책협력관

### I . 전환기 대한민국과 패러다임의 전환

우리나라는 단기간에 경제성장과 산업화를 이루었다. 경제적 발전은 중산층 확대와 시민의식의 성장을 통해 민주화 요구로 이어졌고, 1987년 6월 민주항쟁을 거쳐 지난해 촛불혁명에 이르기 까지 민주화도 큰 진전을 이루어 냈다. 우리나라가 제2차 세계대전 이후 산업화와 민주화를 동시에 달성한 국가의 사례로 인정받고 있음을 부인할 수 없는 사실이다.

그러나 이러한 압축적 성장의 부작용 또한 곳곳에서 드러나고 있다. 국민소득은 3만 달러를 향해 가는 반면에, 상대적 빈곤은 더욱 커지는 것으로 나타났다. 2016년 국회입법조사처의 자료에 따르면, 우리나라 상위 10%의 소득집중도는 44.9%로, 미국(47.8%) 다음으로 높은 수준이다. 소득불평등을 나타내는 대표적인 지수인 시장소득 지니계수는 1998년 0.311에서 2016년 0.406으로, 소득분배 정도가 현저히 악화되고 있음을 보여 준다. 양적 경제성장 중심의 국정 운영이 더 이상 국민의 삶의 질을 개선하는 데 기여하지 못한다는 것은 이미 우리나라가 OECD 국가 중 가장 높은 노인빈곤률과 가장 높은 자살률, 낮은 행복지수를 보인다는 점에서 드러난다. 이는 우리가 그동안 믿어왔던 경제발전에 따른 낙수효과(trickle-down effect)가 우리의 현실에서 더 이상 작동하지 않고 있음을 의미한다.

이제는 대한민국의 지속가능한 발전을 위해, 우리 사회가 지향하는 방향이 올바른지, 그에 적합한 타당한 정책수단들이 가동되고 있는지에 대한 근본적인 성찰이 필요한 시점이다. 무조건적인 양적 성장을 우선시하기보다는 국민 개개인의 삶의 질을 고민해야 한다. 한편, 방향성의 정립

과 더불어 구체적이고 효과적인 수단의 도출을 위해서는 첨예하게 대립하고 있는 이해관계자들을 설득하고 사회적 합의를 이끌어 내는 과정이 필요한데, 우리나라는 이러한 역량과 사회적 자본도 아직 미흡한 수준에 머무르고 있다. 1987년 6월 민주항쟁 이후 절차적 민주주의는 갖추었지만 정치, 행정, 사법, 언론 등에 대한 신뢰는 OECD 국가 중 하위권에 속한다. 개인 간, 사회집단 간 신뢰도 또한 매우 낮아서 35개 OECD 국가 중에서 사회갈등지수는 3위, 갈등관리지수는 하위권을 맴돌고 있다. 갈등지수를 OECD 평균 수준으로 낮춘다면 우리나라의 경제성장률을 0.2%p 개선할 수 있다는 전망(연합뉴스, 2016.10.26.)도 있는 만큼 선진국가로 발돋움하는 데 있어 신뢰라는 사회적 자본을 구축하기 위한 노력도 매우 중요하다.

한편 우리나라는 고령화와 저출산, 4차 산업혁명, 기후변화 등 불과 수십 년 전에는 예상하지 못했던 사회변화에 직면하고 있다. 이와 같은 전반적인 사회변화가 우리 삶의 양식 자체에 큰 영향을 주고 있음에도 불구하고, 이에 대한 정책적 대응은 충분치 않은 상황이다. 예컨대 우리나라의 4차 산업혁명 준비도는 체코, 밀레이시아보다도 낮은 25위(2016년, UBS)에 불과한 것으로 나타났으며, 급격한 사회변화의 파급효과로 인해 국민 개개인이 삶에서 겪을 우려가 있는 다양한 위기에 대한 사회안전망도 매우 미흡하다. 사회안전망의 구축은 어느 한 부처의 정책만으로 달성할 수 없고, 특히 교육-고용-복지 간 연계 및 상호 보완이 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있다. 이와 관련하여 교육부가 사회부총리 부처로서 사회관계장관회의 등을 통해 사회정책을 협의·조정하는 역할을 하고 있으나, 조정수단의 미비 등 제도적 기반이 취약하다는 문제가 지적되고 있다.

대한민국은 정치적·사회경제적으로 대전환을 맞이하고 있다. 지난해 촛불의 함성은 정치적 대전환을 이끌었고, 그러한 국민적 함성에는 사회경제적 양극화, 불공정한 질서와 관행, 저성장에 빠진 무력한 경제에 대한 누적된 분노가 자리 잡고 있음을 부인하기 어려울 것이다. 문재인 정부가 지난 1년간 추진해 온 다양한 사회정책들은 ‘나라다운 나라’를 만들어 나가는 변화의 과정이었다.

이런 측면에서 사회정책 분야의 전략회의로서 지난 9월 6일 역대 정부 최초로 개최된 포용국가전략회의는 의미가 크다. 전환기를 맞이하고 있는 대한민국에 ‘양적 경제성장 중심 패러다임’에서 사회균형성장을 위한 ‘사람중심 사회로의 패러다임’ 전환을 제시하고, 모두를 위한 국가, 약자와 더불어 살아가는 세상을 앞당기고자 하는 문재인 정부의 의지를 다시 한번 강조한 것이다.

## Ⅱ. 포용국가전략회의의 의의와 사회정책 비전

이번 포용국가전략회의의 가장 큰 핵심은 국가발전전략에서 사회정책의 역할에 대한 재인식이다. 기존 최소주의 사회정책의 한계를 극복하고, 경제발전의 수준에 비해 상당히 뒤처져 있는 삶의 질을 향상시키기 위해 사회정책을 강화하며, 이를 통해 한국 사회의 포용성을 높이고 혁신역량을 갖춘 사회로 발전하기 위한 기반을 구축하는 것을 지향한다.

대통령직속 정책기획위원회는 관계부처와 함께 ‘포용(inclusiveness)’과 ‘혁신 (innovation)’에 기반한 3대 비전(사회통합 강화, 사회적 지속가능성 확보, 사회혁신능력 배양)을 제시하였다. 포용과 혁신은 상호 보완적 가치로서, 포용적 사회정책은 인적자본 고도화, 조직의 혁신능력 고양(사람중심 혁신), 사회적 신뢰·자본 확충을 통해 사회 전체의 혁신기반을 향상시키는 역할을 하며, 포용과 혁신을 통해 지속가능성과 사람의 자율성이 보장되는 ‘포용적 혁신사회’로 나아갈 것을 제안하였다.

### 문재인 정부 사회정책의 비전과 전략: 3대 비전, 9대 전략

- **비전 1: 사회통합의 강화**
  - ① 소득불평등 완화를 위한 소득보장제도 개혁, ② 공정사회를 위한 기회와 권한의 공평한 배분, ③ 사회통합을 위한 지역균형발전 추진
- **비전 2: 사회적 지속가능성 확보**
  - ④ 저출산·고령 사회 대비 능동적 사회시스템 구축, ⑤ 일자리 창출과 사회서비스의 공공성·신뢰성 강화, ⑥ 일상생활의 안전 보장과 생명가치의 중시
- **비전 3: 사회혁신능력 배양**
  - ⑦ 인적 자본의 창의성·다양성 증진, ⑧ 성인기 인적 역량 강화와 사람중심의 일터 혁신, ⑨ 경제–일자리 선순환을 위한 고용안전망 구축

각 비전별로 대표적인 사회정책 방향을 살펴보면, 첫째 비전인 ‘사회통합 강화’를 위해서는 소득불평등 완화와 노동·성별·교육·주거 격차 해소, 지역균형발전을 주요 과제로 삼았다. 소득불평등 완화를 위해서는 기초보장과 사회보험을 종합적으로 고려하여 강화해 나갈 것을 강조하였으며, 삶의 기회 격차 확대는 노동시장의 이중구조가 핵심원인인 만큼 사회정책뿐만 아니라 대기

업–중소기업 간 공정거래 확립, 입직 및 일터에서의 학력 및 성차별 해소 등 경제·산업 정책 전반의 체계적인 대응이 병행되어야 함을 주문하였다. 아울러, 쇠퇴하는 구 도심지 및 지역의 삶의 질 향상을 위한 구체적 정책으로 도시재생뉴딜, 스마트시티의 확산 등을 예시하였다.

둘째 비전인 ‘사회적 지속가능성 확보’를 위해서는 저출산·고령 사회 대비, 일자리 창출과 사회서비스의 공공성·신뢰성 강화, 일상생활의 안전 보장을 강조하였다. 저출산 대책은 청년주거 개선, 근로시간 단축, 기업의 출산친화적 문화 조성 등 2040세대의 삶의 질 개선에 초점을 두어야 하며, 고령사회에 대비해서는 생산인구 감소에 대비한 현 4050세대의 인적 역량을 강화할 수 있는 정책 체계화에 중점을 두어야 한다고 제안하였다. 또 양질의 사회서비스를 제공하는 공공의 공급자를 적정수준으로 확충하고, 민간 사회서비스의 질 개선을 유도할 필요가 있으며, 지역단위에서 각종 사회서비스가 통합적으로 전달되는 시스템을 확립하는 것이 필요하다고 보았다. 환경과 안전의 문제는 예방적 차원의 대응을, 그리고 최근 다양한 양상을 띠고 있는 여성 폭력 문제는 포괄적이고 적극적인 대응을 통해 신속히 성평등 사회로 나아가야 함을 강조하였다.

셋째 비전인 ‘사회혁신능력 배양’을 위한 전략으로는 인적자본의 창의성·다양성 증진, 성인기의 인적 역량 강화와 사람중심의 일터 혁신, 적극적 노동시장 정책을 통한 고용안전망 구축을 제시하였다. 초·중등, 대학 교육 혁신을 통해 인적자본의 창의성·다양성을 높이고, 전 생애에 걸친 고른 역량 개발 지원을 통해 고령화 및 4차 산업혁명에 대응할 학습복지(learnfare) 사회를 구축하며, 숙련 불일치 해소를 위한 교육훈련 지원, 고용안전망 구축 및 일터 혁신을 제안하였다. 특히 인적자원정책 간의 정합성을 높이고, 지역–중앙, 학습–고용–복지–문화 간 연계 강화를 위한 시스템 구축도 과제로 제시하였다.

이번 포용국가전략회의를 통해 공유된 문제인 정부의 사회정책 비전과 전략은 우리 사회가 직면하고 있는 여러 사회문제를 면밀히 분석하고, 광범위한 영역에 걸쳐있는 다양한 사회정책에 대한 방향을 종합적으로 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 이러한 청사진을 바탕으로 정부는 구체적인 이행전략을 수립하고 이를 실행해 나갈 계획이며, 이를 통해 국민의 삶의 질이 실질적으로 개선되고 혁신이 뒷받침되는 지속가능한 발전이 이루어질 수 있도록 추진해 나갈 것이다.

### III. 주요 사회정책 방향

포용국가전략회의에서 제시된 비전을 토대로 이를 구체화하기 위한 주요 사회정책 방향을 간략히 제시해 보면 다음과 같다. 광범위한 사회정책을 분류하는 방식에는 여러 가지가 있겠지만, 여기에서는 지난 2018년 2월 당정 정책토론회에서 정책기획위원회 정해구 위원장이 발표한 사회정책 분류에 따르고자 한다.

첫 번째는 4차 산업혁명에 부응할 수 있는 인적자원을 육성할 교육정책, 좋은 일자리 창출의 고용정책과 노동이 제대로 대우받는 노동정책이다. 포용국가전략회의에서도 우리 사회의 양극화 문제는 노동시장의 불평등이 소득·교육 불평등으로 이어지고, 이것이 다시 노동시장의 격차로 연결되는 사회구조적인 문제에서 비롯됨을 지적하였다. 따라서 어느 한 영역의 정책만으로는 이러한 악순환의 고리를 끊을 수 없고, 교육·고용·복지 정책이 함께 정합성을 이루며 작동해야 한다. 즉, 전 생애 단계에 적합한 방식으로 일·학습·삶의 균형을 이룰 수 있도록 지원이 필요하다. 이를 위해 여러 부처에서 개별적으로 이루어지고 있는 인적자원 개발체제를 체계화하고, 중복되거나 사각지대는 없는지 살펴봄으로써 정부부처의 역량과 자원을 결집해 나가야 한다.

또 4차 산업혁명 등 미래사회의 대비를 위해서도 학교교육 혁신과 함께 전 생애에 걸쳐 개개인에게 필요한 역량 개발이 이루어지도록 지원이 필요하다. 저출산 시대에 아동 개개인이 창의적인 인재로 성장하고, 성인의 직업적 역량을 지속적으로 제고하여 사회·기술 변화에 적응할 수 있도록 돋는 것이 중요한 만큼 학교교육 혁신과 더불어 직업교육훈련 및 평생학습체제의 혁신, 그리고 근로자의 잠재력과 창의성이 발현되고 존중되는 일터 혁신이 함께 뒷받침되어야 할 것이다.

두 번째는 복지정책이다. 문재인 정부는 국민 모두가 기본적인 삶을 누릴 수 있도록 국가책임을 강화해 왔다. 건강보험의 보장성을 강화하고, 치매에 대한 국가책임을 확대하였으며, 온종일 돌봄과 국공립 어린이집 확대 등을 통해 국가와 지역사회가 함께 유아를 돌보는 체제를 마련했다. 아동수당을 신설하고 기초연금 및 장애인 연금을 인상하는 등 생애맞춤형 사회보장도 강화하고 있다. 다만, 복지재정이 점차 확대되고 있는 만큼 이제는 복지의 양적 팽창뿐만 아니라 질적인 관리가 잘되고 있는지도 함께 점검해 나가야 할 것이다.

세 번째는 저출산·고령화 정책, 차별 철폐 정책, 문화 향유 정책, 위험에 대한 안전 정책, 환경정책이다. 즉, 우리 사회의 지속가능 발전과 관련한 정책이면서 최근 사회적으로 큰 이슈가 되고 있는 분야들이기도 하다. 인구절벽, 미투(Me Too) 운동, 미세먼지 등 유해환경 문제는, 최근 우리 사회의 가장 중요하고 민감한 사회문제가 되고 있다. 따라서 이에 대한 대응이 아직 미흡하거나 사후처방에 집중되어 있는 경우가 많은 만큼 앞으로 정부가 더 주력해 나가야 할 분야이기도 하다. 노동시장에서의 고질적인 성별 격차 해소, 예방적 차원의 환경·안전 체제 구축을 위해 정부가 적극적으로 대응해 나가야 할 것이다.

이와 더불어 세대 간 갈등, 성별 간 갈등뿐만 아니라, 앞으로 다문화인구 증가에 대응하여 사회적 갈등을 조정·관리하고 사회통합을 이루어 내는 갈등관리정책도 힘을 쓴아야 하는 영역이라고 할 것이다.

#### IV. ‘사람중심 사회’를 지향하며

최근 10년간 GDP가 28.6% 증가할 때 삶의 질 지수는 11.8%만 증가(통계청, 2017) 했다는 통계는 그동안의 경제성장 중심 패러다임이 한계에 직면했음을 의미한다. 경제성장의 과실이 국민 모두에게 골고루 돌아가 누구나 기본적 품위를 누리는 삶을 살 수 있도록 하는 것, 그것이 진정한 ‘나라다운 나라’일 것이다. 모든 정책은 ‘사람 존중’을 기반으로 해야 한다. 이것이 ‘사람중심 사회’로 가는 길이다. KRIVET

사람이 희망입니다.

## 〈9월 주제: 사회균형성장을 위한 사회정책의 주요 이슈와 방향〉

이번 호 〈이슈 분석〉에서는 지속가능한 발전을 위해 우리 사회가 지향해 나갈 방향성, 그리고 그에 부합한 정책수단에 대한 고민과 실천 등이 폭넓고 깊이 있게 추구되고 있는 시점에서 사회정책의 중요한 역할과 주요 영역별 정책방향에 대해서 짚어보기로 한다.

현 정부는 사회균형성장을 위한 ‘사람중심 사회로의 패러다임’ 전환을 제시하면서 사회통합의 강화, 사회적 지속가능성 확보, 사회혁신능력 배양을 사회정책의 3대 비전으로 제시하는 한편, 교육·고용·복지 간 연계 및 상호보완이 무엇보다도 중요한 과제임을 강조하면서 상대적 빈곤의 해소와 삶의 질을 향상시키기 위한 사회정책 강화 기조를 견지하고 있다.

이에, 이번 호에서는 여러 가지 사회문제들에 직면해있는 환경 하에서 광범위한 영역에 걸쳐있는 다양한 사회정책의 대표적인 주요 이슈와 정책 방안을 분석하여 게재하였다.

이번 호 〈이슈 분석〉에서 다루는 내용은 다음과 같다.

- ◆ 한국적 사회정책 모델
- ◆ 사회투자전략과 영·유아 복지
- ◆ 청년 고용정책의 사회정책적 패러다임 전환
- ◆ 현 정부의 성인 대상 평생학습에 대한 사회투자정책적 접근
- ◆ 사회통합과 사회적 포용성 증진을 위한 교육정책 방향
- ◆ 기업의 사회적 책임(CSR)과 사회정책

## 한국적 사회정책 모델

반기운 한국직업능력개발원 연구위원

### I . 들어가며

사회정책에 대한 요구가 그 어느 때보다 크다. 경제성장이 여러 사회문제를 저절로 해결해 줄 것이라는 맹목적 믿음이 과거와 달리 점차 약해지고 있다. 전통적인 경제문제라고 여겨지던 소득과 고용 문제마저도 더 이상 경제성장만으로 해결을 기대하기 어려워졌다. 저출산, 고령화, 빈곤, 자살, 산업재해, 집단 간 혐오 등의 사회문제는 성장을 중시하는 경제적 접근이 오히려 문제의 원인이라는 인식이 팽배하다. 경제성장이 이러한 문제의 해결을 위한 필요조건이 될지언정 그 자체로 충분조건은 될 수 없다는 데 많은 공감대가 형성되었다.

보다 근본적인 문제는, 서구 선진국들이 이미 경험한 바처럼 한국 역시 국민소득이 일정 수준을 넘어서면서 경제적 풍요와 체감하는 행복 사이의 상관관계가 점점 약화되고 있다는 데 있다. 낙수효과를 통해 대기업의 성장이 국민경제 전체의 성장으로 이어지는 경로도 약화되었거나와, 그 성장이 자동적으로 국민의 행복으로 이어지지도 않는다. 이제 국가 운영의 패러다임 전환이 필요하다. 국가 운영의 궁극적 목표는 국민의 행복이며, 이를 위해 국민 삶의 질을 직접 개선하려는 정책적 노력이 보다 중요해졌다. 이에 사회정책으로 정책적 무게 중심이 옮아가야 할 필요와 당위가 더 커지고 있는 것이다.

사회 내 개별 구성원들의 요구는 보다 다양해지고 있으며, 정책 대상 차원에서도 이제 더 이상 국민이라는 하나의 집단으로 환원될 수 없다. 구성원 개개인의 삶과 행복에 대한 요구는 서구에서 일찍이 경험했던 복지국가에 대한 요구로, 현재 한국사회에서도 다양하게 분출되고 있다. 경제성

장 과정이 압축적이었던 만큼이나 강력하고 다양한 사회정책에 대한 요구가 표출되고 있다. 선진국들이 경제발전 단계에서 시차를 두고 경험해 온 여러 사회문제와 사회적 위험을 한국사회는 압축적이고 중첩적으로 경험하고 있는 것이다.

그렇다면 우리가 추진해야 할 사회정책은 무엇이고, 어떠한 방향이어야 할까? 서구 복지국가는 해당 국가의 역사적 경험, 제도적 조건, 경제발전 단계에 따라 다양한 모습을 띠고 있다. 이는 그 사회가 직면하는 사회문제가 다르고, 그것의 해결을 위한 사회정책들이 구체적인 수준에서 다른 모습을 보이는 것에서도 확인할 수 있다. 그렇다면 서구 복지국가와 다른 맥락을 가진 우리는 서구 복지국가 모델과 사회정책을 어떻게 벤치마킹하고 한국적 형태로 적용하여야 할 것인가? 이제 한국적 맥락에서 바람직한 사회정책 모델이 무엇이어야 하는지 진지하게 고민할 때이다.

사회정책 자체는 서구의 복지국가 논쟁과 함께 상당한 이론적·정책적 성과를 축적하고 있다. 이에 많은 국내 연구들이 해외의 경험에 대해 충분히 소개하고 있다. 다만, 사회정책이 가지는 개념의 모호성으로 인해 다양한 방식으로, 혹은 아전인수 격으로 그 내용이 오용되고 있는 것도 사실이다. 더 큰 문제는 한국경제의 특성, 특히 노동시장 구조에 대한 명확한 고려 없이 개별적인 복지정책의 형태로 외국의 사례를 일방적으로 도입하고 정책화한다는 데 있다. 한국적 사회정책 모델은 한국적 맥락을 고려하며, 여러 정책 간의 상호 보완성을 강조하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

한국적 사회정책 모델은 시장주의자들이 제기하는 복지국가 그 자체에 대한 우려 역시 진지하게 고려하여야 할 것이다. 시장의 기능을 전가의 보도처럼 맹신하는 시장근본주의자들의 주장에 대한 비판과 별개로 복지정책 혹은 사회정책이 경제성장의 동력을 훼손할 수 있다는 주장 역시 경청할 필요가 있다. 한국적 사회정책 모델은, 상투적이기는 하지만 분배와 성장 간 선순환을 전제로 제시되어야 한다. 따라서 사회정책이 가지는 혁신에 대한 합의를 강조하여야 한다. 한국적 사회정책 모델은 복지와 교육을 통한 인적자본 강화, 일자리 질 제고를 위한 노동시장 제도 개선, 일터 혁신을 핵심으로 한다.

이에 전통적인 복지국가 논쟁에서 한 발 더 나아간 사회투자 국가 논의에 대해 진지하게 고민하고, 이를 한국적 사회정책 모델에 적용하기 위해 상당한 고민이 필요하다. 사회투자 정책의 핵심은 전 생애에 걸친 개인의 인적자본 강화이며, 이는 한국의 사회정책 논의에서도 여전히 유효하

다. 다만, 전통적인 소득보장 정책과 인적자본 강화를 핵심으로 하는 사회투자 정책 간에는 상당한 상호 보완성이 작동하고 한국은 여전히 소득보장이 필요한 구위협이 신위협과 상존하고 있기 때문에 소득보장 정책과 사회투자 정책의 균형 있는 추구가 한국적 맥락에서 유효한 접근이 될 것이다.

한국적 맥락의 강조는 자연스럽게 사회정책에 있어 기업과 노동시장 제도에 대한 강조로 귀결된다. 이는 한국적 모델에서 기업 외부와 기업 내부의 제도 개선을 통해 일자리의 질을 제고하는 것이 사회정책의 핵심이 되어야 함을 의미한다. 한국은 다른 OECD 국가들과 달리 양질의 인적자본 공급만으로 고용문제가 해결될 수 없으며, 좋은 일자리 제공, 혹은 일자리의 질 향상이라는 노동시장 수요 측 요인이 매우 중요하다. 인적자본에 대한 수요는 다시 공급된 인적자본의 활용과 유지에도 긍정적인 영향을 미친다. 즉 한국적 맥락에서는 인적자본 수요와 공급의 상호 작용이 매우 중요하며, 사회정책 역시 이러한 상호 작용을 촉진하는 데 집중하여야 할 것이다.

한국적 사회정책은 경제성장과 국민의 행복이 상호 작용하여 선순환하는 사회정책이다. 이는 경제의 측면에서 보면 사람중심 경제, 사회의 측면에서 보면 지속가능한 사회를 위한 사회정책이다. 물론 경제성장과 무관하지만 그 자체로 추구해야 할 가치이거나 국민을 행복하게 하는 사회정책이 있을 수 있다. 특히 인간은 노동시장에서 탈상품화되더라도 최소한의 인간다운 삶이 가능해야 하고, 이에 대한 추구 역시 복지국가의 중요한 의무이다. 따라서 관련한 사회정책 역시 당연히 국가가 추진해야 할 사회정책이다. 이에 한국적 사회정책 모델은 소득보장을 중요한 사회정책 영역으로 둔다. 하지만 이에 그치지 않고, 개인의 인적자본 강화를 위한 사회투자와 기업이 제공하는 일자리에 대한 질 개선을 보다 강조한다.

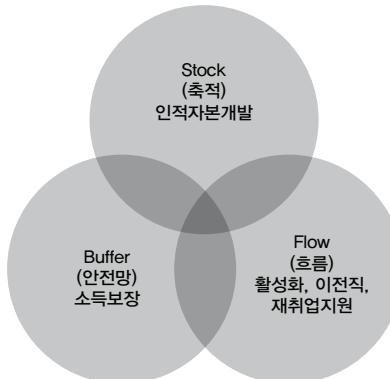
## Ⅱ. 유럽의 경험과 한국의 사회정책

유럽 사회정책 모델의 핵심은 소득보장 정책과 사회투자 정책의 결합이다. 최근에는 인적자본의 유지와 강화를 위한 개인의 생애주기별 사회정책을 강조하고 있다. 유럽의 경험에 따르면, 사회투자 전략의 영역으로 영·유아 및 아동 지원 정책, 평생교육, 실업보험 및 적극적 노동시장 정

책, 그리고 연금 및 기초생활 보장이 제시된다(Esping-Andersen, 2002). 그 특징은 첫째, 영·유아 및 아동기에 적절한 영양과 지적 자극을 제공함으로써 생애주기 초기부터 개입을 강조한다. 둘째, 여성의 경제활동 참가는 경제성장에 매우 중요한 요소로 인식되고 있으며, 경제활동과 가사 활동의 양립가능성을 확보하는 것이 국가경쟁력 확보에 주요한 이슈로 부각되고 있다. 셋째, 개인의 인적자본 축적을 통해 고용가능성을 높이는 것이다. 이는 주로 활성화 정책과 평생교육과 같은 재교육 프로그램 확대로 접근한다. 넷째, 연금을 둘러싼 세대 간 협약으로서, 현재 연금제도는 후 세대에게 심각한 재정부담을 남긴다는 점에서 연금을 둘러싼 세대 간 협약의 필요성을 강조한다. 에스핑 앤더슨이 언급한 이러한 요소들은, 현재 우리나라가 직면하고 있는 문제들과 그에 대한 사회투자적 접근에도 상당한 함의를 제시하고 있다.

한편 최근의 유럽 내 발전에 대한 담론은 더 높은 경제성장률, 더 많은 일자리, 그리고 더 효과적으로 소외된 사회구성원들을 통합하기 위해 개인이 생애주기를 따라 경험하는 전환 과정을 보다 원활하게 하고, 이 과정에서 경험할 수 있는 위험에 대응할 수 있는 체계를 지원하는 데 초점이 맞춰져 있다. 이러한 논의의 핵심은 숙련 형성 및 고용을 지원하는 조치이며, 이는 개인의 생애주기 전반에 걸쳐 영향을 미친다. [그림 1]은 유럽의 최신 사회정책 모델이라고 할 수 있는 Hemerijck(2013)의 ‘스톡(stock)’, ‘흐름(flow)’, ‘버퍼(buffer)’ 사회투자 전략 모델이다.

그림 1. Hemerijck의 사회투자 전략 모델



자료: Hemerijck(2013)을 토대로 직접 작성.

아래에서는 아동기와 영·유아기, 청년기, 여성, 중·장년기, 그리고 노년기를 통해 현재 시행되고 있는 사회투자적 관점의 정책을 개관하고자 한다.

### 1. 아동기와 영·유아기: 생애주기 초기의 인적자본 강화를 통한 기회의 평등 제고

아동에 대한 투자는 성장의 기틀이 마련되는 아동기 발달을 돋고, 개별 아동의 잠재력을 향상 시킴으로써 학습기회를 제공하며, 궁극적으로 미래 노동력의 생산성을 제고하는 데 핵심적인 전략으로 이해되어 왔다. 특히 아동기에 불리한 환경에서 자라 인적자본을 축적하지 못할 수 있는 위험에 대응하는 것을 아동에 대한 사회투자 정책의 핵심으로 접근하는 경우가 많다. 예컨대 영국의 경우, ‘모든 아동이 중요하다(Every child matters)’라는 캐치프레이즈하에 아동빈곤의 문제를 단순히 소득의 차원으로 접근하는 것이 아니라 아동의 삶 수준을 향상시키는 것으로 접근하고 있다.

우리나라에서도 국가의 전략적 우선순위로 아동에 대한 사회투자를 강화하고 있는 추세이다. 만 5세 미만의 영·유아에 대해서는 보육료 지원 사업 및 누리과정 도입이 이루어져 왔으며, 이후 학령기 아동부터는 초등돌봄교실, 지역아동센터, 그리고 청소년 방과 후 아카데미 등의 프로그램을 통해 온종일 돌봄체계가 수립되고 있다. 이 외에도 2018년부터 0~5세 아동에게 월 10만 원의 아동수당이 지급된다. 이러한 프로그램들은 영·유아 보육 서비스와 비슷한 맥락적 배경을 가지는데, 저출산의 상황에서 부모의 양육부담을 덜어 주려는 목적에서 정책이 확대되어 왔다.

다른 한편으로, 사회적 이동성(social mobility)이 줄어들고 부모와 자식 간의 교육수준과 부의 대물림이 고착화되면서 기회균등을 보장하기 위한 선별적 정책 프로그램 역시 시행되고 있다. 먼저 드림스타트 사업은, 대표적인 선별적 조기 개입 프로그램이라고 할 수 있다. 경제적으로 소외된 지역의 아동들에게 국가가 교육제도를 통해 아동의 잠재력을 개발하고, 교육 실패로 나타날 수 있는 여러 부정적 결과(예를 들면 청소년 범죄, 실업, 10대 임신 등)들을 예방함으로써 이들이 성인이 되었을 때 경험할 수 있는 사회적 배제를 극복하도록 하는 예방적 차원의 프로그램으로 시행되고 있다. 또한 부모 양육수당 등 비전형 가구에 대한 소득 지원 프로그램이 있으며, 학대아동

에 대한 지역사회 중심의 개입 프로그램 역시 아동 보호기관을 중심으로 제공되고 있다.

현재 영·유아 및 아동의 다양한 욕구(needs)에 대응하기 위한 프로그램들이 도입되어 있지만, 실제로 최근까지 가장 두드러진 발전양상을 보인 영역은 보육료 지원 서비스나 초등돌봄교실과 같은 보편적 프로그램으로, 매튜효과 등 취약계층이 정책 대상에서 소외될 수 있는 문제점을 간과하고 있다. 특히 기존의 프로그램들은 공통적으로 빈곤아동에게 기회평등을 제고하기 위한 프로그램으로 운영되고 있으나, 이러한 프로그램들은 유아기 이후 학령기를 중심으로 제공되고 있어 영아기에 대한 투자가 미흡한 실정이다. 예컨대, 드림스타트 사업에서는 영·유아도 사업 대상에 포함하고는 있으나 서비스가 센터를 중심으로 운영되기 때문에 접근성의 측면에서 한계가 크다. 특히 최근 조손가족, 한부모가족 등 가족형태의 다양성이 확대되면서 이러한 프로그램의 체계가 다양화되고 심화되는 영·유아와 아동가구의 욕구에 적절히 대응하는지에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다.

## 2. 청년기: 소득보장 프로그램 확대를 통한 지지체계 강화

청년실업률은 현재 대부분의 선진 산업국가에서 공통적으로 직면하고 있는 문제이다. 특히 청년층은 노동시장으로의 진입 자체에 어려움을 겪고 있으며, 노동시장에의 안정적 정착에 실패한 청년노동자들은 일자리 이동 및 직장경험을 거듭하면서 임금, 근속연수, 고용형태 등에서 문제를 보이고 있다. 이러한 상황에서 상당수의 청년들이 빈곤의 상황에 빠져들거나, 자신의 인적자본을 개발하고 발휘할 기회를 가지지 못한 채 살아가게 된다. 이에 최근까지 유럽국가에서는 청년에 대한 적극적 정책을 시행해 왔으며, 실업–급여에 의존해 왔던 기존의 정책에서 탈피하여 활성화 위주로 개입 프로그램을 재편하고 있다.

우리나라에서도 청년실업 문제가 정책과제로 논의되고 있으며, 청년 지원 프로그램이 꾸준히 시행되고 있다. 하지만 기존의 청년에 대한 지원 프로그램은 취업 지원 프로그램으로서의 성격이 강했고, 청년고용의 수요 부족을 수급 미스매치 중심으로 접근해 왔다. 한편으로는 우리나라의 노동시장 역시 직업훈련과 적극적 노동시장 정책의 확대라는 서구의 맥락과 동일한 대처가 필요한 측면도 있지만, 다른 한편으로는 서구와 다른 정책적 맥락을 가지고 있는 한국에서 이를 기계적으

로 적용하는 것은 적실성이 상당히 떨어진다고 할 수 있다. 예컨대, 영국에서 청년뉴딜정책이 도입된 맥락에는 1년 이상 장기 실업급여 신청자가 50만 명을 상회하는 상황에서 실업자 복지에 대한 국가의 부담을 줄이고자 했던 역사적 맥락이 존재했다. 반면, 한국은 1년 이상 장기 실업급여가 존재하지 않으며, 실업급여의 수급자격 역시 이전에 고용보험 가입이 되어 있어야 하므로 실질적으로 취업시장 자체에 안정적으로 편입된 이력이 없는 청년들에게는 작동하기 어렵다. 이러한 맥락에서 우리나라에서 사회보장 혜택에서 가장 소외되어 있는 연령층은 청년층이라고 할 수 있다.

특히 우리나라에서는 빈곤한 청년가구주 가구 중 4분의 3이 소득의 20% 이상을 월세 등 주거 비로 지출하는 ‘임대료 과부담’ 상태에 놓여 있으며, 생활비 마련을 위한 아르바이트 때문에 인적 자본을 축적할 수 있는 기회가 없는 경우가 많다. 즉 빈곤 청년들은 국민기초생활보장제도는 물론이고, 근로연계형 프로그램에서도 제외되어 있으며, 실질적으로 이들이 지속적으로 불안정한 노동환경에 노출되는 상황을 막기 어렵다. 따라서 현재 운영되고 있는 소득보장 프로그램을 청년층에 확대하고, 이들이 인적자본을 습득할 수 있도록 소득 및 주거 지원체계를 확대하는 것이 필요하다.

장년층의 경우에도, 근로장려세제(EITC)가 도입되었지만 대상범위가 지나치게 제한적이고, 수급액이 현실적인 소득 지원 프로그램에 크게 미치지 못한다. 다만, 최근 근로장려세제 범위가 확대된 바 있다. 노동시장에서 불안정한 위치에 있는 장년층의 저숙련 노동자들이 안정적인 가구 임금을 확보하지 못하는 경우, 이는 청소년 빈곤의 문제로 연결된다는 점에서 이들에 대한 소득 지원 프로그램의 중요성이 크다. 현재 존재하는 노동시장의 불안정성과 근로빈곤의 문제에 대응하기 위해서는 노동시장 내의 프로그램 확충 및 공공부조 프로그램을 넘어서 빈곤문제에 대한 대응방안 마련이 시급하다고 할 수 있다.

### 3. 여성: 경력단절 방지를 통한 인력 활용 활성화

다른 인구집단에 비해 여성은 재상품화 혹은 활성화 정책에서 높은 정책적 중요성을 가져왔다. 인구구조의 고령화와 잠재성장을 하락으로 인해 정부의 재정부담이 가중될 것으로 예측되는

가운데, 인적자원의 활용 증대 방안으로 여성의 경제활동 참여 유도가 향후 노동력의 안정적 수급을 위해 필수적이기 때문이다.

우리나라에서는 여성들의 인적자본 수준이 점차 높아지면서 여성인력 활용에 대한 필요성은 증가하고 있으나 실제 여성인력의 활용도는 낮다. 우리나라 15~64세 여성의 경제활동 참여율은 대체로 60%대를 넘지 못하고 있다. 따라서 정책적 개입의 여지가 크다고 볼 수 있다. 특히 고학력 여성의 경제활동 참여율이 낮은 수준이다. 교육 수준의 측면에서는 여학생의 대학 진학률이 남성보다 더 높은 반면, 실제 노동시장에서 경제활동을 하는 여성은 남성의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있으며, 고용률 역시 남성에 비해 여성이 20%p가량 낮게 나타나고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해 정부에서는 차별 개선, 일·가정 양립 지원, 양성평등 문화 확산, 여성 대표성 제고 등 다양한 영역에서 정책들을 도입·시행하고 있다. 그러나 현재 시행되고 있는 정책들은 주로 대기업이나 공공기관을 중심으로 활용되고 있어 한계점이 지적되고 있다.

실제 사업체의 대부분을 차지하는 중소기업의 경우, 기업 경영환경이 상대적으로 어렵기 때문에 출산과 양육의 부담이 발생하는 여성인력의 활용에 소극적이거나 부정적으로 인식하고 있으며, 모성보호제도가 제대로 활용되지 못하고 있다. 특히 소기업의 경우, 휴직기간에 발생하는 퇴직금 문제나 결원 발생 시 즉시 충원해야 하는 상황에서 현재 대체인력을 채용하는 사업주에 대한 지원 등이 존재하지만, 지원제도에 대한 홍보 부족 및 신청 절차의 번거로움으로 인해 중소기업의 신청률이 높지 않다. 이러한 상황은 최근 일·가정 양립 실태조사에서도 나타나는데, 육아휴직 제도를 지난 1년 동안 한 번이라도 시행한 적이 있는지에 대해 300인 이상 대기업에서는 73.0%가 있다고 응답하였으나, 10인 미만 소규모 사업장에서는 7.7%로 10%에도 못 미치는 수준으로 나타났다(고용노동부, 2015).

### 4. 중·장년기: 평생학습 프로그램 강화

노동시장의 유연성 증대로 인해 평생직장의 개념이 사라지면서 직무에 필요한 직업능력의 개발이 요구되어 기존의 정규교육과 대학중심의 교육체제보다 개인의 생애에 걸친 평생학습이 강조되고 있다(Taylor-Gooby, 2006). 더구나 정보화로 인해 시장에서 부가가치를 창출할 수 있는

지식이 빠르게 변화하면서 아동 및 청소년기 교육의 유용성 혹은 ‘수명’은 점차 짧아지고 있으며, 이에 따라 평생교육 시스템을 확보하는 것의 중요성이 부각되고 있다. 따라서 평생학습과 훈련을 통해 기술 변화와 생산력 발전에 따라 요구되는 높은 수준의 스킬을 담보함으로써 고용가능성(employability)을 높이는 정책이 주목받고 있다. 즉 고용률을 높이는 것은 사회투자 국가에서 여전히 유효한 과제이지만, 과거에는 노동자에 대한 제도적 보호기제를 통해 고용률이 유지되었다면 현재는 고용능력의 향상을 통해 고용률을 높이는 것이다(Perkins et al., 2004).

따라서 평생교육과 훈련에 대한 접근성은 인적자본에 대한 필수적인 투자로 인식된다. 하지만 우리나라에서는 여전히 학교를 통한 정규 교육기간은 길고 노동시장에 있는 시간은 짧다. 특히 중·장년층의 은퇴시기는 빠른 반면, 실질적 노동시장에서 은퇴까지의 기간은 길어지고 있어 이들에 대한 정책적 개입의 필요성이 확대되고 있다. 중·장년층은 대부분 50세 중반 이후 주된 일자리에서 퇴직한 이후 노동시장에 재진입하는 데 있어서 이전에 가지고 있던 직무와 실제 노동시장에서 접근가능한 일자리 간의 미스매치를 경험하고 있다. 따라서 중·장년의 직무를 노동시장과 연결 혹은 전환시키기 위해서는 보다 체계화된 지원 프로그램의 도입이 필요하다. 중소기업 등에서 일자리의 질을 높이고, 중년인턴 등을 통해 중년 노동자의 일자리 진입을 지원하는 노력이 필요하다.

## 5. 노년기

고령사회의 위기를 극복하고 경제발전 및 사회보장제도의 지속가능성을 담보하기 위해 ‘활동적 노화(active ageing)’ 패러다임이 주목을 받고 있다. 활동적 노화란 노령시기에 사회적·경제적으로 생산적인 생활을 할 수 있는 역량을 의미한다(OECD, 1998). 이는 노인의 노동시장에 머무르는 기간의 연장, 건강 유지를 통한 개인의 삶의 질 향상과 보건의료 비용 절감, 지역사회 활동을 통한 개인의 자아성취감 확대와 지역사회 활성화에 기여하는 등 노령시기에 접어든 성인의 사회내 적극적인 시민의 역할 유지 및 확대를 일컫는다(ActivAge, 2005).

우리나라에서도 건강수명이 꾸준히 증가하여 60세 이상의 노인들 역시 대다수가 실질적으로 노동이 가능한 인구로 간주되면서 활동적 노화에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다. 하지만 실질

적으로 공공부문에서의 개입은 노인 일자리 등 소규모의 직접 일자리 사업에 국한되어 있으며, 대부분의 노년층이 종사하는 일자는 경비원과 같은 업종에 제한되어 있다. 여성 장년층의 경우, 사회서비스 영역에서 주로 활동하고 있으나 인력의 수급과 관리가 원활하게 이루어지지 못하고 있는 측면이 있다. 현재 우리나라의 사회서비스 영역은 장기요양시설, 방문시설, 보육시설 등 시설을 중심으로 공식적 고용이 이루어지고 있다. 하지만 건강수명 증진으로 노인이 은퇴 후 실질적으로 담당할 수 있는 영역은 많지만 이를 매칭해 줄 수 있는 제도적 체계는 부재하다. 따라서 사회서비스 분야에서 노인들이 직무능력을 획득하고 실질적으로 일자리로 연결될 수 있도록 지원체계의 개발이 요구된다.

또 활동적 노화 프로그램의 도입 및 확대를 위해서는 기본적으로 안정적 소득원의 공급이 필수적이라고 할 수 있다. 하지만 우리나라는 OECD 기준 가장 높은 노인 빈곤율 문제가 활동적 노화 및 노년기의 사회투자 확대에 기본적인 제약조건으로 지목되고 있다. 이와 관련한 최근의 논의는 기초노령연금의 확대 및 국민연금의 소득보장을 강화이다. 기초노령연금의 경우, 노년기에 안정적인 소득원으로 기능하기에 크게 부족하다는 점에서 개혁이 논의되고 있다.

### III. 한국적 사회정책 모델

전통적 복지정책과 인적자본 강화만으로 여러 사회문제가 해결될 수 있을까? 이에 대한 해답에 따라 한국적 사회정책 모델의 모습이 달라질 것이다. 만약 인적자본의 강화만으로 문제가 해결될 수 없다면 한국적 사회정책은 유럽의 모델과 다른 무언가가 강조되어야 할 것이다. 특히 최근 유럽의 사회투자 전략 논의에서 강조되고 있는 고용가능성에 대해서는 더욱더 한국적 맥락에서의 고민이 필요하다. 결론부터 말하면, 한국 노동시장은 인적자본의 강화와 전달체계의 개선만으로는 문제해결의 절반에만 접근하는 것이며, 그 밖에 고스킬 인적자본에 대한 노동시장 수요의 문제가 중요하다. 이는 앞서 유럽의 사회정책 모델과는 확연히 다른 점이며, 한국적 사회정책 모델에서 반드시 일자리의 질 개선, 혹은 일터 혁신의 문제가 강조되어야 하는 이유이다.

### 1. 왜곡된 한국 노동시장: 스킬과 무관한 고용률

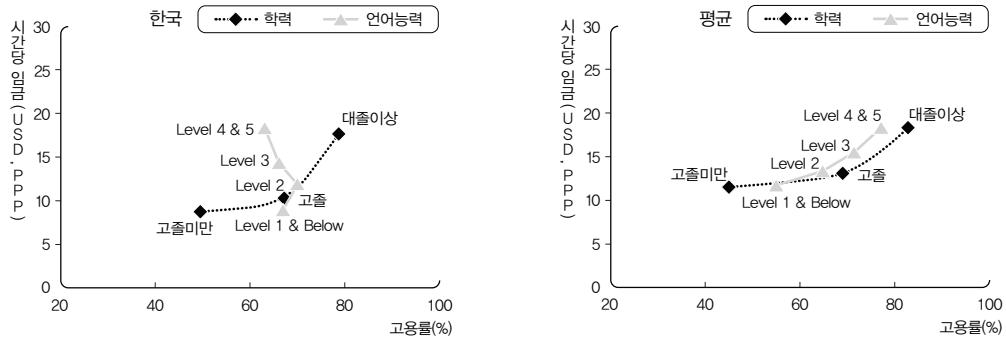
본 절에서는 스킬과 노동시장 성과의 관계에서 한국 노동시장이 다른 국가와 어떠한 차이를 보이는지 확인하기 위해 OECD의 국제성인역량조사(Program for International Assessment of Adult Competencies; 이하 PIAAC) 자료를 이용한다<sup>1)</sup>. PIAAC에서는 언어능력, 수리력, 컴퓨터기반 문제해결력을 개인에게 직접 테스트하여 인지적 스킬의 일종인 핵심정보처리능력(key information-processing skills)을 측정한다. PIAAC 조사는 스킬을 인지적 스킬에 한정하는 한계가 있지만 성인의 스킬을 측정하고 국제비교할 수 있는 자료라는 점을 강조하고 싶다. PIAAC에서 측정한 스킬은 오히려 전통적인 스킬 개념에 비해 지식이 강조되는 현대의 산업구조에서 요구되는 스킬의 특성을 더욱 잘 반영하고 있다. 또 인지능력과 직무능력은 상호 대치되기도 하는 상호 보완적이다. 스킬은 일종의 묶음(bundle)이며, 특수적 스킬 축적의 과정에서도 일반적 스킬 축적이 발생하며, 일반적 스킬이 풍부하다면 특수적 스킬을 축적하기에 보다 유리한 것이다.

[그림 2]는 스킬, 학력, 고용률, 임금의 관계인데, 한국과 OECD 국가 평균을 비교한 것이다. 스킬은 PIAAC에서 직접 측정한 언어능력값이다. Level은 언어능력으로 측정한 인지적 스킬 수준으로, 해당값이 클수록 스킬 수준이 높은 집단이다<sup>2)</sup>. 지면 관계상 보고하지 않았지만, 한국을 제외한 모든 국가에서 스킬 수준과 고용률 및 임금은 긍정적인 관계가 관찰된다.

1) PIAAC 조사는 성인 대상 국제조사로서, 2008년 시작하여 2010년 예비조사가 실시되었고, 실제 조사는 2011년 하반기와 2012년 상반기에 수행된 방법과 규모 면에서 획을 긋는 조사이다. OECD 주관으로 총 24개국, 16~65세 성인 15만 7,000명이 조사에 참여했으며, 한국은 6,667명이 참여했다. PIAAC 조사에 참여한 총 24개 국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 키프로스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 러시아, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국이다.

2) 이하에 제시되는 스킬 수준은 OECD의 분류체계에 따른 것이며, Below Level 1, Level 1, Level 2, Level 3, Level 4, Level 5로 테스트 점수를 기준으로 하여 구분한다. 각 수준별 역량의 특징은 OECD(2013)를 참고할 수 있다. 언어능력의 경우 스킬 수준별 분포는 전체 참여자의 5%, 14%, 33%, 34.4%, 11.4%, 1.1%이다.

그림 2. 학력, 스킬, 고용, 임금의 관계—한국과 OECD 평균 비교



자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills(PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017), p. 4 인용.

[그림 2]에 따르면, 한국의 경우 학력곡선은 우상향하지만 스킬곡선은 수직이다. 수직의 스킬곡선을 가지는 경우는 OECD 국가들 중 한국이 유일하다. 인적자본 이론에 따르면, 개인의 역량 혹은 스킬이 향상될 때 임금은 증가하고 취업 가능성 역시 높아진다. 정책 담당자 입장에서는 인적자본 향상과 관련된 노동시장 공급정책을 통해 노동시장 성과 향상을 기대해 볼 수 있는 것이다. 하지만 [그림 2]는 한국의 노동시장 상황이 다른 OECD 국가들과 달리 인적자본 이론이 낙관하는 상황과는 거리가 멀다는 것을 보여 주고 있다. 한국은 학력에 의해 증명되는 개인의 역량만이 노동시장에서 고용가능성으로 보상받는 왜곡된 구조를 가지고 있는 것이다.

## 2. 한국 노동시장에서 스킬수요와 고용률의 관계

한국의 노동시장에서 스킬과 고용률이 무관한 현상은 한국기업의 낮은 스킬 활용과 노동시장에서의 낮은 스킬수요에 주목할 필요가 있다.

[그림 3]은 ‘일터에서 스킬 활용 지수’로, PIAAC에서 제공하는 각각의 스킬 활용 지표를 표준화하여 합산한 후 다시 표준화한 값이다. 자세한 지표 구성 방법은 반가운 외(2017)를 참고할 수 있다. 한국은 일터에서 스킬 활용이 가장 낮은 국가이다. 저스킬자들의 스킬 활용 수준은 비교국

가들 중 가장 낮고, 고스킬자의 경우는 일본에 이어 두 번째로 낮다<sup>3)</sup>. 한국의 경우 스킬 수준이 높을수록 스킬 활용 지수가 크기는 하지만, 저스킬자뿐만 아니라 고스킬자 역시 다른 국가에 비해 스킬 활용이 낮다.

[그림 4]는 전문직 비율을 국제비교한 결과이다. PIAAC은 국제표준직업분류에 따라 응답한 개인의 직종을 다시 전문직, 준전문 사무직, 준전문 생산직, 단순 노무직으로 분류하는데, 현재 또는 과거 5년간 임금 일자리를 가진 적이 있는 성인들 중 전문직에 종사하고 있는 성인의 비율을 계산한 것이다. 이에 따르면, 한국은 전문직 종사 비율이 가장 낮은 국가이다. 저스킬자와 고스킬자 모두 비교국가들 중 가장 낮다. 한국의 경우 스킬 수준이 높을수록 전문직 종사 비율이 높기는 하지만, 저스킬자뿐만 아니라 고스킬자 역시 다른 국가에 비해 전문직종 종사 가능성이 낮다.

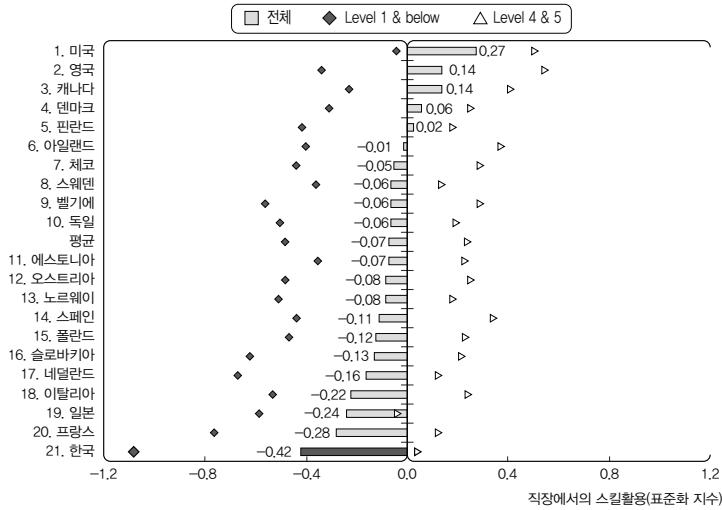
[그림 5]는 노동시장 실제경력을 국제비교한 결과이다. 노동시장 실제경력은 노동시장에서 실제로 일한 연수이다. 한국은 실제경력이 가장 낮은 국가이다. 저스킬자와 고스킬자 모두 비교국가들 중 가장 낮다. 짧은 실제경력은 노동시장에서 스킬을 축적할 충분한 기회를 갖지 못한다는 의미이다. 본문에는 보고하지 않았지만, 현 직장을 다닌 연수로 측정한 현 직장 근속 역시 한국은 OECD 국가 중 최하위이다. 근속은 이직률과 관련이 있고, 이직률은 스킬에 대한 투자 혹은 수요를 낮춘다.

[그림 6]은 직무 만족률을 국제비교한 결과이다. 직무 만족률은 현 직무의 만족수준에 대한 5점 척도 문항에서 ‘매우 만족’과 ‘만족’을 응답한 비중으로 계산하였다. 한국은 직무 만족률이 가장 낮은 국가로, 고스킬자와 저스킬자 모두 직무 만족률이 비교국가들 중 가장 낮다. 직무 만족은 근속기간 혹은 이직률과 관련 있기 때문에 당연히 스킬에 대한 수요와 관련이 있다.

---

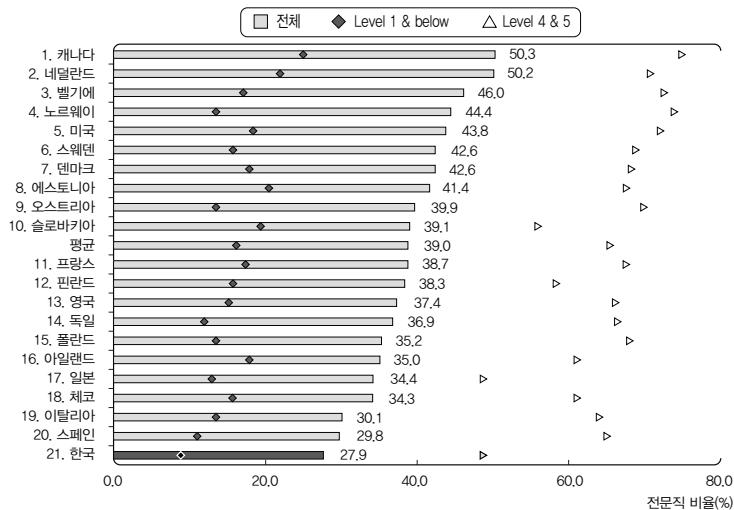
3) 저스킬자는 Level 1 & below이고, 고스킬자는 Level 4 & 5이다.

그림 3. 일터에서 스킬 활용 지수 국제비교



자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills(PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017), pp. 67~70 인용 및 재구성.

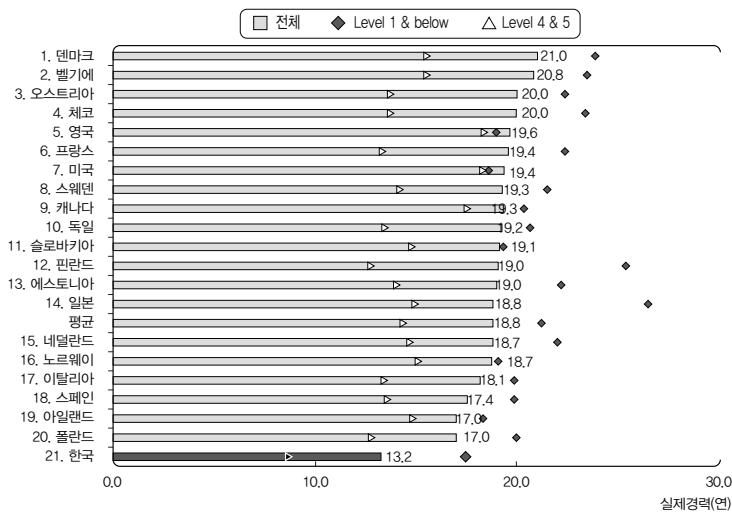
그림 4. 전문직 비율 국제비교



자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills(PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017), pp. 71~73 인용 및 재구성.

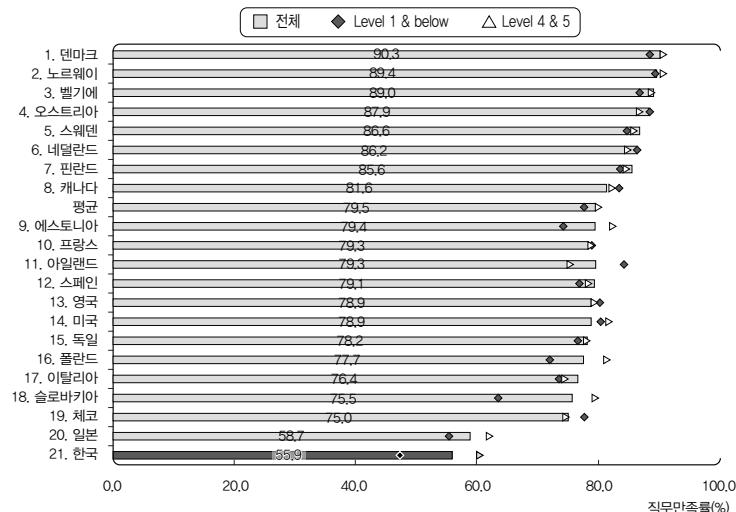
## 이슈 분석

그림 5. 실제경력 국제비교



자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills(PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017), pp. 85~87 인용 및 재구성.

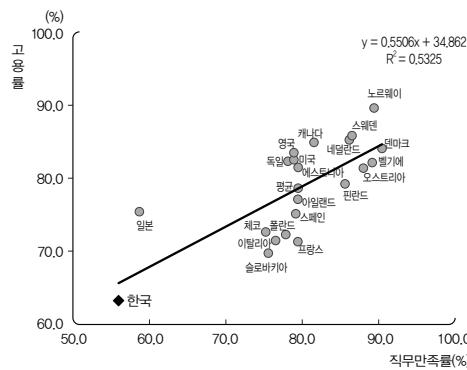
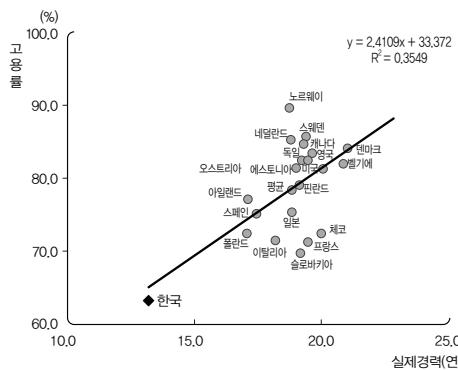
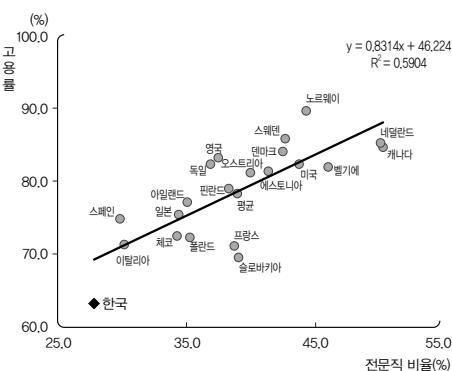
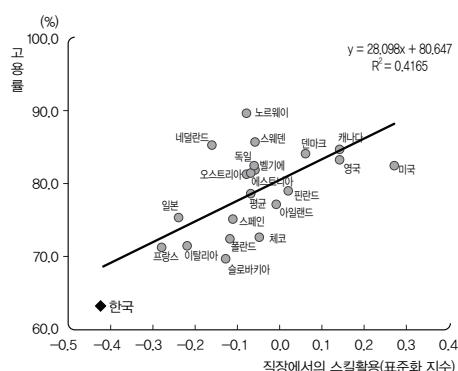
그림 6. 직무 만족률 국제비교



자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills(PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017), pp. 88~90 인용 및 재구성.

이제 스킬수요와 고용률의 관계에 대해 살펴보자. 한국 노동시장의 스킬수요 혹은 일터에서의 스킬 활용은 매우 낮은 수준이었다. 과연 이처럼 낮은 스kil수요가 고용률, 특히 고스킬을 가진 노동력의 고용률과 어떠한 관련을 가지는지 확인해 보자. [그림 7]에서 앞의 스kil수요 관련 여러 지표와 고스킬자 고용률의 국가별 값을 이용하여 상관관계를 확인하였다. 이에 따르면, 스kil수요와 고스킬자 고용률 간에는 긍정적인 관계가 있음을 알 수 있다. 한국의 경우 국제비교 관점에서 매우 낮은 스kil수요를 보이는데, 이것이 낮은 고스킬자 고용률과 밀접한 관련을 가질 것이다.

그림 7. 스kil수요와 고스킬자(Level 4 & 5) 고용률



자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017), pp. 106~110 인용.

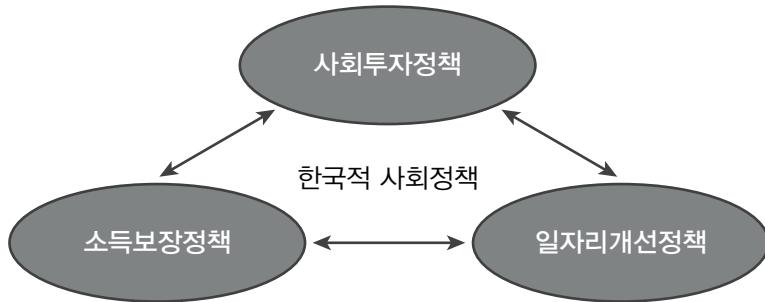
### 3. 한국적 사회정책 모델

이상의 분석으로부터 한국적 맥락에서 사회정책은 개인의 역량 강화에만 초점을 두어서는 안 되고 노동시장의 수요 측 요인도 고려하여야 한다는 점을 확인할 수 있다. 기존 유럽의 사회정책은 인적자본 혹은 스킬을 강화하는 공급 측면 및 전달체계에 대한 강조이다. 하지만 앞서의 분석을 통해 한국의 경우에는 스킬에 대한 수요가 노동시장 성과에 얼마나 중요한 요인인지 확인할 수 있다. 이를 통해 한국적 사회정책에서 스킬수요를 제고하는 정책이 필수 불가결한 요소임을 확인할 수 있다. 반가운 외(2014)에 따르면, 노동시장에서의 고스킬 수요는 일자리의 질 제고와 강한 상보성을 가진다. 고스킬 수요는 기업 입장에서 고역량자를 관리하기 위한 인적자원 관리의 필요성을 야기하고, 이는 일자리의 질 제고로 이어진다. 한편, 기업 외부의 제도적 요인에 의해 일자리의 질이 제고되면 기업의 경영전략은 고스킬 노동력을 활용하는 방식으로 재편되는 경향이 있다.

경제 전체적으로 일자리의 질을 제고하는 방법은 크게 두 가지이다. 새로운 좋은 일자리를 창출하거나 기존 일자리를 개선하는 것이다. 전자의 경우 기업과 산업계가 주도적인 역할을 하며 사회정책은 후자에 집중한다. 사회정책 차원에서 노동시장의 스킬수요를 강조한다는 것은 일자리를 고스킬 일자리로 개선한다는 것, 즉 일터 혁신을 의미한다. 일터 혁신을 통해 고스킬 일자리를 확보하는 동시에 고임금과 고용안정성, 작업 재량권이 확보되는 좋은 일자리를 만들어 내는 것이 한국적 맥락에서 무엇보다 중요하다.

요컨대 한국적 맥락에서 바람직한 사회정책이라는 것은 공급정책으로서 소득보장 정책과 사회투자 정책에 대한 고려와 함께, 수요정책으로서 일터의 문제를 개선하는 정책 모두를 포괄하는 것이다. 따라서 본 연구의 한국적 사회정책 모델은 전통적인 소득보장 정책, 인적자본 강화 정책으로서 사회투자 정책과 더불어 스킬수요를 제고하는 일자리 개선 정책을 모두 포괄한다. 일자리 개선 정책의 핵심은 노동시간과 최저임금과 관련한 노동시장 정책, 기업의 일터를 자율과 재량의 공간으로 바꾸는 일터혁신 정책이 핵심이다.

그림 8. 한국적 사회정책 모델



[그림 8]은 한국적 사회정책 모델의 개념도이다. 각각의 정책이 쌍방향 화살표인 것은 각 정책이 개별적으로 작동하기보다 상호 연관을 미친다는 의미이다. 예컨대 소득보장 정책은 결국 인적 자본 강화를 위한 사회투자 정책의 기본전제가 되며, 역으로 인적자본 강화는 노동시장에서 소득을 가져다준다. 일자리 개선 정책을 통해 고스킬 일자리 수요가 있을 때 사회투자 정책의 효과성이 커진다. 동시에 노동시장에 충분한 인적자본이 있다면 생산요소 중 스킬의 상대가격이 낮아져 기업은 고스킬을 활용하는 기술을 선택할 것이다. 즉 전통적인 소득보장 정책하에 인적자본 정책은 효과를 가지며, 이는 다시 기업의 일터를 개선할 수 있다. 혹은 일터를 혁신하면 인적자본의 활용이 커져 사회투자 정책의 효과성이 커지고, 이는 시장에서 더 많은 소득을 보장하여 소득보장 정책에 대한 부담을 줄인다.

본 연구에서 본격적으로 다루지는 않고 있지만, 원·하청 관계 등 한국의 산업 생태계 역시 매우 중요한 요인이다. 스킬의 공급이 스킬의 수요를 추동하기 위해서는 기업이 스스로 스킬의 수요에 대한 의사결정을 내리거나 시장에서 경쟁의 힘에 의해 이러한 선택을 강제받아야 한다. 하지만 원청 대기업이 하청 중소기업을 공급사슬 관리의 방식으로 일방향 통제하고 있는 상황에서는 중소기업은 기술 선택의 자유가 제한된다. 이는 스킬공급이 스킬수요의 추동을 제약하는 한국적 맥락을 형성하게 된다. 따라서 본 연구에서는 전통적으로 제시되고 있는 ‘공급→수요’의 관점뿐만 아니라 ‘수요→공급’ 관점 역시 한국적 맥락에서는 충분히 의미 있다고 판단한다. 이는 인적자본 공급과 전달체계를 강조하는 유럽의 사회정책 모델과 달리, 수요측 요인의 개선을 함께 강조하는 한국적 사회정책 모델의 논거이기도 하다.

이상의 한국적 사회정책 모델에서 도출되는 정책의제는 다음과 같다. 우선 공급 측면에서 아동, 청년, 성인, 노인이라는 생애주기별 사회정책이 도출될 수 있다. 일·가정 양립이라는 관점에서 여성이 별도로 논의될 필요가 있다. 노인의 관점에서는 연금과 의료 등의 문제가 중요하다. 성인의 경우 평생학습이 중요한 이슈가 될 것이다. 수요 측면에서 일자리 개선 정책으로는 최저임금과 노동시간이 중요한 정책의제가 되어야 한다. 일터를 자율과 재량의 민주적 공간으로 바꾸는 일터 혁신 역시 무엇보다 중요한 사회정책의제이다. 이때 일터는 공공부문과 민간부문을 모두 포괄한다.

## IV. 나가며

한국적 맥락에서 소득보장 정책과 사회투자 정책 중 어느 것을 보다 강조해야 할까? 장기적으로는 소득보장 정책과 사회투자 정책이 상호 보완적 관계를 가진다는 것을 유럽의 경험을 통해 확인할 수 있지만, 사회정책 역시 주어진 예산의 최적 사용이라는 철의 법칙을 벗어나서 논하기는 어렵기 때문에 이러한 질문에 대한 진지한 고민이 필요하다. 서구 선진국들의 복지국가 역사를 보면, 구위험에 대응한 소득 보장 정책에서 신위험에 대응하는 사회투자 정책으로의 이행이 강조되고 있다. 그러나 사회문제에서 구위험과 신위험이 중첩되어 있는 한국적 맥락에서 인적자본 투자만을 강조하기는 어렵다. 한국의 경우 소득보장과 관련한 복지제도 자체가 매우 취약하기 때문에 서구 선진국들이 고민한 오래된 복지국가에서 새로운 복지국가로의 전환에 한정하여 사회정책을 논할 수는 없다. 많은 불평등 연구에 따르면, 결과의 평등은 그 자체로 기회의 평등을 보장하는 강력한 정책적 수단이 되기도 한다. 이는 분배의 공평함이 성장 엔진이 될 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

그렇다고 해서 한국적 사회정책이 일반적인 소득보장 정책으로만 해석되는 것 역시 곤란하다. 아동과 청년에 대한 사회정책은 초기 인적자본 투자의 수익성 관점에서 사회투자적 요소를 강조할 필요가 있으며, 성인에 대한 사회정책인 평생학습에서 역시 사회투자자를 강조해야 한다. 또 전 세계적인 파고로 밀려오는 4차 산업 혁명 시대에 사회투자 정책의 중요성은 보다 강조된다. 경

제활동의 전 지구적 통합과 빠른 기술 변화 주기는 그 어느 때보다 국민경제 차원에서 인적자본 강화를 정책적으로 요구하고 있기 때문이다. 한편, 경제적 성과뿐만 아니라 인간 삶의 질이라는 차원에서도 사회투자 정책은 보다 적극적으로 추진되어야 한다는 오래된 교훈이 있기도 하다. 노벨상 수상자인 아마티아 센은 개인의 역량 개발은 그 개인을 보다 자유롭게 해 주는 수단이자 목적이 된다고 하였다. 역량의 개발은 경제적 성과를 획득하기 위한 수단일 뿐만 아니라, 공동체와 사회에서 자존감과 자긍심 높은 시민으로 살아가기 위해서도 중요하기 때문이다.

이와 더불어 한국적 사회정책 모델은 일터에 대해 보다 강조할 필요가 있다. 한국적 맥락의 사회정책에서 소득보장 정책과 사회투자 정책 중 어느 것을 보다 강조해야 하는지가 중요한 것 이상으로 노동시장에 대한 고려는 매우 중요하다. 사회정책의 맥락에서 노동시장 문제의 핵심은 기업, 즉 일터의 문제이다. 이는 일터의 작업방식이 얼마나 고스킬을 요구하는지, 그래서 일자리의 질이 어떠한지와 직결된다. 일자리의 질은 기업 내부와 외부의 요인에 모두 영향을 받기 때문에 최저임금 및 노동시간 등 노동시장 정책과 일터에서 자율과 재량을 확대하는 일터 혁신 정책에 대한 논의를 모두 촉발시킨다.

한국적 사회정책 모델에서 강조하는 일자리 개선 정책은 소득보장 정책 및 사회투자 정책과 상보성을 가질 뿐만 아니라, 그 자체로 국민의 행복을 창출하는 것임을 다시 한번 강조한다. 대다수의 성인들은 자신의 시간 대부분을 일터에서 보낸다. 그 일터에서 행복하지 않다면, 궁극적으로는 국민을 행복하게 한다는 사회정책의 목표는 제대로 달성될 수 없다. 앞서 일터에서의 직무 만족률을 국제비교한 것에 따르면, 한국은 OECD 국가들 중 꼴찌이다. 일터에서 활용하는 스킬 수준을 국제비교 한 것 역시 한국은 꼴찌이다. 한국의 저스킬 일터를 개선할 때 일자리의 질이 제고되며, 더 나아가 행복한 일터가 될 수 있는 것이다. 개인의 인적자본 강화에 초점을 두는 사회투자 정책도 양질의 고스킬 일자리가 부족하다면 소기의 정책성과를 달성하기 어렵다.

본 연구에서 본격적으로 다루지는 않았지만, 한국적 사회정책 모델은 경제정책, 특히 공정거래 정책과 산업정책을 경제 민주화 관점에서 함께 고려하여야 한다. 한국의 상황에서는 하청 중 소기업의 일자리 특성과 스킬 활용이 원·하청 관계에 영향을 크게 받기 때문이다. 이는 사회정책을 주관하는 컨트롤 타워가 경제정책의 컨트롤 타워와 긴장과 협력의 관계를 유지하여야 함을 의미하는 것이기도 하다. 이를 위해서는 우선 사회정책을 주관하는 컨트롤 타워가 제대로 기능하도록

록 하는 것이 중요하다. 그리고 사회문제를 해결하기 위해서는 다양한 사회정책을 함께 고민하고 집행하여야 한다. 이를 위해 사회정책 의제의 발굴 과정에서부터 실행 과정까지 범부처 간 협력과 조정의 문제가 무엇보다 중요하다. 이는 단지 정부 정책의 사각지대를 해소한다거나 정책 실행의 과정에서 중복을 제거하여 효율성을 제고한다는 차원을 넘어서는 것이다. 현재 사회관계 장관회의 등이 작동하고 있지만 이것으로는 부족하고, 보다 근본적으로는 개별 부처들에서 수행되고 있는 여러 사회정책을 하나의 컨트롤 타워에서 책임감 있게 협력을 유도하고 조정해 나가는 것이 무엇보다 중요하다. 추후 관련한 연구가 집중적으로 이루어져야 할 것이다.

KRIVET

### 참고문헌

- 고용노동부(2015). 일·가정 양립 실태조사.
- 반가운·김봄이·나동만·양정승(2014). 「기업의 지식과 좋은 일자리」. 한국직업능력개발원.
- 반가운·김봄이·박동진(2017). 「한국의 스킬과 노동시장 성과: 국제비교 분석을 중심으로」. 한국직업 능력개발원.
- ActivAge(2005). Final Report of the ActivAge Project. Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe, URL: [https://cordis.europa.eu/project/rcn/67095\\_en.html](https://cordis.europa.eu/project/rcn/67095_en.html) (Access 2018.02.05.).
- Esping-Andersen, G.(2002). Why we need a new welfare state. OUP Oxford.
- Hemerijck, A.(2013). Changing welfare states. Oxford University Press.
- OECD(1998). Maintaining Prosperity in an Ageing Society. OECD, Paris.
- OECD(2012). Survey of Adult Skills(PIAAC) 원자료, <http://www.oecd.org/skills/piaac/publicdataandanalysis/#d.en.408927>, 다운로드: 2015. 2. 1.
- Perkins, D., Smyth, P., & Nelms, L.(2004). Beyond neo-liberalism: the social investment state?. Brotherhood of St. Laurence.
- Taylor-Gooby, P.(Ed.)(2004). New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state. Oxford University Press.

사람이 희망입니다.

## 사회투자전략과 영·유아 복지

최혜진 복지국가연구센터 전임연구원

### I. 문제 제기

최근까지 서구 복지국가들은 사회투자전략을 중심으로 복지국가의 변화를 모색하고 있으며, 이러한 사회투자전략과 관련해서 가장 주목받고 있는 대상은 영·유아라고 할 수 있다. 영·유아에 대한 투자효과는 인적자본 투자정책의 후생경제학 모형을 다룬 연구들을 통해서 지지되어 왔다(Heckman, 2000, 2008; Kautz, Heckman, Diris, ter Weel, & Borghans, 2014). 헤크만은 특정한 연령대에 동일한 규모의 투자가 이루어질 때, 영·유아 시기에서 가장 높은 투자 대비 효과율을 얻을 수 있다고 제시한 바 있다. 즉 4~5세 이전에서 투자 대비 효과율이 월등하게 높고, 연령이 증가할수록 투자 대비 효과율이 급격하게 떨어짐을 제시한 바 있으며, 이는 아동에 대한 조기 개입 프로그램을 지지하는 증거로 논의되어 왔다. 또 투자 대비 효율성에서 저소득층 영·유아에 대한 개입의 중요성을 역동적 상보성이라는 개념을 통해 강조하였는데(Heckman & Corbin, 2016), 저소득층 영·유아에 대한 현재의 투자가 미래에 필요한 다양한 기술기반을 향상시켜 더 높은 효과를 기대할 수 있다고 주장하였다.

이러한 논의는 일정 부분 취약아동에 대한 선별적 프로그램에 대한 옹호논리로 활용되기도 하지만, 이를 반드시 보편적 프로그램과 경쟁적이거나 상충적 프레임으로 접근되지는 않는다. 대부분의 서구 복지국가의 경우, 대체로 취약성이 높은 위기가정 혹은 빈곤가정의 아동에 대해서는 선별적 지원제도를 전제로 보편적 서비스가 발달하고 있기 때문이다. 예컨대, 영국은 요보호 아동에 대한 보호 프로그램에 이어 빈곤 영·유아 및 아동에 대한 조기 개입 프로그램을 확대하였고, 최

근에는 제한된 수준이지만 주 15시간 내에서 5세 미만 영·유아에 대한 보편적 보육 서비스를 제공하고 있다. 독일과 프랑스의 경우에도, 요보호 아동과 빈곤아동에 대한 정책적 지원은 상당히 높은 수준으로 이루어지고 있지만, 여전히 3세 미만 영·유아에 대한 공적 보육 프로그램은 상당히 제한된 수준에 머무르고 있다. 스웨덴과 같은 사민주의 국가들 역시 빈곤 영·유아 및 아동에 대한 두터운 지원이 보편적인 공적 보육 프로그램과 함께 제공되고 있다.

하지만 우리나라에서의 영·유아 돌봄은 서구와 다소 차이가 있다. 우리나라 영·유아 복지의 발달 과정은 서구 복지국가와 큰 틀에서 유사성이 인정되지만, 구체적인 발달양상에서는 상당한 차이가 있기 때문이다. 먼저, 우리나라의 보육 서비스 역시 큰 틀에서는 서구 복지국가와 마찬가지로 저소득층을 중심으로 한 프로그램에서 일반 영·유아로 정부의 책임이 확대된 양상을 보인다. 2000년대 이전까지는 대체로 요보호 아동에 초점을 두고 발달해왔다. 1961년에 「아동복지법」이 제정되면서 영·유아를 포함한 요보호 아동에 대한 국가책임의 원칙이 법제화되었고, 1983년 「아동복지법」이 입법되면서 국가 책임이 보다 체계화되었다. 하지만 이 시기까지 정부의 개입은 극도로 협약한 수준이었는데, 주로 고아원 운영과 같이 시설 내 보호에 초점을 두고 있었다. 이후 1991년 「영·유아보육법」이 제정된 다음에야 저소득층 가정을 중심으로 근로나 질병으로 인해 아동을 양육하기 어려운 가정에 한해 공적 보육 서비스를 제공하기 시작하였다. 우리나라 영·유아 복지체계에서 근본적인 변화가 나타난 것은 2004년 이후이다. 2009년에 무상보육이 제도화되면서 모든 아동의 성장과 발달에 대한 국가책임이 확립되었고, 관련 예산과 인력이 급증하는 등 우리나라 영·유아 복지의 새로운 전기가 마련되었다고 할 수 있다.

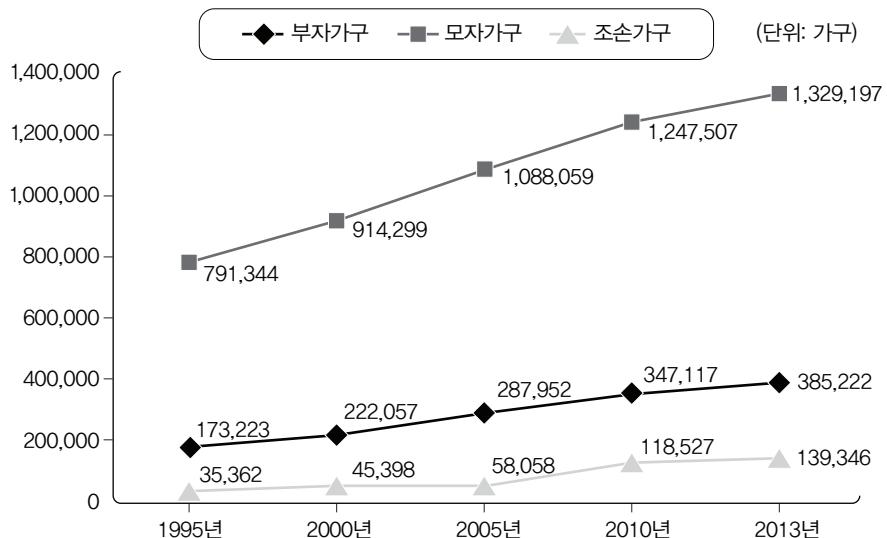
하지만 우리나라의 경우, 최근 보편적 보육 서비스의 급격한 발전에도 불구하고 여전히 지역 사회 내 특수한 욕구를 가진 영·유아와 위기가정에 대한 개입은 상당히 제한적이라고 할 수 있다. 전통적인 가족제도가 해체되면서 핵가족의 증가, 다양한 가족구조의 출현, 사회양극화와 위기 가정의 증가 등으로 인해 전문적 서비스에 대한 욕구는 확대되고 있지만, 실질적으로 지역 내에서 복합적 욕구를 가지고 있는 영·유아의 복지욕구를 충족시킬 수 있는 서비스 기반은 미발달되어 있기 때문이다. 요컨대, 우리나라의 경우 위기가정 및 저소득층을 대상으로 한 영·유아 복지는 상대적으로 미흡하게 발달한 상태에서 보편적 보육 프로그램이 광범위하게 확대되었다고 할 수 있다. 이에 이 글에서는 현재 우리나라의 영·유아 초기 개입 프로그램의 현황과 한계점을 분석함으로써 지금까지 제도체계로 적절히 대응되지 못했던 사각지대와 정책 대안을 제시하고자 한다.

### Ⅱ. 새로운 사회적 위험으로서 가족구조의 변화

가족구조의 변화는 현대사회의 특징적 양상 중 하나라고 할 수 있다. 대부분의 국가에서 가족 규모는 축소되고, 남성 부양자 모델에서 양성 부양자 모델로 전환하는 등의 변화가 나타나고 있으며, OECD 기준 평균 혼외출산 비율이 40% 수준을 나타내는 등 비전형 가족 역시 증가하고 있다. 우리나라는 여전히 문화적 요인으로 인해 혼외출산은 2% 이하 수준이지만, 최근 우리나라에서도 조손가구, 한부모가구 등 비전형 가족이 빠르게 증가하고 있는 추세이다.

아래 [그림 1]에서 제시되는 바와 같이 조손가족은 2005년 58천 가구에서 2013년 13만 9,000 가구 수준으로 증가하였고, 한부모가구의 수는 2005년 137만 가구에서 2010년 159만 4,000 가구, 2014년 174만 9,000 가구로 증가하였다. 조손가구의 형성원인은 ‘손자녀의 부모 이혼이나 재혼’ 53.2%, ‘가출이나 실종’ 14.7%, ‘실직과 파산’ 7.6% 등 대부분 사회경제적인 위기로 인한 가정 해체에 기인하는 것으로 제시되고 있다. 또 전체 가구에서 한부모가구가 차지하는 비율은 2005년 8.2%에서 2010년 9.2%, 2014년 9.4%로 증가하였으며, 한부모가구는 과거에는 ‘사별’이 주요 원인이었으나 현재는 ‘이혼’과 ‘미혼’의 비율이 점차 증가하는 추세이다. 이 중 모자가구는 1995년 79 만 1,000가구에서 2000년 91만 4,000가구, 그리고 2013년 132만 9,000가구로 증가하였다. 부자 가구는 1995년 17만 3,000가구에서 2000년 22만 2,000가구로 증가했다가 2013년 38만 5,000 가구로 증가하였다.

그림 1. 가구유형별 증가 추이



출처: 보건복지부(2014).

또 이러한 비전형적 가정들은 사회경제적 지위에서 취약한 상황에 처해 있는 것으로 제시되고 있다. 양부모가구의 경우 빈곤율이 3.9%로 나타났지만, 한부모·조손 가구의 경우에는 46.6%로 나타나 양부모가구보다 12배가량 높은 수준으로 빈곤을 경험하는 것으로 보고되었다. 또 한부모·조손 가족의 비율은 일반가구보다 빈곤가구에서 더 높은 것으로 나타났으며, 주 양육자의 유배우 비율도 빈곤가구에서 현저히 낮게 나타났다. 특히 여성 한부모가정의 경우, 파트타임 고용이나 안정성이 낮은 직업에 종사함으로써 빈곤에 빠질 가능성이 증가하며, 이러한 가정에 속한 아동들은 보다 높은 빈곤의 위험성에 노출된다.

헤크만의 관점에서 이러한 비전형 가정의 아동들은 질 높은 보육 서비스를 통해 가장 높은 투자효과성을 가질 수 있는 대상이라고 할 수 있다. 빈곤아동 혹은 위기가정의 아동들은 일반아동에 비해 낮은 교육 성취도, 고용, 임금, 건강 및 삶의 질을 경험하며, 이러한 차이는 시간이 지날수록 확대된다고 제시되어 왔다(Chetty, Hendren, and Katz, 2016). 이러한 양상은 현재의 지식기반 경제구조에서는 더욱 심화된다고 알려져 있는데, 지식기반 경제구조에 적응할 수 있는 기술을 습

## 이슈 분석

득하지 못한 가정의 경우, 빈곤으로 추락할 가능성이 높아지고, 이는 다시 아동의 생애 초반기에 불리한 조건으로 작용하기 때문이다. 영국에서는 이러한 빈곤의 악순환을 끊는 것을 국정과제로 제시하며, 범부처 목표 중 하나로 아동빈곤 철폐를 제시한 바 있다. 우리나라에서도 ‘아동·청소년의 안전하고 건강한 성장 지원’이 국정과제로 채택된 바 있으며, ‘국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장’, ‘미래세대 투자를 통한 저출산 극복’ 등도 아동에 대한 지원을 담고 있다. 이에 다음 단락에서는 현재 영·유아 돌봄 지원 프로그램을 중심으로 빈곤 및 비전형 가구 혹은 위기가정의 아동에 대한 정책적 대처 수준을 평가해 본다.

### III. 우리나라의 영·유아 및 아동 지원 프로그램

아래 〈표 1〉은 현존하는 영·유아 및 아동복지 프로그램을 제시하고 있는데, 선별적 조기 개입 프로그램은 영·유아와 아동을 포괄하고 있는 드림스타트 사업이 유일하며, 보편적 프로그램으로서 보육료 지원사업이 있다. 이 외에도 학대아동에 대한 프로그램으로서 아동보호 전문기관 등이 있는데, 이 글에서는 돌봄기능에 초점을 두고 학대아동 보호프로그램, 드림스타트, 보육료 지원사업에 대해 개관하도록 한다.

표 1. 우리나라의 영·유아 및 아동 복지 프로그램

(단위: %)

	돌봄 지원		소득 지원			
	선별	보편	선별	보편		
영·유아기 (만5세 이하)	드림스타트 사업	보육료 지원 & 양육수당, 누리과정	국민기초생활보장제도, 한부모가족 지원, 세제 지원 (새아기장려금), 아동발달 지원 계좌(CDA)	아동수당(예정)		
아동기		초등돌봄교실, 지역아동센터, 방과 후 아카데미				
	예산 지출	지원내역				
보육 서비스	46,085억 원	종일반(0~2세, 30만~40만 원), 맞춤반(25만~34만 원)				

〈표 계속〉

양육수당	18,354억 원	0세(20만 원), 2~5세 (10만 원)
누리 과정	39,409억 원	누리 과정(3~5세, 22만 원)
고용보험 모성보호*	9,297억 원	산전후 휴가 (max, 최대 135만 원)
	11조 2,000억 원	육아휴직(50만~100만 원)
조세비용*	2조 400억 원	자녀장려금 (새아기장려금, 연소득 4천만 원 이하, 최대 50만 원)
아동수당(2018년 시행 예정)		소득분위 90% 12세 미만 아동(월 10만 원)

주: 예산기준은 2017년 기준이며, \* 표시는 2016년 자료임.

출처: 사회보장위원회(2017), 최영(2018).

## 1. 한부모가정, 빈곤가정, 학대아동 지원 제도

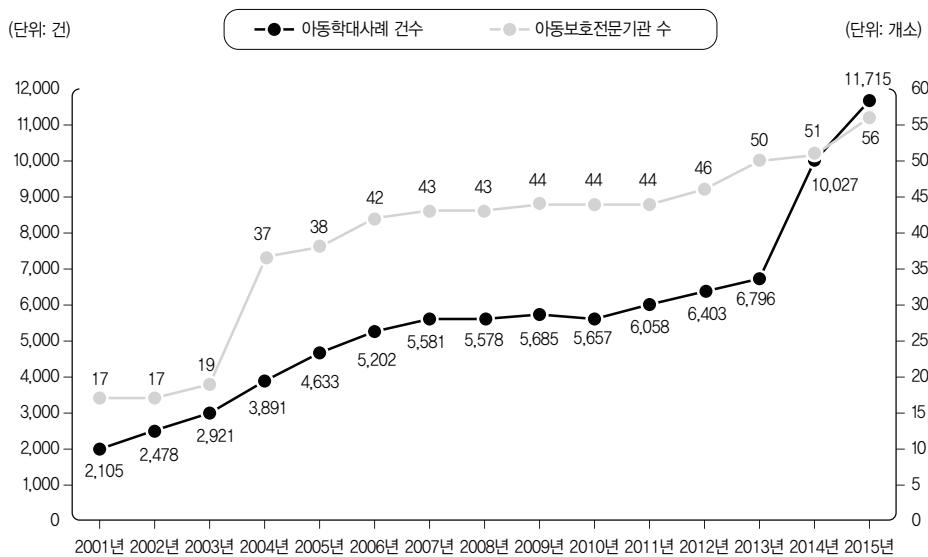
우리나라에서는 취약계층을 위한 프로그램이 주로 요보호아동에 대한 프로그램 위주로 운영되었으며, 인적 자본에 대한 투자라기보다는 시설보호아동, 소년소녀가장아동, 입양아동 등 가족에 의한 돌봄이 이루어지기 어려운 대상에 대해서만 제한적으로 적용되어 왔다. 한부모가족 복지 시설이 제공되는데 모자보호시설 42개소(연중 입소자 수 568명), 부자보호시설 2개(540세대) 등이 운영되고 있다(e-나라지표 2018). 또 여성가족부는 미혼모·부 지원 거점기관으로서 건강가정 지원센터에서 미혼모·부를 위해 정보를 제공하고 있다. 아동보호시설은 2016년 기준 전국 281개소에서 14,001명의 아동을 보호하고 있다(보건복지부 2017). 시설아동과 수급아동의 소득 지원을 위해 2007년에 도입된 아동발달계좌사업은 저축, 후원 등을 통해 월 3만 원 한도 내에서 동일 금액을 1:1 매칭 적립하여 만 18세 이후 사용할 수 있도록 하고 있으며, 2017년부터 월 4만 원으로 매칭 지원금을 확대 운영하고 있다.

지역사회 내 위기가정에 대한 지원제도는 대체로 소득보조에 집중되어 있다. 저소득 한부모가족의 아동 양육비·교육비 지원 대상을 지속적으로 확대하여 중위소득 52% 이하 가정에 아동양육비 월 12만 원을 지원하고 있으며, 한부모가족 고등학생 자녀 입학금과 수업료를 지원하고 있다. 청소년 한부모가족의 경우 중위소득 60%를 적용하여 월 17만 원을 지원한다(여성가족부 2017). 한부모가족 지원 예산의 대부분은 자녀양육이나 교육비에 지출되고 있으나, 이들에게 고용 촉진, 고용 지원 연계 등을 통한 자립역량 개발 지원정책은 매우 미흡한 수준이다. 아동학대 관련 서비

## 이슈 분석

스는 아동보호 전문기관 운영, 학대피해아동 보호그룹 홈 지원, 민간 아동기관과의 연계(세이브더칠드런 등) 프로그램이 운영되고 있다. 또 경찰서, 학대피해아동전용쉼터, 가정위탁지원센터, 아동복지시설, 드림스타트센터, 성폭력상담지원센터 등도 유관기관으로 들어와 있는 다부처 관련 영역 중 하나이다. 이 중 최근 특례법 시행으로 의무신고자의 증가에 따른 현장조사 업무가 늘어나고, 관리해야 하는 피해아동 수가 증가하고 있다. 이 중 아동보호전문기관은 아동학대 신고 접수, 현장조사 및 응급보호, 피해아동 및 아동학대 행위자를 위한 상담 및 교육, 아동학대 예방교육 및 홍보, 피해아동 가정의 사후관리 등 아동학대 관련 사업 및 서비스를 제공하는 인프라로 기능하고 있다.

그림 2. 아동보호 전문기관 운영 현황



출처: 보건복지부, 아동보호전문기관(2016).

### 2. 보육 서비스

1992년 「영·유아보육법」이 제정된 이후 정부에서 소득계층별로 차등의 보육 서비스를 지원한 바 있으며, 2004년 이후부터 영·유아 지원정책이 국정과제의 하나로 채택되면서 지속적으로 사업규모가 확대되어 왔다. 우리나라의 영·유아 복지 프로그램은 2007년을 기점으로 크게 증가하였는데, 초저출산 상황에 대한 정책적 대응으로서 양육가구의 부담을 덜어 주는 데 초점이 있었다. 2006년 민간보육시설 이용 영아에 대한 기본보조금이 도입되고, 저소득층 가구의 양육부담을 줄이기 위해 아이돌보미 바우처를 도입하여 2007년부터 운영하고 있다. 2009년 영아기본보조금을 차등보육료에 통합되어 보육료 바우처 제도로 시행되었다. 2011년에는 보육료 지원 대상이 소득하위 50%에서 70%로 확대되었으며, 보육시설을 이용하지 않는 영·유아에 한해 양육수당이 지급되고 있다. 2013년에는 만 0~5세 보육료 지원이 전 계층으로 확대되었고, 또 2013년부터 3~5세 유아에 대해서는 ‘유치원 교육과정’과 ‘어린이집 표준보육과정’을 통합한 교육·보육 과정으로서 누리 과정을 지원하고 있다.

최근까지 우리나라에서는 영·유아기부터 체계적으로 이루어지는 공적 교육 시스템에 대한 투자를 확대해 왔고, 초등학교 및 중학교에서 방과 후 학교를 실시함으로써 아동의 학습역량을 지원하는 교육제도와 학습 프로그램을 지원해 왔다. 현 정부에서도 2018년부터 0~5세 아동수당 월 10만 원 지급, 2017년부터 15세 이하 아동 입원진료비 본인부담률을 5%로 인하, 국민기초생활보장제도에서 맞춤형 급여 실시 등 아동양육에서 가구부담을 줄이기 위한 일련의 정책적 노력을 전개하고 있다. 이 외에 선별적 소득 지원 프로그램으로 2011년에 도입된 새아기지원금이 있다. 자녀장려금(새아기지원금)은 만 18세 미만 자녀를 둔, 연간 총소득 4,000만 원 미만인 가구에 자녀 1인당 최대 50만 원의 자녀양육비를 지원하고 있다.

### 3. 드림스타트(조기 개입 프로그램)

우리나라의 조기 개입 프로그램은 2007년에 도입된 드림스타트(당시 희망스타트)가 있다. 드림스타트 사업은 최초의 사전예방적 조기 개입 프로그램으로서 의미를 가진다. 기존의 소극적이

## 이슈 분석

고 사후관리적인 기본생활 보장 성격에서 벗어나 빈곤아동이 처한 사회경제적 취약성에 선제적으로 대응하기 위한 사회투자적 전략의 일환으로 시행되었다. 드림스타트 사업은 기초생활수급 가정 및 차상위층 가정에 속하는 임산부와 12세 미만의 아동을 대상으로 복지와 보육 및 교육, 건강의 기회를 제공하기 위한 통합적인 맞춤형 서비스 사업을 지향한다. 2017년 기준 229개 시·군·구 지역에서 운영되고 있으며, 예산은 2017년 기준 668억 원이 소요되고 있다. 드림스타트 사업은 시·군·구별 빈곤가구 밀집지역에 거주하는 사업지역마다 평균적으로 1~2개의 동을 지원하고 있으며, 1개 지역에서 300명 이내를 지원하고 있다.

이 사업은 보건복지부에서 총괄하고 있으며, 지방자치단체가 드림스타트센터를 만들어 3~4인 정도의 전담 공무원과 3~4인 정도의 민간수행 인력을 고용하여 총 6~7인 정도의 인력이 사업을 수행하고 있다. 센터 운영예산 3억 원은 전액 국고보조로 편성하고 있으며, 전국 시·군·구 확대가 완료된 2016년 기준으로 공무원 642명, 아동통합사례관리사 991명 총 1,633명이 드림스타트 업무를 수행하고 있다. 공무원은 최소기준인 3인을 배치했을 때의 총원인 687명에 못 미치고 있으며, 아동통합사례관리사는 최소기준 4인 배치보다 많은 인원이 활동하고 있다(드림스타트 사업보고서 2016). 팀장을 포함하여 최소 3인의 공무원이 배치된다는 점에서 아동복지 서비스를 담당하는 공적 서비스 전달체계라는 성격을 가진다. 하지만 실제 사업 수행은 민간 전문인력인 아동통합사례관리사를 통해 이루어지며, 사례관리사는 보건, 복지, 보육(교육) 분야별로 채용되어 사례관리 아동 수에 따라 최대 7명까지 배치된다. 이 외에 별도의 중앙사업지원단이 사업의 전체적인 기획, 지원교육, 사업홍보, 사업평가 등을 위탁받아 수행하고 있다. 드림스타트는 보건, 복지, 교육 등 통합서비스를 지향하며, 이를 위해 지역사회 자원과의 연계전략을 채택하고 있다. 구체적인 서비스 내용은 다음 표와 같다.

표 2. 드림스타트 사업의 주요 서비스 내용

분야별	서비스 내용
신체/건강	건강검진 및 예방, 성장발달 스크리닝, 구강교육, 심리검사, 정신건강, 산전산후관리, 영양교육 등
인지/언어	기초학습, 영·유아 가정방문교육 중재, 경제교육, 인터넷 중독 예방, 소방 및 안전교육, 독서 지도 등
정서/행동	사회성 발달 프로그램, 아동권리교육, 학대·성폭력 예방, 다문화 관련 교육, 진로지도, 멘토링 프로그램 등
가족 지원	부모교육, 가족 상담 및 치료, 가족애착 증진 프로그램 등

출처: 보건복지부(2017).

## IV. 미국과 영국의 영·유아 돌봄 지원 프로그램

### 1. 미국의 헤드스타트(Head Start)와 서스스바이6(Success by 6)

헤드스타트는 1965년에 시작된 미국 보건사회서비스부(Department of Health and Human Services)의 프로그램으로, 저소득층 자녀(유아)들을 위한 교육, 의료, 영양, 부모 참여를 포함한 통합 조기 개입 프로그램을 말한다. 헤드스타트는 가족과 아동 모두를 개입의 범주에 포함하고 있는데, 가족 간의 관계 증진, 아동의 신체적·정서적 웰빙 및 인지적 능력 향상을 위한 환경 마련에 초점을 두고 있다(Vinovskis, 2005).

헤드스타트 프로그램의 주요 목표는 저소득 가정 아동의 사회성, 학습능력, 건강 및 영양 수준을 개선하여 일반가정 아동과 동일선상에서 출발할 수 있도록 지원하는 것이다. 따라서 저소득 가정의 아동에게 인지 및 언어 발달 서비스, 보건의료, 치과, 정신보건 서비스, 영양, 사회 서비스를 제공해 주고 있다. 이를 통해 사회적으로 혜택받지 못한 계층의 아동에게 조기에 풍부한 교육경험을 제공해 주고, 모든 아동이 자신의 환경적 요인과 상관없이 균등한 교육기회를 보장받으며, 교육을 통해 빈부격차를 최소화하고 빈곤의 세대세습을 막는 데 그 목적이 있다. 현재 헤드스타트는 100만 명이 넘는 아동과 그들의 부모를 대상으로 서비스를 제공하고 있으며, 초기에 3~5세 아동을 대상으로 하던 프로그램에서 건강한 가정과 영·유아 아동의 발달을 목적으로 출생 직후부터 개입을 시작하는 조기 헤드스타트, 가족이 지역사회 내에서 정체성과 연계성을 높이도록 돋는 가족자조모임(Family and Community Partnerships), 이민자 가구나 계절노동자를 대상으로 하는 서비스, 원주민 대사 서비스 등 다양한 서비스로 확장하여 운영하고 있다<sup>1)</sup>.

헤드스타트 프로그램은 저소득층을 대상으로 하는데, 연방빈곤선 100% 이하 가구여야 하며, 연방 소득 지원 프로그램인 Temporary Assistance to Needy Families의 수급자 역시 수급이 가능하다. 하지만 총 등록인원의 10%에 한해 이 기준보다 높은 소득을 가진 가구의 이용을 허용함으로써 특수한 상황이나 긴급한 상황에 대응할 수 있도록 하고 있다. 또 장애아동의 참여를 촉진

1) <https://www.acf.hhs.gov/ohs>

하기 위해 전체 등록아동의 10%는 장애아동에게 할당하고 있으며, 이는 프로그램의 운영에서 필수요구조건이 되고 있다. 이 프로그램은 연방 프로그램이지만, 연방비(국비)와 지방비의 매칭으로 운영되는데, 지방정부는 반드시 20% 수준을 매칭하도록 요구하고 있다. 헤드스타트의 교사는 반드시 4년제 대학 이상 졸업생이어야 하며, 6개월 이상의 보육교사 프로그램을 이수해야 한다 (Glod, 2007).

반면, 서섹스바이6(Success by 6; SB6)는 미국 United Way의 초기 개입 프로그램으로, 6세 이전의 아동에 대한 개입을 목적으로 한다. 이 프로그램은 헤드스타트 프로그램의 보완재로서 적용되며, 통합적 프로그램을 지향하는 헤드스타트 프로그램과 달리 연계(collaboration)를 통한 개입효과의 증진에 초점을 둔다. SB6는 지역기반 프로그램으로서, 지역마다 프로그램이 구성되고 집행되는 양상은 차이가 있다. 각 지역의 United Way는 지역사회에서 이 프로그램의 조정자(coordinator)로서 활동하며, 영·유아에 대한 협업구조의 촉진자(catalyst)로서 활동한다. United Way는 전략적 기획, 집행, 결과 측정의 과정을 관리한다. SB6의 재정은 다양한 경로를 통해 수집되는데, 정부와 기업의 기부·모금 활동을 통해서 충당된다<sup>2)</sup>.

## 2. 영국의 슈어스타트(Sure Start)

슈어스타트는 영국 교육·기술부(Department for Education and Skills)와 노동·연금부(Department for Work and Pensions)가 관장하며, 실제 집행은 지방정부에서 담당한다. 이 프로그램은 1998년에 시작되었는데, 신노동당의 사회 아젠다 중 하나로 아동빈곤 감소를 위해 범부처 차원에서 마련한 장기적 전략의 프로그램이라고 할 수 있다(Clarke, 2006). 슈어스타트 역시 헤드스타트와 마찬가지로 가족과 아동 모두를 개입의 범주에 포함하고 있으며(two generational), 다양한 차원의 지원을 지역기반으로 제공하는 것을 목적으로 한다(Glass 1999).

슈어스타트 프로그램은 헤드스타트 프로그램과 마찬가지로 빈곤으로 인한 불평등한 출발선의 문제를 해결하고, 이들이 빈곤층으로 전락하지 않도록 하는 예방적 성격을 가지고 있다. 처음에

2) [www.org/our-work/success-by-6/](http://www.org/our-work/success-by-6/)

는 프로그램으로 시작하였으나, 2003년 이후 슈어스타트 센터가 전국에 세워졌다. 슈어스타트 프로그램은 가정방문, 가족과 부모 지원, 양질의 학습·놀이·보육 지원, 보건의료 서비스 연계 등을 골조로 사업이 시행되었다. 2003년 센터 건립 이후, 이러한 활동에 대한 원스톱의 통합적 서비스가 보다 체계화되고 조직화된다. 슈어스타트 프로그램의 예산은 중앙정부와 지방정부가 함께 담당하고 있다. 슈어스타트 센터는 지역사회 협력체나 부모포럼 등과 연계되어 있으며, 지역 내의 아동과 가족에게 필요한 서비스는 연계를 통해서 조달한다. 심리상담가, 보건소, 물리치료사, 사회복지사 등 다양한 프로그램의 주체들이 슈어스타트에 파견되어 근무하면서 연계업무를 관장한다(Bate & Foster, 2017).

슈어스타트 프로그램은 여러 가지 측면에서 헤드스타트와 유사하지만, 수급권에서는 명확한 차이를 보인다. 헤드스타트의 경우 수급권을 소득기준으로 명시한 데 비해, 슈어스타트는 낙인 방지를 위해 이 같은 소득계층을 중심으로 한 표적화를 지양한다. 대신 지역기반 접근으로 빈곤가구가 집중된 곳에 슈어스타트 센터를 설치하고, 지역사회로의 아웃리치를 통해 대상자를 모집하는 방식을택하고 있다. 2016년 정부는 모든 아동센터가 가족허브(family hub)로서 역할을 해야 하며, 이를 통해 다양한 공적 그리고 자원 분야에서의 지원이 모일 수 있도록 해야 한다고 제시하고 있다. 슈어스타트는 이미 이러한 목적에 부합하는 제도적 체제를 가지고 있기 때문에 이러한 방향 하에서 보다 발전적 역할을 할 것으로 기대되고 있다(APPG, 2016).

## V. 우리나라 영·유아 돌봄 프로그램의 한계점

### 1. 보편적 보육 서비스와 매튜효과

보편적 보육 서비스는 현재 우리나라에 가장 핵심적으로 발달한 사회 서비스 영역이라고 할 수 있다. 보육 서비스는 양질의 노동력 등 투자의 효율성을 극대화할 수 있는 외적환경을 마련해 준다는 점에서 긍정적 외부효과를 유발할 것으로 기대되는 한편, 여성의 경제활동과 육아를 병행하도록 지원하는 보편적 사회복지 서비스는 여성의 경제활동 참여율을 증가시킬 것으로 기대되고 있기 때문이다. 하지만 다른 한편으로 앞서 Hemerijck(2013)이 제시한 바와 같이, 이러한 보편적 프로그램은 저소득층이나 빈곤가정의 접근성을 보장하지 못할 수 있는 가능성이 존재한다.

Hemerijck이 언급한 매튜효과가 보편적 보육 서비스 체계를 가지고 있는 우리나라에도 적용될까? 이에 대해서는 보다 심도 있는 연구가 시행되어야 할 것이나, 다음의 자료에서 일정 부분 그러한 경향이 나타남을 확인할 수 있다. 중위소득 100%를 기준으로 볼 때, 중위소득 50% 미만의 빈곤가구와 중위소득 가구의 서비스 이용률은 약 7% 정도 차이가 난다. 또 50% 이상~100% 이하의 가구와 중위소득 150% 이상의 가구에서는 가장 낮은 이용률을 보이는데, 이에 대해 소득분위와 조부모 돌봄 양상과 소득분위와의 관계성에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 이용하는 보육 서비스의 종류에서는 빈곤층에서 뚜렷하게 민간 어린이집을 많이 이용하는 경향성이 관찰된다. 즉, 일정 부분 역진성이 논의될 여지가 있다.

**표 3. 미취학 아동가구의 돌봄 형태**

(단위: %)

	국민기초생활보장 제도 수급가구	중위소득 50% 미만	중위소득 50~100%	중위소득 100~150%	중위소득 150% 이상
보육시설, 유치원	70.6	70.6	67.8	77.1	67.4
부모가 돌봄	29.4	29.4	29.9	21.8	23.8

〈표 계속〉

조부모가 돌봄	0	0	2.3	1.1	6.3
친인척 또는 이웃이 돌봄	0	0	0	0	0.7
개인 턱아모나 가정부가 돌봄	0	0	0	0	1.8
국공립 어린이집	0	0	11.3	11.9	11.1
민간 어린이집	75.4	80.5	59.5	53.8	48
직장 보육시설	0	0	0	0.2	2.1
유치원	24.6	19.5	29.2	34.1	38.9

자료: 한국보건사회연구원(2015).

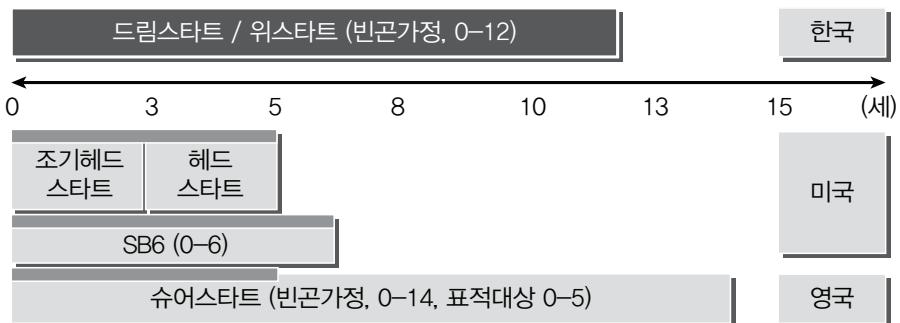
## 2. 선별적 서비스의 낮은 연령표적성

이러한 특성은 보편적 프로그램뿐 아니라 선별적 프로그램에서도 나타난다. 연령을 기준으로 살펴보면, 낮은 연령일수록 프로그램에 대한 참여가 낮다. 드림스타트 사업은 벤치마킹 대상이었던 헤드스타트 사업과 슈어스타트 사업과는 달리 영·유아를 별도의 표적연령대로 설정하고 있지 않으며, 0세에서 12세까지 다양한 연령의 아동을 포함하고 있다. 이러한 연령표적성의 부족은 드림스타트 사업이 의도한 생애주기 초기의 예방적 개입이라는 목적에 비추어 볼 때 주요한 한계점으로 지적되고 있다. 앞서 제시한 바와 같이, 5세 미만의 드림스타트 참여아동은 개입효과가 높음에도 불구하고(전연진 외 2011; 전연진 외 2013), 참여아동의 연령대는 0~5세가 26%, 6~9세가 38%, 10세 이상이 36%로 5세 이하가 가장 낮다.

제다가 통합사례관리 참여아동 역시 10세 이상이 41%, 6~9세가 38%를 차지하는 반면, 0~5세 아동은 21%에 머무르고 있다(이상균, 2017). 연령에 대한 표적성뿐만 아니라 계층적 표적성도 문제가 된다. 드림스타트 프로그램은 사례관리를 기반으로 하고 있지만, 드림스타트 사업에서 5년 이상의 사례관리가 필요한 심각한 위기 개입 및 중점사례관리 대상은 전체 참여인원의 10% 미만으로 제시되고 있다. 즉, 현재 드림스타트 사업은 초기 개입의 효과성이 가장 높은 5세 미만의 아동보다는 학령기 근접 아동과, 취약성이 높은 아동보다는 상대적으로 취약성이 낮은 아동들에게 서비스가 집중되고 있는 것이다.

## 이슈 분석

그림 3. 드림스타트 사업과 타 국내외 프로그램의 표적성 비교



출처: 직접 작성.

### 3. 선별적 서비스의 프로그램상의 한계

프로그램 측면에서도 기존의 프로그램은 실질적으로 빈곤아동, 위기가정에 대한 개입이기보다는 보다 낮은 수준의 위험도에 초점이 맞춰져 있다고 할 수 있다. 이는 서비스 제공체계와도 관련되는데, 서비스를 제공받기 위해서는 서비스 대상자가 직접 드림스타트센터를 방문해야 하기 때문에 비교적 취약성이 낮은 대상자가 사업에 참여할 확률이 높아지게 된다. 빈곤가정 영·유아의 어머니는 단순히 경제적인 궁핍을 경험하는 것 외에 우울증을 경험하는 경우가 많다. 이러한 사람들은 자발적으로 센터에 방문하여 적극적으로 서비스를 이용할 의사를 표출하는 경우가 적고, 조기 개입 프로그램을 통해 자신의 욕구를 충족시키기 어려운 경우가 많다(Cummings and Kouros, 2009). 이러한 측면에서 현재의 센터중심 사업구조는 빈곤/위기 가정을 포괄하는 데 한계를 가진다고 할 수 있다.

또 이러한 프로그램들은 다른 현금 지원 프로그램이나 이들의 역량 강화에 도움이 될 수 있는 다른 프로그램과 유기적으로 연계되어 있지 않다. 예컨대, 역량 강화가 긴밀하게 필요한 빈곤 모자가구의 경우, 정신 및 심리적 지원과 취업 알선 및 고용장려금과 같은 서비스를 결합하여 전달하는 것이 바람직할 것이다. 하지만 선별적 급여 수준은 매우 제한적이며, 제도 간의 연계성도 매우 낮다. 예컨대, 한부모가족지원제도의 경우, 일반가구는 월 12만 원의 급여를 제공하며, 급여 외

에 실질적으로 이들이 겪는 주거문제에 대한 대응체제도 매우 제한적이다. 또 앞서 언급하였듯이, 「한부모가족지원법」체계 내에서 고용지원 연계 등을 통한 자립역량 개발 지원은 거의 이루어지고 있지 않다. 이를 별도의 예산으로 수행하기 어렵다면, 기존의 여성가족부나 노동부에서 수행하는 사업의 체계에서 지원이 가능하도록 연계되어야 할 것이다.

### 4. 인력과 전달체계의 문제

프로그램의 제한성은 인력과 전달체계의 문제와도 연관된다. 보육교사 외 드림스타트 사업 등에서 영·유아와 아동에게 서비스를 제공하는 인력에 대한 직무관리는 더욱 제한적이다. 드림스타트의 경우, 민간 전문인력을 아동통합사례관리사로 채용하여 민간의 전문성을 활용하고, 공무원의 파견근무를 통해 공적 책무성을 담보하고자 하였다. 이는 기존의 민간 위탁방식을 탈피하여 자체가 직접 사업체를 설립하고, 파견공무원과 민간 전문인력을 직접 채용하여 기관을 운영하고자 한 것이다. 물론 공무원이 드림스타트 수행조직의 관리자로 참여하는 점은 드림스타트 사업의 차별성을 분명히 드러내는 것이기는 하지만, 공무원의 참여가 실제 사업의 공공성에 어떠한 방식으로 기여하는지에 대해서는 의문이 제기된다.

먼저, 순환보직체계 내에서 파견 공무원은 업무의 영속성을 확보하기 어려운 경우가 많다. 비록 최소 2년 이상의 근무가 권장되기는 하지만, 실제 2년 근속은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또 담당공무원의 낮은 업무 이해도는 통합사례관리사와의 소통을 저해하여 사업 운영의 걸림돌로 인식되기도 한다(황옥경 외, 2013). 더욱이 공무원의 파견요건 자체가 일부 지역에서는 센터 설치의 걸림돌로 작용하는 경우가 나타나고 있다. 읍·면·동 2개 지역에 사업을 확대하기 위해서는 공무원 6~8명이 필요하기 때문에 현실적으로 이를 충족하기가 쉽지 않기 때문이다. 즉, 지자체 공무원이 부족한 상황에서 팀장 및 팀원 공무원의 파견요건은 센터 설치에 걸림돌로 작용하는 경우가 나타나고 있다(이상균, 2013).

또 민간 전문인력인 아동통합사례관리사의 경우에도, 대부분 2년 이하의 기간제 근로자의 신분으로 일하고 있으며, 낮은 처우와 격무로 인해 매우 높은 이직률을 나타내고 있다. 2011년 기준 드림스타트 사업의 아동통합사례관리사 이직률은 14.4%였으며, 2016년 기준 약 19.5%로 나타나

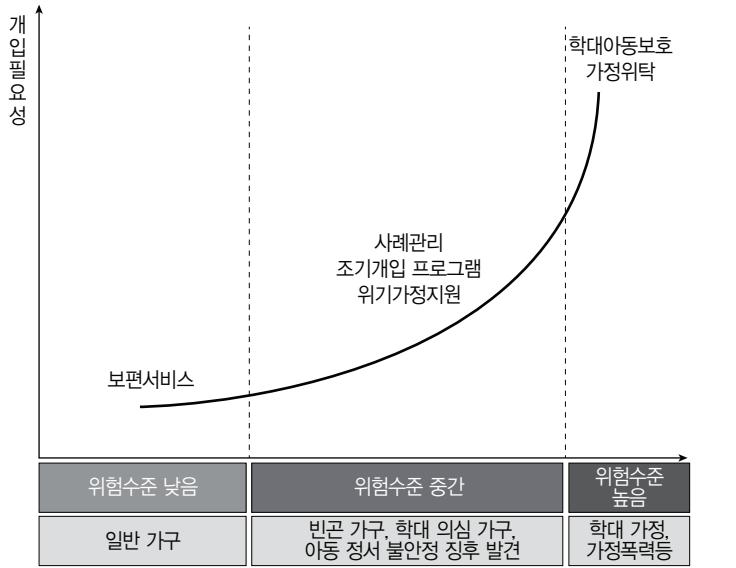
고 있다. 공공 부문 비정규직 고용 개선 대책에 근거하여 일부 무기계약직으로 전환이 이루어지고 있기는 하지만, 2016년 기준 무기계약직 전환율은 26.8% 수준에 머무르고 있다. 이는 드림스타트 사업을 전국적으로 확대하는 과정에서 소요되는 재정과 인력지원이 그에 상응하는 수준으로 따라가지 못했던 문제와 직결된다. 이러한 인력 운영상의 한계점은 실제 제공되는 서비스의 내용과 사례관리 프로그램으로서의 전문성과 특성을 제한하는 요인으로 작용하게 된다. 영·유아와 아동, 청소년에 대한 사회투자의 맥락에서 접근한다면, 기존의 직무능력제도를 재정비하는 한편, 다른 전달체계에서도 기존의 직무능력에 대한 관리체계를 함께 관리할 수 있도록 체계를 수립하는 것이 필요할 것이다.

## VII. 정책 제언

### 1. 영·유아 가구의 위험 수준에 따른 대응체제 체계화

우리나라의 영·유아 및 아동에 대한 지원체계는 전반적으로 전체 돌봄 프로그램의 크기는 증가했으나, 이러한 제도들이 빈곤가정이나 위기가정에 속해 있는 아동의 상황에 적절한 대응책으로서 제시되지 못하는 측면이 있다. 즉, 보편적 프로그램의 경우 다양한 정도의 욕구를 가진 집단을 두루 포괄하기 때문에 이에 대해 포괄적 접근이 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해, 먼저 가장 높은 욕구를 가진 정책 대상에 대한 효과적 대응을 위해서는 아동의 위기도를 사정하고 이에 대한 적절한 지원체계의 수립을 제안한다. 현재의 위기가정 내 아동에 대한 조기 개입 프로그램은 위험도에 따라서 아래 그림과 같이 구분될 수 있다. 위험도가 낮은 아동에 대해서는 보편적 프로그램으로 충분하지만, 위험도가 높아지는 시기부터는 전문기관의 직접적 개입이 필요하게 된다.

그림 4. 위험 수준에 따른 조기 개입 프로그램



자료: 직접 작성.

즉, 빈곤과 동시에 높은 우울증에 시달리며 자녀를 방임하는 한부모가정에 대해서는 심리, 정서적 지원, 소득 지원 등의 안전망(buffer) 위주의 프로그램을 접근하다가, 이들의 위험도가 감소되었을 때는 보다 자립 위주의 프로그램으로 전환할 수 있다. 또 개별적 위험도가 낮은 대부분의 아동들은 현재 추진되고 있는 보편적 보육 및 돌봄 서비스나 아동수당의 체계에서 별도의 사례관리 없이 지원될 수 있을 것이다. 또한 위험도 중간 이상의 대상에 대해서는 유사중복의 정책 패러다임하에서 하나 이상의 급여나 서비스에 참여를 지양하도록했던 정책 패러다임을 벗어나 위험도에 따른 중복을 혜용할 수 있는 체계로 접근될 수 있을 것이다.

**표 4. 영·유아 위험관리의 예**

위험수준	개입법주
RED 위기가정, 빈곤 수준이 높고, 자기 효능감이 낮으며, 심리 및 정서적 위험도 높음	Buffer & Stock & Flow 개입 최대 개별 사례관리 수준 높음, 소득 지원 및 소득 프로그램 수급에서 중복 혜용, 높은 직무능력을 가진 개입자 배치, 효과적인 개입이 이루어지도록 가구당 배치인원 관리, 집중적 심리정서 지원 등
AMBER 준위기가정, 자기효능감은 있으나 빈곤 수준이 높은 등 꾸준한 지원 필요	Buffer & Stock & Flow 개입 중간 개별 사례관리를 하나 빙도나 정도에서 보다 낮은 수준, 복잡한 가구사례를 다루어 보지 않은 직무능력자 배치 가능, 가구당 배치인원수 증가
GREEN 비위기가정, 일반적인 보편 프로그램에서 적응가능. 개별 사례관리 필요성 낮음	Buffer & Stock & Flow 보편적 수준에서 개입 제시 보편적인 프로그램 내에서 사회적 지원을 받음.

출처: 직접 작성.

## 2. 사각지대에 대한 대응

현재 드림스타트 사업은 우리나라의 빈곤아동 및 위기가정 아동에 대한 대표적인 조기 개입 프로그램으로 자리 잡고 있다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이 센터중심의 프로그램 운영과 전형적인 교육 프로그램 위주의 운영으로 인해 5세 미만의 빈곤/위기 가정에 대한 접근성은 떨어지고 개입 시기가 지나치게 늦다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 5세 미만의 아동 및 취약계층을 겨냥한 새로운 영·유아 복지 프로그램을 제안하고자 한다.

### 1) 표적 대상의 명료화

먼저, 새로운 영·유아 복지 프로그램은 영·유아 아동에 대한 표적화를 분명히 하여 조기개입 프로그램으로서의 정체성을 분명히 하여야 할 것이다. 헤크만이 논의한 바와 같이, 조기 개입 프로그램의 효과성은 5세 미만의 아동에게서 가장 높게 나타난다. 하지만 이 연령대의 아동은 가장 밖 보육 프로그램에 대한 접근성이 상대적으로 낮기 때문에 표적화가 분명하게 되지 않으면 다른 연령대에 비해 접근성이 떨어질 수 있다. 슈어스타트아동 센터도 도입 초기에는 7세 이하의 아

동으로 표적 대상 연령을 설정했지만, 아동을 위한 사회투자 성격을 강력하게 반영한다는 취지에서 차후 대상연령을 3세 이하로 낮추었다. 현재는 5세 미만의 아동에게 서비스를 제공하고 있다 (Glass, 1999).

다음으로, 자산 조사기준에 대해서는 보다 유연한 방식을 취하는 것이 바람직하다. 빈곤아동은 다른 아동에 비해 어린 시기부터 방임이나, 양육모의 비일관적인 양육태도로 인해 불안정한 유대관계가 형성될 확률이 높은 것이다. 하지만 빈곤의 개념은 어디까지나 상대적이며, 최저생계비 기준의 기계적 적용으로 인해 사회적 지지체계에 대한 욕구가 높은 차상위계층이나 차차상위계층을 배제시킬 위험이 있기 때문이다. 한 예로, 우울증을 가진 차차상위계층의 양육모는 활동성이 높고 긍정적인 최저생계비 기준 이하의 양육모에 비해 취약성이 반드시 낮다고는 할 수 없으며, 이들 가정의 영·유아가 처한 위험 역시 소득기준만으로 판단하기 어렵기 때문이다. 빈곤은 단순히 경제적 문제뿐만 아니라 심리·정서, 건강 등 복합적 문제를 내포하고 있다는 점을 감안할 때, 일률적 기준 설정보다는 사업 수행자의 재량적 판단을 허용할 수 있는 유연한 프로그램 설계가 필요하다.

### 2) 가족 개입과 찾아가는 서비스

영·유아에 대한 개입은 단순히 영·유아 개인을 개입 대상으로 선정하기보다는 가족을 개입의 단위로 접근하는 것이 중요하다. 가구주나 부모가 가난 속에서 안고 있는 양육부담의 문제를 이해하는 것이 영·유아의 심리적 불안정을 감소시키고 빈곤의 세대 간 전이를 단절시킬 수 있는 주요한 연결고리이기 때문이다. 특히 가족 개입이 중요한 이유는, 영·유아 발달이 부모의 정신건강과 양육태도, 가족기능, 부모자녀관계에 의해 영향을 받고 있기 때문이다(장혜림, 2012). 아동의 가족환경은 인지·비인지 기술의 주요한 예측요인이며, 취약계층에서 성장하는 아동은 지지적 가족환경의 결핍이라는 불리한 조건을 가진다. 그렇지만 사회가 취약계층 아동에게 보다 일찍 개입한다면, 그들의 인지, 사회정서 기술, 건강을 향상시킬 수 있다. 가족중심의 역량 강화 과정이 영·유아가 자라서 비행청소년이 되거나 학업중단아동이 되는 것을 방지하는 핵심기제가 될 수 있다.

이러한 서비스를 효과적으로 운영하기 위해서는 기본적으로 찾아가는 서비스를 체계적으로 지

원하는 것이 중요하다. 기존의 센터중심의 프로그램 운영은 취약성이 높고, 가용자원이 낮은 대상들에게는 상당한 진입장벽을 발생시킨다. 즉 센터로 찾아가기 어려운 위기가정의 경우, 지속적인 사각지대로 방치될 수 있기 때문에 위기가정에 대해 찾아가는 서비스를 도입함으로써 취약성에 대한 체계적 분류체계를 도입하고, 현재의 센터중심 서비스와의 연계성을 정립하는 것이 필요하다. 특히 자원이 부족한 가구들이 자신의 삶에 변화를 가져오는 새로운 개입주체를 자신의 공간에서 만나는 경험을 통해 역량을 강화할 수 있다. 또 이러한 접근에 기반하여 조기 개입 프로그램을 지역 공동체에 초점을 맞추어 접근하는 것이 중요할 것이다. 이는 다른 사회투자적 전략과 아동에 대한 투자 프로그램들은 실질적으로 분리되어 있지 않으며, 지역 내 지원 연결망, 자조, 그리고 사회적 자본의 형성을 통해 거주지역의 경제회생과 연결될 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 지역주도로 사업을 운영되어야 할 것이다.

### 3) 전문인력 중심의 사업 운영

앞서 제시한 바와 같이, 빈곤 및 위기 가정에 대한 역량 강화 프로그램은 이들이 가진 복합적 욕구를 포착하고 변화를 추적하여 개별화된 접근을 지속적으로 요구하는 서비스이기 때문에 상당한 전문성을 요구한다. 예컨대, 고질적 빈곤과 우울증을 가진 양육모나 알코올중독 아버지를 둔 빈곤가정의 경우, 단순한 행정적 개입 조치는 거의 실효성을 발휘하기 어려우며, 해당 문제에 대해 상당한 경험과 지식이 필요하기 때문이다.

기존의 드림스타트 사업은 정부의 역할과 책임을 강화하기 위해 기초자치단체에서 설치·운영하였지만, 실질적으로 공적 책무성의 강화보다는 사업의 운영에서 경직성을 초래하는 결과를 가져왔다. 공무원을 통한 개입 프로그램 운영의 문제점은 다른 사례를 통해서도 찾을 수 있다. 김보영(2017)이 지적한 바와 같이, ‘찾아가는 동주민센터’ 역시 그 취지와 달리 권위주의 행정을 대상자의 가정으로까지 끌어들였다는 비판을 초래한 바 있다. 즉, 대상자의 취약성을 고려하여 맞춤형 서비스를 제공하고자 고안한 서비스체계가 대상자의 욕구를 파악하고 이에 대응하기보다는 사업 대상자에 대한 몰이해와 사례관리에 대한 경험부족으로 인해 역효과가 발생할 개연성이 높다는 것이다.

정은희 외(2013)도 정서적 문제를 가진 대상자는 표준적 행정영역에 특화되어 있는 공공 부문의 행정체계로 접근하기 어렵다고 제시한 바 있다. 공공 행정체계 내에서는 기본적으로 일정한 사업목표, 일정기간 내에 특정 사업 수행과 종결이 이루어지도록 되어 있기 때문에 만성적 어려움이 있는 클라이언트에 대한 접근성과 개입의 효과성을 담보하기 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이, 빈곤 혹은 위기 가정의 아동은 부정적 경제상태에서 초래되는 제약과 결핍, 그리고 스트레스로 인해 상당한 심리적 문제점을 경험하는 경우가 많기 때문에 이에 대해서는民間 전문인력을 통한 접근이 보다 바람직할 것이다.

따라서 현 드림스타트체제와 같은 직접 고용체제보다는 직무기술과 경험을 고려하여 프로그램을 시행하는 것이 필요하다. 우리나라에서 민간 비영리영역은 오랜 역사를 통해 사례관리의 전문성과 경험을 축적해 온 바 있다. 지역의 다양한 자원을 개발하고 연계하며, 집중 개입이 요구되는 위기가구에 효과적으로 개입하기 위해서는 드림스타트 사업과 같이 사업체계 내에 공무원과 계약직 민간사례관리사를 두는 것보다 위탁방식으로 전문성을 지닌 사업자를 선택적으로 선정하는 등 직무 전문성을 확보함으로써 사업 운영에서 효과성을 담보하는 것이 중요하다.

#### 4) 단기적 평가가 아닌 장기적 성과정보의 축적과 관리

미즐리(Midgley 1999)는 사회복지에서 모든 사회보장 프로그램의 비용효과성을 증진시키기 위해서는 이러한 프로그램들이 평가되어야 한다고 제시하고 있다. 하지만 기존의 드림스타트 사업의 평가와 같이 대상집단의 변화를 추적하는 방식보다는 효과성 평가를 위해 보다 체계적인 연구를 시도할 필요가 있다. 특히 선별적 프로그램의 경우, 헤드스타트 사업과 같이 대상집단의 무작위 선발, 비교집단의 설정, 최소 5년 이상의 장기 성과분석 등을 통한 효과성 연구가 필요하다. 이러한 연구 결과는 40여 년이 넘도록 헤드스타트 프로그램의 정당성을 뒷받침하는 근거로 활용되고 있다.

현재까지 진행된 드림스타트 효과성 연구가 갖는 가장 큰 한계는 제대로 된 비교집단이 설정되지 않았다는 점이다. 저연령 아동에 대한 조기 투자전략을 반영하여 이들을 종단 추적하는 장기적 영향력 평가연구로 진행할 필요가 있다. 미참여 취약계층 아동 중 초등학교 재학 아동은 드림

스타트를 통하지 않고서도 아동복지 서비스를 제공받을 가능성이 크다. 따라서 연계·조정을 통해 지역 내 서비스를 받은 드림스타트 사례관리 아동과 별다른 차이가 없을 수 있다. 이를 위해서는 드림스타트와 같이 사업단이 평가업무를 같이 진행하는 것이 아닌, 독립된 연구팀이 장기 효과성 연구를 진행하는 것이 바람직하다. 많은 연구물의 축적은 증거기반의 실천 및 정책을 가능하게 만든다. 이에 양질의 드림스타트 영향력 자료를 축적하여 많은 연구자들이 활용할 수 있는 아카이브(archive) 체계를 조성할 필요가 있다. 실행 중인 정책이 뚜렷한 성과를 보이지 않을 경우, 해당 정책은 힘을 반기 어렵거나 존립의 위협을 받는다. 이러한 측면에서 최근 논의되고 있는 증거기반적 접근을 결합하는 것이 필요하다.

## VII. 나가며

2014년 2월 송파 세 모녀 사건이 발생한 이후, 사각지대 발굴이 사회 내 주요한 이슈로 부상한 바 있고, 아동학대로 인한 일련의 사망사건 역시 사회적 반향을 불러일으켰다. 이러한 일련의 사건들은 현재 우리나라에서 운영되고 있는 다양한 서비스가 실질적으로 가장 높은 욕구를 가지고 있는 취약계층에 대한 접근성이 낮음을 보여 준다. 특히 최근까지 강조되었던 맞춤형 서비스가 실질적으로 프로그램의 연계 부족과 복잡성 문제를 넘어서지 못하고 있다. 범부처 간 연계체계는 현재의 프로그램체계를 보다 단순화하고, 일선에서의 행정부담을 줄이는 한편, 전문 직무역량의 강화를 지원하는 방식으로 개편되어야 할 것이다.

또 현재 진행되고 있는 보편적 보육료 지원 서비스나 아동수당과는 별개로 빈곤 및 위기 가정의 영·유아에 대한 정책적인 지원은 드림스타트 사업 외에서는 이루어지고 있지 않다. 이 글에서 제안한 새로운 영·유아 복지 프로그램은 사회투자 효과가 가장 높은 5세 미만의 빈곤가구 및 위기가정의 영·유아를 대상으로 가족의 역량 강화를 통해 빈곤 및 위기 가정의 영·유아가 경험할 수 있는 불안정한 감정적 유대와 혼란의 상황에 개입함으로써 아동 및 청소년, 그리고 성인기에 나타날 수 있는 부정적 효과를 최소화할 수 있다. 나아가 학교 밖 청소년 지원이나 청소년 사회안전망 강화에 핵심적 기여를 하게 될 것으로 기대된다. 현재 우리나라의 학교 밖 청소년은 2만

명이며, 이혼율의 증가, 청소년 미혼모의 증가와 같은 가족의 취약성 증가는 미래의 청소년과 성인 시기의 빈곤 및 일탈에 직결되기 때문이다. 이러한 맥락에서 이 글에서 제안한 새로운 영·유아 복지 프로그램은 현 정부가 지지하고 있는 양질의 사회 서비스 창출과 취약계층의 복지 체감도 및 삶의 질 향상이라는 목표를 달성하는 데 주요한 역할을 할 것으로 기대된다. 

### 참고문헌

- 김보영(2017). 무엇을 위한 ‘찾아가는 동주민센터’인가?,『월간복지동향』224(2017.6.): 52-59. 참여연대 사회복지위원회.
- 보건복지부(2015a). 2015년 전국아동학대 현황 보고서.
- \_\_\_\_\_ (2015b). 2014 전국지역아동센터 실태조사 보고서.
- \_\_\_\_\_ (2016). 2016년도 아동복지시설 현황.
- \_\_\_\_\_ (2017). 어려운 아이들의 친구, 드림스타트 2017 성과보고대회 [보도자료 2017. 5.29.]
- 사회보장위원회(2017). 제1차 사회보장기본계획('14~'18) 2017년도 시행계획.
- 여성가족부(2015). 2015년 한부모가족 실태조사.
- \_\_\_\_\_ (2017). 2017년 한부모가족지원사업 안내.
- 오정수·정익중(2013). 아동복지론(제2판). 서울: 학지사.
- 이상균(2017). 드림스타트, 지난 10년의 성장과 향후 10년을 위한 과제, 한국아동복지학, (59), 115-150.
- 이수립·이자영(2011). “저소득가정 부모의 양육태도에 따른 부모교육 프로그램(유아기 편) 개발 요구 분석: 드림스타트 현장전문가 포커스 그룹 논의를 중심으로”,『청소년상담연구』, 19(1): 1-21.
- 장혜림(2012). 빈곤 한부모가정 영·유아 통합지원 프로그램의 효과. 한국아동복지학회, 38, 99-125.

## 이슈 분석

- 전연진 · 이상균 · 김하나(2013). “저소득층 아동의 발달산물에 대한 드림스타트 사업의 종단적 성과 분석: 양육자와 가족기능의 매개효과를 중심으로”,『청소년상담연구』, 21(1): 233-255.
- 전연진 · 이상균 · 김하나 · 장은경(2011).『2011 드림스타트 사업효과성 연구보고서』. 보건복지부 · 한국청소년상담원.
- 정은희 · 박수지 · 김보영 · 안혜영 · 이기연 · 정익중 · 김효진(2013).『취약·위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구(4차 연도)』. 한국보건사회연구원.
- 최영(2018).『보편적 아동수당 도입 방안 정책 토론회 자료집』.
- 한국보건사회연구원(2015).『2014년 복지욕구 조사』.
- Alex Bate & David Foster(2017). Sure Start(England), BRIEFING PAPER, House of Commons Library, Number 7257, 9.
- Allen, E. K., & Cowdery, G. E.(2014). The exceptional child: Inclusion in early childhood education. Nelson Education.
- APPG on Children's Centres, Family Hubs: The Future of Children's Centres, July 2016.
- Cummings, E. M., & Kouros, C. D.(2009). Maternal depression and its relation to children's development and adjustment. Encyclopedia on early childhood development, 1-6.
- Glass, N.(1999). Sure Start: the development of an early intervention programme for young children in the United Kingdom, Children & Society, 13(4), 257-264.
- Glod, Maria(November 15, 2007). "Bill to Expand Head Start, Bolster Its Teacher Qualifications Is Approved", The Washington Post. Retrieved 10 June 2013.
- Heckman, J. J.(2000). Policies to foster human capital, Research in economics, 54(1), 3-56.
- Heckman, J. J.(2008). "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children." In L. Darling-Hammond,
- Heckman, J. J., & Corbin, C. O.(2016). "Capabilities and Skills." Journal of Human Development and Capabilities, 17(3): 342-359.
- Hemerijck, A.(2013). Changing welfare states. Oxford University Press.
- Kadushin, A., & Martin, J. A.(1988). Child welfare services. Pearson College Division.
- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., ter Weel, B., & Borghans, L.(2014). Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success. Paris:

OECD.

Lord, P., C. Southcott, and C. Sharp. Targeting children's centre services on the most needy families. LGA Research Report, Slough: NFER, 2011.

Midgley, J.(1999). Growth, redistribution, and welfare: Toward social investment, Social Service Review, 73(1), 3-21.

Norman Glass(1999). "Sure Start: the development of an early intervention programme for young children in the United Kingdom", Children and Society 13, 263.

Vinovskis, Maris A.(2005). The Birth of Head Start. University of Chicago Press. pp. 36-37.

# 청년 고용정책의 사회정책적 패러다임 전환

이승봉 경북대학교 사회학 박사

## I. 들어가는 말

청년 고용문제가 악화일로를 치닫고 있다. 통계청의 2018년 7월 고용 동향에 따르면, 15~29세의 청년실업률은 9.3%로 전체 실업률 3.7%에 비해 5.6%p 높은 수준을 보이고 있다. 같은 시기 청년층의 고용률은 43.6%로 15세 이상 고용률 61.3%에 비해 17.7%p 저조하다(통계청, 2018). ‘일하고 싶은 욕구가 완전히 충족되지 못한 노동력’을 실업자에 포함시킨 고용보조지표에 따르면, 청년층의 실질실업률(또는 체감실업률)은 2018년 7월을 기준으로 22.7%에 달한다<sup>1)</sup>. 청년 고용문제는 오랜 기간 지속되었을 뿐만 아니라 아직까지 이렇다 할 회복기미를 보이지 않고 있으며, 푸렸던 정책방향 역시 제시되지 못하고 있다. 한국 청년들의 고용실태는 이제 벼랑(CLIFF)<sup>2)</sup> 끝의 위기상황이라고 표현될 정도로 심각한 지경에 이르렀다(현대경제연구원, 2018).

청년들이 처한 고실업·저임금의 경제상황에 대해 2007년부터 ‘88만 원 세대’로 상징되는 청년문제 담론이 수면 위로 떠올랐다. 청년들의 고용과 비정규직 문제, 그리고 여기에서 비롯된 저임금 등 경제이슈를 핵심으로 한 88만 원 세대 담론은 이후 점차 사회적 차원으로 확대되어 N포

1) 고용보조지표는 실업자 통계가 현실을 제대로 반영하지 못한다는 비판에 따라 2014년 11월부터 사용되었다. 이 지표에는 취업자 중 주 36시간 미만의 단시간 근로자이면서 추가 취업을 희망하고 취업할 수 있는 ‘시간 관련 추가취업가능자’와 지난 4주간 구직활동을 하지 않았거나 현실적으로 취업이 불가능해 비경제활동인구로 분류되지만 잠재적으로는 취업이나 구직이 가능한 ‘잠재경제활동인구’가 실업자에 포함된다.

2) 현대경제연구원(2018)에서는 청년들의 경제활동 제약을 다섯 가지로 제시하였다. 청년들이 처한 위기는 벼랑(CLIFF)의 상황으로서, 취직 및 창업 등 일자리 참여 소외(out of Collar), 부채 증가, 재무 건전성 악화, 연체 증가 등 채무부담 가중(Loan increased), 청년 총 및 이들을 부양하는 부모 세대의 소득 감소(Impoverished), 소비지출 감소, 특히 기본 생필품 소비지출 감소(Frugal), 학교활동 이외 학습시간 증가, 주거시설 취약, 스트레스성 질환 증가(Fatigue)를 들 수 있다.

세대, 헬조선, 수저계급론 등으로 확장된다. 청년문제의 담론 변화는 이 문제의 근간이 경제적 차원, 즉 낮은 고용과 임금 문제에 바탕을 두고 있는 동시에 불평등이 심화되고 공정성이 훼손되는 사회현실이 이를 더욱 가중시키고 있음을 보여 준다. 곧 “개천에서 용 난다”에서 “개천에서 용만 쓴다”로 바뀐 불평등한 사회구조가 청년들이 체감하는 문제를 더 악화시키고 있는 것이다.

2017년 한국사회에 광풍으로 몰아친 가상화폐에 적극적으로 투자—사실상 투기—하는 청년들, 블라인드 채용에 대해 학벌은 차별이라는 청년들과 학벌도 능력이라는 청년들, 사상초유의 대통령 탄핵 국면에 적극적으로 참여하는 청년들……. 이 모두는 이기심과 이타심을 드러내는 모순된 청년들의 모습, 또는 청년집단의 분화를 보여 주는 것이 아니라 복합적인 가치관이 혼재하는 청년들의 속성을 그대로 나타내는 현상이다. 청년들은 한편으로는 불평등하고 불공정한 사회에 대해 개탄하면서 사회문제 해결을 요구하고, 다른 한편으로는 사적 이익과 일학천금의 욕망을 여과 없이 표출하기도 한다. 일견 모순적으로 보이는 이 양상은 사실 청년들의 상대적 박탈감을 상징적으로 보여 주는 것이다. 청년들의 현재는 실업뿐만 아니라 일자리를 가진 경우에도 저임금과 불평등으로 인해 노동을 통해서는 행복한 삶을 영위하기가 어렵다는 인식이 팽배해 있다. ‘이생망(이번 생은 망했어)’은 청년집단의 은어나 유행어가 아니라 청년들이 처한 현실을 단적으로 나타내는 키워드이다. 그들은 현실에서는 타인을 누르고 경쟁에서 승리하고자 하고, 미래에 대해서는 평등한 사회를 갈구하는 동시에 로또 복권 당첨을 꿈꾸면서 살아갈 수밖에 없는 존재이다.

청년들의 고용문제는 복잡한 구조적 문제에서 비롯되지만 행위자인 청년들에 대한 이해가 전제되어야만 해결가능한 사안이다. 지금까지 꾸준히 실행된 경제적 차원의 해결방안은 청년들의 상황에 대한 이해가 부족하거나 청년들 스스로의 변화를 주문하는 것으로서 명백한 한계를 드러내고 있다. 따라서 청년 삶의 실제 모습을 반추하고 행위자를 중심에 두는 차원에서 청년 고용문제를 검토해야만 한다. 전체 고용지표의 수치가 아니라 청년 개개인의 삶의 변화를 살펴보아야 하는 것이다. 청년 고용문제는 이렇듯 구조 차원의 경제정책적 접근을 넘어서 청년이라는 사회구성원에 초점을 맞추어 문제를 해결하고자 하는 사회정책적 접근의 필요성을 강하게 제기한다. 이 글에서는 청년 고용문제 해결을 위해 기존의 경제정책적 접근이 어떠한 한계점을 가지고 있는지 청년들의 시각에서 살펴보고, 이를 극복하기 위한 사회정책적 패러다임 전환의 방향을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 청년들의 사회경제적 실태와 고용정책의 한계

양적인 고용지표를 넘어서 질적인 측면에서 청년들의 고용실태는 더욱 심각하다. 실업률이나 고용률에서는 상대적으로 소홀히 다루어지는 취업자의 경우에도 청년들은 비정규직 등의 불안정 노동에 종사하거나 저임금 일자리에서 어려움을 겪는 경우가 많다. 아래의 <표 1>에서 볼 수 있듯이, 2017년 5월을 기준으로 청년취업자의 대다수인 임금근로자(97.8%) 중 계약직은 25.1%—이 중 1년 이하가 21.0%로 대부분을 점유한다—이고, 일시적 일자리는 11.9%로 37.0%에 달하는 청년들이 1년 이내에 계약이 해지될 수 있는 고용위기 상황에 놓여 있다. 많은 청년들이 실업상태 이거나, 일자리가 있다 하더라도 불안정노동자, 즉 ‘프레카리아트(precariat)’(스탠딩, 2014)인 상황에 머무르고 있는 것이다. 불안정노동은 고용의 지속성에 대한 불확실성과 저임금을 주된 요소로 하면서 임의적이고 체계화되지 못한 직업훈련, 낮은 협상력까지 포함하는 상태를 의미한다 (Kroon and Paauwe, 2013). 이 관점에서 보면, 한국의 청년들은 고용의 불안정과 저임금을 넘어서 직업훈련 및 협상력과 같은 노동권에서도 매우 불리한 상황에 처해 있다. 결국 청년들은 먼 미래를 위해 가까운 미래나 현실을 유예하는 선택을 반복하게 되며, 현재 일자리에서의 성장이나 발전은 꿈조차 꿀 수 없는 실정이다.

**표 1. 취업 유경험자 첫 일자리의 근로 형태별 분포**

구분	비율	(단위: %)
임금근로자	97.8	
계약 여부별	계약기간 정함	25.1
	1년 이하	21.0
	1년 초과	4.1
	계약기간 정하지 않음	72.7
	계속근무 가능	60.8
	일시적 일자리	11.9

<표 계속>

근무 형태별	전일제	82.0
	시간제	15.8
자영업자		1.3
무급 가족종사자		0.9

자료: 통계청(2017a), p.14.

2015년 4개월에 걸친 기간 동안 1,500여 명의 청년들을 취재하여 그들의 자화상을 그린 〈경향신문〉의 기획연재 ‘부들부들 청년’에서는 청년들의 인생목표를 ‘월급 300만 원’이라고 제시한다. 이것은 정규직 고용–안정된 일자리–적정 임금이라는 경제적 여건을 의미하는 동시에, 사회적 주체로서 자신의 삶을 영위할 수 있는 조건을 갖춘 이른바 위너(winner)를 판단하는 기준자로도 가능하다. 계약직이 아닌 정규직의 안정된 일자리와 적정 임금까지 확보할 수 있는 위치는 곧 당당한 사회적 주체임을 의미하는 것이다. 게다가 월급 300만 원이 상징하는 바는 청년들이 부모, 친척, 친구를 포함한 타인들에게 평가되는 기준인, 취업한 조직이 떳떳하게 내세울 수 있는 ‘이름 있는 곳’인지를 가름하는 기준이기도 하다<sup>3)</sup>. 하지만 실제 월급 300만 원이라는 목표에 도달할 수 있는 청년은 〈표 2〉에서도 볼 수 있듯이 극소수에 불과하다. 이것은 청년 개개인이 경쟁을 뚫고 좋은 일자리를 차지해야 하는 정글 자본주의의 상황에서 개인적 노력을 결코 해결책이 될 수 없으며 정책적 개입이 반드시 필요함을 의미한다.

표 2. 취업 유경험자 첫 일자리(직장)에 취업할 당시 임금(수입) 분포

구분	비율	(단위: %)
50만 원 미만	4.3	
50만 원~100만 원 미만	12.6	
100만 원~150만 원 미만	31.9	

〈표 계속〉

3) 청년들이 저한 또 다른 비에는 바로 부모의 체면과 부모로부터의 인정이다. 그들은 지속적으로 엄친아(엄마 친구의 아들)가 공무원시험에 합격했다. 대기업에 입사했다. 높은 연봉을 받는다 등과 같은 타인과의 비교, 또는 자신에 대한 부모의 기대를 귀에 못이 박히도록 들어왔다. 청년들이 월급 300만 원 이하의 일자리에 취업하는 것은 이 기대를 저버리는 가족관계의 단절을 의미하는 것일 수도 있다.

## 이슈 분석

150만 원~200만 원 미만	30.4
200만 원~300만 원 미만	17.6
300만 원 이상	3.3

자료: 통계청(2017a), p.15.

청년 고용정책의 법률적 근거는 2004년 시행된 「중소기업 인력지원 특별법」에서 처음으로 제시되었다. 하지만 이 법은 청년실업자의 보호 및 구제가 아니라 중소기업을 보호 대상으로 하는 것이었다(양승광, 2017). 2004년 제정된 「청년실업해소특별법」에서 실제 청년 고용문제를 다루었으며, 이는 2009년 「청년고용촉진 특별법」으로 개정되기에 이른다. 「청년고용촉진 특별법」은 “청년 미취업자에 대한 국내외 직업능력개발훈련 등의 지원을 통해 청년고용을 촉진하고 지속적인 경제발전과 사회안정에 이바지함을 목적”으로 하는 것으로서, 여기에서 청년은 “대통령령으로 정하는 나이에 해당하는” “15세 이상 29세 이하인 사람<sup>4)</sup>”을 의미한다. 청년 고용정책의 근거가 되는 이 법은 청년을 인구학적으로 규정한다는 데에서 가장 큰 문제점을 찾을 수 있다<sup>5)</sup>. 이 법뿐만 아니라 청년과 관련된 다양한 법과 조례 그리고 법안 역시 청년을 연령으로만 규정하고 있다. 청년은 물론 생애의 일정한 시기를 일컫는 말이지만 고용문제를 포함한 청년문제는 연령으로만 청년을 규정해서는 해결하기가 쉽지 않다. 인구학적 규정은 사회경제적 약자로서 청년들이 처한 현실을 적절하게 보여 주지 못하고, 단지 특정 연령을 지원하는 것이 청년정책이라고 오도될 가능성이 크기 때문이다. 게다가 특정 연령에 포함되는 사람이 청년이라고 정의하면 청년문제의 주체인 청년들의 사회경제적 현실을 인정하기보다 ‘젊을 때 고생은 사서 한다’, ‘우리 때는 더 했다’는 식으로 겪어야 될 좋은 경험이라고 매도될 수도 있다. 청년문제 논의의 지속성 측면에서도 연령중심의 규정은 문제점을 가지고 있다. 이처럼 청년문제 해결을 위한 기초로서 청년을 어떻게 정의할 것인지의 문제에서부터 현실을 적절히 반영하지 못하고 있다. 청년문제 해결을 위한 시작은 인구학적 차원을 탈피하여 사회경제적 실태를 포함하는 차원에서 청년을 규정하는 것이 중요한 선결

4) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

5) 고용정책 측면에서 청년을 연령기준으로 규정하여 취업기회 부여에 차등을 주는 것은 다른 법률—고용정책 기본법, 고용상 연령차별 금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 국가인권위원회법 등—에서 금지사유로 규정된 차별에 해당된다는 견해도 있다(국회입법조사처, 2015).

과제가 된다.

청년정책을 누가 주도하는가 하는 주체의 측면에서도 문제점이 노출된다. 한국에서는 청년정책을 담당하는 중앙부처가 별도로 존재하지 않는다. 우리 정부조직은 18부 5처 17청으로 대다수는 기능에 따라 부처가 구분되지만, 중소벤처기업부, 여성가족부 등은 정책 대상을 중심으로 부처가 나뉜다. 이는 해당 부처의 정책 대상이 사회경제적 약자로서 특별한 정책적 수단이 요구되기 때문이라고 할 수 있다. 두 부처의 사례를 통해 볼 때, 청년이라는 정책 대상 역시 특별한 사회경제적 약자로서 중·장기적 차원에서 정책을 이끌어 갈 수 있는 전담부처가 필요하다. 청년정책은 크게 고용, 주거, 학자금 정책 등으로 분류되는데, 이 가운데 청년문제의 핵심인 고용문제는 불평등을 포괄하는 사회정책적 접근이 필요한 문제로서 한 개 부처의 기능만으로는 제약을 가질 수밖에 없다. 청년 고용문제를 포함한 청년문제 전반은 부처별 칸막이를 제거하고 생애주기와 연동한 정책 개입이 요청된다. 전 세계의 90여 개가 넘는 국가에 청소년을 포함한 청년정책을 전담하는 부처가 있지만, 한국의 경우 각 부처에서 청년정책을 개별적으로 추진하고 있어(김기현, 2017) 청년문제를 인식하고 지속적인 정책을 추진할 수 있는 체계가 미비하기 때문이다.

한편 청년을 대상으로 하는 기존의 연구들은 크게 청년들의 노동시장 이행 및 성과(남춘호, 2015; 이시균, 2011), 청년실업의 현황과 요인(김유빈, 2015; 남재량, 2011), 청년 삶의 불안정성(김재호, 2013; 정준영, 2015) 등에 대한 것으로 집약된다. 대부분의 연구들이 청년들의 노동시장 진입에 관심을 가지고 청년고용의 증대를 해법으로 보고 있다(이승윤 외, 2016). 즉, 청년들을 어떻게 노동시장으로 진입시킬 것인가에 초점을 맞추고 있는 것이다. 이는 지극히 당위적인 접근방향이다. 청년문제는 고용과 임금에서 문제의 근원을 찾을 수 있으며, 이것의 해결이 가장 중요한 과제이기 때문이다. 다만, 청년 고용문제의 원인과 대안에 대해서는 청년들의 입장에서 진단하지 못하고 있는 것으로 보인다.

청년 고용문제의 원인은 여러 가지를 들 수 있다. 일반적으로 청년구직자의 학력 인플레이션, 노동시장의 이중구조, 양질의 일자리 부족, 청년들의 노동시장 진입시기 지연 및 잦은 이직, 산업 수요와 교육훈련의 괴리 등을 청년 고용문제의 원인으로 지적한다(이규용, 2015). 즉, 청년 고용 문제는 노동시장 진입과정의 수요와 노동공급의 불일치가 가장 핵심이라는 데 다수의 연구자가 의견을 같이한다. 1997년 IMF 경제위기 이후 대기업을 중심으로 한 양질의 일자리는 많이 줄어

## 이슈 분석

들었지만, 대학 진학률 급증으로 인한 고학력 청년인력의 공급은 늘어났다는 것이다. 수요·공급의 미스매치는 양질의 일자리, 즉 수요를 늘리는 것이 핵심이지만, 이것은 매우 어려운 과업으로서 현실적 해결방안은 청년층의 취업 눈높이를 낮춰 공급을 조절하는 것에 맞춰져 왔다(최율 외, 2015). 이와 같은 대안은 청년들, 곧 노동공급을 변화시킬 수 있다는 점을 전제한 것이다.

청년 고용문제에 대한 원인 진단을 기초로 하여 여러 가지 청년 고용정책이 시행되고 있다. 이 가운데 청년 고용정책의 핵심주체인 고용노동부의 정책은 아래의 <표 3>에서 볼 수 있듯이 장기근속 및 자산 형성 지원, 진로 탐색, 직무능력 키우기, 일 경험 기회, 해외취업, 기타의 여섯 가지 부문으로 분류된다. 구체적인 사업은 청년내일채움공제, 대학일자리센터 운영, 청년취업 아카데미, 일·학습병행제, 중소기업 탐방 프로그램, 재학생 직무체험, 해외취업 지원, 세대 간 상생고용 지원 사업, 평등한 기회, 공정한 과정을 위한 블라인드 채용 확산, 청년 추가고용 장려금 지원 사업의 열 가지로 구성된다.

표 3. 고용노동부의 청년 고용정책

구분	사업/제도명	내용
장기근속 및 자산 형성 지원	청년내일채움공제	중소기업 등에 정규직으로 취업한 청년들에게 자산 형식의 지원을 통해 장기근속 유도
진로 탐색	대학일자리센터 운영	고용노동부, 대학, 지자체, 창조경제혁신센터 등이 협력하여 재학생 및 졸업생, 타 대학생, 인근지역 청년들에게 원스톱 고용서비스 제공
직무능력 키우기	청년취업 아카데미	기업·사업주단체 등 운영기관이 협력하여 산업현장에서 요구하는 맞춤형 교육과정을 제공, 청년들의 노동시장 조기진입 등 청년고용 창출
	일·학습병행제	기업이 청년 등을 선채용 후 체계적인 현장훈련을 실시하고, 학교·공동훈련센터의 보완적 이론교육을 통해 숙련 형성 및 자격까지 연계하는 현장중심의 교육훈련 지원
일 경험 기회	중소기업 탐방 프로그램	청년들에게 다양한 직업세계 및 산업현장에 체험기회 제공, 우수한 중소·강소기업에 대한 정보 제공을 통해 중소기업 인력 미스매치 해소 및 노동시장으로의 조기입직 유도
	재학생 직무체험	상대적으로 일 경험 기회가 부족하고 취업률도 낮은 인문·사회·예체능계열 대학 재학생들(2~3학년 중심)의 산업현장 체험기회 제공을 통한 입직기간 단축 등 지원
해외취업	해외취업 지원	해외취업 희망 청년들을 대상으로 맞춤형 연수 등 구인수요에 맞는 인재로 양성, 해외 일자리 매칭 등을 통해 해외취업으로 연계

<표 계속>

기타	세대 간 상생고용 지원 사업	임금피크제 도입, 임금체계 개편 등 세대 간 상생고용 노력과 더불어 청년(만 15~34세) 정규직을 신규채용한 기업에 지원금 지급
	평등한 기회, 공정한 과정을 위한 블라인드 채용 확산	채용과정(입사지원서·면접) 등에서 편견이 개입되어 불합리한 차별을 야기할 수 있는 출신지, 가족관계, 학력, 외모 등 항목을 걷어내고, 실력(직무능력)을 평가하여 인재를 채용할 수 있도록 시스템 구축 지원
	청년 추가고용 장려금 지원 사업	청년을 정규직으로 추가로 고용한 중소·중견기업에 인건비를 지원함으로써 양질의 청년 일자리 창출

자료: 고용노동부(<http://www.moel.go.kr>)

다양한 청년 고용정책 중 주력은 임금보조금과 직업능력개발훈련 지원 정책으로 구분할 수 있다. 이것은 임금보조금을 지원하고 청년들의 직무능력이 높아지면 청년고용이 늘어날 것이라는 기대를 바탕으로 한 것이다. 곧 청년 고용문제의 원인을 일자리 불일치(job mismatch), 그리고 산업수요와 교육훈련이 괴리된 직무 불일치(skill mismatch)로 파악하는 것이다(양승광, 2017). 이 가운데 우선적인 문제는 단연 일자리 불일치이다. 청년 고용문제는 청년들이 원하는 일자리와 실제 산업현장에서의 일자리가 서로 다른 것이 핵심이다. 일자리 불일치 문제는 양질의 일자리, 즉 충분한 노동시장 수요를 확보하거나 노동공급인 청년들이 원하는 일자리보다 하향 취업함으로써 해결될 수 있다. 한국의 노동시장은 과거와 비교할 수 없을 정도의 불안정한 노동시장에 직면해 있어 청년들에게 적절한 수요를 충족시키지 못하고 있다(이승윤 외, 2016). 이에 따라 지금까지의 청년 고용정책은 노동수요를 조절하기보다는 노동공급을 조절함으로써 해결하고자 했다. 하지만 근본적인 해법인 노동수요 측면의 문제해결은 기존의 경제정책 관점을 넘어서 사회정책 차원의 접근이 필요하다.

### III. 사회정책으로서 청년 고용정책의 접근방법

사회정책으로서 청년 고용정책의 접근방법은 기존의 정책적 접근과 다른 세 가지 특징을 가진다. 이것은 기존 접근방법의 문제점에 기반을 둔 것으로, 청년 고용정책의 사회정책적 패러다임으로의 전환을 위한 기초가 된다. 청년 고용정책은 고용의 양적 측면에 국한된 경제정책과 달리 고용의 질적 차원을 포괄하면서 청년들의 삶의 방식과 주변의 평판까지를 고려하여야 한다. 이 전제가 충족되지 않으면 청년 고용정책은 단지 지표상의 숫자 개선에 그치게 될 뿐, 실제 청년들의 삶은 전혀 변화되지 않는 결과를 초래할 수밖에 없다. 즉, 고용지표를 넘어서 고용의 질을 고려하는 동시에 구조적인 문제해결을 위해 행위자인 청년들의 실태를 우선적으로 파악하고 이를 정책에 반영하는 것이 사회정책적 접근방법의 큰 줄기인 것이다.

구체적인 접근방법은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 복잡다각한 ‘청년들의 이미지’를 그려내기 위한 의견기반 정책(opinion-based policy) 차원의 접근이 필요하다. 청년 고용정책의 접근방향에서 증거기반 정책(evidence-based policy)만으로는 현재의 청년문제를 해결하는 데 제약이 있다. 왜냐하면 청년들은 단일한 하나의 집단이 아니라 매우 다양한 특징으로 구성되어 있어 기존의 통계조사 등 계량화·표준화된 지표는 청년들의 모습이나 청년문제의 본질을 제대로 보여주기 어렵기 때문이다. 구체적인 현실 속에 잠재되어 있는 청년들의 인식과 그들의 이미지를 의견기반 관점에서 접근하여 형상화하는 것은 청년을 어떻게 정의할 것인가와 긴밀히 연관되기도 하면서 기존의 정책이 놓치고 있는 청년들의 실제 모습에 접근할 수 있는 계기가 된다. 오늘날의 청년들은 형그리하지 않은 시대에 형그리하게 살아야 할 것을 강요받고 있다(이은희 외, 2016). 그들의 삶을 이해하고 효과적인 청년 고용정책을 수립하기 위해서는 그들이 실제 처한 상황을 있는 그대로 인식하는 것이 우선이다. 청년들에 대한 다수의 연구들은 객관적일 수 없는 청년들의 삶을 객관적으로 인식하는 데 집중했다. 하지만 청년들을 제대로 이해하기 위해서는 주관적 관점에서 청년들에 대해 접근하고, 그들의 삶을 정성적으로 살펴보려는 노력이 필수적이다(이서희, 2016).

둘째, 청년들의 항의를 통해 요구를 전달받고, 이것을 수용하려는 접근방법이 요구된다. 허시먼(2016)은 퇴보하는 기업, 조직, 국가에 대한 구성원들의 대응을 이탈(exit), 항의(voice), 충성

(loyalty)으로 분류하였다. 청년들의 경우 헬조선을 이탈하거나 이탈하고자 하는 의향이 다수인 상황이며, 충성의 선택을 하는 경우는 실질적인 기득권을 가진 상황이거나 기득권 세력에 기생하여 지대 추구(rent seeking) 행위를 하는 사례가 적지 않다. 소수에 불과하지만, 항의를 선택하는 청년들의 의견을 전달하는 채널로는 대통령직속 청년위원회를 비롯하여 고용노동부의 청년고용 정책참여단, 각 지방정부의 청년위원회나 주요 청년 관련 NGO, 대학의 총학생회 등이 포함된다. 이러한 의견 전달 채널 역시 중요하지만, 적지 않은 조직이 관료화·권력화 등의 문제에서 자유롭지 못하고, 청년 보편의 의견을 대표성 있게 전달한다기보다는 특정 견해를 제시하는 경우가 빈번한 것으로 보인다. 무엇보다도 실제 정책 대상인 다수의 청년들은 이 유형의 의견 전달 채널에는 직접 참여하기 어렵다. 정부에서 설립한 청년조직의 경우, ‘청년들이 만드는 정책’ 등의 레토릭으로 정책 당국의 업무를 청년들에게 떠넘기는 것을 청년들의 목소리를 대변하는 것으로 꾸며지기도 한다. 정책과 정책 아이디어는 서로 구분되어야 함에도 불구하고, 그 둘이 뒤섞여 정책의 내용보다는 청년들이 ‘참여’한 것에 의미를 부여하고 있다. 이 구조는 정책 당국에서는 청년들의 의견을 수렴했다는 이익을 취하고, 여기에 참여하는 청년들은 참여를 자신의 스펙으로 활용하려는 이해관계가 성립된다. 따라서 청년들의 의사를 대변하는 ‘조직’이 아니라 의견 전달 ‘체계’를 확립하여 조직에 참여할 시간조차 허락되지 않는 청년들의 실질적인 목소리—큰 목소리보다는 다수의 잠재된 목소리—를 정책에 수렴하는 시스템이 필요하다.

셋째, 청년 고용정책은 내용과 함께 접근성의 확보 역시 중요하게 고려하여야 한다. 고용노동부를 비롯하여 청년정책을 실행하는 각 부처의 청년정책을 ‘검색’하면 정책 대상인 청년들이 하나로 뭉뚱그려져 있다. 인터넷 검색은 청년들이 자신들의 정책에 접근하는 가장 보편적인 방식으로서, 이 방식에서 정책 전달이 용이하지 못하면 내용이 아무리 좋더라도 성공적인 정책이라고 할 수 없다. 청년들은 실제로 학력, 학벌, 경제 상황, 거주지역 등에 따라 처해 있는 환경이 매우 상이하고 필요한 정책도 다르지만, 실제 정책은 내용—예컨대 일자리, 주거, 학자금 등—에 따라서만 분류되어 있다. 청년 고용정책의 경우에도 청년들이 처한 상황에 따라 활용가능한 정책이 다름에도 불구하고 개별 정책을 일일이 확인해야 자신에게 해당되는 정책이 무엇인지 알 수 있다. 포털에서 청년정책을 검색하면 공신력 있는 정부의 정책 안내가 미흡하고, 각종 정책을 망라하여 나열되어 있다. 이처럼 청년정책을 대상과 내용에 따라 세분화하여 제공하지 않을 경우, 실제 대상

이 되는 청년들의 입장에서는 정책 접근성이 낮을 수밖에 없다. 청년정책에 대한 체계화된 정보 제공은 청년들로 하여금 자신들에 대한 정책 정보를 손쉽게 확인할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 정책 체감도를 높여 또 다른 정책 아이디어를 제시하는 데에도 도움을 줄 수 있다. 정책홍보기자단 등과 같이 경력이나 증명서 따위의 다른 인센티브를 통해 청년들의 접근성을 높이는 전략보다는 시스템에 대한 접근성 강화가 선행되어야 한다. 기존의 인센티브는 청년 ‘집단’보다는 인센티브에 참여하는 청년 ‘개인’을 위한 경우가 많기 때문이다<sup>6)</sup>.

이처럼 사회정책으로서 청년 고용정책은 의견기반 접근을 기초로 청년들의 현재를 진단하고, 그들의 항의를 통해 요구를 전달받으며, 정책의 내용과 함께 접근성의 편의를 충분히 고려하는 접근방법을 필요로 한다. 이것은 청년들의 실태와 청년 고용정책을 둘러싼 문제점의 근본이 아직까지 제대로 도출되지 않았고, 청년들의 시각보다는 정책 결정자의 시각이 주로 반영되어 있음을 뜻 한다. 즉, 청년이라는 행위자를 배제한 채 구조적인 문제를 해결하고자 한 것이다. 이어서 사회정책으로서 청년 고용정책의 접근방법을 기초로 세 가지의 새로운 패러다임을 제시함으로써 청년 고용정책의 해법을 모색하고자 한다.

## IV. 사회정책으로서 청년 고용정책의 새로운 패러다임

### 1. 상수로서의 청년과 변수로서의 기업

청년 고용정책은 다수의 연구에서 지적하듯이 일자리의 수를 늘려 미스매치를 해소하는 데 집중하고 있다(문영만 외, 2017a; 문영만 외, 2017b; 이서희, 2016; 장효진, 2017). 청년문제의 근본이 경제문제로부터 비롯되고, 청년들을 노동시장에 진입시키는 것이 문제해결의 가장 핵심적인 전략이라는 점에서 정책방향은 일견 타당하다. 그러나 취업자 수와 일자리 수를 늘리는 것에만 집

6) 같은 맥락에서 정책의 네이밍을 중시하고, 유해어를 활용하며, 청년들의 감각에 맞는 디자인을 주로 고려하는 방향 역시 지양되어야 한다. 적지 않은 정책들이 이러한 양상을 보이고 있는데, 우선적으로 세분화된 정책 접근성을 강화하는 것이 요구된다. 추측건대, 청년들의 접근성보다는 내부적 평가를 우선시한 방향이 아닐까 한다.

착하는 고용정책은 청년문제 해결에 큰 도움이 되지 못한다. 청년들이 선호하는 일자리의 유형은 ‘안정적인 회사’(31.0%), ‘직무가 적성에 맞는 회사’(25.6%), ‘급여가 높은 회사’(18.3%)가 다수로 서(김기현 외, 2016), 양적 지표를 중심으로 하는 고용정책은 이와 같은 양질의 일자리 수요를 충족시키기 힘들기 때문이다. 일자리 창출은 노동수요를 늘려 일자리 미스매치를 해결하고자 하는 정책이지만, 일자리의 질보다는 일자리 숫자에 치중함으로써 노동공급인 청년들의 눈높이 조절이 전제되어야만 한다. 따라서 청년들의 입장에서 일자리 수를 늘리는 것은 그들이 원하는 노동수요의 증가와는 전혀 무관하다. 그들이 정말 필요로 하는 것은 일자리의 질 제고, 즉 좋은 일자리를 제공하는 것이다. 하지만 고용정책을 통해 창출되는 일자리는 공무원이나 공공기관 등 소수의 일자리만이 좋은 일자리로서, 대다수는 양질의 일자리라고 볼 수 없다.

청년들은 선호하는 일자리에 취업하지 못할 경우 차선의 일자리에 취업하기보다는 좋은 일자리에 취업을 준비하거나, 니트(NET: not in employment, education or training)가 되거나, 아르바이트를 하는 등의 선택이 훨씬 효과적이라고 생각한다<sup>7)</sup>. 이것은 청년들의 입장에서 매우 합리적인 선택이다. 차선의 일자리는 그들의 삶에서 앞으로의 가능성 자체가 상실되는 것으로서, 차라리 아르바이트로 생활하면서 선호하는 일자리에 대한 기대를 가지고 현실을 유예하는 편이 낫기 때문이다. 청년들의 입장에서 첫 일자리를 중소기업 또는 비정규직으로 취업한다는 것은 당장의 근로조건, 사회적 평판 등의 문제를 넘어서 향후의 경력에서도 매우 중대한 요인으로 작용한다. 왜냐하면 중소기업에서 대기업으로, 비정규직에서 정규직으로 이동하는 것은 매우 어려운 일이다 때문이다(최율 외, 2015). 또 중소기업에 들어가는 것은 지속적 차별을 감내하겠다는 의사표현과 다르지 않은 것으로서 불리함을 스스로 자초하는 결과가 될 가능성이 매우 높다. 청년들의 입장에서는 중소기업에 취업하는 것보다는 대기업, 공공기관 등 좋은 일자리에 취업하기 위한 준비를 하는 선택이 더욱 합리적일 수밖에 없는 것이다(이왕원 외, 2015).

그럼에도 불구하고 기존의 청년 고용정책은 일자리 수를 늘리는 데 집중하고 있다. 이러한 정

7) 최근 2년간 최저임금이 10% 이상 오르면서 일본처럼 청년들이 취업을 포기하고 아르바이트로 생활을 영위하는 프리터(freeter)가 되지 않을까 우려하는 시각이 존재하기도 한다. 하지만 일본의 사토리 세대와 한국의 청년세대는 지향하는 바에서 뚜렷한 차이를 보인다. 한국 청년들이 중소기업에 취업하는 대신 아르바이트를 선택하는 것은 꿈을 포기하고 현실에 안주하거나 그것으로 생활이 가능하기 때문이 아니다. 한국 청년들은 중소기업에서는 상위 계급으로의 이동이 불가능함을 잘 알고 있기 때문에 더 나은 일자리를 모색하는 유예기간으로 아르바이트에 종사하는 것이다.

책방향이 지속적으로 펼쳐지는 이유는 크게 두 가지로 추정할 수 있다. 첫째, 일자리의 질을 높이는 정책은 매우 어렵기 때문에 상대적으로 용이할 뿐만 아니라 성과 측정 기준이 명확한 일자리 수에 집중하는 상황을 가정할 수 있다. 이 정책방향은 실제 청년들의 삶의 변화는 도외시한 채 고용과 관련된 통계수치의 개선만을 바라보는 정책에 불과하다. 왜냐하면 좋은 일자리가 아닌 일자리를 아무리 창출한다 한들 청년들의 입장에서 그 일자는 본인이 원하는 일자리가 아니기 때문에 실질적인 고용과는 간극이 크다. 이 측면에서 ‘일자리 창출’이라는 구호가 혓된 것임이 명확히 지적되어야 한다. 저성장의 기조가 보편화되고 과학기술의 발달, 4차 산업혁명 등으로 일자리가 줄어든다는 점은 주지의 사실이다. 이 상황에서 경제성장을 통해 좋은 일자리를 창출하는 것은 매우 제한적일 수밖에 없고, 사회적 경제를 비롯한 여러 수단 역시 보조적인 차원에 머무를 때 름이다. 이것은 청년 고용정책에서 일자리 창출이 중심적인 전략이 되어서는 안 된다는 점을 의미한다. 오히려 중소기업의 빈 일자리(vacancy)를 청년들이 가고 싶어 하는 일자리로 만들 수 있는 ‘일자리 개선’이 청년 고용정책의 핵심이 되는 것이 바람직하다.

둘째, 청년 고용정책을 경제정책으로만 바라봄으로써 전체 집단에 대한 양적 성과를 정책방향으로 하고, 청년들의 선택이 달라질 수 있는 변수로 인식하기 때문이다. 청년 고용정책에서 행위자인 청년들과 그들의 삶의 모습이라는 사회적 측면을 무시하면 전체 고용지표의 상승이 정책목표가 된다. 이러한 방향은 어쩔 수 없이 단기 아르바이트에 종사하는 청년들이 늘어나면 고용 상황이 나아진 것으로 간주하는 결과를 낳는다. 청년들을 변수로 인식하는 경제정책의 시각은 이른 바 ‘눈높이를 낮추라’는 주장에서도 알 수 있듯이, 노동공급 측면인 ‘청년을 변수’로 보고 노동수요 측면인 ‘기업을 상수’로 인식하는 관점이다. 청년들의 눈높이를 낮춰야 한다는 이른바 취업 눈높이론은 노동시장과 사회 전반의 구조적 문제를 무시한 채 청년층에게 책임을 전가하는 주장일 뿐이다<sup>8)</sup>. 이것은 일자리 개선이라는 노동수요의 변화는 어려운 과제이기 때문에 노동공급인 청년들의 눈높이를 낮추라는 손쉬운 주장을 하는 것에 불과하다. 취업 눈높이론은 구조적 문제—청년들이 눈높이를 낮출 수 없는 사회적 상황을 포함한—가 원인이 됨에도 불구하고 현재의 문제를 청년들

8) 같은 맥락에서 이른바 20대 개새끼론이나 그대의 이름은 무식한 대학생류의 주장 역시 속칭 ‘꼰대스러운’ 의견에 불과하다. 사회구조를 변화시켜 좋은 일자리를 생취해야 한다는 관점은 일견 옳을 수 있지만, 1980년대와 달리 청년들이 사회변혁에 참여하지 못하는 구조적 상황을 도외시하고 행위자인 청년들만 문제 삼고 있어 단지 청년들에게 책임을 전가하는 상황으로 치달을 가능성성이 높다.

의 판단착오에 근거한 것으로 ‘의도적으로’ 오인하고 있다. 청년 고용문제의 핵심을 비껴난 정책들이 양산되고 있는 것은 바로 이 관점에서 비롯된다(이왕원 외, 2015).

앞서 말한 월급 300만 원에서 함축된 것처럼 사회구조적인 차원에서 청년들은 (그리고 그들이 원하는 일자리의 수준은) 변화할 수 없는 ‘상수’일 수밖에 없다. 왜냐하면 그들은 1등부터 꼴찌까지 서열이 매겨지는 삶을 살아왔고, 어디에 취업했는지, 연봉이 얼마인지가 자신의 거의 전부를 나타낸다는 점을 피부로 겪어 왔다. 또 개인의 삶 자체보다는 자신이 남에게 어떻게 비칠 것인지, 그리고 그것이 가족들의 사회적 지위와도 그대로 이어진다는 사실을 잘 알고 있다. 이러한 상황에서 청년들에게 눈높이를 낮추라고 하는 것은 삶을 포기하라는 강요와 크게 다르지 않다. 청년 취업자의 잣은 이직 및 조기퇴사 문제, 중소기업의 인력난과 미스매치 문제 등은 상수로서의 청년에 대한 인식이 부족한 데에서 비롯된다. 청년들은 결코 일정한 수준 이하의 일자리에는 취업하지 않는다. 아니, 결코 취업할 수 없다. 하지만 청년 고용정책은 청년들의 변화를 주장할 뿐 수요처인 기업의 변화, 즉 일자리의 개선은 거의 고려하지 않고 있다. 청년 고용정책의 새로운 패러다임은 그들을 상수로 인식하고 일자리 수요처인 기업을 변수로 인식하는 것에서 시작되며, 이것은 중소기업 일자리를 개선해야 한다는 것과 같은 의미이다.

### 2. 중소기업 취업은 적정임금 보장에서부터

고용노동부의 「직종별 사업체노동력 조사」에 따르면, 2017년 3분기 5인 이상 사업체의 미충원 인원은 8만 5,000명이며, 미충원율은 11.7%를 나타낸다. 이 중 300인 미만 사업체의 미충원 인원은 7만 8,000명으로 전체 미충원 인원의 91.8%에 해당된다(고용노동부, 2017). 이것은 중소기업에서는 일할 사람이 없고, 청년구직자는 일자리가 없는 미스매치 상황을 잘 보여주는 지표이다. 중소기업에 다수의 빈 일자리가 있음에도 불구하고 청년들은 중소기업에 취업하지 않거나, 취업을 한다 하더라도 쉽게 다른 일자리로 이동한다. 대한상공회의소(2012)에서는 대학생들이 중소기업을 기피하는 이유로 ‘낮은 임금 및 복리후생 수준’(43.3%), ‘불투명한 비전’(24.9%), ‘고용불안’(14.6%) 등을 들고 있다. 또 문영만·김종호(2017)에서는 중소기업 청년취업자의 이직사유로서 ‘근로조건 불만’(39.9%)이 가장 크다고 분석한다. 장현진(2016)은 청년들은 기대하는 최소임금이

낮을수록 중소기업 취업 의향을 높이며, 직업의 사회적 인정 등을 선호할수록 중소기업 취업 의향을 낮춘다고 본다. 곧 중소기업 일자리는 열악한 근로조건, 특히 저임금으로 인해 청년들이 취업을 꺼린다고 할 수 있다.

중소기업의 근로조건, 특히 임금수준을 개선하기 위한 정책으로서 청년을 고용하는 기업이나 중소기업에 취업한 청년에게 보조금을 지급하는 임금보조금(wage subsidy) 제도가 실시되고 있다<sup>9)</sup>. 한국에서 청년을 대상으로 한 임금보조금은 정부지원인턴제(1999~2005)를 시작으로 청년 고용촉진장려금, 중소기업 청년인턴제, 청년내일채움공제 등으로 이어지고 있다. 통상적으로 임금보조금은 그 목적이 노동수요의 증대에 있다면 사업주에게 보조금을 지급하고, 반대로 노동공급의 증대가 사업목적이라면 노동자에게 보조금을 지급하는 것이 적절한 것으로 평가된다. 실제로는 노동공급 증대 목적인 경우에도 기업에 보조금을 지급하는 경우가 많다. 명확한 구분을 위해 노동수요에 대한 보조금은 고용장려금 또는 채용장려금(employment subsidy 또는 hiring subsidy)으로 지칭하고, 노동공급 측면의 보조금은 임금보조금으로 구분하기도 한다(김태욱, 2017).

현행 정책에서 가장 눈에 띠는 청년 고용정책으로는 임금보조금 성격의 청년내일채움공제를 들 수 있다. 이것은 중소기업 등에 정규직으로 취업한 청년들에게 자산 형성 방식의 지원을 통해 장기근속을 유도하는 것이 목적이다. 청년내일채움공제는 청년들의 실질소득을 증가시킴으로써 청년인턴제의 낮은 고용유지율을 장기근속으로 전환하고자 2016년 7월 도입되었다. 구체적으로 살펴보면, 만 15세 이상 34세 이하의 청년이 중소·중견기업에 정규직으로 취업한 경우, 청년 본인이 2년간 300만 원을 적립하면 정부에서 청년에게 2년간 취업지원금 900만 원을 지원하고, 기업에서 2년간 채용유지 지원금 700만 원을 지원받아 그중 400만 원을 청년에게 적립하는 구조이다. 2년 후 청년들은 총 1,600만 원의 목돈을 가질 수 있게 된다. 중소기업에서 낮은 임금을 받는 청년들의 자산 형성을 지원함으로써 중소기업에의 취업을 증가시키고, 기업 입장에서는 최소 2년 간 근무할 수 있는 젊은 인력을 확보할 수 있다. 지난 3월 15일의 청년 일자리 정책에서는 청년내

9) 일반적으로 임금보조금은 취약계층의 취업 촉진을 위해 지급되어 왔고, 청년을 대상으로 한 임금보조금 역시 취약계층 청년을 대상으로 하는 경우가 많다. 2008년 세계경제위기에 따라 청년실업이 전 지구적으로 심화되면서 취약계층이 아닌 청년 전체를 대상으로 한 임금보조금을 채택하는 경우가 프랑스 등에서 속속 발생하고 있다(김태욱, 2017).

일채움공제를 개선하여 3년형을 신설하고, 일부 유해업종을 제외한 5인 이상 중소기업에 재직하는 청년들로 대상자를 대폭 확대하는 조치를 취했다. 3년형은 청년 본인이 3년간 600만 원을 적립하면 정부의 취업지원금 1,800만 원과 기업의 채용유지 지원금 600만 원을 합산하여 3년 후 만기공제금 3,000만 원을 수령할 수 있다.

청년내일채움공제는 중소기업 재직 청년들의 소득을 보장하여 노동공급을 촉진하고자 한다는 점에서 청년 고용문제의 핵심을 짚고 있다. 다만, 기간과 공제금액 등의 적정성에 대한 논의의 필요성이 제기되기도 한다. 곧 중소기업 입사 이후 어느 정도 근속하여야 이직하지 않는지에 대해 검토할 필요가 있고, 만기 후 공제금액이 청년들이 결혼, 주거 등을 위해 적절한지 객관적인 분석이 필요하다는 것이다(정동열 외, 2017). 보다 근본적인 문제점은 청년내일채움공제는 청년들의 중소기업 취업과 일정 기간 근속을 위한 시작일 뿐이라는 점이다. 임금보조금은 그 자체로 완결된 정책이 아니라 청년들을 중소기업에 취업할 수 있도록 유도한 후 장기적인 관점에서 중소기업의 자생력을 강화하는 일자리 개선 정책과 연동되어야 하지만, 현재로서는 이후의 연계정책이 부재하다. 2년 또는 3년 이후 재직청년들의 임금수준을 유지하거나 높이는 것은 중소기업의 지급능력 향상에 달려 있지만, 이에 대한 계획이 미비한 것이다. 향후의 전개를 추측해 보면, 청년들은 공제 가입 후 2년 또는 3년간 중소기업에 재직하면서 공제금을 수령한다. 이후 낮은 임금을 받고 해당 기업에 그대로 재직하거나, 다른 기업으로 이직하는 선택이 가능하다. 물론 어느 경우라도 당초 공제에 가입한 정도에 비례하는 수준의 임금을 받는 것은 불가능하다. 결국 이 경우 청년들은 별다른 희망 없이 현재에 안주하거나, 뒤늦게 공무원 또는 공공기관 취업을 준비하게 될 가능성이 높다. 따라서 임금보조금을 시작으로 하여 중소기업의 지급능력을 확대할 수 있는 정책이 필연적으로 연결되어야 한다.

임금보조금 제도의 성과는 일률적인 잣대로 판단하기 쉽지 않다. 청년취업인턴제의 경우 감사원(2016)에서 사중손실(deadweight loss)<sup>10)</sup>과 고용의 질이 낮다는 문제점을 제기하였다. 또 정규직 전환자 대비 고용유지자로 정의되는 고용유지율은 34~38%에 불과하여 2/3가량의 참여자가 정규직으로 채용된 기업에서 2년 이내에 퇴사하고 있다. 현행 임금보조금 제도 역시 사중손실

10) 임금보조금에서 사중손실은 임금보조금이 없었다 하더라도 채용했을 목표집단(targeted group)의 성원을 임금보조금을 통해 채용했을 때 발생하는 손실을 뜻한다.

의 우려는 상존한다. 중소기업 취업을 고려하는 청년들이 임금보조금 없이도 신규인력 채용계획이 있는 중소기업에 채용되어 사업주에게 보조금이 지급된다면 이는 사중손실에 해당된다(김태욱, 2017). 사업주를 대상으로 한 보조금뿐만 아니라 청년들을 대상으로 한 보조금 역시 마찬가지이다. 임금보조금과 무관하게 중소기업에 취업하여 장기간 일할 청년들에게 지급되는 보조금 역시 사중손실이며, 장기근속을 목적으로 하는 청년내일채움공제와 같은 제도에서 2년 또는 3년 후 만기공제금을 수령하고 이직하는 경우 역시 마찬가지이다.

하지만 청년 고용정책의 새로운 패러다임인 사회정책의 관점에서 이것은 사중손실이 아니다. 기존의 청년 고용정책은 ‘고용’ 자체가 목적이기 때문에 보조금 지급 여부와 고용의 관련성을 성과로 측정했지만, 사회정책으로서 청년 고용정책은 고용 그 자체가 아니라 ‘임금수준’을 보장하여 청년들의 중소기업 취업을 유도하고 그들의 삶을 개선하는 것이 목적이다. 따라서 임금보조금을 지급하지 않았을 경우라도 청년들이 중소기업에 취업하는 것이 전혀 문제가 되지 않는다<sup>11)</sup>. 왜냐하면 임금보조금은 청년들이 중소기업에 취업하는 것뿐만 아니라 그들의 임금수준을 높이는 것이 목적이기 때문이다. 곧, 취업 그 자체보다 적정임금을 통해 청년들의 삶을 개선하기 위한 제도인 것이다. 임금보조금 제도는 청년 고용정책에서 가장 핵심인 임금수준을 높이는 시작점에 있는 것으로서, 2년 또는 3년 이후의 임금수준 유지와 증가는 결국 기업의 지급능력 향상에 달려 있다.

### 3. 중소기업 노동생산성 제고를 통한 장기지속성 확보

청년 고용문제의 핵심은 적정한 임금수준의 정규직 일자리를 제공하는 것으로서, 이것은 기존의 중소기업 일자리를 좋은 일자리로 개선하는 것이 열쇠가 된다. 인구구조 변화와 4차 산업혁명 등을 고려할 때, ‘좋은 일자리–높은 임금–높은 생산성’의 하이로드(high-load) 전략을 추구하는 것만이 사회정책으로서 청년 고용정책의 올바른 방향일 것이다. 아래의 <표 4>에서 볼 수 있듯이, 구매력 평가를 적용한 미국 달러를 기준으로 2015년 한국의 노동생산성은 31.8달러로 OECD 평

11) 사실 이러한 사중손실 논의 자체는 무의미할 가능성이 높다. 왜냐하면 임금보조금 지급 여부와 무관하게 청년들이 중소기업에 취업 한다 하더라도 그들이 해당 기업을 정말 자신의 ‘회사’로 생각하는지, 아니면 잠시 생활비를 벌기 위해 ‘거쳐 가는 곳’이라고 생각하는지 알 수 없기 때문이다. 중소기업의 평균근속과 이직률로 보건대 후자일 가능성이 높을 것으로 보여 임금보조금을 지급하지 않고 중소기업에 취업한 청년들을 과연 ‘취업’이라고 볼 수 있을 것인지 의문이다.

균인 46.8달러에 비해 15.0달러 저조하며, 35개국 중 28위에 불과하다. 낮은 노동생산성은 결과적으로 중소기업의 낮은 임금으로 이어지므로 생산성 제고를 통해 중소기업들의 수익을 높이고, 이를 바탕으로 중소기업의 일자리를 좋은 일자리로 개선해야 한다. 청년내일채움공제 등 임금보조금을 통해 청년들의 중소기업 취업을 유도한 이후 이들의 장기근속 여부는 중소기업의 생산성을 높이는 데 달려 있다. 중소기업이 처한 환경을 고려하면 숙련 향상으로 노동생산성을 제고하는 것이 가장 현실적인 방안이 된다.

**표 4. 전 산업 및 주요 산업별 시간당 노동생산성(2015년)**

(단위: PPP 적용 US \$)

국가	전 산업	순위	농림·어업	광공업	제조업		건설업	서비스업
					제조업	전설업		
한국	31.8	27	15.9	49.5	47.9	18.7	24.4	
OECD 평균	46.8	-	22.1	62.9	51.3	30.1	42.7	

자료: 한국생산성본부(2017), pp.43–54에서 요약.

통계청(2017b)에 따르면, 한국 중소기업 노동자들의 평균 근속기간은 4.0년으로 대기업의 6.9년에 비해 2.9년이나 짧다. 또 한국경영자총협회(2016)에서는 대졸 신입사원의 1년 내 퇴사율이 300인 이상 기업은 9.4%, 300인 미만 기업은 32.5%라는 조사결과를 발표하기도 하였다. 이처럼 중소기업의 짧은 근속기간과 높은 퇴사율은 노동생산성 향상에 치명적인 악영향을 끼칠 수 밖에 없다(Eckardt et al., 2014; Park and Shaw, 2013; Shaw et al., 2013; Hancock et al., 2013). 중소기업의 일자리 개선은 청년 고용문제를 둘러싼 주체들의 이해관계, 즉 ‘청년–안정된 일자리의 적정소득, 비전’–‘기업–청년노동자들의 장기근속, 숙련 향상을 통한 생산성 제고’를 교환하는 정책을 통해 가능하다는 근거를 바로 여기에서 찾을 수 있다. 임금보조금을 기초로 청년들의 중소기업 취업과 일정 수준의 근속을 확보한 이후 숙련 향상과 기업의 비전을 제공하는 것은 중소기업이 해결해야 할 과제이다.

일자리 창출에 초점을 맞추는 정책은 좋은 일자리를 보장하지도 않거나와 현재 중소기업이 처한 인력난에 대한 대안이 되기도 힘들다. 궁극적으로, 다수의 청년 일자리를 소화해야 할 중소기

업의 일자리를 개선하는 것이 청년문제의 근본적인 해결방안이라고 할 수 있다. 청년들에게는 그들이 필수조건으로 생각하는 안정된 일자리, 즉 적정임금과 일자리의 비전을 제공하고, 기업에게는 장기근속과 숙련 향상을 통한 생산성 제고를 연계하는 것이다. 청년들과 기업의 핵심적인 이익을 서로 교환하는 이 전략은 동일한 접점을 가지고 있다. 임금보조금 제도를 통해 중소기업 취업–적정임금–일정 기간의 근속이라는 발판을 마련한 이후, 중소기업 일자리 개선을 위한 생산성 향상을 위해 정책과 기업의 노력이 병행되어야 하는 것이다.

청년 고용문제는 저출산·고령화, 그리고 인구절벽으로 대표되는 인구문제와 밀접하게 관련되어 있어 중·장기적 생산성 전략과 반드시 연계되어야 한다. 통계청의 장래인구추계에 따르면, 2020년의 총 부양비와 노년부양비<sup>12)</sup>는 각각 39.5와 21.8로 예측되는 가운데 꾸준한 증가세를 유지하여 2060년에는 각각 107.4, 87.6을 기록할 것으로 전망된다. 유소년인구와 노년인구를 계속 감소하는 생산가능인구가 부양하기 위해서는 점점 줄어드는 일자리의 효율을 높이는 전략이 매우 중요하다. 지역 차원에서는 청년인구가 지속적으로 타 지역으로 유출되어 일본의 도쿄와 같은 극점사회에 대한 우려가 가중되고, 지방소멸까지 대두되는 지경에 이르렀다. 일본의 경우 청년인구 감소로 일자리 수의 문제는 해결되는 듯 보이지만, 부양의 부담이 과거보다 훨씬 가중되고 있어 또 다른 문제를 야기하고 있다<sup>13)</sup>.

청년 고용문제의 근본적인 해결은 앞에서 제시한 것처럼 중소기업 일자리를 좋은 일자리로 개선하는 데 있다. 이 접근방향의 핵심은 중소기업에 취업한 청년들에게는 안정적인 일자리와 소득을 보장하고, 그들이 중소기업에서 장기근속할 수 있도록 비전을 제시하며, 기업 입장에서는 장기근속 노동자를 확보하고 숙련 향상을 통한 생산성 증대로 연결되는 것에 있다. 이를 위해 중소기업의 낮은 생산성이 저임금과 장시간의 노동시간으로 이어지는 악순환을 임금에서부터 우선적으로 개선할 수 있도록 임금보조금을 청년들에게 직접 지원하고, 숙련 향상 등과 연동하여 생산성 향상으로 연계시키는 것이 필요하다. 또 청년들에게 중소기업의 비전을 제공할 수 있도록 기업

12) 총 부양비는 생산가능인구 100명이 부양해야 할 유소년 또는 노년인구 수를 말하며, 노년부양비는 생산가능인구 100명이 부양해야 할 노년인구 수를 뜻한다.

13) 일각에서는 일본과 같이 청년인구가 줄어들어 일자리 문제가 해결될 것이라고 전망하기도 한다. 하지만 이러한 시각은 두 가지 측면에서 큰 우를 범하는 것이다. 먼저, 청년인구 감소와 함께 일자리도 줄어들고 있어 일자리 문제가 해결될 것이라고 낙관하기 쉽지 않다. 그리고 청년인구가 줄어들어 일자리 수가 넉넉해진다 하더라도 그 시기까지 청년들의 고충을 외면할 수 없다.

의 조직 진단 등을 지원하고, 숙련 향상을 통한 생산성의 제고를 위해 중소기업에서 참여할 수 있는 공공직업훈련의 평가체계를 숙련수준이 높아졌는지 여부로 전환하는 것이 필요하다. 주요 선진국에서 청년실업 해결을 위한 대안으로 직업훈련이 성공적으로 평가되고 있으나(Kluve, 2010), 한국의 경우 훈련의 임금효과가 없을 뿐만 아니라, 고용가능성에 대한 근거 역시 논쟁적인 상황이다(장효진, 2017). 그럼에도 불구하고 한국의 취업자 숙련수준은 OECD 국가들 가운데 매우 낮기 때문에 이를 개선하지 않고 노동생산성을 향상시키는 것은 불가능하다<sup>14)</sup>. 우선 임금보조금을 통해 중소기업의 짧은 근속기간과 높은 퇴사율을 개선하는 것만으로도 노동생산성에서 소기의 성과를 거둘 수 있지만, 이후의 전략은 적극적인 숙련 향상이 무엇보다도 중요하다.

## V. 나오는 말

날로 심각성이 더해지고 있는 청년 고용문제는 이제 경제정책의 차원에서만 해결할 수 없는 지경에 이르렀다. 고용지표를 개선하고 일자리를 창출하는 기존의 고용정책 방향은 청년들의 현실을 이해하기보다는 객관적인 정책의 근거를 확보하는 데 치중해 왔고, 청년들보다는 정책 입안자의 관점이 중심이 되었다. 그러나 청년 고용문제는 고용률을 높이고 실업률을 낮추는 차원을 넘어서 한 사회의 구성원으로서 직업활동을 통해 자신의 존재가치를 인정받을 수 있는 청년들의 권리와 연관되어야만 한다. 왜냐하면 일자리는 소득의 수단이 될 뿐만 아니라 사회적 역할, 지위, 활동 등을 규정하여 사회활동의 기반을 제공하는 기능을 수행하고 있기 때문이다. 청년 일자리 정책에서 일자리의 질이 중요한 이유 중의 하나는 청년들이 사회적 주체가 되는 밑거름이 일자리의 질에서 시작되기 때문이다.

이렇듯 청년 고용정책은 좋은 일자리를 늘리는 방향이 되어야만 한다. 좋은 일자리를 늘리는 방안은 새로운 일자리를 창출하는 것보다 기존의 일자리를 개선하는 것이 현실적인 전략이다. 이것은 협조하는 중소기업의 일자리를 좋은 일자리로 개선하는 방식으로 정책화될 수 있다. 이를 위

14) 반가운 · 김봄이 · 박동진(2017)에 따르면 2012년 기준 한국 취업자의 숙련수준은 271.9점으로 OECD 평균인 277.2점에 비해 5.3점 낮은 수준이다.

## 이슈 분석

해 이 글에서 제시하는 청년 고용정책의 새로운 패러다임은 청년들을 변수로 인식하고 기업을 상수로 인식하는 기존의 시각을 바꾸는 것에서 시작된다. 즉, 청년들을 상수로 인식하고 그들의 삶과 생각을 있는 그대로 구체적으로 판단하는 가운데 기업의 선택을 변화시킬 수 있어야 한다는 것이다. 또 청년 고용문제의 해결은 그들을 중소기업에 취업시키는 것이 핵심전략으로서, 그 전제는 청년들에게 적정임금을 보장하는 것에 있다. 새로운 일자리를 창출하는 것은 쉽지도 않거니와, 창출하는 일자리가 청년실업자의 다수를 포함하지 못할 뿐만 아니라 좋은 일자리가 아닐 가능성이 높다. 따라서 청년들이 중소기업에 취업할 수 있도록 유도하는 것만이 청년 고용정책의 거의 유일한 대안이 될 수 있다. 중소기업 일자리를 청년들이 취업할 만한 좋은 일자리로 만드는 것의 시작은 적정임금을 보장하는 데 있다.

현재의 중소기업이 청년들에게 적정임금을 지급할 여력은 절대적으로 부족하다. 청년내일채움공제를 비롯한 임금보조금 제도는 중소기업 취업 청년들의 적정임금을 보장할 수 있는 유용한 제도이다. 다만, 이 제도는 2년 또는 3년의 제한된 기간 동안 임금수준을 높일 수 있는 것으로서 중소기업의 중·장기적 지급능력 제고, 즉 생산성 향상 전략과 연계하는 것이 필수적이다. 물론 임금보조금을 통해 2년 또는 3년의 근속기간을 확보함으로써 자연적으로 생산성이 증대되는 효과는 있지만, 그 이후 청년들이 이직할 경우 결과적으로 중소기업에서는 2년 내지 3년의 노동력을 확보한 것에 지나지 않는다. 결국 현재의 사회구조적 환경에서 청년들은 눈높이를 낮추는 등 다른 선택을 할 수 없는 상황임을 인지하는 전제하에 임금보조금을 통해 그들이 중소기업에 취업할 수 있도록 하는 것이 청년 고용정책의 시작이다. 이와 함께 중소기업의 지급능력을 높일 수 있는 생산성 향상과 연계하는 일자리 개선 전략이 사회정책으로서 청년 고용정책의 새로운 패러다임이라고 할 수 있다. KROVET

### 참고문헌

- 감사원(2016). “감사보고서: 청년고용대책 성과 분석”.
- 고용노동부(2017). “2017 하반기 직종별 사업체노동력 조사 보고서”.
- 국회입법조사처(2015). 「청년고용촉진 특별법」 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용의무)의 입법영향 분석”, 입법영향 분석 보고서 제1호.
- 금재호(2013). “청년의 고용불안과 재취업”, 「노동리뷰」, 2013년 4월호, 66-82. 한국노동연구원.
- 김기현(2017). “청년 정책의 현황 진단과 개선 방향”, 「보건복지포럼」, 2017년 제2호, 54-68. 한국보건사회연구원.
- 김기현 · 하형석 · 신인철(2016). 「2016년 청년 사회·경제 실태조사: 기초분석 보고서」. 한국청소년정책연구원.
- 김유빈(2015). “청년층 노동시장의 시태와 청년고용정책”, 「노동리뷰」, 2015년 7월호, 5-14. 한국노동연구원.
- 김태욱(2017). “청년대상 임금보조금의 실효성 및 개편방안에 관한 소고”, 「노동정책연구」, 제17권 제4호, 한국노동연구원.
- 남재량(2011). “최근 청년 니트의 현황과 추이”, 「노동리뷰」, 2011년 3월호, 29-40. 한국노동연구원.
- 남춘호(2015). “생애과정의 탈표준화에 대한 경험적 연구: 남성들의 성인이행 배열분석을 중심으로”, 「사회과학연구」, 제39권 제1호, 139-174. 전북대학교 사회과학연구소.
- 대한상공회의소(2012). “청년층의 중소기업 취업 의사 및 미스매치 실태”.
- 문영만 · 김종호(2017a). “청년층의 중소기업 정착요인 및 임금효과에 관한 연구”, 「Journal of the Korean Data Analysis Society」, 제19권 제2호, 809-826. 한국자료분석학회.
- 문영만 · 홍장표(2017b). “청년 취업자의 기업규모별 이직 결정요인 및 임금효과”, 「산업노동연구」, 제23권 제2호, 195-230. 한국산업노동학회.
- 반가운 · 김봄이 · 박동진(2017). 「한국의 스킬과 노동시장 성과: 국제비교 분석을 중심으로」. 한국직업능력개발원.
- 스탠딩, 가이(Standing, Guy)(2014). 「프레카리아트: 새로운 위험한 계급」, 김태호 역. 박종철출판사.
- 양승광(2017). “청년고용정책 관련 법률에 대한 소고: 「청년고용촉진 특별법」을 중심으로”, 「법학논총」, 제37집, 87-109. 숭실대학교 법학연구소.
- 이규용(2015). “청년층 일자리정책의 방향 모색”, 「노동리뷰」, 2015년 7월호, 15-30. 한국노동연구원.
- 이서희(2016). “현(現) 정부의 청년실업 대책에 관한 청년들의 주관적 인식조사”, 「공공정책과 국정관리」, 제10권 제3호, 94-128. 단국대학교 사회과학연구소.
- 이승윤 · 이정아 · 백승호(2016). “한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안”, 「비판사회정책」, 제52호,

## 이슈 분석

365-405. 비판과 대안을 위한 사회복지학회.

이시균(2011). “청년 일자리의 질 분석”, 「경상논집」, 제25권 제1호, 85-104. 인하대학교 산업경제연구소.

이왕원 · 김문조(2015). “한국 청년층의 취업눈높이와 노동시장 성과에 관한 연구”, 「국정관리연구」, 제10권 제1호, 성균관대학교 국정관리대학원, 187-223.

이은희 · 유현정 · 이준영(2016). “20대 청년세대의 고민과 경제문제에 대한 탐색적 연구: 주요 인터넷 게시판 분석 을 중심으로”, 「소비자정책교육연구」, 제12권 제2호, 121-143. 한국소비자정책교육학회.

장현진(2016). “청년층의 중소기업 취업 의향 결정요인”, 「고용직업능력개발연구」, 제19권 제2호, 33-56. 한국직업 능력개발원.

장효진(2017). “직업훈련이 청년의 노동시장 진입과 첫 일자리의 질에 미치는 효과에 대한 연구”, 「한국정책학회 보」, 제26권 제3호, 203-236. 한국정책학회.

정동열 · 박철우 · 이영민 · 김태호(2017). “중앙정부와 지방자치단체 청년고용지원사업과 연계를 통한 청년내일채 움공제 확대 방안 설계”, 「예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지」, 제7권 제11호, 727-734. 인문사회과학 기술융합학회.

정준영(2015). “청년 고용문제의 해법 찾기: 청년이 말하는 청년일자리 문제에 대한 소고”, 「노동사회」, 제184호, 42-50. 한국노동사회연구소.

최율 · 이왕원(2015). “청년층 취업선호도와 노동시장 진입의 관계: 잠재집단분석과 생존분석을 통한 접근”, 「한국 사회학」, 제49집 제5호, 1-44. 한국사회학회.

통계청(2017a). “2017년 5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과”.

\_\_\_\_\_ (2017b). “2016년 기준 일자리행정통계 결과”.

\_\_\_\_\_ (2018). “2018년 7월 고용동향”.

한국경영자총협회(2016). “2016년 신입사원 채용 실태 조사”.

한국생산성본부(2017). “2017 노동생산성 국제비교”.

허시면, 앨버트 O.(Hirschman, Albert O.)(2016). 「떠날 것인가, 남을 것인가: 퇴보하는 기업, 조직, 국가에 대한 반 응」, 강명구 역. 나무연필.

현대경제연구원(2018). “청년층 경제 활동 제약의 5대 특징과 시사점: 벼랑(CLIFF) 끝 위기의 한국 청년”, 「경제주 평」, 제782호.

Eckardt, R., Skaggs, B. C., and M. Youndt(2014). Turnover and knowledge loss: An examination of the differential impact of production manager and worker turnover in service and manufacturing firms. Journal of

Management Studies, 51(7), pp. 1025-1057.

Hancock, J. I., Allen, D. G., Bosco, F. A., McDaniel, K. R., and C. A. Pierce(2013). Meta-analytic review of employee turnover as a predictor of firm performance. Journal of Management, 39(3), pp. 573-603.

Kluve, J.(2010). The effectiveness of European active labor market programs. Labour Economics, 17(6), pp. 904-918.

Kroon, B. and J. Paauwe(2013). Structuration of precarious employment in economically constrained firms: The case of Dutch agriculture. Human Resource Management Journal, 24(1), pp. 19-37.

Park, T. Y. and J. D. Shaw(2013). Turnover rates and organizational performance: A meta-analysis. Journal of Applied Psychology, 98(2), pp. 268-309. Shaw, J. D., Park, T. Y. and E. Kim(2013). A resource-based perspective on human capital losses: HRM investments, and organizational performance. Strategic Management Journal, 34(5), pp. 572-589.

# 현 정부의 성인 대상 평생학습에 대한 사회투자정책적 접근<sup>1)</sup>

이희수 중앙대학교 일반대학원장/교육학과 교수

## I . 사회투자국가와 문재인 정부 출범

참여정부의 멘토로 불리는 기든스(Giddens, 1998)의 「제3의 길(The third way): 사민주의의 부활」에서는 변화하는 세계에 사회민주주의를 적응시키고자 미래 복지국가의 청사진으로 사회투자국가를 제시한다. 복지는 직접 경제적 소득을 지원하기보다는 가능한 모든 부문에서 인적 자본에 투자하는 것이 바람직하므로 복지국가가 차지하고 있는 자리를 사회투자국가가 채워야 한다는 것이 기든스의 논지이다. 사회투자국가는 소비에 해당하는 소득보장 대신에 투자적인 인적 자본과 사회적 자본을 육성하면서 생산주의적 성격을 극대화하고자 한다(김영순, 2007).

사회투자국가에서의 복지는 경제적 개념도 심리적 개념도 아니므로, 경제적 생계비를 직접 지원하기보다는 인적 자본에 투자하는 것이 바람직하다는 인식이 깔려 있다(Giddens, 1998). 사회투자정책의 핵심은 사회구성원의 노동시장 참여 권리와 기회가 향상되면 고용률과 생산성이 높아져 경제성장이 확대되어 사회경제적 잠재력도 확대될 것으로 보는 것이다. 즉 사회투자정책은 교육훈련을 통한 인적 자본에 투자하는 적극적 정책이다. 사회투자정책은 적극적인 기회평등의 결과와 사회적 이동성이 활발해지면 사회적 배제를 극복하고 사회적 포용(social inclusion)에 이를 것으로 기대한다.

문재인 정부 들어서 다시 빛을 보게 된 것이 참여정부 말기의 장기 국가재정계획인 「함께 가

1) 본 원고는 제3차 사회정책포럼에서 발표한 원고를 재구성한 것임.

는 희망한국 비전 2030」이다. 이른바 「비전 2030」에서는 '90년대 중반 이후 경제구조가 성숙되고 세계화·양극화 등 새로운 도전으로 기존 패러다임인 '선성장 후복지' 대신에 성장과 복지가 함께 가는 '동반성장'의 사회투자정책 형태로 인적 자본 고도화, 사회적 자본 확충, 능동적 세계화를 제시하였다. 성장과 복지가 함께 가는 동반성장의 국가발전 패러다임이 제시되면서 복지는 소비가 아니라 미래를 위해 사람을 키우는 투자라는 인식 전환의 계기가 마련되었다. 「비전 2030」을 들여다보면, 비전으로는 '함께 가는 희망한국 건설', 3대 목표로 '혁신적이고 활력 있는 경제, 안전하고 기회가 보장되는 사회, 안정되고 품격 있는 국가'를, 5대 전략으로 '성장동력 확충(9개 과제), 사회복지 선진화(18개 과제), 인적자원 고도화(9개 과제), 사회적 자본 확충(8개 과제), 능동적 세계화(6개 과제)를 각각 제시하였다. 참여정부의 「함께 가는 희망한국 비전 2030」은 「문재인 정부 국정 운영 5개년 계획」의 밀그림으로도 비쳐진다. 「문재인 정부 국정 운영 5개년 계획」에서는 '국가중심의 민주주의와 국민중심의 민주주의'를 비교하면서 국민중심 민주주의로의 전환을 선언하였다. 이러한 사회투자정책은 「함께 가는 희망한국 비전 2030」을 거쳐 문재인 정부 들어서 주목을 받고 있다. 「문재인 정부 국정 운영 5개년 계획」은 문재인 정부의 설계도이자 나침반이며, 평가기준을 담은 청사진이다.

2017년 5월 10일 문재인 대통령의 새 정부 출범과 함께 '국민주권시대'가 개막되었다. 공화국 정부 시리즈를 청산하고 문민정부로 시작되어 국민의 정부, 참여정부를 견너 '국민성공시대', '국민행복시대'를 거쳐 '국민주권시대'가 개막되었다. 국민주권시대는 개개인의 국민주권을 강조한다. 권력의 생성과 과정에 직접 참여하는 실질적 주권자로서의 국민을 의미하는 '숙의민주주의 시대'가 개장된 것이다. 2018년 1월 14일 기준으로 문재인 정부의 국정철학을 보여 주는 4대 문건은 참여정부의 연속선상에서 「함께 가는 희망한국 비전 2030」, 5월 10일 대통령 취임사인 「국민에게 드리는 말씀」, 7월 19일 문재인 정부의 정책 운영 방향과 정책을 담은 「문재인 정부 국정 운영 5개년 계획」, 2018년 1월 10일 대통령의 '내 삶이 나아지는 나라'로 시작하는 신년사라고 할 수 있다. 신년사의 제목인 '내 삶이 나아지는 나라'는 그 후 정책문서의 유행이 되었다. 국민이 체감하는 삶의 질 개선에서 평생학습정책과 국정목표의 접점을 찾게 된다.

내 삶이 나아지는 나라 건설과 사회투자정책으로서 평생학습정책의 존립 근거는 학습 경제론(learning economy), 변화속도론(speed of change), 생애주기 재분배론(life-cycle

redistribution), 적극적 정책론(active policies), 사회적 결속론(social cohesion)에서 확보할 수 있을 것이다(OECD, 1999). 이 가운데 사회투자정책과 직결되는 적극적 정책론(active policies)은 실직자들을 대상으로 정부가 일방적으로 지급하는 지출 형태인 수동적 이전지출(transfer payment)에서 벗어나 개인의 심리사회적 웰빙과 인적 자본 형성에 직접적으로 기여하는 적극적 정책으로의 전환을 의미한다. 사회적 포용 또는 사회적 결속론(social cohesion)은 급속한 변화를 특징으로 하는 지식집약사회에서 학습기회를 놓친 사람들은 사회적 배제를 겪게 될 위험이 높으므로 평생학습은 사회적 배제(social exclusion)와 주변화를 막는 필수보험이자 최선의 사회적 안전장치 기능을 하게 된다. 비판적 입장에서 남미의 Torres(2013)는 평생교육시장의 급성장 동인으로 헌법적 명령, 인적 자본 투자, 정치사회화, 보상적 정당화, 국제압력, 사회운동, 도구적 합리성과 정책입안 등으로 제시하였다는 점에서도 사회투자정책으로서 평생학습의 모습을 읽을 수 있다.

이와 함께 “사상체계의 제1 덕목이 ‘진리’라면 사회제도의 제1 덕목은 ‘정의’”라는 존 롤스(John Rawls, 1971)의 정의론이 문재인 정부에서 각광을 받는다. 사회적 정의는 모든 구성원이 동등한 기본권과 안전, 기회, 의무, 사회복지를 누리고, 모든 일상에서 인권을 보장받는 것을 의미한다(Ingram & Walters, 2007). 사회적 불의는 삶의 모든 면에 속해 있는 관계와 구조의 복잡성 속에서 제도적이고 체제적인 차별, 편협성, 개인적 편견, 사회적 편견의 결합을 말한다(Bell, 2007). 이제는 사회적 정의를 위한 평생교육을 넘어서 사회적 정의를 위해 투쟁하는 사람들을 통해 평생교육의 변화를 도모할 때이다(Jackson, 2011). 가장 교육적인 상황일 때 가장 정의롭고, 가장 정의로운 때 가장 교육적이다(이돈희, 1999). 사회적 정의에 닿을 내린 평생학습은 본질의 회복인 동시에 지속가능한 대안의 발견이기도 하다(Vargas, 2017).

문재인 정부의 출범으로 사회투자국가와 사회투자정책이 재조명을 받고 있다. 사회투자정책의 시금석으로서 평생학습정책은 극단의 국가중심 모델과 시장중심 모델보다는 중간의 사회적 파트너십 모델을 지향한다. 더욱이 ‘내 삶이 나아지는 나라’를 건설하기 위한 최선의 선택이 ‘사회투자국가’이며, 평생교육의 궁극적인 목적은 삶의 질 유지 및 향상에 있다(Dave, 1973: 22)는 점에서 ‘내 삶이 나아지는 나라’, ‘사회투자국가’, ‘평생학습사회’는 서로를 기름지게 하는 관계이다. 삶의 질 향상을 위한 평생교육은 지·덕·체가 조화된 완전한 인간(Faure et al., 1972)을 추

구한다. 구체적으로 균형 잡힌 완전한 인간은 ‘존재를 위한 학습’, ‘행하기 위한 학습’, ‘알기 위한 학습’, ‘함께 살아가기 위한 학습’을 통해 완성된다(Delors et al., 1996). 평생교육의 궁극적인 목적이 삶의 질 유지 및 향상에 있으므로, 사회투자국가의 정책기조인 내 삶이 나아지는 나라는 평생학습정책에 닿는다. 여기에서는 사회투자정책으로서 평생학습정책과 그 실상에 대해 살펴보는데 주안점을 두고자 한다.

## II. 사회투자정책과 평생학습정책

문재인 대통령 취임사의 백미인 기회의 평등, 과정의 공정, 결과의 정의는 사회 각 부문에서 회자된 지 오래이다. 기회의 평등은 투입 단계를, 과정의 공정은 말 그대로 과정 단계를, 결과의 정의는 산출 단계를 이루며, 결과는 투입 단계로 환류 되는 체제모형으로서 입체화되어 시야에 들어온다. 이를 평생학습에 접목하면, 평생교육 기회는 평등하고, 평생교육 과정은 공정하며, 평생 교육 결과는 정의로운 사회가 바로 사회부총리 겸 교육부장관이 취임사에서 밝힌 ‘공평한 학습사회’이다. 사회부총리는 취임사를 통해 “급격하게 무너진 교육사다리를 복원하여 누구에게나 공평한 학습사회를 구현해 나가겠습니다.”라는 공평한 학습사회관 실현을 약속했다. 교육부 홈페이지의 장관 인사말인 “모든 아이는 우리 모두의 아이”라는 교육철학을 바탕으로 누구에게나 공평한 학습사회를 구현하고”에서 볼 수 있듯이, 공평한 학습사회는 교육부의 정책 지향점이기도 하다.

또 2017년 11월 28일 청와대에서 사회부총리 겸 교육부장관은 “사람중심의 투자, 인재 성장 지원 방안”을 발표하여 사람중심의 정책 개발에 주도적 리더십을 발휘하였다. ‘혁신성장의 주체 = 인재’를 천명하고, 인재성장 지원 방안으로 유아부터 대학까지 창의융합교육 강화, 노동자의 직업능력 개발체계 혁신, 온 국민 평생교육 인프라 구축, 여성·청년 인재성장 지원 방안과 전략을 제시하였다. UNESCO, OECD, UN 등 국제기구의 평생학습정책 슬로건은 ‘모두를 위한 평생 학습’, ‘평생학습을 통한 모든 사람의 삶의 질 향상’에 있다는 점에서 국정철학과 평생교육 이념이 국제적 맥락에서도 잘 접목되고 있음을 확인할 수 있다.

국가경쟁력의 원천은 좋은 기술, 풍부한 지식, 창의적인 아이디어, 사회적 신뢰 등 모두 사람

안에 있다. 사회투자국가에서의 모든 사회구성원이 능동적 주체가 되고, 수동적 복지 수혜자에서 적극적으로 사회에 기여하며, 빈곤층에서 중산층으로 이동할 수 있도록 지원하는 것이 사회투자 정책이다. 사회투자정책은 경제를 포함하여 삶의 질과 관련된 사회, 문화, 교육, 고용, 의료, 복지, 여성 등에서 균형 있는 발전을 도모해야 할 책무를 진다는 점에서 사회부총리가 정책의 컨트롤 타워 역할을 한다. 이렇듯 사회부총리는 국민의 삶과 직결되는 사회, 문화, 교육, 고용, 의료, 복지, 여성 등의 문제에 대해 정부 정책의 조정자 역할을 수행한다. 사회부총리는 시급성을 요하는 현안 문제에 대해 최대한 신속하게 대응하고, 각 부처가 수행하는 정책의 유사, 중복, 혼선의 문제를 최소화하여 정책 집행의 효율성을 높여야 하는 사회투자정책의 관계망 역할을 수행한다.

문재인 정부 국정 운영 5개년 계획에도 나왔듯이, 교육부의 2017년 후반기는 주로 교육부의 고등교육·평생교육·직업교육 중심의 교육부 조직 개편, 국가교육회의 설치·운영, 제4차 평생 교육진흥 기본계획 수립 등에 주력하였다. 교육부는 2017년 12월 8일에 국정과제의 체계적이고 효과적인 이행을 위한 조직 개편 방안을 발표하여 2018년 1월 1일부터 시행하였다. 고등교육·평생교육·직업교육 중심의 조직 개편은 국정과제 이행의 일환으로 추진되어 평생학습정책과 관련하여 의미 있는 개편이라고 할 수 있다. 평생교육과 직업교육 각각의 정책기능을 강화하고, 4차 산업혁명 및 고령화 등 미래사회에 대비한 교육정책 기능을 강화하기 위해 평생직업교육국을 평생미래교육국으로 개편하고, 현행 ‘평생직업교육국’에서 직업교육 관련 기능을 ‘고등교육정책실(직업교육정책관)’로 이관하였다. 특히 교육과정정책관에 신설된 민주시민교육과는 국민주권시대, 국민중심 민주주의를 맞아 학교의 민주시민교육과 나란히 시도 및 시·군·구의 ‘시민대학’과 같은 각종 시민교육을 촉진하는 데 기여할 것으로 보인다. 유네스코에서도 세계시민교육을 강조하는 경향이라 시민혁명, 촛불혁명으로 출범한 문재인 정부에서 시민교육이 더욱 활성화될 것으로 전망된다.

2017년 12월 27일에 국가교육위원회가 위촉되고 제1차 회의를 개최하는 것으로 국가교육회의 가 본격적으로 출범하였다. 국가교육회의는 국가의 교육·학술·인적자원개발 정책 및 인재양성과 관련된 주요 정책을 효율적으로 심의·조정하기 위해 대통령 소속으로 설치한 기구이다. 국가교육회의는 교육·학술·인적자원개발·인재양성과 관련하여 중·장기 국가계획의 수립 및 주요 정책의 추진성과 점검과 조정에 관한 사항, 교육재정의 확보와 교육복지 확대에 관한 사항, 고른

교육기회의 보장을 위한 제도 개선 및 지원에 관한 사항 등을 심의·조정한다. 평생교육과 관련하여 주요 기능으로 ‘평생교육 활성화를 위한 인문·소양 교육의 확대와 평생교육 기회의 고른 제공에 관한 사항’이 명문화되었다.

평생학습정책이 지향하는 “학습사회는 경제가 이끄는 교육체제보다는 교육이 이끄는 경제를 구현해야 한다.”는 마이클 영(Michael Young, 1988: 155)의 지적처럼 평생학습정책은 사회부총리가 관장하는 사회정책을 대표한다. 사회정책은 사회여건의 어떤 특수한 국면을 개선하는 데 주안점을 두는 정책으로서, 대표적인 3대 영역은 교육, 의료, 복지라고 할 수 있다. 사회의 한 구성요소를 개선하는 가운데 사회정책은 전형적으로 인적자원의 직간접적인 개발과 자원의 재분배를 촉진한다. 사회정책은 사회변화를 도모하기 위한 정부의 조치, 인간의 욕구를 확인하고 이를 충족시킬 수단을 고안하는 메커니즘, 사회문제를 해결하기 위한 메커니즘, 분배의 정의, 종속집단을 규제하기 위한 수단 등을 말한다. 사회정책은 정치나 정치적 환경(예: 복지국가와 사회 서비스 연구)에서 정책의 다양한 영역에 적용되는 용어로, 사람의 삶의 질과 같은 인간복지에 도움이 되는 생활조건에 영향을 주는 지침, 원칙, 법률 및 활동을 구현한다(OECD, 2016). 평생학습정책은 경제정책이 아니라 사회정책이라는 정체성을 명확히 하는 것으로부터 출발해야 한다는 것을 시사한다.

하버드 대학의 말콤 위너 사회정책센터(Malcolm Wiener Centre for Social Policy)는 사회정책을 “의료, 인간 서비스, 형사 사법, 불평등, 교육 및 노동 영역에서의 공공정책 및 실천”으로 설명하였다. 평생학습이 바로 이러한 사회정책으로 분류되며, 일반적으로 평생학습은 시장 모델, 자유진보복지 모델, 사회 재분배 모델로 분류되어 왔다(Griffin, 1987; Jarvis, 1993; Quigley, 1993, 2000). 문재인 정부의 평생학습정책은 평등, 공정, 정의와 교육의 공공성과 국가책임을 강조한다는 점에서 진보적 자유주의 복지 모델에 가까울 것으로 보인다.

## 이슈 분석

표 1. 사회정책으로서 성인(평생)교육 모델 비교

사회 모델	시장 모델	진보적 자유주의 복지 모델	사회 재분배 모델
성인 교육철학/실제	직업-행동주의 기술훈련	자유-인본-진보 개인성장, 자아실현	해방/사회적 재건 사회변화/역비판
사회 이론	구조적 기능주의	↔	갈등 이론
기술여	교환	체제/기능	상호작용/갈등
메타포	시장	조직	협동조합
대상	사회적 혜택	개인과 사회적 혜택	개인/집단 혜택
질서를 위한 기제	인센티브	위계	동맹
안정성을 위한 기제	협상	항상성	권력 균형
동기 부여를 위한 기제	유용성	상대적 요구	형평성
활성화를 위한 기제	협상	협동	갈등
분석을 위한 기제	합리적 작용제	기능적 구조	형식적 구조
거시적 이슈	경제적, 인적자본 형성	구조와 능력주의	지위와 형평의 균형
계획적 이슈	인력 예측	장·단기 계획	권력 분배와 재분배
예산 이슈	투자의 우선순위	비용 효율성 전달체계	특별 프로그램 개발
이해관계자 이슈	대상집단 분석	요구사정과 우선순위	성별/인종/능력 연구
영향을 주는 이슈	투입/산출 측정	진입/장벽 분석	재구조화 효과 연구
프로세스 이슈	교환의 경제	지배의 효능	의사결정 프로세스
평가 이슈	책무성과 부가가치 연구	삶의 질에 대한 형성/총괄 평가	입증된 권력 재분배 평가

출처: Quigley(1993, 2000)의 여러 모델을 하나의 도표로 합성한 것임.

또 Green(2000)은 국가가 정책과 재정에 관한 결정을 주도하는 국가주도 모형, 국가의 개입은 최소화하고 평생학습의 수요와 공급을 시장원리에 맡기는 시장주도 모형, 전문직 단체, 노동조합, 경제단체, 시민단체 등 평생학습과 이해관계가 있는 집단들이 참여하여 정책을 결정하는 사회집단 참여 모형을 제시하였다. 최근 선호되는 독일의 사회적 파트너십 모형은 국가주도 모형과 시장주도 모형의 양극단 사이에 있는 중도 모형이라고 할 수 있다. 영국의 시장중심 모형, 프랑스의 국가주도 모형과는 달리, 독일의 사회적 파트너십 모형은 개인 책임의 중요성을 인정하면서도 다양한 기관, 다양한 이해관계자, 새로운 학습공학의 최대한 활용을 지지한다는 점에서 사회투자정책 모델에 가깝다.

### III. 제4차 평생교육진흥 기본계획

문재인 정부는 향후 5년간의 평생교육진흥 방향과 주요 과제를 담은 '제4차 평생교육진흥 기본계획'수립을 통해 평생학습정책의 발판을 마련하였다. 제4차 평생교육진흥 기본계획은 국가계획, 종합계획, 진흥계획, 기본계획, 법정계획이다. 2018년 2월 23일(금) 평생교육진흥위원회 대신 사회관계장관회의를 거쳐 제4차 평생교육진흥 기본계획(2018~2022)을 확정·발표하였다. 교육부가 발표한 보도자료와 별첨의 기본계획에 따르면 배경과 성과 분석 및 문제의식이 잘 나타나 있다.

대부분의 계획은 수립배경 및 경과로 시작하는데, 제4차 평생교육진흥 기본계획은 평생교육의 의의와 중요성에 대해 강조하는 것으로 시작하였다. 평생교육의 의의와 중요성으로 일자리 및 성장 잠재력 확충 등 성장을 위한 가장 효율적인 투자, 양극화 해소를 위한 가장 효과적인 복지정책, 국민의 학습 기본권을 보장하고 삶의 만족도 제고를 제시하였다. 계획의 수립배경으로는 산업변화 면에서 4차 산업혁명 등 기술혁신으로 일자리 변화 촉발, 인구구조 면에서 고령화, 기대수명 증가로 평생학습 수요 증가, 사회구조 면에서 소득 양극화 심화, 공정한 사회에 대한 기대 확산, 교육혁신 면에서 IT 활용 교수·학습 혁신, 학습 형태의 변화, 끝으로 평생교육 면에서 실제 참여시간 부족, 계층 간 참여격차 확대를 설정하였다.

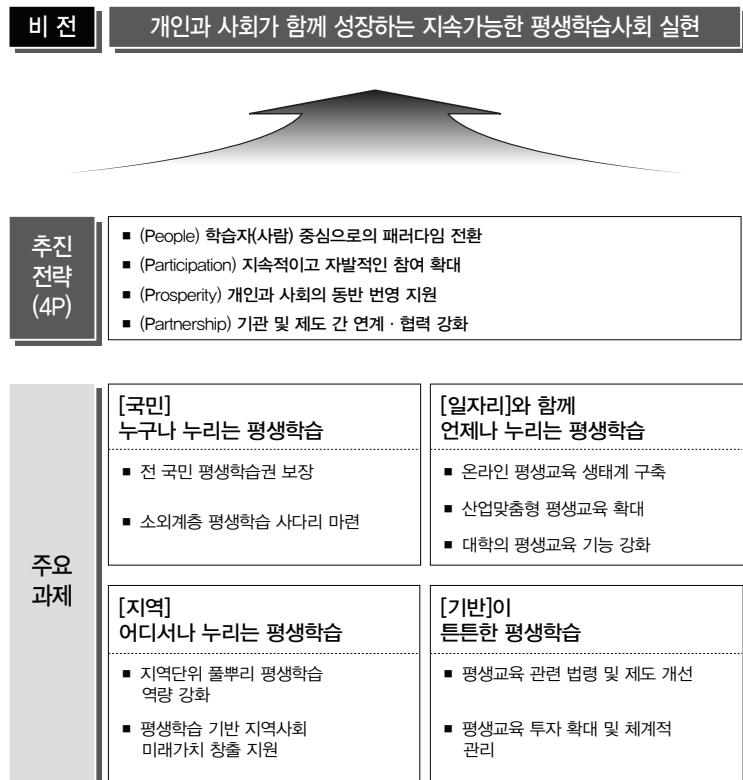
본 계획의 비전은 '개인과 사회가 함께 성장하는 지속가능한 평생학습사회 실현'으로 하였다. 문재인 정부의 국정철학인 사람중심 패러다임에 영향을 받아 평생학습이 국민의 삶을 실질적으로 개선하고 사회적 포용을 중시한 것으로 해석된다. 추진전략은 학습자(사람) 중심으로의 패러다임 전환을 뜻하는 People 전략, 지속적이고 자발적인 참여 확대를 뜻하는 Participation 전략, 개인과 사회의 동반 번영 지원을 뜻하는 Prosperity 전략, 기관 및 제도 간 연계·협력 강화를 뜻하는 Partnership 전략으로 하였다. 여기서 P는 지속가능 발전목표의 5원칙으로 통하는 5P에서 차안하였다. 즉 환경의 지속가능성을 뜻하는 Planet, 포용적인 사회발전을 뜻하는 사람중심의 People, 지속가능하고 포용적인 경제를 뜻하는 번영의 Prosperity, 정치 참여, 정의, 평화에 대한 접근을 뜻하는 Peace, 지속가능 발전목표 달성을 위한 협력적 여건 조성을 뜻하는 Partnership이다. 물론 5P 중 가장 중요한 3P는 환경의 지구(planet), 사회의 사람(people), 경

## 이슈 분석

제의 번영(prosperity)이다. 4대 전략으로 한 이유는 4차 산업혁명, 4차 기본계획, 마케팅 4.0 등에 맞추어 모든 길은 4로 통한다는 맥락을 강조한 것이다.

내용을 살펴보면, 4대 영역 9대 과제로 구성되어 있고, 많은 중과제와 소과제를 포함하고 있다. 4대 주요 과제는 [국민] 누구나 누리는 평생학습, [일자리]와 함께 언제나 누리는 평생학습, [지역] 어디서나 누리는 평생학습, [기반]이 튼튼한 평생학습으로 하였다. [국민] 누구나 누리는 평생학습 실현을 위해 전 국민의 평생학습권 보장과 소외계층의 평생학습 사다리 마련을, [일자리]와 함께 언제나 누리는 평생학습을 위해 온라인 평생교육 생태계 구축, 산업맞춤형 평생교육 확대, 대학의 평생교육 기능 강화를, [지역] 어디서나 누리는 평생학습을 위해 지역단위 풀뿌리 평생학습 역량 강화와 평생학습 기반 지역사회 미래가치 창출 지원을, [기반]이 튼튼한 평생학습을 위해 평생교육 관련 법령 및 제도 개선과 평생교육 투자 확대 및 체계적 관리를 추진하기로 하였다.

그림 1. 제4차 평생교육진흥 기본계획의 기본방향



#### IV. 성인의 평생학습(교육) 실태

국민 모두를 위한 평생학습이 어디까지 왔는지 알아보기 위해 매년 조사하여 발표하는 『평생 교육 통계자료집』을 통해 성인의 평생교육 현황을 2015~2017년 중심으로 살펴보자 한다. 먼저 평생교육 참여 실태에서 비형식기관은 평생교육을 수행하는 기관이고, 준형식기관은 초·중등 교육 형태의 평생교육을 수행하는 기관으로 '15년부터 기관 수는 꾸준히 감소하는 한편, 평생교육에 참여하고 있는 성인학습자 수는 작년 대비 4.5%p 증가하였다. 비형식기관 유형은 부설형(초·중등 및 대학 부설, 사업장 부설, 시민단체 부설, 언론기관 부설), 독립형(원격 형태, 지식·인력

## 이슈 분석

개발 형태), 전담형(평생학습관), 복합형(학원)이다. 준형식기관 유형은 공민학교, 고등공민학교, 고등기술학교, 각종 학교(초·중·고·특수학교와 유사한 교육기관), 산업체 부설 고등학교, 근로 청소년을 위한 특별학급, 방송통신중학교, 방송통신고등학교, 학교 형태의 학력 인정 평생교육시설 등을 말한다.

그림 2. 평생교육기관 수 추이

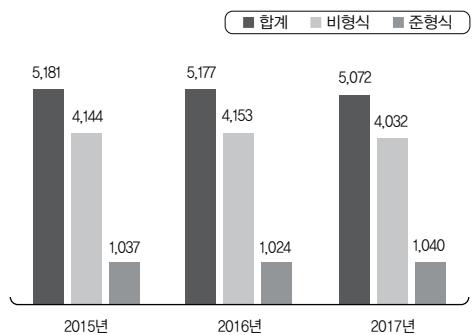
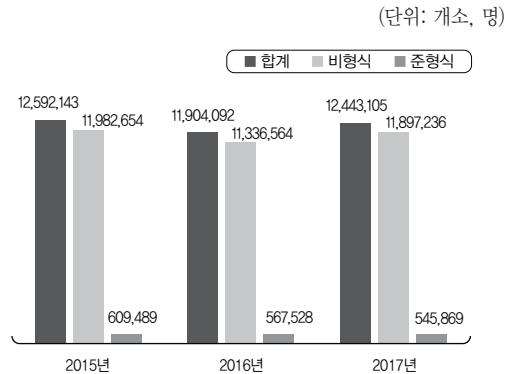


그림 3. 성인 평생교육 참여자 수 추이



출처: 교육부·한국교육개발원(2015~2017), 평생교육 통계자료집.

성인학습자 참여비율을 살펴보면, 평생교육 비형식기관의 경우 '15년 대비 '16년에는 급감하다가 '17년에는 11,897,236명으로 4.9%p 증가하였고, 준형식기관의 경우 545,869명으로 3.8%p 감소하여 '15년 아래로 계속적인 감소 추세를 보였다.

이와 함께 우리나라의 성인 평생학습 참여율(2015~2017년)을 살펴보면, 우리나라의 2017년도 참여율은 34.4%로 성인 평생교육 참여율은 작년 대비 1.3%p 하락하였다. 2017년도 직업과 관련된 비형식교육 참여비율은 14.1%로 남성(18.4%)이 여성(9.7%)보다 높고, 연령대가 낮고 학력이 높을수록 참여율이 높았으나, 눈여겨볼 부분은 평생직업교육에 관한 예산이 증가하고 있음에도 불구하고 매년 직업 관련 비형식교육은 감소 추세라는 점이다.

표 2. 우리나라의 성인 평생교육 참여율

(단위: %)

구분	2015년	2016년	2017년	증감률 (2016~2017)
전체 평생학습 참여율	40.6	35.7	34.4	△1.3
학습활동 비참여율	59.4	64.3	65.6	1.3
형식교육	3.5	2.8	1.9	△0.9
비형식교육	39.1	34.2	33.4	△0.8
직업 관련 비형식교육	27.7	17.3	14.1	△3.2

출처: 교육부·한국교육개발원(2015~2017), 한국 성인의 평생학습 실태.

평생교육기관별 프로그램 수와 성인학습 참여자 수로 살펴보는 공급과 수급 실태의 경우, 평생교육기관별 프로그램은 '17년 기준 16만 4,529개가 운영되고 있고, 총 1,200만 2,308명의 성인학습자가 평생교육 프로그램에 참여하고 있다. 작년 대비 평생교육 프로그램을 영역별로 살펴보면, 전체 영역은 1.4%p 상승하였으며, 학력 보완이 3.1%p, 직업능력 향상이 16.8%p, 시민 참여가 64.8%p 각각 상승하였다. 반면에 성인기초/문자해득은 8.0%p, 인문교양은 24.3%p, 문화예술은 1.1%p 감소한 것으로 나타났다.

평생교육 참여를 포함한 실태를 뒷받침하는 것이 예산이다. 따라서 평생교육법 시행령이 개정되기 전 2017년 기준으로 평생교육진흥위원회에 참여한 교육부 및 11개 관련부처의 평생교육 예산을 파악해 보는 것도 의미가 있다. 2017년 기준으로 평생교육법 시행령 제5조(진흥위원회의 구성·운영)에 따르면, 진흥위원회는 기획재정부·과학기술정보통신부·국방부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·고용노동부·여성가족부·중소벤처기업부로 구성되어 있다. 현행 제5조(진흥위원회의 구성·운영) <개정 2018.02.20.>에 따르면 당연직 위원 중 환경부와 국방부는 삭제된다.

평생교육진흥위원회를 구성하는 중앙부처로 교육부와 11개 관련부처의 평생교육 예산은 2016년 예산 기준으로 3조 7,000억 원 규모(사업비 기준)이다. 교육부를 제외한 관련부처의 예산을 평생교육 6대 영역별로 보면, 직업능력 향상교육이 2조 983억 원으로 전체의 95.9%를 차지하며, 그다음으로 시민 참여교육 828억 원(2.7%), 학력 보완교육 185억 원(0.6%), 인문교양교육

## 이슈 분석

과 성인 문자해득교육이 각각 90억 원(0.3%), 문화예술교육 87억 원(0.3%) 순으로 나타난다.

표 3. 평생교육 영역별 관련부처 예산 투입 현황

2016년 기준

영역	추정 금액 (백만 원)	비율	관련부처
직업능력 향상	2,982,899	95.9%	고용부, 과기부, 국방부, 농림부, 문체부, 산업부, 여가부, 중기부
시민 참여	82,781	2.7%	고용부, 과기부, 국방부, 문체부, 복지부, 산업부, 여가부, 행안부
학력 보완	18,498	0.6%	여가부
인문교양	8,996	0.3%	과기부, 문체부
성인 문자해득	8,970	0.3%	고용부, 과기부
문화예술	8,728	0.3%	과기부, 문체부

출처: 2016년 기준 12개 부처 예산자료를 분석한 결과 영역별로 분리 및 정리.

가장 많은 예산을 투입하는 부처는 고용노동부로서, 2016년 기준 2조 5,263억 원으로 전체 추정예산의 68.3%를 차지하고 있고, 평생교육 주무부처인 교육부의 경우 평생직업교육 투입 예산으로 5,894억 원을 산입할 때 12개 부처 가운데 두 번째로 많은 예산을 투입하고 있으며, 비율은 15.9%를 차지하고 있다. 이 밖에 중소벤처기업부가 3,406억 원으로 전체의 9.2%, 여성가족부가 778억 원으로 전체의 2.1%, 산업통상자원부가 617억 원으로 전체의 1.7%, 과학기술정보통신부가 473억 원으로 전체의 1.3%, 문화체육관광부가 396억 원으로 전체의 1.3%를 차지하였다. 1% 미만의 비율을 나타낸 부처는 보건복지부(38억 원), 농림축산식품부(35억 원), 행정안전부(18억 원) 등이며, 기획재정부의 해당 예산은 미파악되었다.

교육부의 2018년 예산 확정 규모는 모두 68조 2,322억 원으로, 당초 정부안(68조 1,880억 원) 대비 442억 원 증액되어 '17년 본예산(61조 6,316억 원) 대비 6조 6,006억 원(10.7%) 증액되었다. 정부 총예산 428.8조 원 가운데 15.9% 수준으로, 부문별 예산안은 △유아·초·중등교육 53조 7,165억 원 △고등교육 9조 4,984억 원 △평생직업교육 5,912억 원 △교육일반 등 기타 4조 4,261억 원으로 나타났다.

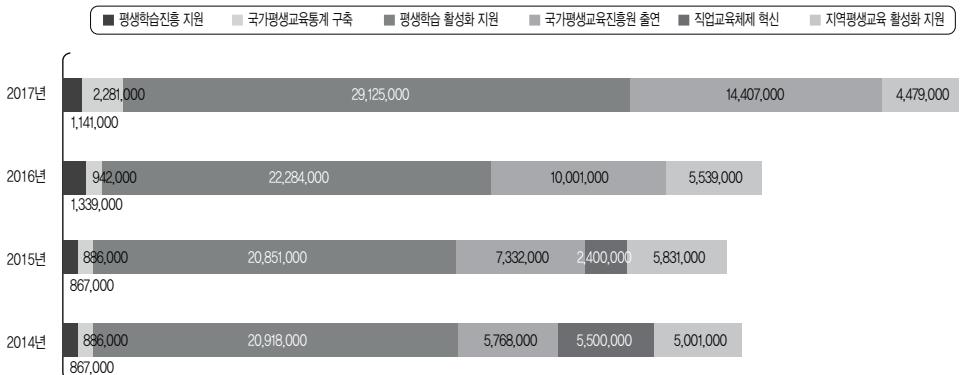
문제가 되는 평생직업교육 부문은 282억 원(4.6%)이 줄어든 5,912억 원으로 편성되었다. 주

요 사업 예산 배정으로는 한국형 나노디그리(nano-degree)인 매치업(match業)과 평생교육 바우처 지원, 국가장애인평생교육진흥센터 운영, 특수외국어교육 등에 집중되어 있었다. 세부적으로 살펴보면 재직자, 구직자가 기업·산업현장이 요구하는 전문직무를 단기간(6개월 내외)에 습득할 수 있도록 교육모델을 개발하는 단기 학위 과정인 한국형 나노디그리(Nano-degree)인 매치업(Match業)은 '18년 15억 5,000만 원으로 편성되었다. 평생교육 바우처 지원은 소외계층의 평생교육 기회를 국가 차원에서 보장해 나갈 계획으로, 그간 초·중등 및 고등교육 단계 중심인 교육복지를 평생교육까지 확대하는 것으로, '18년 24억 원(5,000여명 지원, 1인당 연간 최대 35만 원 지원)으로 책정되었다. 장애성인의 평생교육을 위한 국가장애인평생교육진흥센터 운영에서는 '18년 13억 원을 지원하여 장애인 평생교육 프로그램 및 교재·교구 개발, 연수 운영, 기관 간 연계체제 구축 등에 주력할 계획이다.

평생학습 기반을 구축하기 위한 교육부 예산 현황을 살펴보면, 평생학습 기반 구축 예산은 ① 평생학습 진흥 지원, ② 국가평생교육통계 구축, ③ 평생학습 활성화 지원, ④ 국가평생교육진흥원 출연, ⑤ 직업교육체제 혁신, ⑥ 지역평생교육 활성화 지원 등 6대 영역으로 구분할 수 있다. 평생학습 기반 구축은 평생직업교육 체제 구축의 하위 내역으로, 2014년 394억 5,000만 원에서 '17년 504억 3,000만 원으로 4년 간 연평균 6.3% 증가하였다. 각 영역별 예산 증가율(CAGR)은 국가평생교육진흥원 출연이 25.7%로 가장 높고, 그다음으로 국가평생교육통계 구축 9.7%, 평생학습 활성화 지원 8.6%, 평생학습 진흥 지원 7.1% 순이다. '17년 예산편제가 바뀐 직업교육체제 혁신을 제외하면 평생학습 기반 구축의 하위 영역 가운데 지역평생교육 활성화 지원이 유일하게 2.7%p 하락하였다.

그림 4. 2014~2017년도 교육부 예산 현황 추이

(단위: 천 원)



출처: 교육부(2014~2017), 교육부 예산안 및 기금운영계획안 개요.

## V. 사회투자국가를 실현하는 학습사회를 지향하며

“사회정의 교육과 평화의 꿈을 추구한다면 대화와 이성은 결코 멈출 수 없다.”(Torres 2013: 81). 사회투자국가는 평생학습사회이다. 개인의 자아실현과 경쟁력 제고를 위한 평생교육 못지않게 사회적 정의를 위한 평생교육 연구와 실천 및 투쟁에 관심을 기울여야 할 때이다. 이번 정부의 준거인 존 롤스의 정의론에 기대어 마무리하면, 사상체계의 제1덕목인 진리 탐구와 사회제도의 제1 덕목인 사회정의 추구는 평생교육계가 추구해야 할 양대 사명이기도 하다. 사회투자국가에서는 제공하는 학습이 아니라 스스로 찾아가고 만들어가는 학습이 되도록 해야 한다. 평생학습사회를 통해 참여기회를 확대하고, 평생학습의 빈익빈 부익부 현상을 완화하기 위한 적극적 평생교육 정책이 확대되어야 할 것이다. 즉 사회경제적 약자들이 평생교육 참여를 통해 삶을 새롭게 만드는 기회를 얻을 수 있도록 국가의 보다 적극적인 정책 개입이 필요할 것이다. 이러한 관점에서 몇 가지 정책적 지향점을 제시하고자 한다.

첫째, 성인의 평생교육 참여유형이 점차 다양화되는 만큼 학습동아리 형태의 무형식 학습을 염두에 두고, 성인학습자들이 스스로 ‘교육’이 아닌 ‘학습’으로 전환할 수 있도록 해야 한다.

학습의 본질과 즐거움, 그리고 지속적인 배움을 통해 삶의 생성과 유지를 위한 총체적인 평생학습의 중요성을 몸소 느낄 수 있도록 다양한 방법과 장이 마련되어야 한다. 무형식 학습 형태의 OJT 경험(experience) 70%, 사회적 노출(exposure) 20%, 공식적인 교육(education) 10%라는 ‘702010 학습’과 같이 무형식 학습과 경험의 중요성이 커지는 데 비해 교실 안에서의 형식적 교육 비중은 급감하고 있다. 이러한 추세를 감안할 때, 공식적 교육훈련기관 제공 형태에서 일상경험 학습 형태로의 전환이 필요하다. 이를 위해 함께 학습하는 사람들과 학습동아리 결성 및 활동, 무형식 상황학습 기반의 ‘실천공동체(CoP: community of practice)’를 이루어 구성원들 간에 정보와 지식을 공유하면서 성장하려는 노력, 그리고 일터에서의 일과 학습이 조화를 이루면서 성과로 이어지는 일터학습이 활성화되어야 할 것이다.

둘째, 4차 산업혁명 시대에는 4.0 마케팅 전략을 평생교육에도 접목해 보면 좋을 것이다. 필립 코틀러(Philip Kotler)는 「마켓 4.0(Market 4.0)」으로 4차 산업혁명의 시장 선점을 주장하여 많은 시사를 주고 있다. 우선 세상 돌아가는 판세를 읽는 안목부터 길러야 한다. 평생교육 담당자도 세계의 변화 트렌드에 영향을 주는 3가지 힘의 구조인 ‘수직적·배타적·개별적’ 접근에서 ‘수평적·포용적·사회적’ 접근으로의 변화를 꾀하며 ‘연결성’에 주목해야 한다. 과거 우리는 학습자를 그저 프로그램 참여자 정도로만 생각했다. 평생교육 프로그램 활성화를 위해 ‘학습자 모집’에 전념한 현장의 평생교육 담당자들은 ‘학습자’를 어떻게 보아야 하느냐는 근본적 물음으로 돌아가야 할 것이다. 평생교육 담당자들은 프로그램(program)이 아닌 사람(people)을 보아야 한다. 그것도 학습자를 개별적으로 볼 것이 아니라 복수로 보아야 한다. 학습자들은 프로그램에 개별적으로 접근하기보다는 학습동아리를 결성하고, 다양한 지역활동에 공동체로 활약하는 모습을 보이고 있다는 점에서 우리의 ‘학습자’ 인식에 전환이 요구된다. 학습자는 그들이 소지한 ‘4F’, 즉 친구(friends), 가족(families), 팬(fan), 팔로워(followers)를 가지고 보다 더 수평적인 문화를 향해 나아가고 있고, 평생교육 시장은 보다 포용적으로 변모하는 중이다. 따라서 사람들이 소셜 미디어를 통해 서로 연결하고 소통하며 협업을 일구어 가듯이, 평생교육정책도 적극적이고 혁신적인 소셜 미디어를 통해 평생교육을 공동체 형태로 만들어 가야 할 것이다. 친구, 가족, 팬, 팔로워는 학습자들이 자신이 속한 사회적 집단의 조언과 평가를 통해 평생교육 참여를 결정 할 수 있고, 잠재적인 학습자를 끌어내는 가운데 앞으로 평생교육 비전이 담아야 할 ‘수평적·포용적·사회적’

힘의 원천이 될 것이다.

셋째, 시민사회의 등장과 지역사회 기반 시민교육의 급성장으로 시민교육은 새로운 전기를 맞이하고 있다. 성숙한 시민사회를 이루고, 그동안 위축되었던 시민교육을 활성화하기 위해서는 시민교육의 이론적 토대부터 마련해야 할 것이다. 민주시민교육, 시민교육, 세계시민교육, 정치교육, 정치사회화, 자유민주시민교육 등 용어의 혼용과 시민교육의 모호성부터 명료화해야 한다. ‘시민’이라는 학문적·이념적 맥락에 따라 현실에서 각기 다르게 사용하는 용어를 정교화·명료화해야 할 것이다. 시민교육은 여전히 이념적·개념적 쟁송지대이다. 이제는 시민단체의 시민교육을 넘어서 지방자치단체로부터 시민대학 형태로 역류해 들어오는 강한 민주시민교육의 요구와 분출된 힘을 국가가 수렴할 때가 되었다. 강의자의 교과서 중심의 일반적인 시민교육은 시민교육의 취지에서 벗어나므로, 문제중심의 시민교육을 학습자와 함께 만들어 갈 때이다. 교양·직업교육에 편중된 평생교육에서 시사토론, 현장방문, 기행과 같은 체험교육으로 옮겨 가야 할 것이다. 평생교육법상의 6대 영역의 하나로 시민교육이 들어가 있는 데 자족하지 말고, 지방자치단체와 시민사회의 시민교육 요구와 힘을 수렴하여 평생교육법의 시민교육 관련 내용과 지원 추진 조직을 대폭 강화해야 할 것이다. 그러지 않으면 시민교육은 법과 조직 체계 면에서 평생교육으로부터 분리 독립해 나갈 것으로 전망된다.

넷째, 노인을 복지의 영역에서 교육의 영역으로 대폭 끌고 들어와야 할 것이다. 오늘의 노인은 과거보다 교육을 더 많이 받고, 더 건강하고, 기대수명이 더 높고, 일과 사회 참여의 욕구도 높은 편이다. 그래서 오늘날의 노인을 새로운 인류의 탄생으로 부르기도 한다. 이는 숫자에 불과하다. 노인대학이란 이름보다는 제3연령기대학(university for the third age)이 선호되는 것도 이러한 연유에서이다. 평생교육이 최선의 노인복지이다. 인생 100세 시대 최대의 적은 치매이다. 이른바 인지 저하증으로 불리는 치매를 예방하거나 늦추는 지름길은 인지활동인 평생학습을 생활케 하는 것이다. 통계청이 2017년 8월 31일에 발표한 「2016 인구 주택 총조사 전수집계 결과」에 따르면, 우리나라의 65세 이상 인구는 전체 인구의 13.6%로 고령사회의 본격 도래가 전망된다. 급격한 사회변화와 인간의 기대수명이 늘어나면서 생애주기가 변화되고 있어 이에 따른 생애 단계별 학습기회 확대 및 재편성을 위한 교육체제가 마련되어야 한다. 이를 위해 평생교육법 안에 노인평생교육 관련 내용을 보강하여 노인교육 단계를 평생교육체제 안에 통합하는 것을 적극

강구해야 한다. 대만의 사례를 참고하여 노인평생교육 전문가를 체계적으로 양성하여 공공 및 노인평생교육 기관에 배치하여 노인을 위한 평생교육 프로그램을 기획·운영토록 한다. 이로써 평생교육 차원에서 활동적 노년기의 교육적 기반을 마련하게 될 것이다.

끝으로, 교육기회 보장을 위한 장애인 평생교육의 경우, 평생교육법 개정을 통해 장애인 평생교육 진흥체계 구축을 시도하고 있어 그나마 다행이다. 이제 시작에 불과하다. 사회정책으로서 평생교육의 발전 척도는 장애인들이 언제 어디서나 원하는 학습을 자유롭게 주고받을 수 있느냐이다. 앞으로 장애인 평생교육 전달체계 정비, 장애인 평생교육 실태조사, 장애인 평생교육 시설의 접근성 확보와 정당한 편의 제공 개선, 장애인 평생교육 프로그램 운영지침 개발, 발달장애인 평생교육과정 개발, 장애인 평생교육 종사자 양성과 배치 등이 산적해 있다. 이 모든 것은 장애인 평생교육 진흥기반 구축을 위한 필수요건이다. 장애인이 평생교육의 기회를 누릴 수 있도록 국가 차원에서 체계적인 장애인 평생교육 진흥정책을 수립·시행하여야 할 것이다. 장애인 평생교육과 함께 소외계층의 문해교육이 확장되어야 할 것이다. 기초문해교육은 비문해 인구의 건강하고 질 높은 삶을 위한 필수요건이 된다. 따라서 일상생활에 불편함이 없도록 기초문해교육 지원을 확대하고, 생활문해교육 프로그램을 개발 및 지원하며, 계층별 문해교육 프로그램을 지원하고 확대해야 한다. KRIVET

### 참고문헌

- 교육부(2014). 교육부 예산안 및 기금운영계획안 개요. 서울: 교육부.
- \_\_\_\_\_ (2015). 교육부 예산안 및 기금운영계획안 개요. 세종: 교육부.
- \_\_\_\_\_ (2016). 교육부 예산안 및 기금운영계획안 개요. 세종: 교육부.
- \_\_\_\_\_ (2017). 교육부 예산안 및 기금운영계획안 개요. 세종: 교육부.
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 서울: 국정기획자문위원회.
- 김영순(2007). 영국의 사회투자국가 실험: 이념, 정책, 성과와 한국에 주는 교훈. *사회보장연구*, 23(3), 171-200.
- 이돈희(1999). 교육정의론. 서울: 교육과학사.
- 정부·민간 합동작업단(2006). 함께 가는 희망 한국 비전 2030. 서울: 정부·민간 합동작업단.
- 한국교육개발원(2015). 2015 평생교육 통계 자료집. 서울: 한국교육개발원.
- \_\_\_\_\_ (2015). 2015 한국성인의 평생학습실태 자료집. 서울: 한국교육개발원.
- \_\_\_\_\_ (2016). 2016 평생교육 통계 자료집. 서울: 한국교육개발원.
- \_\_\_\_\_ (2016). 2016 한국성인의 평생학습 실태 자료집. 서울: 한국교육개발원.
- \_\_\_\_\_ (2017). 2017 평생교육 통계 자료집. 충북: 한국교육개발원.
- \_\_\_\_\_ (2017). 2017 한국성인의 평생학습 실태 자료집. 충북: 한국교육개발원.
- Bell, L. A.(2007). Theoretical foundations for social justice education. In M. Adams, L. A. Bell, & P. Griffin (Eds.), *Teaching for diversity and social justice* (pp. 1-14). New York, NY: Routledge.
- Dave, R.(1973). Lifelong learning and school curriculum. Hamburg, Germany: UNESCO Institute for Education.
- Delors, J. et. al.(1996). Learning: The treasure within. Paris, France: UNESCO.
- Faure, E. et al. (1972). Learning to be: The world of education today and tomorrow. Paris, France: UNESCO.
- Giddens, A.(1998). The third way: The renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press.
- Green, A.(2000). Lifelong learning and the learning society: Different European models of organization. In A. Hodgson(Ed.), *Policies, politics and the future of lifelong learning* (pp. 35-48). London, UK: Kogan Page.
- Griffin, C.(1999). Lifelong learning and welfare reform, *International Journal of Lifelong Education*, 18(6), 431-452.
- Ingram, I. L., & Walters, T. S.(2007). A critical reflection model to teach diversity and social justice. *Journal of Praxis in Multicultural Education*, 2(1), 23-41.

- Jackson, S.(2011). Learning and social justice: Introduction. In S. Jackson(Ed.), Lifelong learning and social justice: Communities, work and identities in a globalised world (pp. 1-12). Leicester, England: National Institute of Adult Continuing Education.
- Jarvis, P.(1993). Adult education and the state: Towards a politics of adult education. New York, NY: Routledge.
- OECD.(1999). Center for educational research and innovation. Overcoming exclusion through adult learning. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD.(2016). Society at a glance 2016: OECD social indicators. Paris, France: OECD.
- Quigley, B. A.(1993). To shape the future: Towards a framework for adult education social policy research and action. International Journal of Lifelong Education, 12(2), 117-127.
- Quigley, B. A.(2000). Adult education and democracy: Reclaiming our voice through social policy. In L. Wilson & R. H. Elisabeth(Eds.), Handbook of adult and continuing education (pp. 208-223). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rawls, J.(1971). A theory of justice. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Torres, C. A.(2013). Political sociology of adult education. Rotterdam, The Netherlands: Sense Publishers.
- Young, M. F. D.(1988). The curriculum of the future. London, UK: Falmer Press.
- Vargas, C.(2017). Lifelong learning from a social justice perspective, Education Research and Foresight Working Papers Series, 21. Paris, UNESCO. Retrieved from <https://en.unesco.org/node/268820>
- Malcolm Wiener Center: <https://www.hks.harvard.edu/centers/wiener>

## 사회통합과 사회적 포용성 증진을 위한 교육정책 방향

박희진 한국교육개발원 연구위원

### I . 서론

21세기 교육개혁의 가장 큰 흐름 중 하나는 사회정서역량(social and emotional competency)의 신장에 대한 관심이라고 해도 과언이 아니다. 미국의 학업 및 사회정서학습 협회(CASEL: collaborative for academic, social, and emotional learning)에 따르면, 사회정서역량은 ‘자기 인식, 자기(의 감정, 목표)관리, 관계관리, 사회적 인식(타자의 감정과 상황), 책임감 있는 의사결정’을 구성요소로 한다(정창우, 2013: 156; 박희진, 2018: 141에서 재인용). 이 가운데 최근 다양한 사람들과 소통 · 협업 · 공감하는 능력을 포함하는 관계, 공동체 차원의 역량이 강조되고 있다(박희진, 2018: 141). 다양한 배경을 가진 구성원들과 소통 · 공감하는 능력이 그간 학교교육을 통해 강조되었던 지식 습득 못지않게 미래사회에서 개인의 안녕과 성공에 필수적이라는 인식이 공유되고 있기 때문이다(박희진 외, 2016). 우리나라에서는 최근 도입된 「2015 개정 교육과정」이나 인성교육정책 등을 통해 사회정서역량 함양을 정책적으로 지원하고 있다(박희진, 2018).

더욱이 사회정서역량은 사회통합과 사회갈등 완화를 위한 중요한 전제가 된다는 측면에서, 민주시민교육의 핵심내용이 된다. 선행연구를 통해 학자들이 공유하고 있는바, 민주시민교육의 구성요소는 관용의식, 사회참여의식, 봉사의식, 윤리의식인데(박희진 외, 2018), 궁극적으로는 관용, 사회참여, 봉사, 윤리의식의 습득을 넘어 실천을 지향한다는 측면에서 지식과 정보적 차원, 사회정서역량 함양의 차원을 아우를 수밖에 없기 때문이다.

현재 우리 사회가 당면한 사회통합의 위기, 특히 사회적 약자에 대한 정서적 · 언어적 · 물리적

차별과 배제, 폭력의 문제는 개인의 행복뿐만 아니라 공동체의 안녕을 위한 근본적인 접근이 교육 정책이라고 할 때, 그 방향의 모색 과정은 인성교육, 민주시민교육, 다문화이해 교육 등 사회정서 역량 함양을 포함하는 교육정책의 개선으로 귀결될 수밖에 없다. 문제에 대한 징벌적 차원의 대응을 넘어, 근본적인 해결이라고 할 수 있는 우리 사회의 포용성 수준 제고와 통합을 위해서는 교육적인 접근이 무엇보다 중요하기 때문이다.

이 글에서는 사회적 약자에 대한 우리 사회의 포용성 수준을 중심으로 하여 갈등과 문제의 소지를 점검하고, 우리나라의 대표적인 사회정서역량 함양 정책의 개선을 중심으로 하여 교육정책적 대응방향을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 우리 사회의 다양한 갈등의 모습

### 1. 우리 사회의 포용성은 전반적으로 매우 낮은 수준

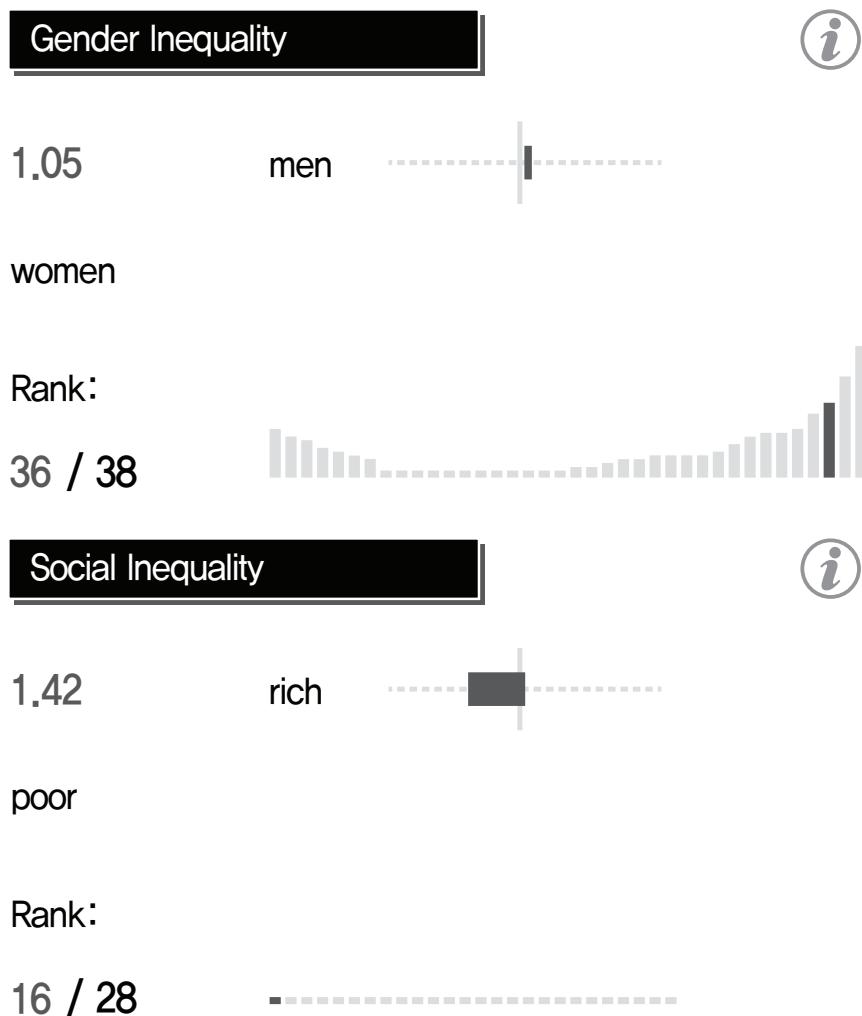
사회적 포용성은 사회갈등과 반대되는 개념이자 사회통합을 위한 주요한 조건으로, 구성원 간의 상호 신뢰나 계층 간 이동가능성 보장을 전제로 한다(양재진, 2016; 조희진, 2016). 사회통합은 각 개인이 공동체의 일원으로서 하나의 인격체로 존중받고 차별받지 않는 것에서 출발한다(조희진, 2016: 18). 또 사회통합을 이루기 위해서는 갈등을 수용하고 예방하기 위한 사회적 기반과 함께 구성원들의 사회적 포용성이 전제되어야 하며, 이를 통해 민주사회의 안정성을 보장할 수 있게 된다(이재열 외, 2014: 120). 특히 기술과 문명의 발달로 인해 다양한 사람들과 소통·협력하고, 공존을 이루는 포용적 태도는 개인의 역량 계발과 행복 추구뿐 아니라 국가의 발전과 존영을 위한 핵심적인 조건이 된다(박희진 외, 2016).

주지하는 바와 같이, 우리 사회의 성 평등 수준은 매우 낮고(OECD 38개국 중 16위), 사회 불평등 정도 또한 열악하다('poor', OECD 28개국 중 16위)(OECD, 2017). 게다가 우리 사회는 남북 분단이라는 특수한 상황에 처해 있으며, 갑작스러운 이주민 증가 현상, 저출산 및 초고령화 사회로의 진입 등으로 인해 사회통합을 방해하는 갈등의 소지를 다분히 안고 있다. 안타깝게도 우리

## 이슈 분석

사회의 포용성 수준 또한 높지 않은 것으로 보인다. 사회적 포용성에 관한 연구나 자료가 충분히 축적되어 있지 않음을 감안하여, 관련 개념이나 대비되는 개념에 관한 자료를 통해 추론해 보면 다음과 같다.

그림 1. 성 평등과 사회적 평등 순위



자료: OECD(2017), Better Life Index 웹페이지(방문일, 2018, 2. 1.).

2015년 기준으로 우리나라의 사회갈등 수준은 OECD 24개 국가 중 5번째로 높은 것으로 나타났다(조희진, 2016: 19). 그간 우리 사회가 안고 있는 고질적인 사회문제인 여성, 장애인과 같은 약자에 대한 대상화와 차별, 지역 간 갈등에 더해 최근에는 세대 간, 인종 간 갈등이 증대되고 있다. 심지어 사람을 부르는 호칭에 벌레를 뜻하는 ‘-충’을 더하는 일이 공공연하게 이루어지고 있다. 예컨대 중·고등학생을 비하(‘급식충’)하거나, 대학에서 입학방식에 따른 차이를 비하(‘지균충’)하고, 유아나 아동을 동반한 젊은 여성은 비하(‘맘충’)하는 용어가 있다. 게다가 일반식당에서 아이를 동반한 고객의 출입을 통제하는 이른바 ‘노키즈 존’의 등장으로 관념과 언어적 표현 수준에서의 갈등이 현실화·구체화되었고, 이에 대해 국가인권위에서는 ‘아동 차별행위’라는 판단을 내린 바 있다(국가인권위원회, 2017a). 인종적·문화적 소수자와 소외계층에 대한 대상화도 이주민에 대한 적대적인 태도와 편견도 목격된다. 이주민에 대한 차별은 사회통합에 중대한 해를 끼칠 수 있다(OECD, 2015: 215). 더욱이 이민자에 대한 차별이 문제가 되는 것은 저개발국가 출신의 이민자들이 차별의 경험을 느끼는 경우가 더 많기 때문이다(OECD, 2015: 12).

## 2. 낮은 수준의 다문화 수용성과 인종차별의 문제

우리나라는 이미 다문화사회로 진입하였다. 우리나라에 거주하는 ‘외국인주민’ 수는 2015년 176만 명을 넘어 총인구 대비 3.4%에 이르러(행정안전부, 2017) 전 세계 인구(75억 5,000만) 대비 이민자 수(2억 5,770만)(United Nations, 2017: 9)의 비율인 3.4%와 같다. 양적인 측면에서 볼 때, 우리 사회의 다문화 정도는 세계 평균 수준이라고 볼 수 있는 것이다. 그러나 우리나라는 국가 주도로 짧은 시간에 급작스러우면서도 압축적인 인구 구성의 변화를 경험하였다(안상수 외, 2015: 13–14). 문화적·인종적으로 다양한 사람들과의 실제적인 접촉이나 관계맺음의 경험이 많지 않은 상태에서 다문화사회로의 진전을 맞게 된 것이다. 그러다 보니 다른 문화를 이해하고 수용하는 능력인 다문화 수용성(정석원 외, 2012)이 매우 낮다.

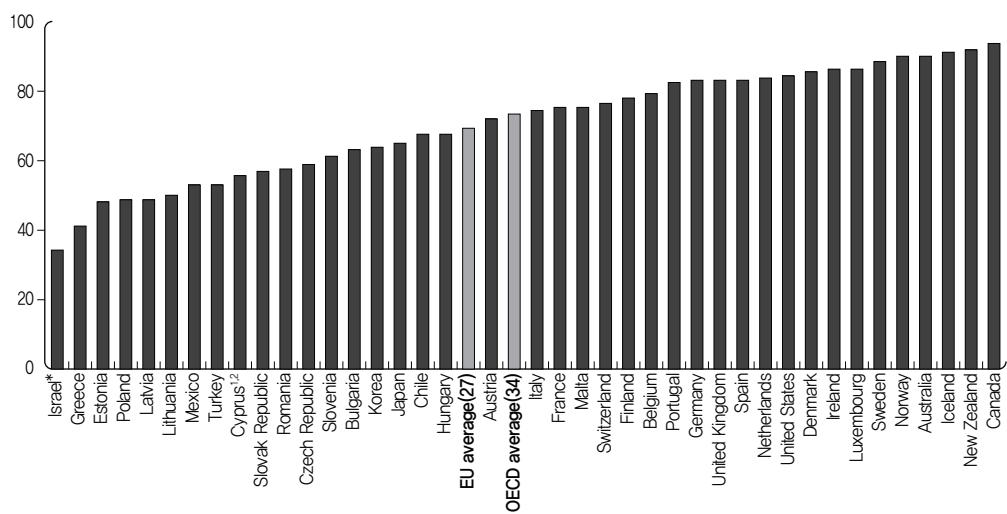
OECD에서 조사한 “당신이 거주하는 지역은 이민자들이 살기 좋은 곳입니까?”라는 질문에 동의하는 비율에서 우리나라는 OECD 31개 국가들의 평균인 58%에 한참 못 미치는 40%에 불과한 수준을 보였다(조희진, 2016: 18). 2000년대 이후 갑작스러운 이주민의 증대와 이에 대한 대비책

## 이슈 분석

으로 다문화 이해와 다문화 수용성에 대한 논의 및 정책이 꾸준히 진행 중이다. 그러나 보다 포괄적인 차원에서 사회의 통합과 유지를 위한 사회적 포용성에 대한 논의가 필요한 시점이다.

그림 2. 이민자 친화성 국제비교

Figure 12.5. Share of the population who think that their city or area of residence is a good place for migrants from other countries to live, 2012



자료: OECD(2015: 15).

세계 가치관 조사(World Values Survey, 2010–2015)의 다른 인종에 대한 수용성 지표에서 우리나라는 59개국 중 51위를 기록하였으며(홍성수, 2018: 227–228), 우리국민의 25.7%는 다른 인종의 사람을 이웃으로 삼고 싶지 않다고 응답하였고, 외국인 노동자와 이민자를 이웃으로 삼고 싶지 않다고 응답한 비율은 31.8%로 더욱 높은 것으로 나타났다(안상수 외, 2015: 214, 216). 참고로, 세계 가치관 조사(World Values Survey, 2010–2015)의 다른 인종에 대한 수용성 지표에서 미국은 13.7%, 호주는 10.6%, 스웨덴은 3.5%를 보인 것으로 나타났다(홍성수, 2018: 227–228).

이와 같이 우리 사회의 다문화 수용성은 매우 낮고, 이는 심각한 인종차별의 문제로 귀결된다.

먼저 학교에서 이루어지는 인종차별의 문제이다. 우리나라의 다문화가족 청소년들은 학교에서 교사나 교우들로부터 편견을 경험하고 있고, 인종차별적인 표현인 “어이 동남아~”, “깜형”, “깜순이” 등으로 불리며 놀림을 받기도 한다고 보고된 바 있다(류방란 외, 2012: 97, 103). 따라서 다문화가정 학생들에게 친구관계는 여타 학생들의 보이지 않는 편견과 심리적 거리 두기로 어려운 과제이고 고민거리가 된다고 한다.

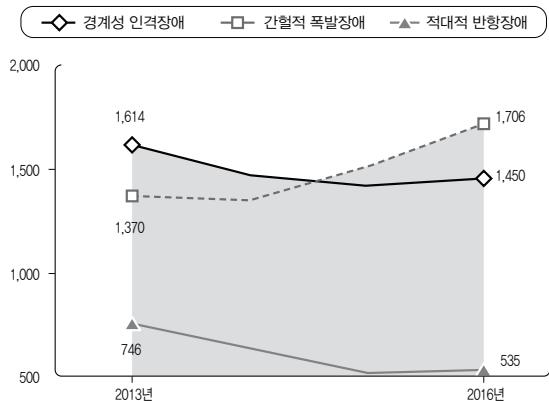
결혼이민자가 경험하는 사회적 차별도 매우 높은 수준이다. 2015 전국 다문화가족 실태조사에 의하면(정해숙 외, 2016: ix), 2015년 기준 결혼이민자의 40.7%가 지난 1년간 사회적 차별을 경험하였다고 응답한 것으로 나타났다(2012년은 41.3%). 직장이나 일터(2.69점, 4점 기준)에서 겪은 사회적 차별이 가장 심각한 수준이었으며, 공공기관, 학교·보육시설에서도 심하게 또는 약간 차별을 받았다는 응답이 각각 19.5%, 23.8%로 상당수인 것으로 나타났다. 우리나라 외국인 노동자들의 인종차별 경험은 더욱 심각한 수준으로, 본국으로 돌아간 이주노동자들 중 우리나라를 ‘증오’하는 경우도 상당수인 것으로 보고되고 있다(이진욱, 2018).

### 3. 계층 간 사회자본(social capital)의 격차와 사회적 갈등 심화 가능성

우리 사회에서의 갈등 경험은 외국인이나 이주민만의 것은 아닌 것 같다. 최근 일간지의 특별 보도 ‘성난 대한민국’에 의하면, 우리나라 성인의 52%는 분노조절장애를 안고 있다고 한다(대한신 경정신의학회, 2015; 전흔잎, 2018에서 재인용). 이는 심각한 사회문제를 야기하게 되는데, 폭력 범죄의 41%가 분노로 인해 발생한다고 한다(경찰청 통계, 2015; 김민정, 2018에서 재인용). 주한 특파원 저널리스트 출신인 다니엘 튜더(2013)는 이런 우리나라를 “기적을 이룬 나라 기쁨을 잊은 나라”로 칭하며, 우리 사회가 보이는 극심한 스트레스와 긴장, 사회적 중압감 등 우리 사회가 안고 있는 과제를 지적한 바 있다. 또 김희경(2017)은 우리 사회에 만연한 극단적인 가족 중심주의와 가족단위의 무한경쟁으로 공동체는 무너지고 아이들은 오히려 희생되고 있다고 지적하면서, 이를 ‘이상한 정상가족’으로 칭하기도 하였다.

## 이슈 분석

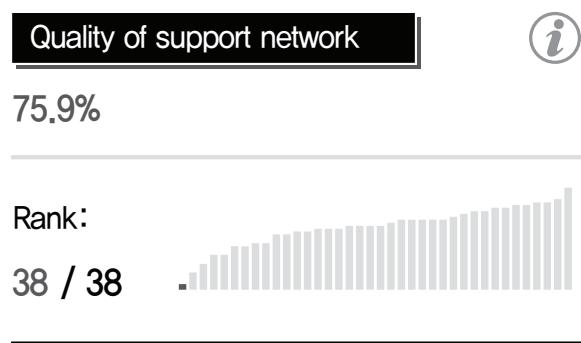
그림 3. 우리나라의 분노·충동 조절장애 환자 수 추이(2013~2014)



자료: 건강보험심사평가원 자료; 전현일(2018)에서 재인용.

반면, 공존과 협력, 갈등 해결에 소중한 지원이 되는 사회자본은 매우 낮은 수준이다(조희진, 2016). OECD의 2017 Better Life Index에 의하면, 우리나라의 사회자본 수준이 여타 OECD 국가와의 비교에서 열위에 있음을 확인할 수 있다. “어려울 때 도움을 구할 사람이 있는가?”라는 질문을 통해 조사한 결과, 우리나라는 OECD 조사 대상국 38개 국가 중 최하위를 차지한 것으로 나타났다(OECD, 2017c).

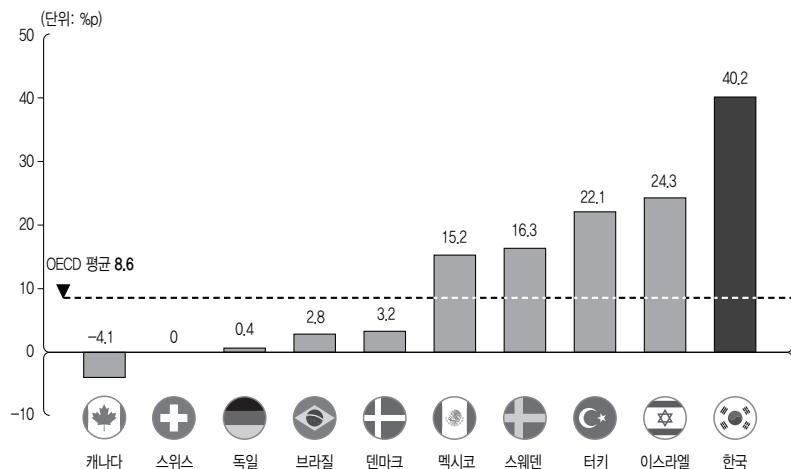
그림 4. 지원 네트워크의 질적 수준



자료: OECD(2017c), Better Life Index 웹페이지(방문일, 2018. 2. 1.).

문제는 소외계층이나 이민자의 경우 사회자본의 질과 양이 상대적으로 더욱 열악하다는 사실이다. 먼저 우리 사회의 사회자본 수준은 교육수준에 따라 매우 큰 차이를 보이며, 이러한 차이는 OECD 회원국과의 비교에서도 매우 높은 수준인 것으로 드러났다(신현호, 2018). 사회자본이 구성원 간의 갈등을 예방하고 안전하고 상호 호혜적인 사회를 유지하는 데 매우 중요한 역할을 한다는 사실은 이미 알려진 바이다(Park, 2011). 더욱이 상호 호혜적인 사회적 관계를 통해 일자리나 자녀교육에 관한 정보 등 삶의 기회와 개인의 발전에 중요한 정보와 자원이 이 관계를 통해 유통될 수 있다는 점에서 사회자본의 주요한 역할이 있다. 따라서 교육수준으로 대표되는 계층 간 사회자본의 차이는 사회계층 간 이동성을 저하시키고 공정한 기회 보장을 저해하는 사회갈등의 원인이 될 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

그림 5. OECD 회원국의 인적 네트워크 격차(대출자와 고졸 미만자의 차이)



자료: OECD 자료(신현호, 2018에서 재인용).

우리나라에 거주하고 있는 이주민의 사회자본의 질도 매우 낮은 것으로 보고되었는데, 이는 향후 자연적으로 개선될 가능성이 매우 낮다는 데 문제의 심각성이 있다. 「2015 전국 다문화가족 실태조사」에 의하면, 우리나라의 결혼이민자·귀화자의 사회자본은 매우 열악한 수준으로, 조사

대상자의 30% 이상이 집안에 어려움이 있을 때나 일자리 또는 자녀교육과 관련하여 의논하거나, 몸이 아플 때 도움을 요청하는 등 도움이나 의논이 필요할 때 도움을 요청할 수 있는 사회적 관계를 갖고 있지 않다고 응답하였고, 3명 중 1명이 사회적 관계망 확장 의사가 없다고 응답하였다(정해숙, 2015: viii–ix). 다문화가정 학생들은 학교에서 겪은 차별의 경험, 즉 여타 학생들의 보이지 않는 편견과 심리적 거리 두기로 인해 친구관계는 어려운 과제이고 고민거리가 된다는 연구결과가 있다(류방란 외, 2012: 97, 103). 결혼이민자들의 경우에도 사회적 관계망 확장 의사가 없다고 응답한 이유가 우리 사회에서 겪는 차별과 배제의 경험과 관련이 있는 것은 아닌지 후속적인 조사가 필요하다.

한편 결혼이민자의 대부분은 사회적 차별을 경험할 때 참는다고 응답한 것으로 나타났는데, 이 또한 사회자본의 질과 무관하지 않을 것으로 보인다. 2015 전국 다문화가족 실태조사에 의하면(정해숙 외, 2015: ix), 지난 1년 동안 경험한 사회적 차별에 대한 대처방법(복수응답)을 조사하는 질문에 75.3%의 조사 대상자가 참는다고 대답하였고, 23.6%만이 가족, 친구와 상의하는 것으로 나타났다. 더욱이 사회적 차별에 대해 사적인 관계에 의존하여 대응하는 비율도 소수일 뿐만 아니라, 공적인 영역에서 이에 대한 개입과 문제 해결 및 시정을 지원하지 못하고 있는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 이주민의 특성상 새로운 사회적 관계를 맺고 이를 통해 정보와 자원에 접근 할 수 있도록 하는 사회자본의 축적이 어려울 수밖에 없는 상황임을 감안할 때 구체적인 지원방안을 모색할 필요가 있다.

우리 사회는 사회자본의 중요한 구성요소인 상호 신뢰 지표에서도 낮은 수준을 보인다. LG경제연구원에 따르면, 우리나라의 20대 중 “부는 모든 사람에게 충분할 만큼 증대된다.”에 동의한 비율은 22.1%에 불과하며, “열심히 일하면 생활이 나아진다.”라는 항목에 대해서는 다른 국가들에 비해 낮은 수치인 43%만 동의한 것으로 나타났다(중앙일보, 2015. 1. 13.; 조희진, 2016: 19에서 재인용). 심각한 인종차별주의의 대두와 집단 간 갈등은 사회가 경제적인 안정을 잃고 궁지에 몰릴 때 일어난다는 역사적인 사실(들라캉파뉴, 2013: 38)을 고려해 볼 때, 최근 우리나라의 심각한 청년실업 문제와 계층의 고착화가 사회갈등의 소지가 될 수 있음을 간과할 수 없다.

### III. 교육현장에서의 갈등 및 혐오 문제와 관련정책

교육현장도 인종차별, 혐오표현, 폭력 등 사회갈등과 이로 인해 수반되는 문제로부터 자유롭지 않은 것 같다. 앞서 언급한 바와 같이, 이주민 배경을 가진 학생들은 우리나라 학교에서 교사나 교우들로부터 편견을 경험하고 있으며, 이는 학교 적응과 교우관계 형성에 걸림돌이 되기도 한다(류방란 외, 2012: 97, 103). 혐오표현의 경우가 특히 그러하다.

최근 국가인권위원회(2016)의 조사에 의하면, 혐오표현의 경우 온라인상에서 이루어지는 경우가 많지만 일상생활 속에서도 빈번하게 일어나는 것으로 나타났다. 특히 오프라인상에서 이루어지는 혐오표현의 경우 교사, 강사, 교수 등 교육자로부터 경험한 경우가 74.0%에 이르는 것으로 나타났다(국가인권위원회, 2017a).

**표 1. 사회 포용성 결여로 인한 문제와 피해**

구분	내용		교육적 차원에서의 피해
혐오 표현	온라인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댓글 형태: 뉴스기사, 영상(78.5%), 온라인 카페, 커뮤니티(73.7%), 페이스북(73.3%), 블로그(60.1%), 트위터(48.5%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정신적 어려움 (스트레스, 우울증)</li> <li>- 일상생활에서의 불안</li> <li>- 학업과 학교 적응에 부정적인 영향(교육권, 행복 추구권 침해)</li> </ul>
	오프라인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 친하지는 않지만 아는 사람(94.4%)</li> <li>- 방송(TV, 라디오)(83.3%)</li> <li>- 가족이나 친구(80.9%)</li> <li>- 유명인(방송인, 정치인)(80.1%)</li> <li>- 공공장소 인쇄물(79.2%),</li> <li>- 교사·강사·교수(74.0%)</li> </ul>	
증오범죄	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강남역 '묻지마' 살인 사건(2016)</li> <li>- 스타킹 '잉크 테러 사건'(2016)</li> </ul>		
학교폭력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부산 중학생 집단폭행 사건(2017)</li> <li>- 인천 고교생 집단폭행 사건(2018)</li> </ul>		

자료: 국가인권위원회(2017).

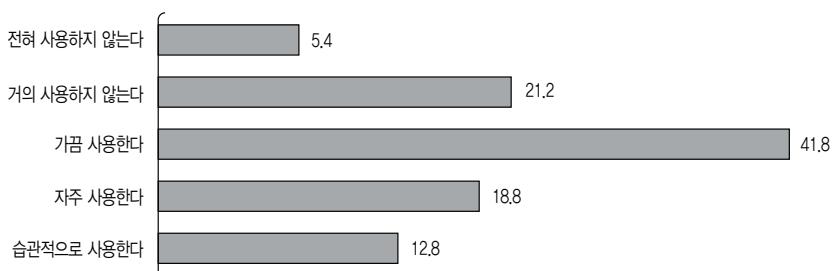
아직 우리나라 초·중·고등학교에서 교사 간, 학생 간 또는 학생에 의해 이루어지는 혐오표현이나 증오범죄(폭력)에 대한 실태조사나 이에 대한 대응방안에 관한 연구는 수행된 바가 없다. 이를 감안하여 학교에서의 폭력이나 부적절한 언어 사용에 관한 연구 등을 토대로 포괄적인 측면에

## 이슈 분석

서 그 실태를 짐작해 보면 다음과 같다.

먼저 국가수준에서 실시된 학교폭력 실태에 관한 연구 보고서에 의하면, 우리나라 초등학생의 11.37%가 일상(실제)생활, 사이버상, 또는 실제생활과 사이버상에서 동시에 학교폭력 피해를 경험한 것으로 나타났다(정동철 외, 2017: 1). 또 우리나라 청소년 언어실태 전국조사에서 의하면, 대부분의 청소년(조사 대상의 95%)들이 욕을 포함한 비속어를 사용하는 것으로 나타났다(장경희, 2011: 162). 2010년 시행된 자기보고식 조사결과도 유사하여, 우리나라 청소년 중 욕설을 전혀 사용하지 않은 학생은 단지 5.4%밖에 되지 않는 것으로 나타났다.

그림 6. 우리나라 초·중·고생의 욕설 사용 빈도(자기응답)



자료: 양명희 외(2010: 18).

교육현장에서 발생하는 인종차별, 갈등, 폭력, 혐오표현이나 증오범죄는 기본권인 교육권의 침해문제를 야기할 수 있다는 측면에서 문제의 심각성이 있다. 선행연구에 의하면, 낙인과 편견으로 인해 일과 학업에서 배제되면 두려움, 슬픔, 지속적인 긴장, 무력감, 자존감 손상으로 인한 자살충동, 우울증, 공황발작, 외상 후 스트레스 장애 등의 고통을 호소하게 되고, 이는 중퇴, 전학, 휴학의 사유가 되기도 하는 것으로 나타났다(홍성수, 2018: 76, 79).

근본적으로 구성원 간의 갈등, 폭력, 혐오표현이나 증오범죄의 증가는 사회불안과 범죄율 증가로 이어지게 될 가능성이 높다. 범죄에 노출된 해당 구성원들이 집단적으로 두려움을 느끼게 됨으로써 사회불안이 조성되어 관련 사회비용이 증대하게 되는 것이다.

혐오표현과 증오범죄는 인종차별주의와 같은 맥락에서 이해될 수 있는 사회문제이다. 인종차

별주의가 특정 인종집단에 속한다는 이유로 차별, 배제를 정당화하는 가치체계라고 한다면, 혐오표현이나 증오범죄는 인종을 포함하여 특정 종교, 성(性) 등의 집단에 속하였다는 이유로 차별, 적의, 배제하는 경우를 말한다. 미국 FBI 통계에 따르면, 미국에서는 연간 5,818건의 증오범죄가 발생한다고 한다. 세부적인 원인으로는 인종(59.2%), 종교(19.7%), 성적 지향(17.7%), 장애(1.2%) 등의 순으로 나타났다(홍성수, 2018: 83).

그러나 우리 사회에서 혐오표현이나 증오범죄는 인종차별주의나 다문화주의만큼 생소한 개념이다. 혐오표현이나 증오범죄가 일어나지 않았다는 것이 아니라, 이에 대해 사회가 주목하고 문제시하기 시작한 지 얼마 되지 않았기 때문이다. 그러나 최근 사회갈등이 심화되면서 ‘김치녀’, ‘맘충’, ‘급식충’, ‘지균충’ 등 외국인, 이주민, 특정 지역 출신, 성소수자 비하 등의 혐오표현(홍성수, 2018: 50)이 증가하여 국민의 상당수가 혐오표현에 노출되기에 이르고, 여자라는 이유만으로 살해 당한다거나(예: 2016년 ‘강남역 묻지마 살인 사건’–공중화장실에서 여성이 들어오기를 기다렸다가 살해한 사건), 폭력과 피해에 노출되는(예: 2016년 ‘잉크 테러 사건’– 불특정 다수의 여성에게 잉크를 투척한 사건) 등의 증오범죄 등장으로 혐오표현과 증오범죄에 대한 사회적 관심과 염려가 증가하고 있다.

문제는 우리나라 학교현장에서 인종차별주의, 종교나 성(性) 차이에 따른 차별적 언어표현이 실재함에도 불구하고 이에 대한 기초 실태조사조차 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 날로 심각하고 빈번하게 다양한 이루어지는 폭력과 표현으로 인한 교육현장의 갈등에 대한 대응방안을 모색해야 할 것이다.

## IV. 정책 현황

우리 사회의 포용성을 증진하여 인종이나 문화적 차이, 계층·성별에 따른 차이 등에 따라 차별받지 않는 민주주의의 원리를 수호하는 방안을 모색하는 것은 정부가 추구해야 할 마땅한 정책 방향이다. 교육 부문에서도 사회갈등 해소와 포용성 증진을 위한 다양한 정책적 시도와 노력이 이루어지고 있다. 이하에서는 사회갈등 해소와 포용성 증진을 위한 다양한 정책적 시도를 살펴보고

자 한다.

### 1. 정책 현황

〈표 2〉와 같이, 관련부처에서는 사회갈등 해소와 포용성 증진을 위한 다양한 정책을 추진해 오고 있다. 그러나 우리 사회의 사회적 포용성에 관한 논의는 결음마 수준으로, 상황과 문제에 따라 임기응변식으로 도입된 경향이 있다. 사회갈등과 이로 인해 발생한 문제에 대한 직접적인 대응 차원의 정책으로는 교육부의 ‘학교폭력 예방 정책’, 여성가족부의 ‘젠더폭력 방지 및 피해자 보호·지원 강화 정책’ 등이 있다. 교육부의 인성교육 정책, 다문화이해 교육 정책, 민주시민교육 정책, 인성교육 정책 등은 관련지식 습득은 물론, 내면화를 통해 사회정서역량 함양을 목표로 한다는 측면에서 근본적이고 본질적인 대응의 속성을 가진다.

그러나 유사한 교육정책이 다양한 정책으로 시행되다 보니 중첩적인 내용이 있을 수밖에 없고, 이는 고스란히 일선학교의 부담이라는 역효과를 초래할 소지가 있다(박희진 외, 2017). 정책과 자원의 효과적인 활용 측면에서도 문제가 된다. 우선적으로는 정책 간 통합과 연계 방안을 모색할 필요가 있으며, 장기적으로는 폭넓은 공감대를 바탕으로 한 장기비전 마련이 필요하다.

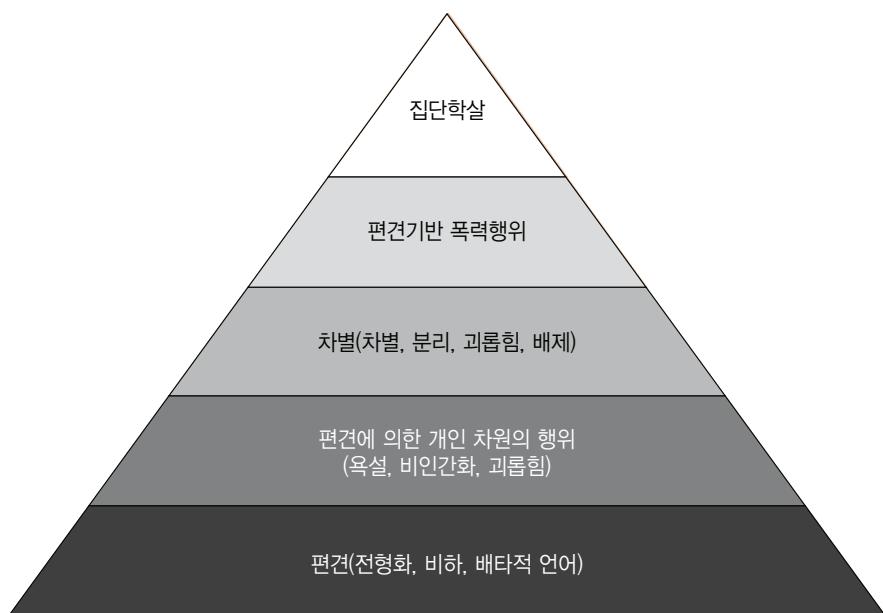
표 2. 사회갈등 해소와 포용성 증진을 위한 부처별 주요 정책

관련 부처	주요 내용
교육부	학교폭력 예방 정책 인성교육 정책 민주시민교육 정책 인권교육 정책 다문화(이해)교육 정책 등
여성가족부	성 평등 문화 정착 지원 정책 다양한 가족의 안정적 삶 지원 및 사회적 차별 해소 정책 젠더폭력 방지 및 피해자 보호·지원 강화 정책 국민 다문화수용성 조사 등
기타	국가인권위원회: 관련 연구와 조사

여러 사회적 갈등 양상 가운데 사회의 통합과 안녕에 중대한 위협요소로 최근 그 위해성이 두

드러지고 있는 것은 혐오표현이다. 폭력과의 높은 상관관계 때문이다. 즉 혐오표현에서 선동, 구체적인 차별과 괴롭힘, 배제, 폭력으로 이어지게 될 가능성이 높다는 것이다. 이에 전문가들의 지적과 같이 혐오에 대한 ‘표현’ 단계에서 예방적·선제적 조치를 강구하여 더욱 심각한 문제로 악화되지 않도록 노력을 기울이는 것이 중요하다(홍성수, 2018: 83).

그림 7. 혐오의 피라미드



자료: 홍성수 외(2016: 19); 국가인권위원회 2016년 인권 상황 실태조사 용역 보고서에서 발췌, 재구조화.

최근 정부 차원의 대응으로 국가인권위원회에서는 혐오표현에 대한 정의, 실태 파악, 대응방안 마련을 위한 조사연구를 실시한 바 있다. 이 연구에서 정의한 바에 따르면, 혐오표현이란 “어떤 개인이나 집단에 대해 그들이 사회적 소수자로서의 속성을 가졌다”는 이유로 차별·혐오하거나 차별, 적의, 폭력을 선동하는 표현을 하는 것”을 뜻한다(홍성수 외, 2016: i).

증오범죄 또한 개인의 특성이 아니라 개인이 속한 집단의 사회소수자적 특성(장애, 인종, 종교, 성적 지향, 성별, 성별 정체성 등)으로 인한 것이다. 즉 사회적 소수자라는 이유로 절대 또는

편견을 갖고 범죄의 피해자로 삼는 경우를 증오범죄로 정의한다. 다시 말해, 혐오표현이나 증오범죄는 개인의 특성이 아니라 사회적 소수자 집단에 속한다는 이유로 받게 되는 언어적·물리적 폭력이라고 할 수 있다. 따라서 개인의 존엄을 부정하는 혐오표현이나 증오범죄가 피해자에게는 ‘영혼의 살인’과 같은 상처가 된다고 한다(국가인권위원회, 2017a).

교육 부문에서도 관련 실태조사를 우선적으로 해야 할 것이다. 국가 차원에서 이 문제를 인지하고 정의를 시도한 것이 최근이다 보니, 교육정책에 이 사안이 반영되지 못하고 있는 실정이다. 앞서 언급한 것과 같이, 오프라인상에서 혐오표현을 경험한 상당수가 교사나 강사, 교수 등 교육자에 의한 것이라고 응답하였다. 이에 교원 교육과 연수 등을 통해 교사들이 각종 차별, 혐오표현 및 이로 인한 사회갈등의 심각성에 대해 적절하게 인지하고 대처할 수 있도록 역량을 강화하는 방안을 우선적으로 마련하여야 할 것이다.

## 2. 법적·정책적 근거

### 1) 법적 근거

사회통합과 사회적 포용성 증진을 위한 교육적인 대응방안을 강구하는 것은 본질적으로 모든 이를 위한 기본권으로서의 교육권을 수호하기 위한 것임과 동시에, 학교에서 제공되는 교육의 질을 담보하기 위한 기본적인 조건이 된다.

“모든 인간은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 출신 국가나 사회, 재산, 출생, 기타 지위 등 어떠한 이유로도 차별받지 않으며, 이 선언이 천명한 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다.”

(세계인권선언 제2조)

“모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”

(대한민국 헌법 제10조)

우리나라의 교육기본법, 초·중등교육법, 유아교육법(교육부)에서도 교육에서의 차별과 배제를 명시적으로 금하고 있다<sup>1)</sup>. 사회갈등, 혐오표현과 폭력의 대표적인 원인으로 밝혀진 성별, 인종, 종교 등이 교육에서의 차별과 배제의 원인이 되어서는 안 된다는 것이다.

또 「2015 개정 교육과정」총론에서 명시하고 있는바, 우리나라는 국가교육 교육과정을 통해 추구하는 인간상으로 “문화적 소양과 다원적 가치에 대한 이해를 바탕으로 인류문화를 향유하고 발전시키는 교양 있는 사람”과 “공동체 의식을 가진 세계시민으로서 배려와 나눔을 실천하는 더불어 사는 사람”을 포함하고 있다. 즉, 공교육을 통한 사회적 포용성 증진과 약자에 대한 차별과 배제의 문제에 대한 인식 제고는 이미 우리나라 국가 교육과정을 통해 추구하고 있는 목표의 달성을 안에서 이루어져야 할 당위에 해당하는 것이다.

### 2) 국정과제와의 관련성

사회적 수용성을 증진하여 인종이나 문화적 차이, 계층, 성별에 따른 차이 등에 따라 차별받지 않는 민주주의의 원리를 수호하는 방안을 모색하는 것은 국정과제와도 긴밀하게 연계된다. 우선 국정목표 3(내 삶을 책임지는 국가)은 서로의 다름을 차이가 아닌 우열로 인식하는 차별문제를 지적하고 개인 간, 집단 간 불합리, 불공정의 문제 해결을 제시하는 [전략 4. 노동 존중, 성 평등을 포함한 차별 없는 공정사회] 및 하위 국정과제인 다문화이해 교육 확대 실시를 주요 내용에 포함하는 국정과제 #65과 혐오톡력(젠더폭력)을 직접적으로 언급하는 국정과제 #66(실질적인 성 평등 사회 실현)와 함께, 교육의 공공성 강화(#49)와 관련이 깊다. 또 국정목표 5(평화와 번영의 한반도)의 [전략 2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화] 가운데 국정과제 #92(북한 인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결(통일부)의 내용 중 탈북자들의 사회통합 지원이 이해 해당한다. 아울러, ‘IV. 4대 복합·혁신과제: 3. 교육·노동·복지체계 혁신으로 인구절벽 해소를 위한 방안’으로 제시된 학교 내 성 평등, 인권교육 강화 및 성 평등 임금공시제(2018) 시행 등의 방안이 관련이 깊다.

1) “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.”(교육기본법, 제4조1항).

- 국정과제 66: 실질적 성 평등 사회 실현(여가부)
  - 젠더폭력(스토킹, 온라인 성범죄 등) 방지 국가책임 강화 및 젠더폭력으로부터 안전한 사회환경 조성 및 국민 불안감 해소
- ※ 문재인 정부는 “불안과 분노의 사회경제에서 희망과 통합의 사회경제로 전환”을 국정 운영 과제의 하나로 보고, “사회갈등의 분출, 불안한 생애과정, 각자도생으로 인한 불안과 분노를 넘어 공존과 포용의 공동체를 실현”하고자 함(문재인 정부 국정운영 5개년 계획, 9쪽).
- 국정과제 92: 북한 인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결(통일부)
  - 탈북자들의 사회통합을 위한 지원

## V. 교육정책 개선방향

앞서 언급한 바와 같이, 유사한 교육정책이 동시다발적으로 시행되다 보니 중첩적인 내용이 있을 수밖에 없고, 이는 고스란히 일선학교의 부담이라는 역효과를 초래할 소지가 있다. 우선적으로는 정책 간 통합과 연계 방안을 모색할 필요가 있으며, 장기적으로는 폭넓은 공감대를 바탕으로 장기비전을 마련할 필요가 있다. 이하에서는 기존 교육정책의 개선방향과 새롭게 도입해야 할 방향으로 나누어 교육정책의 방향을 제시하고자 한다.

### 1. 현행 관련 교육정책 정리 · 통합과 비전 수립

장기적으로 볼 때, 다문화이해 교육을 포함하여 교육부에서 이미 추진하고 있는 민주시민교육, 세계시민교육, 인성교육, 인권교육, 통일교육, 평화교육, 지속가능한 발전을 위한 교육 등이 우리 사회가 추구하는 합의된 교육의 비전을 중심으로 통합·정리될 필요가 있다. 이상에서 열거한 다양한 차원의 사회적 포용성을 증진하는 데 기여해 온 교육을 포괄하는 가장 큰 개념은 인권 교육 혹은 민주시민교육이 될 것이다.

우리나라 교육과정에서는 자주적인 사람, 창의적인 사람, 교양 있는 사람, 더불어 사는 사람의

4가지를 학교교육을 통해 길러 내어야 할 인간상으로 제시하고 있다. 따라서 사회적 포용성 증진을 위한 교육적 접근은 제시된 우리 교육의 인간상이 우리 사회 약자들과의 관계 속에서 어떤 역할을 하는 인재로 현실화될지에 대한 고민을 담는 것이어야 할 것이다.

예컨대 국가 교육과정 총론에서 제시하고 있는바, 다원적 가치에 대한 이해력을 갖춘 교양 있는 사람이나, 세계시민으로서의 자질을 갖춘 더불어 사는 사람이 다문화이해 교육을 통해 추구하는 인재는 인종, 문화, 성별, 계층, 종교, 신념, 장애 유무에 따른 차별적 표현이나 폭력을 행사하지 않는 인재일 것이다. 다원적 가치에 대한 이해는 사회적 약자를 그가 속한 집단이 아니더라도 태어날 때부터 가지고 있는 인간으로서의 존엄에 따라 수용하고 존중하는 것이 전제되어야 한다. 그러할 때 개인의 행복과 안전, 국가의 존립과 번영을 위한 상호 이해 증대와 사회적 신뢰 회복을 통한 건강한 공동체성 회복이 이루어질 수 있다.

이를 위해서는 학교교육을 통한 체제적인 접근을 통해 인간의 권리와 존엄에 대한 이해와 정보 전달, 가치 습득 및 실천이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 학교구성원(교사, 학생)만의 노력으로는 부족하다. 학부모, 지역사회, 미디어의 협력을 위한 부처 간 협업이 필요한 것이다. 또 사회적 포용성을 기르는 교육은 학교 안에서만 이루어지는 교육으로는 한계가 있고, 지역사회 및 가정과 연계된 교육 프로그램이 효과적이다(박희진 외, 2017; 박희진, 2018).

예를 들어, 교육부는 2006년부터 매해 다문화가정 자녀들을 위한 교육 지원과 다문화이해 교육을 위한 정책을 발표하고 있다. 그러나 우리나라의 다문화이해 교육은 다문화가정 자녀 교육 지원의 일환으로 추진된다는 독특성과 한계를 가진다(<표 3> 참고). 다문화이해 교육의 지향은 “동등한 인간으로서 다양한 인종과 민족의 공존을 인정하는 전제에서 출발”하는 것으로, 인종주의(racism)가 더 이상 존재해서는 안 된다는 믿음을 포함한다(하상복, 2012: 526). 그러나 이주민 정책과 마찬가지로 우리나라의 다문화이해 교육은 다문화가정 아동이 맞닥뜨리는 편견과 차별과 같은 문제의 해결을 위한 대응적 교육으로의 한계를 가지고 있다는 비판이 있다(이해주, 2015: 111).

**표 3. 2017년 다문화교육 지원계획의 주요 내용**

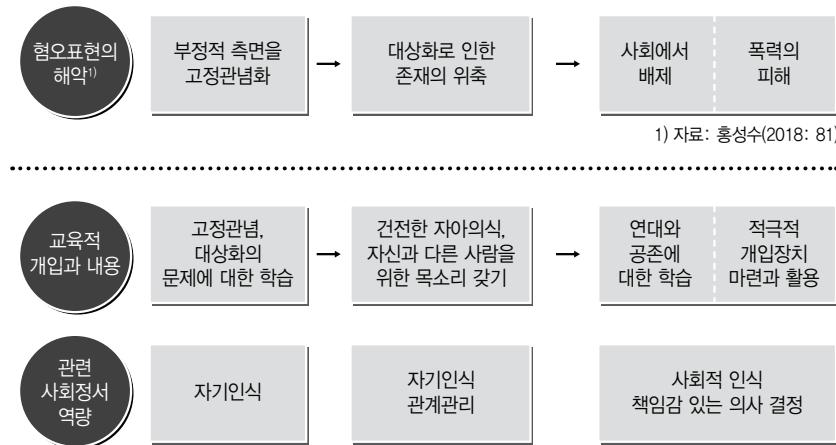
구분	대상	내용
다문화가정 자녀 지원	다문화가정 자녀 – 결혼이민자 – 외국인, 중도 입국자	– 언어교육 지원 – 기초학습 지원(대학생 멘토링 지원, 기초학력 지원 사업과 연계) – 재능 개발(글로벌브리지 사업), 진로 지도, 정서 상담
다문화이해 교육	모든 초·중·고 학교 구성원	– 다문화 이해 제고 – 교원 연수 – 다문화 중점학교 운영(2017, 200개) – 교육자료 공유, 정책 홍보(공모전 개최 등)

자료: 교육부(2017), 2017년 다문화교육 지원 계획에서 발췌, 재구성.

## 2. 문제에 대한 실질적·교육적 개입방안 모색

인종차별적 발언을 포함한 혐오표현은 사회갈등이 가장 직접적으로 표출된 경우로 볼 수 있다. 연구에 따르면, 이에 대한 가장 효과적이고 근본적인 대응은 교육적 접근으로, ‘표현의 자유를 증진’하도록 개입하는 것(홍성수, 2018: 151)이라고 한다. 즉, 혐오표현에 대한 개입은 혐오표현을 ‘금지’하고 ‘처벌’하는 것보다는 더 많은 표현이 혐오표현을 무력화시킬 수 있도록 표현의 자유를 ‘지원’하는 방향으로 나아가야 한다는 것이다. 따라서 혐오표현에 대항하는 지원정책으로 혐오표현 화자의 주장을 반박할 수 있는 논리와 정보를 제공하는 정책을 우선으로 할 필요가 있다. 또 인간의 존엄과 표현의 자유라는 헌법적 가치를 수호하기 위해 낮은 단계에서부터 개입하는 것이 필요하다(ibid.: 81).

그림 8. 혐오표현의 해악과 교육적 대응방안



다시 말해서, 혐오표현이나 증오범죄에 대한 교육적 대응은 헌법적 가치인 ‘인간존엄’, ‘평등’, ‘차별로부터 자유로울 권리’, ‘연대성’을 수호하기 위한 것으로 이에 대한 내용적 지식의 전달, 내용화와 실천의 기회 제공이 이에 해당한다. 교과서에 관련내용을 포함하여 학습하게 하는 등 교육 현장에서 혐오표현의 낮은 단계부터 개입할 필요가 있다.

### 3. 법적 · 교육적 가이드라인 마련

유럽 국가들은 거의 예외 없이 인종차별적 발언을 포함한 혐오표현 금지법을 제정한 바 있으며, 일본의 경우에도 2016년 「본국(일본) 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률」을 통과시켰다고 한다(ibid.: 123, 126). 그러나 혐오표현의 무수한 위험성에도 불구하고 법률적으로 이를 제한할 때 발생할 수 있는 표현의 자유 문제 등을 고려할 필요가 있는 것으로 보인다(홍성수 외, 2016).

## 이슈 분석

표 4. 국외 참고사례: 다양한 형태로 혐오표현에 대한 형사 처벌 조항을 두고 있는 나라

구분	국가
유럽	오스트리아, 독일, 벨기에, 불가리아, 프랑스, 핀란드, 그리스, 헝가리, 체코, 덴마크, 영국, 아이슬란드, 에스토니아, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 루마니아, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 슬로베니아
미주	브라질, 캐나다, 콜롬비아, 멕시코, 우루과이
그 외	뉴질랜드, 러시아, 터키, 우크라이나, 호주(일부 주)
기타	관련 법률이나 사회에 의한 규제를 실시하는 나라: 미국, 일본 등

자료: 홍성수(2018: 123, 126, 140).

그럼에도 불구하고 우리 사회가 혐오표현, 증오범죄에 대한 경각심을 갖기 위한 노력, 그리고 근본적으로는 사회적 수용성 제고를 위해 노력을 기울이는 것은 매우 중요하다. 특히 국가인권위원회의 최근 조사결과, 혐오표현의 피해 및 목격을 경험한 빈도가 매우 높은 반면, 가해경험은 상대적으로 매우 낮은 것으로 나타났다는 사실은, 우리 사회 구성원들이 의식하지 못한 채 혐오표현을 하고 있을 가능성을 배제할 수 없게 한다(홍성수 외, 2016: ii).

따라서 법률적인 차원에서의 규제는 최소화하더라도 정보와 교육적인 차원에서 가이드라인을 제공하는 것은 필요하다. 특히 교육현장에서 이루어지는 인종차별, 혐오표현, 폭력과 갈등의 현상이 목도되고 있고, 이에 대한 실태조차 제대로 파악되지 않은 상황에서 정보 제공과 개선의 방향을 제시하는 것은 매우 중요하다. 예컨대, 만화가 최인수는 〈표현의 자유와 책임: 만화가가 조심해야 할 혐오표현〉(2016)을 만들어 개인 블로그를 통해 무상 배포하고 있다. 교육영역에서는 교사를 위한 가이드라인을 우선적으로 제작·제공할 수 있을 것이다.

## VII. 결론

우리 사회가 당면한 사회통합의 위기, 특히 사회적 약자에 대한 정서적·언어적·물리적 차별과 배제, 폭력의 문제는 개인의 행복뿐만 아니라 공동체의 안녕을 위한 근본적인 접근이 교육정책

이라고 할 때, 그 방향의 모색 과정은 인성교육, 민주시민교육, 다문화이해 교육 등 사회정서 역량 함양을 포함하는 교육정책의 개선으로 귀결될 수밖에 없다. 우리나라 교육과정에서는 자주적인 사람, 창의적인 사람, 교양 있는 사람, 더불어 사는 사람의 4가지를 학교교육을 통해 길러 내어야 할 인간상으로 제시하고 있다. 따라서 사회적 포용성 증진을 위한 교육적 접근은 제시된 우리교육의 인간상이 우리 사회 약자들과의 관계 속에서 어떤 역할을 하는 인재로 현실화될지에 대한 고민을 담는 것이어야 할 것이다.

예방적 차원의 가이드라인 제공이나 징벌적 차원에서의 법적 제재 기능이 분명함에도 불구하고, 근본적인 해결책이 될 수는 없음이 자명하다. 우리 사회 전반의 진보를 통해 사회갈등의 원인 되는 사회 불평등, 차별, 지나친 경쟁과 스트레스가 해소되는 것이 중요하다. 또 신뢰의 부족과 관계의 결핍, 갈등과 차별, 배제로 인한 불안감으로 치르게 되는 사회적 비용이 막대하고 사회진보가 저해된다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 교육적 접근과 함께 사회관계 내에서 상호 신뢰와 규범 준수를 통해 유용한 정보와 자원이 통용될 수 있다는 측면에서 자본의 성격을 가지는 사회자본(Park, 2011)의 형성과 축적에 대한 사회 전반의 관심을 환기할 필요가 있다. 또 사회자본의 형성과 축적의 기초에 ‘소통’이 위치한다(한지혜, 2016)는 사실을 고려할 때, 교육정책의 대상이 되는 학령기 아동과 청소년뿐만 아니라 우리 사회 구성원들이 공동체 역량이나 의사소통역량 등 사회정서역량을 생애 전반에 걸쳐 지속적으로 함양할 수 있도록 하는 평생교육적 접근을 고려할 필요가 있다.

KRIVET

### 참고문헌

- 국가인권위원회(2017a). 보도자료: 인권위, 혐오표현 실태와 규제방안 실태조사-여성, 성 소수자, 장애인, 이주민이 주요 대상, 심각한 사회문제로 규제 필요-(2017.02.20.).
- \_\_\_\_\_ (2017b). 보도자료: 인권위 “노키즈 식당은 아동 차별”(2017.11.24.).
- 김미숙 · 김양분 · 박희진 · 나종민 · 이윤선(2017). OECD ESP 사회정서 역량 종단조사 국제공동연구(I), 연구보고 RR 2017-19. 총북: 한국교육개발원.
- 김민정(2018). 비닐봉투값 20원 요구했다고 살인… 범죄가 된 분노, [성난 사회, 화 좀 내지 맙시다] <1> "못 참아" 작은 일에도 벼려. 한국일보(2018.01.01.), <http://www.hankookilbo.com/v/da76b71ae90c4af784760f90f5a06d2e>(2018.01.03. 인출)
- 김희경(2017). 이상한 정상가족. 서울: 동아시아.
- 들라캉파뉴, 크리스티앙(2013). 인종차별의 역사(하정희 역). 서울: 예지.
- 류방란 · 김경애 · 이재분 · 송혜정 · 강일국(2012). 중등교육 학령기 다문화가정 자녀 교육 실태 및 지원 방안, 연구 보고 RR 2012-01. 서울: 한국교육개발원.
- 박희진 · 김수진 · 이지미 · 김지혜(2017). 인성교육 자료 개발 실태 및 요구 분석, 학습자중심교과교육연구, 17(21), 421-450.
- 박희진 · 남궁지영(2016). 중학생의 ‘미래 핵심역량’ 영향 요인 분석, 학습자중심 교과교육 연구, 16(8), 149-172.
- \_\_\_\_\_ (2018). 대학생의 시민의식 수준 및 영향 요인 분석, 교육정치학 연구, 25(2), 165-193.
- 박희진(2018). 봉사학습 사례 분석을 통한 사회정서역량 함양 정책 방안 탐색: 영국과 싱가포르를 중심으로, 한국 교육, 45(1), 139-165.
- 신현호(2018). 교육은 한국 사회를 불평등하게 만들고 있나(2018.01.07.) 한겨레. [http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/826593.html](http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/826593.html)(2018.01.08. 인출).
- 안상수 · 김이선 · 마경희 · 문희영 · 이명진(2015). 국민 다문화 수용성 조사 연구, 연구보고 2015-55. 서울: 여성가족부.
- 양재진(2016). 정책논단: 사회적 포용성 제고를 위한 정책학의 역할-사회적 이동성 현황과 정책 과제, The KAPS, 44, 14-17.
- 이진욱(2018). “‘나 한국 미워’ …돌아간 이주노동자 증오 안다면.”CBS 노컷뉴스(2018.01.03.).
- <http://www.nocutnews.co.kr/common/popprint.aspx?index=4901127> (2018.01.31. 인출)
- 이재열 · 조병희 · 장덕진 · 유명순 · 우명숙 · 서형준(2014). 사회통합: 개념과 측정, 국제비교, 한국사회정책, 21(2),

113-149.

이해주(2015). 실태 및 요구 조사를 통한 다문화교육의 개선방안 모색, 평생학습사회, 11(2), 109-132.

장경희 · 이삼형 · 이필영 · 김명희 · 김태경 · 김정선 · 송수민(2011). 청소년 언어실태 언어의식 전국조사. 서울: 국립국어원.

정동철 · 박효정 · 김현진 · 김진구(2017). 초등학생 학교폭력 실태와 대응 방안. (연구보고 RR 2017-20). 충북: 한국교육개발원.

정미경 · 박희진 · 이성희 · 허은정 · 김성기 · 박상완 · 백선희(2016). 교육개혁 전망과 과제(I): 초 · 중등교육 영역, 연구보고 RR 2016-28. 서울: 한국교육개발원.

정석원 · 정진철(2012). “청소년의 다문화 교육경험과 사회적 친밀감이 다문화 수용에 미치는 영향”, 다문화교육 연구, 5(1): 51-68.

정흔잎(2018). 성난 대한민국… 새해엔 화 좀 줄입시다, [성난 사회, 화 좀 내지 맙시다] <1> "못참아" 작은 일에도 벼락. 한국일보 (2018.01.01.), <http://www.hankookilbo.com/v/1bdeb95ef7c44d4eb49a9d02985a7fa4> (2018.01.03. 인출)

정해숙 · 김이선 · 이택면 · 마경희 · 최윤정 · 박건표 · 동제연 · 황정미 · 이은아(2016). 2015년 전국 다문화가족 실태 조사 분석, 연구보고 2016-03. 서울: 여성가족부.

조희진(2016). 정책논단: 사회적 포용·성 제고를 위한 정책학의 역할-우리나라 사회통합의 현주소, 지속가능 발전을 위협하다, The KAPS, 44, 18-21.

하상복(2012). 황색 피부, 백색 가면: 한국의 내면화된 인종주의의 역사적 고찰과 다문화주의, 인문과학연구, 33, 525-556.

한지해(2016). “사회적 자본(신뢰, 규범, 네트워크)’ 복유럽만큼 쌓을 경우 경제 성장 가능”, 소비자평가(2016.10. 26.). <http://www.iconsumer.or.kr/news/articleView.html?idxno=2761>(2018.08.15. 인출)

행정안전부(2017). 보도자료: 외국인주민 수 176만 명, 총인구 대비 3.4%(2016.11.11. 기준)-행정안전부,『지방자치 단체 외국인주민 현황』조사결과 발표. (2017.11.15.)

홍성수 · 김정혜 · 노진석 · 류민희 · 이승현 · 이주영 · 조승미(2016). 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구, 2016년도 인권상황 실태조사 연구용역 보고서. 서울: 국가인권위원회.

홍성수(2018). 말이 칼이 될 때. 서울: 어크로스.

투더, 다니엘(2013). 기적을 이룬 나라 기쁨을 잃은 나라. 경기: 문학동네.

Morse, Amyas Charles Edward KCB (Sir).(2017). National Citizen Service (DP Ref: 11402-001). National Audit Office (NAO) of UK (NAO External Relations). (영국 감사원 홈페이지: <https://www.nao.org.uk/ncs>,

## 이슈 분석

2017.12.12. 인출)

OECD(2015). Indicators of immigrant integration. Paris: OECD.

\_\_\_\_\_ (2017). 2017 Better Life Index. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/community>

Park, H. J.(2011). Foreign mothers' cultural and social capital and maternal involvement in their children's education:  
Case study of a community in South Korea. Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

United Nations(2017). International Migration Report [highlights]. New York: United Nations.

사람이 희망입니다.

# 기업의 사회적 책임(CSR)과 사회정책<sup>1)</sup>

김봄이 한국직업능력개발원 부연구위원

## I. 머리말

우리나라는 OECD 가입국 중 연평균 노동시간이 2위일 정도로 대부분의 시간을 일터에서 보내고 있어, 일자리 질 개선은 그 자체로 구성원의 삶의 질과 직결될 수 있다. 이러한 측면에서 일터 혁신을 기반으로 한 일자리 질 개선은 국가경쟁력 제고를 위한 핵심과제가 되어야 한다. 그러나 기획재정부가 2017년 6월에 발표한 ‘2017년 IMD(국제경영개발대학원) 국가경쟁력 평가’에 따르면, 우리나라는 조사 대상 63개국 가운데 기업 효율성 분야에서 44위를 기록했다. 특히 ‘경영진의 사회적 책임’과 ‘관리자의 신뢰성’은 모두 60위로 최하위였다. 노동 분야 역시 ‘노사관계’ 62위, ‘근로자에 대한 동기 부여’ 59위, ‘직업훈련’ 46위, ‘연봉격차’ 49위, 그리고 ‘관리임원 연봉액’ 49위 등으로 하위권에 머물렀다(〈표 1〉, 〈표 2〉 참조).

표 1. IMD의 우리나라 국가경쟁력 평가 결과 – 기업 효율성

구분(63개국 대상)	2015년	2016년	2017년
기업 효율성	37	48	44
– 생산성	38	38	35
– 노동시장	35	51	52
– 금융	31	37	35
– 경영관행	53	61	59
– 행태가치	29	38	36

자료: IMD, www.imd.org/의 내용을 연구진이 재구성함.

1) 본 원고는 반가운 외(2017b)의 제4장 제4절을 재구성한 것임.

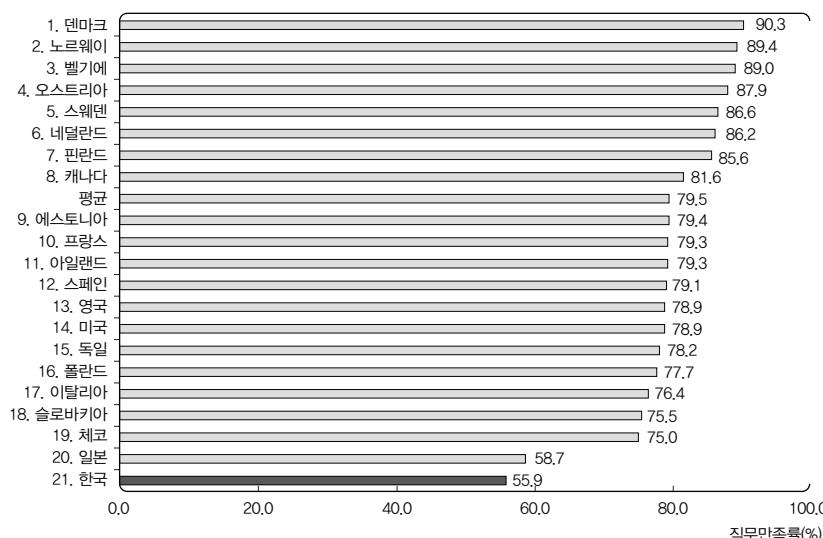
표 2. IMD의 우리나라 국가경쟁력 평가 결과(2017) – 경영관행 세부 항목

구분	순위(63개국 대상)
이사회 감독 효과성	63
회계감사 적절성	63
경영진 사회적 책임	60
관리자 신뢰성	60
노사관계	62
근로자 동기 부여	59
직업훈련	46
연봉격차	49
관리임원 연봉액	49

자료: IMD, [www.imd.org/](http://www.imd.org/)의 내용을 연구진이 재구성함.

이러한 상황을 반영하듯, 우리나라 구성원의 직무만족 수준 또한 세계 최하 수준으로 나타나고 있다([그림 1] 참조).

그림 1. 직무만족률 국제비교

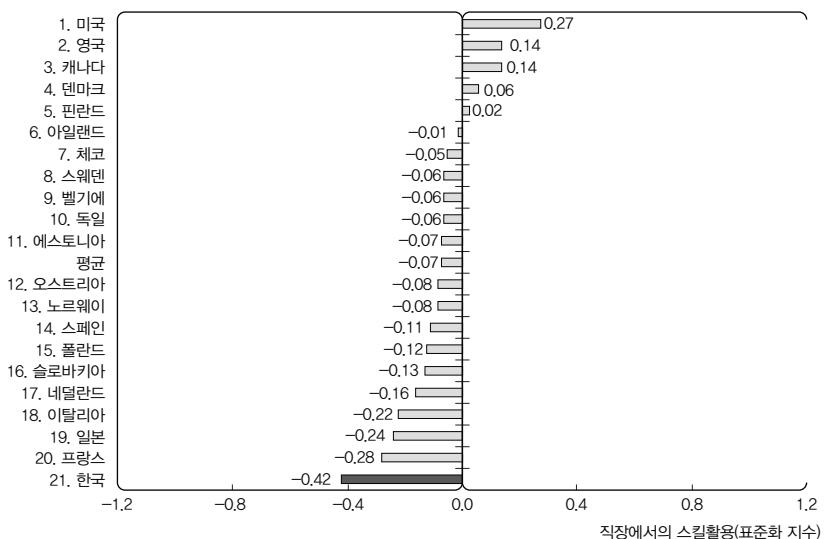


자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills(PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017) p. 88 인용.

## 이슈 분석

나아가 [그림 2]를 통해 한국의 일터는 조직 운영에서 구성원이 보유한 지식, 역량, 스킬에 대한 요구가 다른 OECD 국가들에 비해 매우 취약한 전형적인 저스킬 균형(혹은 저스킬 함정)에 빠져 있음을 확인할 수 있다. 이처럼 기업이 스킬을 필요로 하지 않기 때문에 구성원도 스킬 향상의 유인이 없을 수밖에 없다. 문제는 개인의 스킬 향상(재직자 훈련과 평생학습 등)과 스킬수요(고스킬 – 양질의 일자리)가 상호 관련성을 가지며(반가운 외, 2017), 이는 궁극적으로 구성원의 임금 향상 및 고용률 제고 등 노동시장 성과로도 이어질 수 있다는 점이다. 따라서 현재와 같은 기업의 저스킬 작업장 체제를 개선하여 노동시장의 성과 향상을 도모할 필요가 있다.

그림 2. 직장에서의 스킬 활용지수 국제비교



자료: OECD(2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) 원자료; 반가운 외(2017) p. 67 인용.

## II. CSR과 문재인정부 국정과제의 연관성

문재인정부는 양적 성장주의보다는 삶의 질(quality of life)을 강조하고 있으므로, 이 과정에서 임직원, 협력업체, 소비자, 환경, 지역사회에 대한 기업의 사회적 책임은 필수불가결한 요소이다. 그러므로 국민의 삶의 질 향상을 지향하기 위해서는 무엇보다 기업의 사회적 책임을 강화하려는 노력이 중요하다. 또 기업은 사회의 여러 부문 중 가장 많은 자원과 에너지를 사용하고 있으며, 사회 대부분의 인력을 고용하여 제품과 서비스를 생산하고, 이윤을 창출하여 이를 재투자하는 등 사회 생산 시스템의 핵심을 이루고 있으므로 기업의 참여가 중요하다. 더욱이 우리나라 기업들의 사회적 책임활동의 수준이 상당히 낮다는 점 또한 기업의 사회적 책임에 대한 정부 개입의 필요성을 보여 준다(<표 3> 참조).

**표 3. 2017년 우리나라 글로벌 기업들의 CSR 순위**

순위	기업	점수	2016년 대비(순위)
1	레고 그룹	74.4	+0.6(5위)
2	마이크로소프트	74.1	-0.1(2위)
3	구글	73.9	-1.5(1위)
4	월트 디즈니	73.5	-1.2(3위)
5	BMW 그룹	71.5	-2.4(4위)
...	...	...	...
76	(주) LG	65.9	-1.8(53위)
89	삼성전자	64.5	-5.3(20위)
92	현대자동차	63.9	+1.8( - )

자료: Global RepTrak 100(2017)을 기반으로 연구진이 재구성함.

### 1. CSR의 개념

본격적인 논의에 앞서, 기업의 사회적 책임(CSR: corporate social responsibility, 이하 CSR)<sup>2)</sup> 개념의 특징에 대해 살펴보면 다음과 같다. 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 국제표준인, 국제표준화기구(ISO)가 2010년 11월 1일 발표한 ISO26000의 핵심주제 및 기대사항은 <표 4>와 같다.

이는 사회의 모든 조직이나 기업이 의사 결정 및 활동 등을 할 때 소속된 사회에 이익이 될 수 있도록 책임을 규정한 것이다. 구체적으로 산업계, 정부, 소비자, 노동계, 비정부기구(NGO) 등 7개 경제주체를 대상으로 지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정거래, 소비자 이슈, 공동체 참여 및 개발 등 7대 의제를 사회적 책임이슈로 규정하고, 이에 대한 실행지침과 권고사항 등을 담고 있다(<표 4> 참조).

**표 4. ISO26000의 7대 핵심주제 및 중요 기대사항들**

ISO26000의 7대 핵심주제	
핵심주제	중요 기대사항
	조직(기업)은 좋은 지배구조를 갖추어야 한다
	조직(기업)은 인권 보호를 위해 노력해야 한다
	조직(기업)은 노동권 보호를 위해 노력해야 한다
	조직(기업)은 환경 보호를 위해 노력해야 한다
	조직(기업)은 공정운영 관행을 확인·이행해야 한다
	조직(기업)은 소비자(고객)의 권리를 보호해야 한다
	조직(기업)은 지역사회 참여와 발전에 이바지해야 한다
1. 조직 지배구조	1-1. 주요 의사 결정기구 의사 결정 및 과정은 설명책임과 투명성을 확보 1-2. 의사 결정 및 과정은 이해관계자들을 존중하고 관련법을 준수할 의무 1-3. 의사 결정이 제대로 되기 위한 경제적 및 비경제적 보상체계 조성 1-4. 조직은 금융지원, 천연자원, 인적자원을 효율적으로 활용 1-5. 조직의 고위급 지위에 과소평가된 집단의 공평한 대우 촉진 1-6. 여러 이해관계자의 이해 고려, 계약범위를 규명, 의사소통을 활성화 1-7. 조직의 의사 결정에 남녀 직원의 효율적 참여 장려

<표 계속>

2) 기업이 투명하고 공정한 경영, 법규 준수, 인권 및 노동권 보호, 환경 보호, 소비자 보호, 지역사회 공헌 등 사회의 지속가능한 발전을 위하여 일정한 행동을 취해야 할 책임을 의미함.

## 이슈 분석

2. 인권	2-1. 인권을 침해하는 사항이 없는지 주의 2-2. 인권 존중을 응호할 수 있는 다양한 수단 강구 2-3. 조직은 적간접 혹은 무언의 공모를 적극 회피 2-4. 조직 보안체계는 인권 존중, 국제규범, 법 집행 위한 표준과의 일치 증명 2-5. 조직은 인권문제가 발생하면 치유 메커니즘을 설립 2-6. 치유 메커니즘은 국제적 인권기준에 부합하고, 투명하여야 함 2-7. 취약그룹 등 인권침해를 야기하는 차별의 철폐 2-8. 개인의 삶, 의사표현 자유, 집회결사 자유 등을 존중 2-9. 결사의 자유와 단체 교섭권 보장, 강제 및 아동 노동의 금지
3. 노동관행	3-1. 조직은 고용자로서 완전하고 안정한 고용을 통해 삶의 질 향상에 기여 3-2. 조직은 피고용자가 더 많은 보호를 필요로 한다는 사실을 인식하고 감안 3-3. 피고용자의 임금, 보상, 근무시간 등 국제노동기준 및 국내법 준수 3-4. 노사정 대화 방식을 비롯한 사회적 대화 프로그램의 적극 도입 3-5. 조직은 직장에서의 보건과 안전에 최선의 노력 3-6. 조직은 근로자들의 능력개발을 위해 지속적으로 노력
4. 환경	4-1. 조직은 여러 유형의 환경오염 방지를 위한 노력 4-2. 에너지를 절약하고, 자연 에너지를 적극 활용 4-3. 수자원을 보전하고, 각종 원자재를 효율적으로 이용 4-4. 조직은 온실가스를 줄이고, 지구온난화와 기후 변화를 방지 4-5. 기후 변화로 인한 위험에 적극 대응 4-6. 자연환경을 보호하고, 복원하는 노력
5. 공정한 조직운영	5-1. 조직 운영 과정에서 부패 방지 5-2. 조직은 로비, 정치적 공헌 및 참여와 관련된 활동을 투명하게 진행 5-3. 각종 계약, 투자, 금전 거래, 협력업체 선정 등에서 공정성, 투명성 확보 5-4. 조직은 지배적 지위의 남용으로 타인의 재산권 침해 금지 5-5. 조직이 취득하거나 사용한 재산에 대해 정당한 대가 지불 5-6. 공급망에 걸쳐 공정경쟁을 유도하고 공정한 운영 시행
6. 소비자 이슈	6-1. 공정성과 투명성, 배려의 원칙으로 소비자 응대 6-2. 취약그룹을 대상으로 삼지 않으며, 소비자 선택권 보장 6-3. 불공정한 계약조건을 내세우고 강요하는 것의 금지 6-4. 소비자의 보건과 안전 보장 6-5. 조직은 지속 가능한 소비를 적극 권장하고 시행 6-6. 소비자 불만을 사전 예방하는 조치와 적극 대응하는 실행 방안을 개선 6-7. 소비자 개인정보 적극 보호 6-8. 소비자에 대한 교육과 인식 제고를 위한 지속적 노력
7. 지역사회 참여와 발전	7-1. 지역사회의 적극적 참여 7-2. 지역사회의 교육과 문화 창달에 적극 기여 7-3. 지역사회의 고용 창출과 기술 개발을 위한 노력 경주 7-4. 납세의무 이행과 정당한 부와 소득의 창출 7-5. 지역사회의 보건과 안전을 위한 노력

자료: www.iso.org, 원자료, 이명호 외(2014) p.39를 기반으로 재구성함.

CSR는 각 기업이 활동하는 국가의 사회적·문화적·정치적 차이를 존중하며, 각 국가가 처한 상황에 따라 여러 이해관계자의 자발적이고 다양한 접근이 가능하다는 장점이 있다. 따라서 우리나라의 상황에 맡게 주제 및 지표를 적용할 수 있다. 다만, CSR에서 다루는 많은 내용들은 다양한 부처의 소관업무와 맞닿아 있기 때문에 CSR 관련 성과를 거두기 위해서는 범정부 차원, 범사회단체 차원의 연대가 필수적인 상황이다.

### 2. CSR 관련 국정과제

실제로 문재인정부의 정책의 상당 부분은 기업의 사회적 책임(CSR)이라는 관점에서 접근할 수 있다(〈표 5〉, 〈표 6〉 참조). CSR와 관련된 국정과제들은 다양한 부처 간 협력이 필요하며, 이를 위해 부처 간 협력을 이끄는 역할은 사회정책협력관의 주요 업무가 될 수 있다. 글로벌 경제위기로 인해 적극적 일자리 창출과 안전한 고용 유지 등과 같은 기업의 역할과 책임에 대한 기대가 높아지고, 사회적 책임 이행 상황을 공시하도록 법제화하려는 움직임이 가시적으로 나타나고 있는 상황에서 기존 정부 정책에 CSR 개념을 도입함으로써 인프라 개선을 통한 해결책 제시에 기여 할 것으로 보인다.

## 이슈 분석

**표 5. 문재인정부 국정목표-2. 더불어 잘사는 경제**

전략	국정과제	주요 내용	ISO26000
1. 소득 주도 성장을 위한 일자리 경제	16. 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출(고용부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일자리위원회 설치</li> <li>• 공공부문 일자리 81만 개 창출</li> <li>• 맞춤형 일자리 창출</li> </ul>	1-4, 3-1 3-1 7-3
2. 활력이 넘치는 공정경제	23. 공정한 시장질서 확립(공정위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 을지로위원회</li> <li>• 불공정 갑질 처벌, 피해 구제</li> <li>• 자본시장 교란행위 처벌 강화</li> </ul>	1-5, 2-7 5-3 5-3, 6-1, 6-2
	24. 재벌 총수 일가 전횡 방지 및 소유·지배구조 개선(공정위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총수 일가 전횡 방지</li> <li>• 편법적 지배력 강화 차단</li> <li>• 사익 편취 근절</li> <li>• 금산 분리</li> </ul>	1-1, 5-1, 5-2 5-1, 5-4, 5-6 5-1, 5-4, 5-5 5-1, 5-6
	26. 사회적 경제 활성화 (기재부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법·제도 및 추진체계 구축</li> <li>• 생태계 구축</li> <li>• 좋은 일자리 창출 및 지역공동체 활성화</li> </ul>	6-4, 6-5, 6-6 6-5, 6-8 7-3
	27. 더불어 발전하는 대·중소기업 상생 협력(중기청)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업 교섭력 강화</li> <li>• 대·중소기업 상생협력</li> </ul>	5-3, 5-4 5-3, 5-4
5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	41. 대·중소기업 임금격차 축소 등을 통한 중소기업 인력난 해소(중기청)	• 대·중소기업 임금격차 축소	5-3, 5-4

**표 6. 문재인정부 국정목표-3. 내 삶을 책임지는 국가**

전략	국정과제	주요 내용	ISO26000
4. 노동 존중, 성평등을 포함한 차별 없는 공정사회	63. 노동 존중 사회 실현(고용부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동 존중</li> <li>• 노동기본권 신장을 위한 법·제도 개선</li> <li>• ILO 핵심협약 비준</li> <li>• 근로자 이해 대변제도의 확충</li> <li>• 체불·부당해고 구제</li> <li>• 청년일자리 기본권</li> </ul>	1-2, 1-6, 3-4 1-5, 2-7 2-9, 3-3 1-2, 1-6, 3-4 3-1, 3-3 2-2, 2-5
	64. 차별 없는 좋은 일터 만들기 (고용부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비정규직 감축을 위한 로드맵</li> <li>• 차별 없는 좋은 일자리</li> <li>• 원청 공동사용자 책임</li> <li>• 임금격차 해소</li> <li>• 산업안전보건체계 혁신</li> </ul>	1-5, 3-1 1-5, 3-1 6-3 1-5, 3-1 3-2, 3-5
	66. 실질적 성평등 사회 실현 (여가부)	• 여성 대표성 제고	1-7

특히 김상곤 부총리 겸 교육부장관은 2018년 2월 23일 ‘제2차 사회관계장관회의’를 개최하여, 「국민이 체감하는 지속가능한 삶의 질 개선을 위한 국가 지속가능 발전목표 수립 추진계획(안)」을 논의하였다. ‘지속가능 발전목표(SDGs: sustainable development goals)’란 현 세대와 미래세대의 삶의 질을 개선하기 위해 2030년까지 국제사회가 달성해야 할 경제·사회·환경 등 전 분야의 정책목표를 말한다. 정부가 이러한 국제사회 동향에 적극 대응하고, 국민 삶의 질 개선을 견인하기 위해 우리나라의 실정을 반영한 국가 지속가능 발전목표(K-SDGs: Korean SDGs)를 설정하고 실행 계획을 발표한 것이다. 이러한 계획 또한 CSR의 취지와 부합한다는 점에서 사회정책협력관의 관심이 요구된다.

### 3. CSR의 역할: 경제적·사회적 이해의 통합 증진

물론 기업 내 일자리 운영에 정부가 관여할 수 있는가라는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 이는 CSR 활동을 단순히 기업의 기부활동, 공헌활동으로 보기 때문에 나타나는 우려이다. CSR의 가장 중요한 목표는 기업의 지속가능 발전을 도모하는 것으로, 기업의 CSR 활동에 호혜성이 작용하여 구성원들이 기업에 헌신하게 하고, 기업과 구성원 간 상호 신뢰를 축적하며, 기업의 도덕성과 합리성을 증진하여 궁극적으로 기업의 경쟁력 확보에 이바지하고자 하는 것이다. 이 과정에서 강제력이 없는 CSR를 순조롭게 이행하기 위해서는 법과 규정의 효과적 적용을 보장하는 정부의 역할이 필수적이며, 정부는 기업이 사회적 책임을 운용할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

2017년부터 유럽연합(EU) 내 종업원 500명 이상 기업들은 비재무 정보를 의무적으로 공시하고 있다. 그동안 기업에 사회적 책임 이행을 촉구·강제하는 다양한 관행과 제도가 도입되어 왔지만, 하나의 거대 경제권에서 전체 기업을 대상으로 비재무<sup>3)</sup> 활동 공개, 즉 사회 보고를 의무화한 것은 EU의 사례가 처음이다. 국제사회는 이미 기업의 비재무 정보 공개의 필요성에 공감하고 있다. 특히 2017년 EU가 본격적으로 강제성을 부여하면서 국내에서도 더욱 수준 높은 CSR 논의가 나와야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

3) 전통적인 재무정보 중심의 보고(financial reporting)에서 다루지 않는 환경, 사회, 인권, 반부패 등 장기적 가치 창출 능력에 영향을 미치는 요인들을 지칭하며, 다양성은 기업 노동자들의 나이, 성, 지역, 교육 및 직업적 배경을 포괄하는 것을 의미함.

한국기업도 사회공헌이나 마케팅 위주의 CSR를 넘어선 노동, 기후 변화, 인권, 부정부패 등의 주제를 아우르는 본래 의미의 CSR를 실천할 수 있어야 한다는 주장이다. 특히 수출 주도 경제체제인 우리나라에서 CSR는 기업 및 국가 경쟁력 차원에서도 그 의미가 크다. 우리나라 경제가 재벌 중심 체제이기 때문에 단기간에 구조적으로 CSR를 온전히 수용하기는 어렵더라도, 경제주체들이 CSR를 바라보는 관점을 새로이 해야 한다는 점에는 이견이 없다(뉴스토마토, 2017년 6월 5일).

이러한 상황은 궁극적으로 CSR 관련 정부 정책을 통해 혁신적 인적자원 관리 시스템을 활용하여 일자리 질을 개선하고, 근로자의 능력을 개발하여 참여를 촉진함으로써 기업경쟁력을 확보하며, 이를 통해 얻은 성과를 다시 근로자에게 공정하게 분배하여 기업과 구성원의 상생을 추구하는 조직의 필요성을 보여 준다. 기업의 경제적 이해가 사회의 이해와 대립 또는 갈등한다는 주장에 대한 대안으로 CSR를 가정할 수 있고, 이는 CSR가 양자의 통합적 이해 증진을 가능케 한다고 판단하기 때문이다.

결론적으로, 정부 정책의 가치 지향과 규범에 대한 기업의 수용 정도를 사회적 책임 이행 수준으로 가정한다면, 기업의 적극적 사회책임 수행이 재무적 수익과 통합되어 결과적으로 기업의 이익 추구와 사회의 공공선 실현을 동시에 달성할 수 있을 것이다.

### III. CSR 관련 정책 현황: 한국과 유럽의 사례 비교

#### 1. 한국: CSR 종합시책 발표 예정

2018년 안에 정부 차원의 CSR 종합시책이 처음으로 발표될 예정이다. 2017년 11월 통과된 「산업발전법 개정안」 발표 이후 1년 이내에 종합시책을 수립토록 명문화했기 때문이다.

국회는 2017년 11월 24일 본회의에서 국내기업의 지속가능 경영 촉진을 위한 5개년 계획수립을 골자로 하는 「산업발전법 개정안」을 통과시켰다. 홍일표 의원이 대표발의한 이 개정안은 2007년 법 개정에서 “기업이 경제적 수익성, 환경적 건전성, 사회적 책임성을 함께 고려하는 지속가능 경영 활동을 추진할 수 있도록 정부는 이에 대한 종합시책을 수립·시행해야 한다.”(제19조1항)는

CSR 관련 조항을 신설했지만, 종합시책의 수립주기가 지정되지 않아 실질적인 효과를 거두지 못했다는 비판에 따라 마련됐다. 실제로 2007년 개정 이후 9년간 정부는 지속가능 경영 종합시책을 한 번도 제시하지 않았다. 이번 개정안에서 이러한 허점을 보완함으로써 2018년에는 정부 차원의 첫 종합 CSR 정책을 볼 수 있게 됐다.

### 1) 「산업발전법 개정안」의 내용과 의미

이번 개정안에 따르면, 앞으로 정부는 기업의 지속가능 경영 촉진을 위한 정부 차원의 종합시책을 5년마다 수립해야 하고(제19조1항), 종합시책에 따른 연차별 세부 계획을 세워 시행해야 한다(제19조3항). 최초의 종합시책 수립은 법 공포 후 1년 이내에 이루어져야 한다고 부칙에 명기되었다. 개정안 통과에도 불구하고 종합시책 수립주기가 5년으로 되어 있어, 자칫 2020년 이후에야 CSR 종합시책이 나오게 될 상황을 우려한 조항이다.

올해 안에 수립될 CSR 종합시책은 무엇보다도 산업계 전반을 아우르는 가이드라인이라는 점에서 주목된다. 2017년 10월 말 정부는 중소기업용 CSR 시책으로 ‘사회적 책임경영 중소기업 육성 기본계획’을 발표하고 5년마다 기본계획을 수립하도록 명시한 바 있다.

그러나 해당 계획이 근거하는 중소기업진흥법의 상위법인 「산업발전법」에서 CSR 종합시책 수립주기를 명시하지 않음으로써 논리적 모순이 발생하였다. 산업 전체 차원의 종합시책이 먼저 나오고, 그러한 정책기조하에서 산업단계·업종별·규모별 CSR 정책을 세우는 것이 순리인데, 「산업발전법」의 허점으로 인해 중소기업용 CSR 가이드라인이 유명무실해질 것이라는 우려가 그동안 여러 차례 제기됐다. 게다가 우리나라 중소기업의 절반 정도가 대기업의 협력업체이고, 중소기업 CSR의 가장 큰 동기가 대기업이 진행하는 공급망 관리에 대한 대응임을 고려했을 때, 「산업발전법」의 개정이 늦어지기는 했지만 만시지탄은 피했다는 측면에서 적잖은 의의를 갖는다.

2017년에는 K스포츠·미르재단과 연계된 대기업의 부패 커넥션이 드러나고, 강원랜드·우리 은행 등 공기업·금융기관의 채용비리가 폭로되면서 대기업·중견기업과 공기업·공공기관의 윤리경영에 대한 국민적 갈증이 어느 때보다 증폭되었다. 이에 전 산업을 망라하는 CSR 종합시책이 시급하다는 국민적 공감대가 형성되어 있었다는 측면에서 개정안의 의의는 더 커진다.

이번 개정안에서는 기업 지원 관련 기관이나 단체를 ‘지속가능경영지원센터’로 지정하여 예산을 지원하도록 한 조항을 신설했다. CSR 정책이 단순한 선언에 그치지 않고 구체적인 정책활동으로 지속되기 위한 최소한의 조치로 보인다. 이는 2007년 개정안에서도 정부가 기업의 지속가능 경영을 지원해야 한다는 항목이 있었지만 실질적인 활동으로 나타나지 못한 한계를 극복하기 위한 것이다.

### 2) CSR 종합시책의 추진 방향

「산업발전법 개정안」통과 이후 정부는 CSR 정책의 바람직한 방향을 모색하기 위해 2017년 12월 28일 서울 여의도 IFC 콘래드호텔에서 한국사회책임투자포럼이 주관하고, 한국사회책임네트워크, 국회CSR정책연구포럼이 후원하는 ‘2017 CSR 워크숍’을 개최하였다. 기업의 지속가능 경영 촉진을 위한 ‘정부 5개년 종합시책, 어떻게 수립할 것인가’라는 주제로 마련된 이날 워크숍에서 삼일 PwC 박재흠 상무는 ‘기업의 지속가능 경영 국내외 현황과 요구’라는 제목으로 주제발표를 하였다.

박 상무는 국내 DJSI 편입기업의 CSR 현황을 분석하며 기업 내 특정 부서가 CSR 활동을 전담하는 구조, 사회공헌 활동에만 편중되는 CSR 활동구조 등을 주요 문제점으로 꼽았다. CSR가 특정 부서의 개별 활동을 넘어 기업 상위단계에서 지속적으로 논의되는 이슈로 발전하지 못하며, CSR 활동 및 범위 또한 아직 기부, 봉사와 같은 단순 사회공헌에 머무르고 있다는 지적이다.

토론에 참여한 패널들도 비슷한 의견을 피력했다. 일부 패널은 기업이 CSR를 특정 부서 업무가 아닌 경영 전반의 중요한 요소로 자발적으로 인식하게 만드는 종합시책이 마련되어야 한다는 의견을 제시했다.

대한상공회의소 지속가능경영원 노재성 실장은 “징벌적이나 규제적인 방향보다는 시장이 자율적으로 움직일 수 있는 종합대책이 이루어지는 방향이 좋을 것으로 생각한다.”라고 말했다. 산업 통산자원부 김완기 과장도 “CSR는 기업이 주도하고 정부는 옆에서 지원하는 촉진제”라며 “정부가 규제하는 방식이 아닌 기업의 자발성을 살릴 방법을 고민하겠다.”라고 말했다.

CSR 인식 확대 차원의 기업 이해관계자 교육, 국민적 인식 제고와 관련된 주문도 제기되었다. 자본시장연구원 송홍선 박사는 2009년 독일정부가 이해당사자·정치인·기업인으로 구성된 CSR

토론회를 1년간 운영, 국민적 관심과 기업의 CSR 이슈 인식 모두를 끌어올리면서 CSR 종합대책을 도출했던 사례를 언급했다. 송 박사는 “추진체계가 중요하다. 기업 이해관계자의 이야기를 충분히 듣는 것이 먼저다. 우리나라는 독일에 비해 이런 사회적 조정의 경험에 부족하므로 조정키로서 정부의 역할이 더욱 중요하리라 생각한다.”라고 말했다. 삼일PwC 박재홍 상무는 “대학 등에서 CSR 관련 교육·연구가 매우 중요하다.”며, “계속해서 논의가 이어져 손에 잡히고 이해하기 쉬운 CSR로 발전해야 한다.”라고 말했다.

### 2. 유럽: EU 차원 CSR 전략 발표 및 수립 권고

유럽연합(EU)에서는 CSR가 기업의 경쟁력에 유의미한 영향을 끼쳐 국가 경제 및 경쟁력과 직결될 수 있다고 보고 있어 주목할 만하다. 특히 EU의회는 EU 차원의 CSR 전략을 발표하면서 회원국에 CSR 국가전략을 수립할 것을 권고하였다. 2014년도 ‘EU 집행위원회 CSR 국가전략 개요서’에 따르면 독일과 영국, 덴마크 등은 각국의 특성을 반영한 국가 차원의 CSR 전략을 선도적으로 수립했고, 유텁부르크를 제외한 모든 EU 회원국은 현재 CSR 국가전략을 수립했거나 수립 중인 것으로 파악된다.

CSR 촉진을 위한 EU의 주요 의제를 살펴보면, 유럽 각국 정부의 정책 방향을 유추할 수 있다. EU는 ISO26000을 비롯하여, OECD 등 국제적인 주요 이니셔티브 원칙을 최대한 수용하여 공공조달 입찰에 기업의 사회 및 환경 성과를 반영하게 하였다. 또 CSR에 대한 시장의 보상을 강화하기 위해 모든 펀드 및 투자기관에 ESG(환경·사회·거버넌스) 등 사회책임투자(SRI) 요소 고려 여부를 공시하도록 의무화하고 CSR 보고서를 발간하도록 강제하였다.

특히 영국(2000)과 프랑스(2002)는 세계 최초로 ‘CSR 담당 장관’을 임명하였다. 영국 무역산업성(DTI)은 CSR 수행을 돋기 위해 NGO인 BITC(business in the community)를 설립하였고, CSR 전문 웹사이트([www.Societyandbusiness.gov.uk](http://www.Societyandbusiness.gov.uk))를 개설하거나, 빙곤지역에 대한 투자를 촉진하기 위한 ‘커뮤니티 투자세액 공제제도(CITF)’를 도입하여 CSR 촉진을 위한 프로그램을 적극적으로 전개하고 있다.

영국은 2000년 7월 연금제도를 개정하여 연금기금을 운용하고 있는 기업에 환경·사회·윤리

측면에 대한 추친 현황 정보를 공개하도록 의무화하고, 영국보험사협회도 2001년 11월, ‘SRI에 관한 정보 공개 가이드라인’을 책정하여 재무 상황 이외에 환경 및 사회 측면에 대한 CSR 추진 현황에 대한 연차보고서 작성범위를 런던 증권거래소, 뉴욕 증권거래소, 전민증권업협회의 점두시장 나스닥에 상장되어 있는 모든 영국기업으로 확대하였다.

프랑스는 2001년 3월에 공공조달에 관한 법률을 개정하여 공공계약 시 사회 및 환경 관련 항목을 포함하도록 하고 있으며, 2001년 5월 「신경제 규제법」을 제정하여 상장기업에 대한 CSR 관련 활동의 정보를 연차보고서에 기재도록 의무화하였고, 2003년 6월에는 CSR 사례 분석, SRI의 개발 등을 목적으로 정부 차원의 ‘High Level Group’을 설치하여 운영하고 있다.

EU의 경우 기업들의 강력한 반발에도 불구하고 ESG를 뼈대로 한 비재무 및 다양성에 관한 정보를 공시할 것을 의무화하는 사회보고 정책을 마련했다는 점도 눈길을 끈다. 2014년 11월 EU의회에서 통과된 500인 이상 기업의 ESG 공시 의무화 법안은 기업 공시 관행에 완전히 새로운 지평을 열었다고 평가받고 있다. <표 7>는 유럽의 주요국별 사회적 책임 대응 현황을 요약 정리한 것이다.

## 이슈 분석

표 7. 유럽의 주요국별 사회적 책임 대응 현황

국가	대응 내용
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '00년 7월 연금법 개정, SRI를 연금펀드투자 기준 의무화</li> <li>• '01년 4월 통상산업부<sup>4)</sup> 내 세계 최초로 CSR 장관(차관보급)<sup>5)</sup> 임명</li> <li>• '01년 지속가능성에 관한 최초의 정부보고서 발간<sup>6)</sup></li> <li>• '01년 '개인적·공공적·NGO의 관점에서 바라본 지속가능 경영의 잠재적 가치'에 관한 연구를 시행<sup>7)</sup></li> <li>• 지속가능 경영 분야에서의 BitC (Business in the Community) 민간조직을 후원</li> <li>• 기업책임법 제정 추진 중</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '79년 노동조건 보고서 제출 의무화</li> <li>• '01년 회사법 개정<sup>8)</sup></li> <li>• '01년 신경제규제법 제정<sup>9)</sup></li> <li>• '02년 CSR 장관 임명</li> <li>• 연기금 SRI 법제화 움직임</li> </ul>
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '99년 환경보고서 법제화</li> <li>• '02년 CSR지식센터 설립<sup>10)</sup></li> <li>• 경제부(The Minister of Economic Affairs)가 주관</li> </ul>
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '96년 유럽연합 최초로 환경보고서 법제화</li> <li>• '02년 '기업윤리보고서'를 발표<sup>11)</sup></li> <li>• '94년부터 '기업의 사회적 책임에 대한 우리의 일반적인 고려'라는 캠페인을 시작함<sup>12)</sup></li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '01년 연기금 운용회사에 대해 윤리·환경·사회 보고서 제출 의무화</li> <li>• UN 지구협약 이니셔티브 및 Global Compact Learning Forum ('02년, 베를린)을 후원</li> <li>• '03년 교육부장관과 함께 훈련 캠페인을 개최하여 일반대중의 지속가능 경영 지식 향상에 기여</li> <li>• 웹사이트 구축(<a href="http://www.oeko-fair.de">www.oeko-fair.de</a> / <a href="http://www.eco-fair-trade-net.de">www.eco-fair-trade-net.de</a>)<sup>13)</sup></li> </ul>
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '99 환경보고서 법제화</li> <li>• 연기금 SRI 법제화 움직임</li> </ul>

〈표 계속〉

4) 통상산업부(DTI)는 통상산업 장관을 중심으로 3개 정부부서 장관과 3개 정부부서 차관을 두고 있으며, 이 가운데 에너지부 장관이 CSR 및 지속가능성 업무에 관한 총책임을 맡고 있다. 통상산업부 주도로 정부·기업·NGO·노동 등으로 구성된 CSR Academy를 구성·운영하고 있음.

5) CSR 및 지속가능 경영에 대한 인식의 자국 내 확산, 영국과 해외 윤리규범 간 협상, 사회/환경 보고 및 레이블링에 대한 프레임워크 제공, 지속가능성 웹사이트와 CSR 웹사이트 운영 및 정보 제공 활성화, 지속가능 경영 연구 지원, 이해관계자 네트워크 구축, 지속가능 경영 관련 정보보고서 발간 등의 역할을 함.

6) 이 보고서는 기업사례 개발, 기업 참여(중소기업 포함), 국제적인 지속가능성 장려, 지속가능 경영정책 수립 등을 위한 기초를 마련 함. 두 번째 지속가능성 보고서는 2002년 5월에 발간되었으며, 세 번째 보고서는 진행 중임.

7) 지역사회 및 사회적 이슈에 중소기업 참여 방안, 공급이 불충분한 시장에 대한 기업투자 방안 등을 모색함.

## 이슈 분석

오스트리아	<ul style="list-style-type: none"><li>SRI 관련 정보 공개 의무화</li><li>'02년 'CSR 오스트리아 이니셔티브'를 설립<sup>14)</sup></li><li>오스트리아 CSR 가이드라인 제정 및 CSR상 수상</li></ul>
벨기에	<ul style="list-style-type: none"><li>연방정부가 지속가능한 발전을 위한 연방위원회 창설</li></ul>

자료: 한국표준협회(2007) p.190 인용.

- 
- 8) 상장기업의 재무·환경·사회 보고서 제출 의무화 도입
  - 9) 상장기업의 연차 재무보고서에 사회적·환경적 영향 내용 포함을 의무화함.
  - 10) 지속가능 경영 지식 향상 및 기업·NGO·지역정부·시민 간 대화와 파트너십을 촉진하기 위하여 독자적인 CSR지식센터(Knowledge and Information Center on CSR)를 설립함. CSR 지식센터는 주로 기업과 지역정부, 그리고 NGO에 초점을 맞추고 있으며, 이사회는 기업, NGO, 주주들로 구성된 그룹의 모니터링으로부터 정보를 제공받음. 중소기업에 CSR 및 지속가능 경영 정보 제공, 우수사례에 대한 현황 파악, 성공과 실패의 요인 파악, 여러 이해관계자와의 파트너십 증진, 조직 간의 상호이해를 둡기 위해 이해관계자들과의 대화의 장 마련 서비스를 제공함.
  - 11) 경제부장관이 경영발전협회와 함께 '기업윤리보고서'를 발표하였는데, 이 보고서는 주요 국제 동향과 함께 덴마크 기업들의 지속 가능한 경영 업무, 기회와 도전 등에 대해 분석함.
  - 12) 사회부장관이 추진한 이 캠페인은 사회복지는 공공부문만의 고려사항이 아닌 회사, 시민, 작업장, 그리고 지역사회의 공동책임이라는 의미임.
  - 13) 이 웹사이트는 소비자들에게 공정거래에 대한 지식을 알리는 역할을 목적으로 함.
  - 14) 오스트리아 기업연합은 경제노동부, 상공회의소와 함께 CSR의 지식 향상을 위하여 'CSR 오스트리아이니셔티브'를 설립함.

### IV. CSR 활용 국가전략 방향

이처럼 일관적이고 유기적인 정책 집행과 일터 혁신의 효과를 극대화시키기 위해서는 정부의 지원자 역할이 필수적이다. 이에 기업의 사회적 책임을 활용한 사회정책의 방향을 아래 다섯 가지로 제안하고자 한다.

#### 1. 기업의 인적자원 역량 강화를 위한 CSR 역할 제시

기존의 CSR 관련 정책은 산업계 전반을 아우르는 가이드라인의 성격을 띠고 있다. 따라서 부처 간 협력을 수행해야 할 사회정책협력관은 기업의 일자리 질 개선의 측면에서 ‘인적자원 개발’에 특화된 기업의 사회적 책임을 강조할 수 있을 것이다. 실제로 ISO26000의 7대 핵심주제 중 노동권 보호의 영역에서는 “기업은 구성원들의 능력 개발을 위하여 지속적으로 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이에 따라 정부는 CSR 개념을 활용하여 ‘인적자원 개발’ 위한 다양한 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

먼저 기업 내 구성원인 재직자를 대상으로 경력발전의 기회를 제공하고, 필요한 경우 구성원이 새로운 고용기회를 얻기 위한 지원·훈련·상담을 보장하며, 개인의 행복을 증진시킬 수 있는 노사 공동 프로그램을 제공할 수 있을 것이다. 다음으로 가치사슬 내 기업 구성원의 역량 향상을 위한 협력업체에 대한 기술, 스킬 향상을 위한 교육 및 기타 지원을 제공할 수 있을 것이다.

또 사회 구성원인 소비자를 위하여 제품과 서비스의 선택이 환경에 미치는 영향 등에 관한 시민강좌 등을 제공할 수 있을 것이다. 이러한 소비자 교육의 목적은 지식을 전달하는 것뿐만 아니라, 소비자가 향상된 지식을 통해 행동할 수 있는 권한을 부여하는 의미를 가질 것이다.

마지막으로, 지역사회 구성원을 위한 교육과 평생학습에 대한 접근을 촉진하고, 가능한 경우 시설과 지원을 제공할 수 있을 것이며, 이 과정에서 지역사회의 대학 등을 활용할 수 있을 것이다.

## 2. 조합원의 인적자원 역량 강화를 위한 노동조합의 사회적 책임 역할 제시

사회적 책임의 관점에서 볼 때, 노동조합의 사회적 책임은 노동자의 권리를 신장하고 사회의 공공선을 위해 노력하는 것이다. 따라서 노동조합은 구성원들의 삶의 질과 스킬 향상, 협력사와의 공존, 사회적 약자 배려 및 차별 해소를 위한 역할을 해야 한다. 노동조합운동은 노동운동의 의제를 사회화하고 확장하는 유력한 무기이자 단체교섭활동을 보완하기 위한 수단이므로, 노동조합은 CSR 문제에 보다 적극적으로 개입할 필요가 있다.

그러나 노동조합이 국제적 흐름에만 기대어 기업을 설득 또는 압박하는 것에는 한계가 있다. 따라서 노조는 사회공헌활동을 통해 CSR에 대해 적극적으로 대응할 수 있다. 사회공헌활동에 나서면서 기업이 보다 근본적인 사회적 책임을 이행하도록 요구할 수 있는 여론을 조성할 수 있으며, 사회적 책임 활동 과정에서 노사 간의 협력을 강화해 나감으로써 CSR 이행에 대한 기업의 거부감을 줄일 수 있기 때문이다.

CSR는 노사 간의 신뢰를 증진하고 노사·노사정의 공동협력을 강화할 수 있는 새로운 영역이 될 수 있다는 것이다. 노사가 함께 사업장을 벗어나 봉사라는 공동의 목적으로 함께 땀 흘려 일함으로써 상호 간에 인간미를 확인하고 신뢰를 높일 수 있으며, 노사 간의 불필요한 대립과 불신을 해소하고 협력적 관계를 증진하는 데 사회적 책임은 소중한 계기를 제공할 수 있다. 또 노사정 차원에서도 사회적 책임은 새로운 공동사업 영역으로 자리할 수 있다. 특히 지역 노사정위원회는 공동의 활동을 통해 지역 내 노동자뿐만 아니라 주민 전체의 권리와 복지 향상을 위해 기여할 수 있다는 점에서 이에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

보다 구체적으로, 조합원들의 스킬 향상을 위한 직무센터, 산학연계과정 운영, 현장학습 운영 등의 역할을 할 수 있을 것이며, 이 과정에 정부의 개입이 필요할 수 있다. 실제로 LG전자의 경우, 노조의 사회적 책임(USR)의 사회적 측면으로 구성원 삶의 질 및 역량 향상, 협력사 공존, 사회적 약자 차별 해소와 글로벌 공동체 공헌을 큰 틀로 세우고 직무센터 운영, 산학연계과정 운영, 성희롱 예방교육, 직장보육시설 확충, 협력사 생산성 혁신컨설팅 지원 등을 제시하였다(이투데이, 2010년 1월 28일).

또 사회적 책임을 다하기 위한 노력은 ‘선언’에 그치지 않고, 노조원들의 아이디어를 모아 업무

효율을 높이는 ‘USR 품질 강화 생산라인’ 활동으로 이어지고 있다. 노조에서 작업환경을 개선할 수 있는 아이디어를 내면 사측은 노조의 아이디어를 일부 적용해 보고, 업무효율성이 높아진다고 판단되면 전체 라인으로 확대하는 방식이다. 노조는 자발적으로 아이디어를 모으고, 회사 역시 노조가 자유롭게 아이디어를 업무현장에 적용할 수 있도록 돋고 있다. LG전자 측은 “아이디어가 업무환경 개선에 직접적으로 반영될 수 있기 때문에 노경 신뢰 분위기 속에 업무 분위기가 개선되고, 생산효율이 높아지는 효과가 있다.”라고 설명하였다(국민일보, 2016년 1월 1일).

이렇듯 ‘사회적 책임’은 노동운동이 스스로의 체질을 개선하고 국민대중과의 소통과 연대를 강화할 수 있는 또 하나의 새로운 영역이다. 이를 위해서는 사회적 책임을 기업만의 책임이라거나, 노동조합운동의 본질을 왜곡하는 활동일 뿐이라고 보는 부정적 인식 대신, 현실의 국가가 당장 제공하지 못하는 사회복지를 기업과 노동을 포함한 시민社会의 자율적 역량으로 보완하는 사회연대 활동으로 바라보려는 인식의 전환이 요구되며, 이 과정에서 정부의 개입이 필요하다.

### 3. CSR 지표 기반 범부처 차원 ‘일자리 질 지수 개발 및 순위 발표’(평가 · 검증의 역할)

EU와 달리 한국에는 국가 차원의 CSR 청사진이 마련되지 않았다는 점이 근본적인 문제로 지적된다. 현재는 일종의 미봉책이라 할 ‘사회적 책임경영 중소기업 육성 기본계획’이 그나마 국가 차원의 CSR 계획에 근접한 정책으로 분류될 수 있는 상황이다. 결론적으로, 정부는 우리나라 여건에 맞는 CSR 생태계의 선순환 구조를 조성할 필요가 있다. 현재 유사 제도는 〈표 8〉과 같다.

표 8. 국내 CSR 관련 지수

'지방공기업 사회적 책임 경영평가지표'	'2017 대한민국 사립종합대학교 사회책임지수'	한국거래소 'KRX ESG 사회책임경영(S)지수'	'아시아 CSR 랭킹'
<ul style="list-style-type: none"> <li>경기도의 「CSR 조례」, 부산시의 「사회공헌 조례」가 가장 대표적이며, '17년 7월 발표된 '새 정부 경제정책 방향'에서도 구체적으로 확인됨.</li> <li>공공기관 경영 평가 시 고용창출·윤리경영 등 사회적 가치 항목의 반영을 강화하고, '지방공기업 사회적 책임 경영평가지표'를 마련하겠다고 밝혔으며, 공공조달 입찰의 참가 자격을 심사할 때 기업의 사회적 책임요소의 반영 비중을 높이겠다는 내용도 들어 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국CSR연구소가 한국사회 책임네트워크, 르몽드디플로마티크(한국판), 지속가능저널과 공동으로 전국 154개 사립종합대학교를 대상으로 함.</li> <li>사회책임에 관한 국제 표준인 ISO26000을 기본틀로 삼은 평가지표는 한국의 상황에 맞는 대학의 이해관계자별 사회책임성과 측정 수단으로 구성됨.</li> <li>기존 대학평가에서 대표적으로 중요하게 간주한 취업률, 논문 발표 건수 등은 사회책임지수 평가지표에서는 제외되었고, 대학이란 조직 자체의 사회적 책임 이행 수준과 소통 역량을 측정하는 데 역점을 둠.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 책임투자(ESG)인 '환경'(eco), '사회책임'(social), '지배구조' (governance) 중 사회책임 분야의 점수가 높은 종목을 선정함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아시아 각국의 시가총액 상위 30대 기업 중 다른 아시아 국가에 자회사를 1개 이상 설립한 기업을 대상으로 지난 1년간 각 기업의 지속가능경영보고서, 홈페이지, 뉴스 등 외부에 공개된 자료를 바탕으로 CSR 지수를 평가함.</li> <li>이 평가에는 CSR에 관한 국제표준인 ISO 26000을 기준으로 환경(environment), 사회(social), 지배구조(governance) 등 세 영역의 139개 지표가 활용 됨.</li> </ul>

#### 4. Best-HRD 사업을 활용한 컨설팅 지원

이 과정에서 공공·민간 부문이 함께 운영하고 있는 Best-HRD 사업을 활용할 수 있을 것이다. 이미 해당 사업에서 컨설팅 인력풀을 확보하고 있으며, 교육부·한국직업능력개발원(공공부문), 고용노동부·한국산업인력공단(민간부문)이 협업 중이다. 해당 제도를 통한 기업·기관 평가 등을 필수화하고, 기업·기관별 평가지수(지표) 마련 및 점수 발표, 점수에 따른 컨설팅 지원 등을 할 수 있을 것으로 판단된다. 이 외의 유사사업으로는 노사발전재단 '일터 혁신 컨설팅'을 들 수 있다. '일터 혁신 컨설팅' 사업은 고용보험에 가입하고 보험료를 체납하지 않은 사업장에 대해 지원 범위 내에서 전액 정부 지원(상시 근로자 수 1,000명 이상 사업장의 경우 컨설팅 비용의 30% 자부담)을 하고 있다.

### 5. 국제성인역량조사 및 국가숙련전망 결과 등을 활용한 정보 제공<sup>15)</sup>

추가적으로 국제성인역량조사(PIAAC: Programme for the International Assessment of Adult Competencies) 및 국가숙련전망 결과 등을 활용하여 현재 및 미래에 필요한 스킬이 무엇인지 기업(기관)에 정보를 제공하고 교육훈련을 통해 해당 스킬을 향상시킬 수 있는 방안을 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 앞서 언급한 스킬 관련 정보를 기반으로 한 HR SCM(human resource supply chain management) 개념을 도입할 수 있을 것이다.

정규직에 비해 늘어난 비정규직에 의해 기존의 정규직 중심 일자리 정책은 그 실효성이 떨어지고 있다. 특히 이 과정에서 나타나는 아웃소싱 전략에 의해 대기업과 중소기업 사이의 생산성과 임금 격차는 더욱 커지고 있는 실정이다. 이러한 고용관계의 변화에 따라 정규직이 아닌 새로운 고용관계를 다룰 수 있는 새로운 노동시장 및 사회적 보호를 위한 정책 접근이 요구된다. 특히 교육훈련 정책에서 새로운 시각이 필요하다.

고용관계의 변화에 따라 기업 의존적인 교육훈련 정책에서 나아가 사회적 보호 측면에서 평생 교육 시스템의 재정립이 요구된다. 장기 고용을 기반으로 한 고용관계에서는 기업이 교육훈련을 담당하는 것이 자연스러운 양상이었지만, 1980년대 이후 진행된 아웃소싱의 영향으로 교육훈련은 외부기관에 의존하게 되었으며, 그로 인한 숙련 미스매치는 더욱 커지고 있는 실정이다.

이러한 문제의 해소를 위해 공급사슬관리(supply chain management) 전략 개념의 인적자원 관리 도입이 시급하다. 기업이 생산 과정에서 활용하던 공급사슬관리 전략을 기업의 인적자원 관리 과정에 활용하자는 것이다. 즉, 인력의 활용 및 공급 측면에서 인적공급사슬을 만들어야 한다. 기존의 인사부서에 국한된 접근 방식에서 벗어나, 전사적 접근에 기반을 둔 교육훈련 기관과의 협력적 관계 구축을 통해 숙련인력을 조달할 수 있어야 한다.

인적자원 공급사슬관리, 즉 HR SCM(Human Resource Supply Chain Management)을 위한 핵심요인이 숙련에 대한 장기 전망이라 판단한다. 개별 기업 혹은 특정 산업에서 필요한 숙련을 정의하고, 이를 공급사슬관리 측면에서 조달하기 위해서는 무엇보다도 해당 산업에서 필요한

15) 해당 항의 내용은 반가운 외(2016)의 내용을 기반으로 작성함.

숙련이 무엇인지에 대한 정보가 중요하다. 이러한 정보를 바탕으로 기업은 자신이 속한 업종에 특수적인 숙련수요를 정의하고, 이를 공급받기 위해 외부 교육훈련 기관과 협업을 해 나갈 수 있어야 한다. 즉, HR SCM의 첫걸음은 본 연구에서 다루는 숙련수요 전망정보로부터 시작된다.

국가의 경제 및 고용 상황은 급변하고 있다. 일반적으로, 이러한 불확실한 상황에서 기업은 아웃소싱이라는 방법을 활용한다. 교육훈련에서도 이제는 아웃소싱 방법을 활용하는 방안이 보다 적극적이고 체계적으로 마련되어야 한다. 즉, 기업은 교육훈련 기관과의 긴밀한 협력관계 구축을 통해 직접 기르지 않고도 필요한 인재를 공급받을 수 있는 방안을 적극적으로 고민해야 한다. 인사·회계·재무 영역 등 전사적 차원에서 기업이 필요로 하는 핵심인재를 정의한 후, 제품 및 서비스와 마찬가지로 교육훈련 기관과 공급사슬을 만들어 인재를 양성 및 관리해 나가야 한다는 것이다. 실제로 미국 상공회의소는 인재 파이프라인 관리 아카데미(TPM아카데미)를 운영함으로써 인재 공급사슬을 만드는 전략을 교육시키고 있다.

이 과정에서 숙련에 대한 수요 전망이 필수적이다. 숙련수요에 대한 정보는 기업과 교육훈련 기관에 제공되며, 이러한 정보를 바탕으로 한 교육훈련 기관과 고용주의 의사소통을 통해 교육훈련 기관은 경쟁력 있는 인재를 배출하게 될 것이다. 따라서 정부는 교육훈련 기관과 기업이 협력 할 수 있는 정책적 지원 방안을 모색해야 한다. 예를 들어, 이러한 HR SCM 과정에 대해 ISO 표준에 대한 인증을 받을 수 있는 제도를 구축할 수 있다. 이때 정부 주도가 아닌 민간 주도의 품질 제도로 활용될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 궁극적으로 이러한 공급사슬관리 전략은 기업과 교육기관, 나아가 지역사회 간에 네트워크를 확보하는 핵심전략이 될 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

CSR는 1차적으로는 기업의 문제이나, CSR의 정착 여부는 최종적으로 국가의 지속가능한 발전과 사회적 가치 창출에 기여한다는 측면에서 정부의 역할이 매우 중요하다. 그러나 정부가 어느 정도까지 CSR를 주도할 것인가에 대한 심도 깊은 검토와 사회적 공감대 형성이 필요하다. 이에

정부의 대응 방안을 다음과 같이 요약하여 제안하고자 한다<sup>16)</sup>.

정부는 체계적인 홍보활동으로 범국가·사회적으로 사회적 책임 표준에 대한 관심을 유발하고 올바른 인식을 유도하여야 한다. 표준에 대한 홍보는 전 국민을 대상으로 한 일반홍보와 이해관계자별 홍보를 동시에 추진해야 한다. ISO 발간 홍보책자 번역 및 무료 제공, 웹 사이트 게시, 주요 내용 및 개발 진전사항 보고 등 표준 자체에 대한 국내 인지도를 전반적으로 제고하고, ISO26000 내용이 구체적으로 적용되고 있거나 적용될 수 있는 사례를 이해관계자별로 발굴하여 보급한다.

특히 CSR 실천 우수기업을 중심으로 선도기업을 선정하고, 보고서 작성 우수사례를 전파하여 국내의 다른 기업들이 우수기업을 모델로 삼아 벤치마킹하도록 한다. 그러나 가장 중요한 것은 기업활동에 대한 감시활동을 진행하여야 한다는 것이다. 선진국의 과거 경험을 보면, 글로벌 브랜드에 대한 불매운동이나 시위운동, 이름을 공개하여 창피를 주는 방법(naming and shaming)을 이용해 기업정책을 바꾸도록 하는 전략이 시장에서 잘 구사된 사례가 많았다. 왜냐하면 기업의 CSR은 시장의 필요에 의해 유도되며, 또 시장에 의해 제약을 받기 때문이다. 그러므로 정부는 기업의 사회적 책임 행동이 장려되거나 제약되지 않는 방향으로 시장의 힘이 발휘되도록 하여야 한다. 아울러 기업이 사회적 책임을 이행하도록 각종 정책을 수립하면서, 정부부처 및 산하 공기업이 ISO26000 이행을 솔선수범하도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

가장 먼저, 글로벌 환경의 변화에 따른 사회적 책임이라는 새로운 패러다임에 적합한 기준과 제도가 정비되어야 한다. 그러기 위해서는 기업의 지배구조, 투명회계, 공정거래, 노사관계, 환경 규제 등 최소한의 지침은 정부 규제로 규율하면서 전반적인 기업의 CSR 이행문제는 사회 분위기 조성, 인센티브 제공 등을 통해 자발적인 참여를 유도할 필요가 있다. 아울러 이해관계자에게 보고하는 CSR 성과 보고의 중요성을 부각하고, 이 보고서를 작성하는 지침을 개발·보급하여야 한다. 보고서는 업종별·규모별·수준별로 작성방법을 예시하고, 자사의 측정지표 대비 경쟁사, 국내 최고 및 세계 최고 수준이 얼마인지를 공개하여 상호 공개 평가가 가능하도록 기준을 마련한다. 특히, 표준 도입 의사는 있으나 자원과 지식이 부족하여 표준을 제대로 활용하지 못하는 중소규모 조직을 위해 무료 설명회나 공개교육을 실시할 필요가 있다. 보고서 평가지표와 기준이 개발되면 또

16) 본 장의 내용은 한국표준협회(2007)의 내용을 기반으로 재구성한 것임.

한 CSR를 독립적으로 평가하는 평가기구를 별도로 설립하거나, 관련 업무 수행기관에 평가업무를 위탁·운영하도록 한다. 또 평가사 자격요건을 정하고, 부문별 CSR 평가사를 양성하여 자주적으로 CSR 보고서를 작성하는 데 애로를 겪는 많은 중소기업을 지원하도록 한다. 마지막으로, 정부에서 운영하고 있는 기존의 포상제도를 적극 활용하여 평가기준에 사회적 책임 항목을 새롭게 반영하거나, CSR 실천 우수기업에 가점을 부여하여 그 활동을 고무하고 장려할 수 있다.

KRIVET

### 참고문헌

- 교육부 보도 자료(2018.02.23.). “김상곤 부총리, 2018년 제2차 사회관계장관회의 개최”.
- 김유나(2016). LG전자 노조, ‘勞使’ 아닌 ‘勞經’ 똘똘…, 사회적 책임 1위. 국민일보, 1월 1일.
- 반가운 · 김봄이 · 나동만 · 양정승 · 황규희(2016).『국가숙련전망조사(2016)』. 한국직업능력개발원.
- 반가운 · 김봄이 · 박동진(2017a).『한국의 스킬과 노동시장 성과-국제비교 분석을 중심으로』. 한국직업능력개발원.
- 반가운 · 강일규 · 김봄이 · 김형만 · 채창균(2017b).『사회정책 주요 의제 발굴 연구』. 한국직업능력개발원.
- 서지훈(2017). (사회책임) 기업의 비재무 정보 공개는 CSR의 첫걸음. 뉴스토마토, 6월 5일.
- 송영록(2010). LG전자 노조, ‘노조의 사회적 책임’ 선언. 이투데이, 1월 28일.
- 이명호 · 김현식(2014).『CSR 성과평가지표에 관한 연구: CSR 개념 연구 및 지표체계의 문헌 고찰을 중심으로』, 『글로벌경영연구』, 제26권 제1호, 19~58쪽. 글로벌경영연구소.
- 한국표준협회(2007).『ISO 26000(사회적 책임) 국제표준 제정과 이행이 우리 산업에 미치는 영향과 효율적 대응 방안』. 산업자원부.
- Global RepTak 100(2017). [www.reputationinstitute.com/global-reptak-100](http://www.reputationinstitute.com/global-reptak-100).
- IMD. [www.imd.org](http://www.imd.org).

## 프랑스 바칼로레아 시험 개혁과 입시지도 플랫폼

최현아 University de Paris 1 박사과정 수료

### I. 들어가며

프랑스 교육부 장관인 장 미셸 블랑케(Jean-Michel Blanquer)는 지난 2월 14일 프랑스 대학 입학 자격시험(Baccalaureat, 이하 bac)의 새로운 개정안을 발표했다. 개정안은 시험 과목 수의 대폭 축감과 학생들이 스스로 선택한 전공과목 위주의 수업, 구두시험 개설, 내신성적 반영 등이 주요 내용이다. 바칼로레아 시험방식을 단순화해 대학입학 자격 시험의 교육적인 평가기준과 불필요한 경제적인 지출을 줄이기 위한 방침이다. 이 개정안은 2021년부터 적용될 예정인데, 이를 위해 고등학교 교과과정 역시 동시에 개혁이 이루어질 예정이다. 이와 더불어 진로지도 플랫폼인 파쿠르서를 개설해 학생들이 보다 자신에게 적합한 대학 및 학교를 선택할 수 있도록 지원하는 애플리케이션을 운영하고 있다. 파쿠르서는 바칼로레아 시험 개혁과 더불어 학생들이 자신에게 맞는 대학교육을 찾을 수 있도록 학생과 대학 및 교육기관을 연결해 주는 플랫폼이다.

본 글은 프랑스 대학입학 자격시험인 바칼로레아에 대한 일반적인 소개와 개혁배경 및 개혁방향, 시험 개혁에 따른 고등학교 교과과정 개혁내용, 개혁을 둘러싼 교육계와 학생들의 반응, 그리고 진로지도 플랫폼 운영과 이에 대한 다양한 의견을 소개하고자 한다. 이를 통해 프랑스 대학입학시험 개혁안이 우리에게 주는 시사점을 무엇인지 알 수 있을 것이다.

## II. 2018 바칼로레아 개혁

### 1. 프랑스 대학입학 자격시험, 바칼로레아

프랑스 대학입학시험인 바칼로레아(Baccalaureat)는 고등교육을 받기 위한 자격시험이다. 이 시험에 통과하면 대학을 비롯한 고등교육기관에 갈 수 있는 학위를 받게 된다. 일명 bac(bac)이라고 불리는 바칼로레아는 1808년 3월 17일령으로 제정되었다. 1809년에 실시된 첫번째 bac 시험은 구두시험이었고, 합격자는 31명이었다. 그 후 나폴레옹 시대를 거치면서 바칼로레아는 문학, 과학, 법으로 나뉘어 시행되었다. 1960년 필기 시험에서 전체 총점의 반 이상을 얻지 못한 응시자(전체 평균이 8/20 이상, 10/20 이하의 경우)에 대해 구두로 재시험을 실시하여 일부를 구제했다. 1987년 직업 bac의 첫 시험이 실시되었고, 1993년 일반 bac을 시리즈인 경제사회(ES), 인문(L), 과학(S)으로 나누었다.

2012년 후부터 현재까지 입시는 일반 bac, 기술 bac, 직업 bac으로 나뉘어 시행되고 있다. 일반 bac의 경우 공통 분야인 공통과목과 시리즈인 경제와 사회(ES), 인문(L), 과학(S)으로 나뉘어 시험이 시행되는데, 고등학교 과정을 통해 학습된 문화일반과 고등학교 수업내용에 대한 인식 정도를 평가한다. 시리즈의 경우 학생들의 선호도와 학습능력에 따라 경제와 사회, 인문, 과학 분야를 선택할 수 있다. 기술 bac의 경우 건강, 지속 가능한 환경, 연구소, 매니저먼트와 관리, 호텔, 춤과 음악, 농업, 실용예술과 디자인 분야 등이 있다. 직업 bac의 경우, 직업학교에서 기술을 배워 현장에 취업을 희망하는 학생들이 선택한다.

평가시험은 두 단계로 나뉘는데, 1차 필기와 2차 구술시험으로, 2차 구술시험은 1차 시험에 통과하지 못한 학생을 구제하기 위한 재시험이다. 1차 시험인 필기시험은 고등학교 마지막 연도에 치러지는데, 각 과목마다 0에서 20점까지 점수가 부여되고, 마지막에 이를 통합해 평균점수를 매기게 된다. 이때 점수가 10점 이상이면 학위를 받게 되고, 10점 이하일 경우 8에서 10이면 2차 시험인 구술시험을 쳐야 한다. 반면 8점 이하일 경우 학위를 받을 수 없다. 시험평가는 20점 만점에 취득한 점수에 따라 다른데, 12~14점은 ‘충분히 잘했음(assez bien)’, 14~16점의 경우 잘했음

(bien), 16~18점의 경우 아주 잘했음(tres bien)으로 나뉜다.

**표 1. 대학입학 자격시험 합격 통계<sup>1)</sup>**

입학시험 종류	1970년	1980년	1990년	2001년	2011년	2017년	(단위: %)
일반	69,00	65,90	75,40	79,40	88,30	90,60	
기술	57,70	59,20	68,40	78,10	82,30	90,40	
전문 <sup>2)</sup>			74,30	77,50	84,00	81,50	
전체	67,20	63,90	71,10	78,80	85,70	87,90	

2018년도 바칼로레아 최종 합격률은 총 응시자 71만 8,200명 가운데 67만5,600명이 합격해 88.3%이다. 이들 가운데 일반 bac에 합격한 학생이 52%, 기술 bac에 합격한 학생이 20%, 직업 bac에 합격한 학생이 28%이다<sup>3)</sup>.

## 2. 바칼로레아 개혁 배경

오랜 역사를 지닌 프랑스 대학입학 자격시험은 고등교육을 받을 수 있는 일종의 징검다리로 중요한 의미를 지닌다. 그런데 일부에서는 사회 계급, 계층에 따라 입학자격시험이 불평등을 낳고 있다는 비난을 받고 있다. 바칼로레아 취득률을 학생들의 사회적인 계층, 즉 부모들의 직업군으로 살펴보면, 교육자 부모의 경우 71.7%, 회사 간부 68.2%이다. 반면 공장의 숙련노동자 출신의 경우 20.1%, 비숙련 노동자의 경우 13%, 무직업의 경우 9.2%로 나타났다<sup>4)</sup>.

뿐만 아니라 학생들이 향후 학업 진로에 대한 방향을 정하지 못한 채 대학입학 자격 시험을 치르고 대학에 입학하는 경우도 있다. 결국 이 같은 상황들은 학업 중도 포기로 이어지는데, 교육부에서 2017년 발간한 자료인 ‘대학학사 취득 과정과 성공(Parcours et réussite en licence et en

1) 표는 Wikipédia 통계자료를 참고, 정리.

2) 전문 분야 입학시험은 1990년대부터 시작되었다.

3) Les échos(2018, 7.13.), Bac 2018 : 88,3 % des lycéens ont été admis.

4) 20minuts(2013,6.13.), Pourquoi le bac reste un marqueur d'inégalités sociales.

PACES)에 의하면, 대학입학 자격시험에 합격한 학생 가운데 대학 1학년에 입학하는 학생은 31%로, 그 가운데 13%만이 2학년에 진급한다. 반면, 이들 중 10% 정도는 2학년을 통과 못해 재등록을 해야 하고, 3%만이 대학 2학년을 통과한다고 한다<sup>5)</sup>. 때문에 정부는 바칼로레아가 더 이상 고등교육 이수와 성공적인 대학교육 수행을 위한 효과적인 메커니즘이 아니라는 판단을 하게 된 것이다.

바칼로레아 시험의 학생 선별기준의 취약성뿐만 아니라 경제적인 측면도 개정의 중요한 요인이다. 한 해 동안 대학입학 자격시험을 치르는 학생 수는 65만 명으로 15억 유로가량이 소모된다 고 한다<sup>6)</sup>. 정부는 시험과목 수를 줄이고 고등학교 내신 반영 비율을 40%가량 설정하면서 시험에 드는 비용을 줄인다는 방침이다.

### 3. 개혁 방향과 내용

마크롱 정부는 바칼로레아 시험 개혁의 가장 큰 목표로 바칼로레아가 학생들의 대학 과정을 어떻게 성공적으로 마칠 수 있도록 하는가로 정하고 있다. 즉, 바칼로레아를 대학 교육과정과 연계하여 학생들이 대학과정을 잘 마칠 수 있도록 하는 것이다. 이 같은 목표를 실행하기 위한 개혁안의 임무를 부여받은 사람은 전 릴(Lille) 정치학교 교장 피에르 마티오(Pierre Mathiot)이다. 그는 올해 1월 24일 ‘가능한 고등학교 건설을 위한 새로운 바칼로레아(UN NOUVEAU BACCALAU-RÉAT POUR CONSTRUIRE LE LYCÉE DES POSSIBLES)<sup>7)</sup>’라는 제목으로 보고서를 발표했다. 이 보고서에 근거해 프랑스 정부는 바칼로레아 시험 개혁안을 마련했다.

바칼로레아 시험 개혁의 중심은 단순화이다. 10개에서 15개에 해당하는 시험과목을 4개로 대폭 줄였다. 4개의 과목 가운데 기존의 철학시험은 그대로 유지하고, 학생들의 발표능력을 검증하는 구두시험을 신설하였다. 나머지 2개는 고등학교 수학 기간 동안 학생 스스로 미래를 준비하면서 선택한 전공과목이다. 시험뿐만 아니라 고등학교 1학년 때부터 학생들의 수업과 평가 역시 바

5) L'Etudiant(2017.11.21.), Lence : quelles sont vos chances de réussite, selon votre bac et votre fac ?

6) Le monde(2013.6.10.), Le coût caché du bac : 1,5 milliard d'euros.

7) Pierre Mathiot (2018.1.24.), UN NOUVEAU BACCALAURÉAT POUR CONSTRUIRE LE LYCÉE DES POSSIBLES. [http://cache.media.education.gouv.fr/file/Janvier/44/3/bac\\_2021\\_rapport\\_Mathiot\\_884443.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/Janvier/44/3/bac_2021_rapport_Mathiot_884443.pdf)

칼로레아 성적에 반영된다. 이와 더불어 그동안 1차 시험에서 낙방한 학생들을 구제하는 성격인 구두시험도 폐지할 예정이다.

### 1) 구두시험 비중 강화와 4개 과목으로 축소

전 세계에서 가장 과목 수가 많은 것으로 평가되는 10개에서 15개를 4개로 줄이기로 결정했다. 4개의 시험과목 가운데 학생들이 선택한 2개의 전공과목은 고등학교 3학년 봄방학이 지난 후 치르게 된다. 나머지 두 개의 과목은 같은 해 6월에 치르는데, 철학시험과 프로젝트에 대한 구두 시험이다. 이번 바칼로레아 시험 개혁에서 주력한 분야이기도 한 구두시험은 학생들이 스스로 정한 프로젝트를 발표하면서 자신의 삶과 직업적인 미래에 대한 능력을 검증하기 위한 것이다. 구두 시험은 전체 bac의 15%를 차지할 만큼 비중이 높다. 20분 동안 치러지는 시험의 주요 질문내용은 고등학교 2년 동안의 그룹활동 및 개인활동과 관련된 것이다. 시험관 3명이 참관해 점수를 평가하는데, 시험관은 출신학교 교사 1명, 다른 학교 교사 1명, 비교사(대학교수 또는 고교 자문원)이다. 이렇게 치러지는 4개의 과목과 프랑스어 시험 성적이 전체 시험에 반영되는 비율은 60% 정도 된다.

### 2) 내신 비중

4개의 과목을 통한 평가가 전체 시험에서 60%를 차지한다면, 나머지 40%는 고등학교 내신평가를 통해서 이루어진다. 내신평가는 두 가지 방식으로 이루어지는데, 30%는 학생들이 수업을 받은 과목에 대한 평가로서 세 개의 시험이 있다. 고등학교 1학년 때 1월과 3월, 그리고 3학년 마지막 해의 12월에 치러지는 시험이다. 나머지 10%는 고등학교 첫해와 마지막 해의 학교에서 받은 평가표를 기준으로 한다.

### 3) 일반 bac의 시리즈 삭제 및 구두 재시험 폐지

일반 bac의 시리즈인 인문(L), 경제사회(ES), 과학(S)의 구분이 사라지고 일반과 기술 bac 구분도 마찬가지로 삭제된다. 모든 고등학생은 1학년에서 자신의 전공과목 외에 주 15시간에서 12시간 수학, 외국어, 역사-지리, 체육(EPS), 2학년에서는 프랑스어, 3학년에서는 철학을 포함하는 동일한 ‘공통(tronc commun)과목’을 이수해야 한다. 공통과목에 두 개의 새로운 과목인 디지털, 휴먼과학이 추가되었다. 또 고1의 경우 주 2시간, 고2의 경우 주 3시간 방법론 강의와 오리엔테이션을 받는다. 전공과목은 8개로 수학, 물리 화학, 생명과 지구과학, 지리역사와 지리정치학, 문학과 철학, 언어, 해외문학, 예술 등이다. 고등학교 1학년 때 이 가운데 3개의 과목을 선택하고 2학년 때 최종 2개의 과목을 선택한다. 학생들은 이 과목들을 대학에서 전공할 수 있다. 바칼로레아 필기시험은 프랑스어, 철학, 고 3때 선택한 2개의 전공과목으로 구성된다. 그외의 과목들은 학교에서 실시되는 정기적인 시험을 통해 평가된다.

일반 bac의 시리즈 삭제와 더불어 그동안 시험에 아쉽게 탈락한 학생들을 구제하기 위한 구두 시험도 폐지된다. 평균 20점 만점에 8점에서 10점을 받은 학생들을 구제하기 위한 재시험(rattrapage) 제도가 없어지는 대신 근소한 차로 불합격한 학생들에 대해서는 각 고사장에 설치되는 Bac 성적사정위원회가 학적부를 검토한다. 학교 성적표와 교사의 평가를 바탕으로 Bac을 취득하는 데 부족한 점수를 줄 수도 있고 주지 않을 수도 있다.

### 4) 의문점

교육 관련 노동조합에서는 개혁안에 대해 의문점을 지적했다. 학생들이 자신의 전공과목 2개를 선택해 수강할 자유가 주어진다고 할 경우, 성격이 동떨어진 두 개의 과목을 선택할 수 있는가 (예를 들어 수학과 철학), 아니면 유사한 두 개의 과목을 선택해야 하는가(예를 들어 물리화학과 수학, 철학과 문학)라고 의문을 제기했다. 이에 대해 교육부는 전공과목의 조합은 각 고등학교별로 제안되는데, 두 개의 과목 조합은 전적으로 각 고등학교에 선택의 자유가 있다고 답변했다<sup>8)</sup>.

8) Liberation(2018.2.14.), Réforme du bac: les contours se précisent

### 4. 새로운 바칼로레아에 맞춘 고등학교 교과과정 개혁

바칼로레아 시험 개혁은 고등학교 개혁 과정을 동반한다. 새로운 바칼로레아가 2021년부터 시행되기 위해서는 2018년 9월 신학년도에 고등학교 1학년(*classe de seconde*), 2019년에 2학년(*classe de première*), 2020년에 3학년(졸업반, *classe terminale*)이 되는 학생들에게 개혁된 고등학교 제도가 적용되어야 하기 때문이다.

고등학교 개혁을 보면, 먼저 대학과 마찬가지로 3학기로 바뀌고, 학생들은 자신이 선택한 전공과목을 선택해 수강하게 된다. 2018년 고등학교 1학년의 경우 프랑스어와 수학의 디지털 시험으로 학생들의 수준을 평가받는다. 또 글쓰기와 발표에 대해 개별화된 지도를 받게 된다. 2019년 개학부터 전공과목 수업이 시작되는데, 고등학교 2학년 학생들은 3개의 전공과목을 선택한다. 이 수업에 대한 시험은 1월과 4월에 실시되며, 획득한 점수는 향후 바칼로레아 시험에 반영된다. 고등학교 2학년과 3학년의 경우 주당 1시간 30분 동안의 진로 지도를 받게 된다. 2020년 고등학교 3학년 학생들은 두 개의 전공과목을 선택하고, 그해 12월에 바칼로레아에 포함된 모든 과목에 대한 시험을 치른다. 그리고 봄방학이 지난 후 2개의 전공과목에 대한 시험을 쳐야 한다.

### 5. 바칼로레아 개혁안을 둘러싼 반응

바칼로레아 개혁안 발표 후 교육계와 학생들의 즉각적인 반발이 쏟아졌다. 특히 학생 조합이나 교사들은 개정안이 학생들의 권리와 수업조건을 위협하고 있다고 주장했다. 고등학교의 학생 및 교육 관련 종사자 조합(Sud Education)의 줄리 르 마지에(Julie Le Mazier)는 바칼로레아 개혁의 기본적인 논리는 학생들을 사회적 처지에 따라 선별한다고 주장했다. 즉, 바칼로레아의 시리즈가 없어지고 시험과목이 4개 분야로 축소되면서 전공을 어떻게 선택하는가는 학생들의 사회적인 환경에 영향을 받을 수밖에 없다. 이는 결국 사회적인 선호도에 맞춰 학생들을 선별하는 방식이 될 것이라고 주장했다.

교사들 역시 불만의 목소리가 나왔는데, 바칼로레아 개혁이 교사들의 교육환경을 침해할 수 있다는 지적이다. 학생들이 전공과목을 선택하도록 하면서 과목별 교사들의 경쟁을 유발하여 특

정한 과목 교사들의 경우 수업시간이 줄어드는 등 문제가 발생할 수 있기 때문이다<sup>9)</sup>.

이뿐만 아니라 내신성적 반영에 대해서도 지적이 나왔다. 명망 있는 고등학교와 지방의 고등학교가 내신성적에 대해 같은 평가를 내릴 수 있을까라는 점 때문이다<sup>10)</sup>.

### III. 입시지도 플랫폼 파쿠르섭

2021년 바칼로레아 개혁안 발표와 더불어 2018년 1월 고등학생 및 학생들의 진로지도 플랫폼인 파쿠르섭(Parcoursup)이라는 애플리케이션이 새롭게 선보였다. 프랑스 교육부에서 운영하는 파쿠르섭은 학생들이 바칼로레아 이후 희망하는 대학 및 교육기관에 입학 허가를 신청하고 관련 교육기관의 허용 여부에 대한 대답을 받게 된다.

파쿠르섭의 운영 과정을 살펴보면, 먼저 학생들은 파쿠르섭의 교육 행정 담당자를 통해 자신에게 맞을 수 있는 교육기관에 대한 제안을 받게 된다. 이를 검토하면서 학생들은 자신이 희망하는 학교에 대한 리스트를 만들고 선호하는 학교를 정하게 된다. 이 과정에서 학교 교사 및 심리상담자, 진로지도 담당자와의 상담을 통해 원하는 교육기관을 선별하게 된다.

학생들은 자신이 희망하는 학교 리스트가 정해지면 파쿠르섭을 통해 자신이 원하는 학교에 서류를 보내게 된다. 이를 위해 학생들은 본인의 계정을 만들어 획득한 시험점수, 관련 교육에 대한 인식 정도, 경험 등을 올리고 자신이 희망하는 교육과정을 선택한다. 이렇게 등록된 서류는 관련 교육기관에서 검토한 후 입학 가능 여부에 대한 답변을 보내 준다. 답변은 교육기관의 종류에 따라 다른데, 고등교육 에콜, 직업학교(BTS)의 경우 허용, 조건부 허용(등록학생 수 여부), 불가로 나뉜다. 반면 일반대학의 경우 허용과 조건부 허용으로 나뉘는데, 조건부 허용은 교육기관에서 제시한 일정한 교육을 이수하는 경우, 등록 학생 수 여부에 따른 경우 등으로 차별화된다. 파쿠르섭의 등록기간은 1월 22일부터 3월 13일까지로, 학생들은 5월 22일부터 파쿠르섭에 등록한 희망 학교의 답변을 받게 된다. 바칼로레아 시험점수 역시 파쿠르섭에 입력되어 학생들의 학교 선정 및

9) LCL(2018. 2.6.), Réforme du bac et Parcoursup : pourquoi les enseignants sont en grève ce mardi.

10) Le Figaro(2018.3.22.), La réforme du baccalauréat se précise.

선별과정에 근거로 활용된다<sup>11)</sup>.

그런데 바칼로레아 개혁 발표와 같은 시기에 운영되기 시작된 파쿠르섭은 학생들로부터 강한 반발을 받으면서 학생들은 거리시위에 나서기도 했다. 파쿠르섭을 비판하는 학생들에 의하면, 파쿠르섭이 운영되기 전까지 학생들은 자유롭게 바칼로레아 학위를 가지고 학교에 등록할 수 있었다. 그런데 파쿠르섭은 일종의 사전 선별 시스템으로, 대학이 학생들을 자신들의 잣대에 맞춰 고르면서 결국 학생들은 원하는 학교에 입학하지 못하는 사례가 많을 것이라고 주장했다. 이는 정부가 학생들의 고등교육을 받을 수 있는 기회를 차단한다는 것이다<sup>12)</sup>. 특히 학생조합(Federation des Syndicats SUD education)은 지역에 따른 차별이 발생한다는 점을 지적했다. 예를 들어 슬럼가라 불리는 파리 외곽(Seine et Marne)에 위치한 고등학교의 학생 74%는 파쿠르섭에서 긍정적인 답을 받지 못했다고 지적했다. 반면 파쿠르섭의 긍정성을 주장하는 쪽에서는 파쿠르섭의 사전 선별 쿼터가 있기 때문에 이 같은 차별은 없을 것이라고 언급하지만, 쿼터 역시 대학 총장이나 학장이 정하기 때문에 학생들 선별에서 투명성이 보장되지 않는다고 비판했다<sup>13)</sup>.

## IV. 나가며

지금까지 프랑스 대학입학 자격시험인 바칼로레아 개혁안과 진로지도 플랫폼인 파쿠르섭에 대해 살펴보았다. 그동안 오랜 역사와 명성을 지닌 바칼로레아가 학생들의 향후 대학 진학에서 그 역할을 제대로 수행하지 못한다는 비판이 많았다. 특히 80% 이상 합격률이 고등교육과정의 진학과 성공적인 학업 수행으로 이어지지 못하면서 바칼로레아 시험에 대한 회의적인 반응들이 나왔다. 무엇보다 학생들이 자신의 진로에 맞는 대학이나 학교에 진학하지 못해 중도 하차하는 경우가 많이 발생해 경제적, 사회적 손실 및 학생들의 미래 설계에도 큰 도움이 되지 못한다는 평가들이 나온 것이다. 이 같은 인식하에 마크롱 정부는 바칼로레아의 떨어진 신뢰를 다시 회복하면서 학생

11) 파쿠르섭 사이트 참조 <https://www.parcoursup.fr/>

12) Franceinfo(2018.2.1.), Parcoursup : «On va se retrouver avec énormément de jeunes sur le carreau à la fin de l'année», dénonce la présidente de l'UNL.

13) Lejdd(2018.6.19.), Parcoursup : gelée pendant le bac, la plateforme est toujours critiquée.

들의 장래 계획에 맞춰 시험 전형이 이루어지도록 개혁안을 마련했다. 학생들 스스로 자신의 희망 전공 분야를 고등학교 때부터 정해 이를 중점적으로 키워 나가 향후 대학이나 고등교육과정과 연계될 수 있도록 시험을 치르는 개혁 방안을 수립한 것이다. 그런데 이 개혁안이 학생들의 가정환경, 사회적 계층적인 출신에 따라 전공 선택과 학업 수행 능력을 가늠하게 할 수 있다는 측면에서 우려의 목소리가 있다.

진로지도 플랫폼인 파쿠르셉은 학생들에게 본인에게 맞는 교육기관을 제안하고, 이를 바탕으로 희망학교에 서류를 보낸 후 학교의 허용 여부를 받게 된다. 이는 바칼로레아가 끝난 후 학생들이 어떤 대학이나 학교에 지원해야 할지 몰라 혼란을 겪는 상황에서 바칼로레아 시험 전부터 자신의 진로에 대한 방향을 찾을 수 있도록 도와주는 시스템이다. 그런데 일부에서는 대학이 학생들을 사전에 선별하여 입학 허용 여부를 결정하면서 이로 인해 불이익을 보는 학생들이 발생할 수 있다고 비판하고 있다.

비록 프랑스 바칼로레아 개혁이 여러 측면에서 비판을 받고 있지만, 학생들이 자신의 미래를 결정하고 이를 고등학교 교육과 시험에 반영한다는 점에서 개혁의 의미가 있다. 마찬가지로, 파쿠르셉 역시 학생들에게 바칼로레아 시험 전부터 본인이 희망하는 곳과 현실적으로 가능한 교육기관의 간극을 줄여 학교를 선택할 수 있도록 도와주는 시스템이라는 점에서 긍정적인 역할을 기대할 수 있다. KRAVET

### 참고문헌

Les echos(2018.07.13.). Bac 2018: 88,3 % des lycéens ont été admis .

L'Etudiant(2017.11.21.). Licence: quelles sont vos chances de réussite, selon votre bac et votre fac?

Le Figaro(2018.03.22.). La réforme du baccalauréat se précise.

Franceinfo(2018.02.01.). Parcoursup: «On va se retrouver avec énormément de jeunes sur le carreau à la fin de l'année», dénonce la présidente de l'UNL.

Lejdd(2018.06.19.). Parcoursup: gelée pendant le bac, la plateforme est toujours critiquée.

LCL(2018.02.06.). Réforme du bac et Parcoursup : pourquoi les enseignants sont en grève ce mardi.

Le monde(2013.06.10.). Le coût caché du bac : 1,5 milliard d'euros.

20minuts(2013.06.13.). Pourquoi le bac reste un marqueur d'inégalités sociales.

Pierre Mathiot(2018.01.24.). UN NOUVEAU BACCALAURÉAT POUR CONSTRUIRE LE LYCÉE DES POSSIBLES. [http://cache.media.education.gouv.fr/file/Janvier/44/3/bac\\_2021\\_rapport\\_Mathiot\\_884443.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/Janvier/44/3/bac_2021_rapport_Mathiot_884443.pdf)

파쿠르섭 사이트 참조 <https://www.parcoursup.fr/>

사랑이 희망입니다.

## 일의 미래(2): 자동화, 컴퓨터 그리고 미래 인적역량 수요<sup>1)</sup>

김문희 주 OECD 대한민국 대표부 공사

### I . 자동화와 일자리 변화

#### 1. 자동화로 인한 일자리 위험에 관한 연구 결과

로봇과 인공지능 등 새로운 기술들이 사람들의 직업과 삶을 급격하게 변화시키고 있다. 이러한 새로운 기술들은 근로자들로 하여금 일상적이고 반복적인 업무(routine tasks)는 덜하는 대신 보다 생산적인 일을 하도록 근로자들을 더 자유롭게 만들 수도 있고, 소비자들에게는 더 많고 더 좋은 재화와 용역을 제공할 잠재력을 지니고 있다. 그러나 이러한 기술의 발달은 현존하는 일자리의 많은 부분을 변화시킬 것으로 보이며, 이는 근로자들과 기업들에게 변화에 대한 적응을 요구하게 될 것이다. 비록 국가별 일자리의 자동화 정도는 정책, 제도, 그리고 사회적 선호에 따라 달라질 수 있지만, 어떤 일자리는 전체가 정리해고가 될 수도 있다.

기술 및 산업 발전에 따른 노동시장에서의 변화는 이미 일어나고 있다. EU 28개국의 경우, 지난 2005년부터 2015년의 10년간 경제 전체적으로는 3%의 성장을 달성했으나 분야별로는 성장 정도에 상당한 격차가 있었다. 1차 산업 분야의 고용은 1.2%p, 제조업 분야는 2.1%p, 건설 분야는 0.7%p가 감소한 반면, 비즈니스 및 기타 서비스 분야는 2.9%p 증가했다. 같은 기간 동안 직업군별 고용 변화에서도 기능인력은 1.8%p가 줄어든 반면, 전문직 고용의 경우에는 1.9%p 증가하

1) 본 자료는 OECD 디지털경제 전망 2017, OECD 고용노동사회국에서 발간한 자동화 등에 대한 조사 보고서(working papers), OECD 일의 미래(the future of work) 프로젝트 관련 문서, OECD 교육연구혁신센터(CERI)의 컴퓨터와 인적역량 보고서 등을 번역·요약한 것이다.

였다. EU의 예측에 따르면, 이러한 지난 10년간의 변화는 향후 10년 동안 더욱 큰 폭으로 나타날 것으로 예측되었다.

자동화 및 디지털화로 많은 일자리가 컴퓨터와 로봇으로 대체됨으로써 발생하는 기술혁신에 따른 대량 실업(mass technological unemployment) 여부와 일자리 파괴 정도에 대해서는 그동안 상당한 논의가 진행되어 왔다. 이러한 논의는 현재의 기술적 변화가 과거에 비해 더 빠르고 광범위하게 일어나고 있으며, 이에 따라 기존에 생각했던 것보다 더 많은 일자리가 자동화될 것이라는 우려에 의해 촉발된 측면이 있다. 15년 전만 하더라도 컴퓨터는 일상적이며 반복적이지 않은 인지 작업 및 수작업들은 거의 수행하지 못했으나, 현재는 의료 진단, 보험증개업, 자동차 운전에 이르는 기술들까지 자동화에 노출되어 있다.

Frey and Osborne(2013)의 연구는 자동화로 인한 일자리 상실에 관한 대중의 관심을 촉발한 계기가 되었다. 이 연구에 의하면, 2010년 미국 직업의 약 47%는 가까운 미래에 자동화의 위험(70% 이상 자동화)을 안고 있고, 단지 33%의 직업만이 30% 이하의 자동화 위험을 안고 있다고 예측하였다. 자동화로 인한 일자리 위험에 관한 연구들인 Frey and Osborne(2013, 2017), Arntz, Gregory and Zierahn(2016), Nedelkoska and Guintini(2018) 등은 현재의 전문가들이 판단한 자동화되기 어려운 업무(engineering bottlenecks)를 기준으로 각 직업의 자동화 정도를 예측한 것이다. 이들 연구에서 사용한 자동화되기 어려운 업무는 아래 〈표 1〉의 세 가지 영역에 해당된다.

**표 1. 자동화되기 어려운 업무 내용(O\*NET<sup>2)</sup> 및 PIAAC 직업 특성에 대한 변수)**

분야	업무 내용	관련 업무 변수	비고
인식, 조작 (perception manipulation)	통찰력 및 인식과 관련된 업무, 특히 비좁은 작업공간에서 수행하는 것과 같이 구조화되지 않고 복잡한 상황에서 수행되는 업무	손가락 재능(finger dexterity) 손재주(manual dexterity) 비좁은 공간, 어색한 자세 (cramped work space, awkward position)	O*NET
		손가락/손재주(fingers, dexterity)	PIAAC

〈표 계속〉

2) 미국 노동고용훈련부(U.S. Department of Labor/Employment and Training Administration)에서 후원한 미국 직업 정보에 관한 무료 온라인 직업정보 네트워크([www.onetonline.org](http://www.onetonline.org)).

창조적 지능 (creative intelligence)	독창적 아이디어의 개발과 같이 창조적인 지능과 관련된 업무	독창성(originality) 예술(fine arts)	O*NET
		간단한 문제 해결(problem-solving, simple) 복잡한 문제 해결(problem-solving, complex)	PIAAC
사회적 지능 (social intelligence)	사회적 맥락에서 타인의 반응에 대한 이해, 타인에 대한 도움 및 돌봄과 같이 사회적 지능과 관련된 업무	사회적 통찰력(social perceptiveness) 협상(negotiation) 설득(persuasion) 타인에 대한 보조 및 돌봄 (assisting and caring for others)	O*NET
		교수(teaching) 조언(advise) 타인을 위한 계획 수립(plan for others) 소통(communication) 협상(negotiate) 영향(influence) 영업(sell)	PIAAC

자료: Nedelkoska and Quintini(2018)의 Table 4.1 및 4.2과 OECD(2018)의 Box를 기초로 재구조화

OECD는 PIAAC 자료를 활용하여 ‘일의 미래’ 프로젝트의 일환으로 자동화로 인한 일자리 위험 정도에 관한 연구를 진행해 오고 있다. OECD가 2016년에 발표한 연구보고서인 Arntz, Gregory and Zierahn(2016)에서는 PIAAC 자료를 기초로 OECD 2012 PIAAC에 참가한 22개국에서 평균 9%의 직업이 가까운 미래에 높은 자동화 위험에 처해 있다고 예측한 바 있다<sup>3)</sup>. OECD가 2018년에 발표한 연구보고서인 Nedelkoska and Quintini(2018)는 Arntz, Gregory and Zierahn(2016)와 마찬가지로 PIAAC 자료를 이용하였으나, 2016년 연구가 22개 국가를 대상으로 한 데 비해 대상 국가를 PIAAC 2012 및 2015의 32개 국가로 확대하였다. 또 OECD의 2018년 자동화로 인한 일자리 위험 연구에서는 분석 대상에 컴퓨터 사용을 요구하지 않는 직업에 종사하는 컴퓨터 기초 역량이 부족한 근로자들도 포함시킴으로써 2016년 연구보다 분석 대상을 확대하였다. 분석 방법에서도 개인별 훈련정보가 가능하고 샘플 크기가 훨씬 큰 PIAAC의 캐나다 데이터를 분석하여 추정한 결과치를 기준으로 다른 PIAAC 참가국들을 분석하였다.

이 보고서에서 밝힌 PIAAC 32개국의 일자리 자동화 정도의 중간값과 평균값 분석 결과에 따

3) 동 보고서 내용에 관한 상세한 내용은 글로벌 리포트 2016년 기사 참조.

르면, 32개국의 자동화 위험의 중간값에 해당하는 일자리(median job)의 자동화 가능성은 48%이며, 개별 국가 간 중간값은 큰 차이를 보였다. 예를 들어 뉴질랜드와 노르웨이의 중간 근로자들(median worker)은 각각 39%와 40%의 자동화 가능성이 있으나, 슬로바키아 중간 근로자의 경우에는 62%, 그리스와 리투아니아의 경우에는 57%의 자동화 가능성이 있는 것으로 나타났다. 아래 〈표 2〉에서 보듯이 남동유럽 국가들과 슬로바키아, 독일, 일본 등이 자동화 위험도가 높은 국가에 속하는 반면 뉴질랜드, 북유럽 국가, 북미 국가의 경우에는 자동화 위험도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 자동화 위험도가 높은 것은 이들 국가가 상대적으로 제조업 분야의 일자리 비중이 높을 뿐만 아니라 비슷한 산업 및 직업 내에서도 업무 내용이 상이하기 때문이다.

표 2. 국가별 일자리 자동화 가능성의 차이

국가	중간값	평균값	표준편차
뉴질랜드	0.39	0.42	0.20
노르웨이	0.40	0.41	0.18
핀란드	0.41	0.43	0.18
미국	0.41	0.43	0.20
북아일랜드(영국)	0.42	0.43	0.21
잉글랜드(영국)	0.42	0.43	0.20
스웨덴	0.43	0.44	0.19
네덜란드	0.44	0.45	0.19
덴마크	0.44	0.45	0.19
캐나다	0.45	0.46	0.21
아일랜드	0.45	0.46	0.22
싱가포르	0.45	0.46	0.20
벨기에	0.46	0.47	0.20
이스라엘	0.46	0.46	0.21
에스토니아	0.47	0.46	0.19
한국	0.47	0.46	0.19
오스트리아	0.49	0.48	0.20
러시아	0.49	0.47	0.19

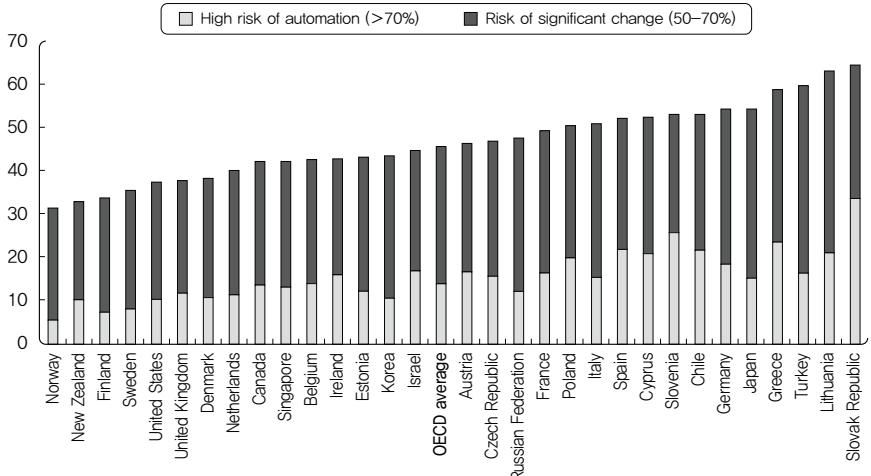
〈표 계속〉

체코	0.49	0.48	0.20
프랑스	0.51	0.49	0.20
이탈리아	0.52	0.49	0.20
키프로스	0.52	0.51	0.21
폴란드	0.52	0.50	0.21
일본	0.53	0.51	0.18
슬로베니아	0.53	0.51	0.21
스페인	0.54	0.51	0.21
독일	0.54	0.52	0.18
칠레	0.55	0.52	0.20
터키	0.55	0.52	0.18
그리스	0.57	0.54	0.19
리투아니아	0.57	0.54	0.19
슬로바키아	0.62	0.57	0.20
전체 국가	0.48	0.47	0.20

자료: Nedelkoska and Quintini(2018). 표 4.5

Nedelkoska and Quintini(2018) 연구의 국가별 자동화로 인한 일자리 위험 정도를 이전 관련 연구의 발표 형식으로 표현하면 아래 [그림 1]에서 보는 바와 같다. 이 결과에 따르면, PIAAC(2012, 2015) 32개 참가국 평균으로 14%의 직업이 가까운 미래에 높은 자동화 위험(70%의 위험도)에 처해 있으며, 32%의 일자리는 일하는 방식에서 상당한 수준의 변화(30~70%)를 경험하게 될 것으로 예측되었다.

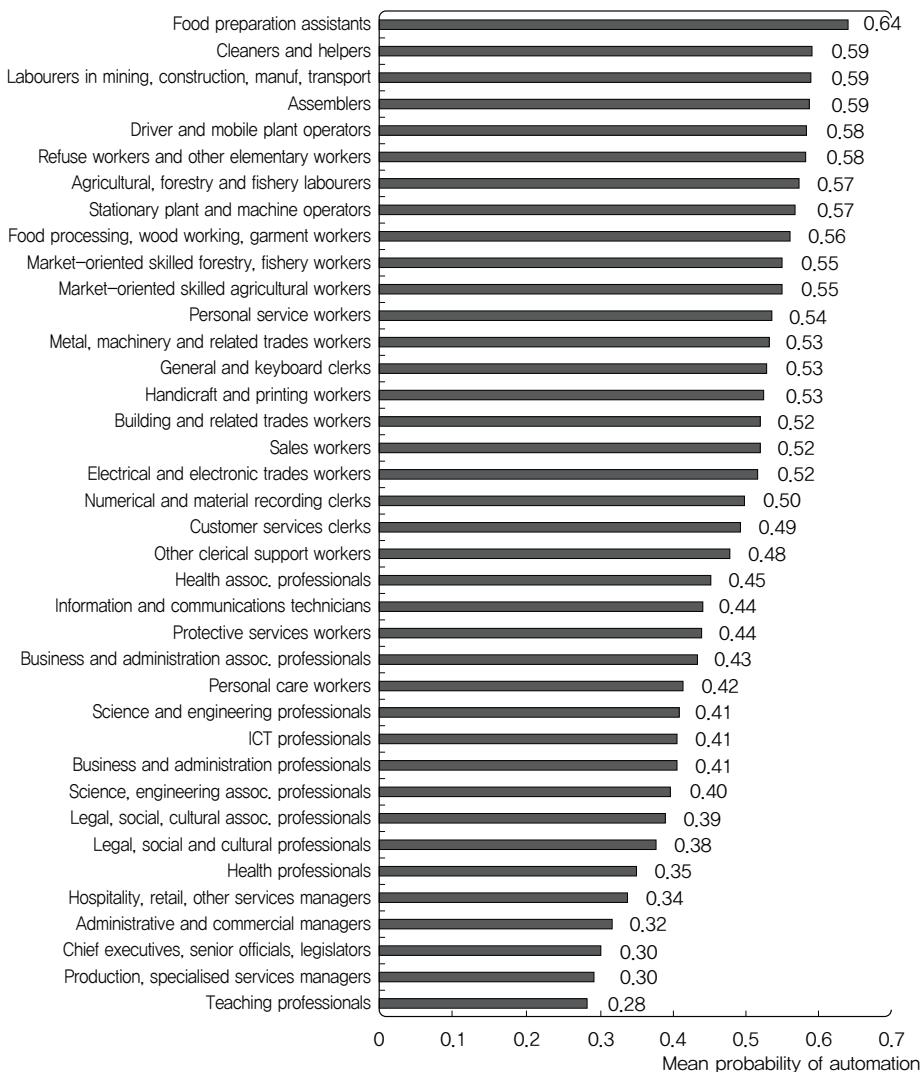
그림 1. 자동화로 인한 일자리 위험 정도



자료: OECD(2018). Chart 1

직업별 자동화 위험에 관한 분석에서는 특별한 숙련이나 훈련을 필요로 하지 않는 직업 그룹 – 식재료 준비 보조원, 조립라인 노동자, 청소부 등 – 의 자동화 가능성이 높으며, 그다음으로는 제조업 분야 – 가공업 종사자, 숙련된 농업 종사자, 금속 및 기계 종사자 등 – 의 직업 그룹이 자동화 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이에 반해, 높은 교육 수준이나 훈련을 필요로 하고 사회적인 상호 작용, 창의성, 문제해결력이 높은 직종이거나 다른 사람들을 돌보는 직업 그룹이 자동화 위험이 낮은 것으로 나타났다. 자동화 위험이 가장 낮은 직업들은 전문적인 훈련 또는 고등교육을 요구하며, 교수, 관리, 건강 전문직 등을 포함한다.

그림 2. 직업별 평균 자동화 가능성



자료: Nedelkoska and Quintini(2018), figure 4.3

자동화가 고숙련 직업에 악영향을 미치기 시작할 수도 있다는 주장에도 불구하고 Frey and Osborne(2013, 2017)의 engineering bottlenecks 프레임워크하의 분석에서는 이러한 예측이

맞지 않았다. 기술은 주로 중간 수준의 숙련 일자리를 대체함으로써 노동시장의 양극화(labour market polarisation)를 초래하였다. 타인에 대한 보조 및 돌봄과 같은 일부 저숙련 직업을 예외로 하면 자동화의 위험은 교육 수준과 인적역량 수준이 높아짐에 따라 줄어든다.

한편, 자동화 위험을 근로자 연령 그룹별로 살펴보면 체코, 덴마크, 그리스, 미국 등 일부 국가를 제외하고는 U자 모양을 나타내는데, 특히 청년층이 가장 자동화 위험성이 높고 그다음으로는 고령층이 높다. 청년들은 일과 학습을 병행하는 경향이 높은데, 이들이 종사하는 일자리는 비숙련 노동자, 청소부, 음식 준비 등 초급 직업(elementary occupations)인 경향이 높다. 이와 더불어, 심지어 교육 수준이 높은 청년들의 경우에도 하급의 일상적인 일자리로 노동시장에 진입하는 경향이 있고, 이러한 일자리는 자동화 경향이 높아 청년들이 자신의 인지적·사회적 역량을 활용할 수 있는 직위로 진급하기도 전에 자동화될 가능성이 높다. 정책적 측면에서 이러한 변화는 청년층이 학습과 일을 병행할 수 있도록 지원하기 위한 새로운 방식을 찾아야 한다는 것을 의미한다. 더욱이 노동시장 진입 직위가 잠재적으로 사라질 우려가 있어 법률 또는 회계 등 일부 전문직 분야의 경우 경력 개발에 의미하는 바가 크다.

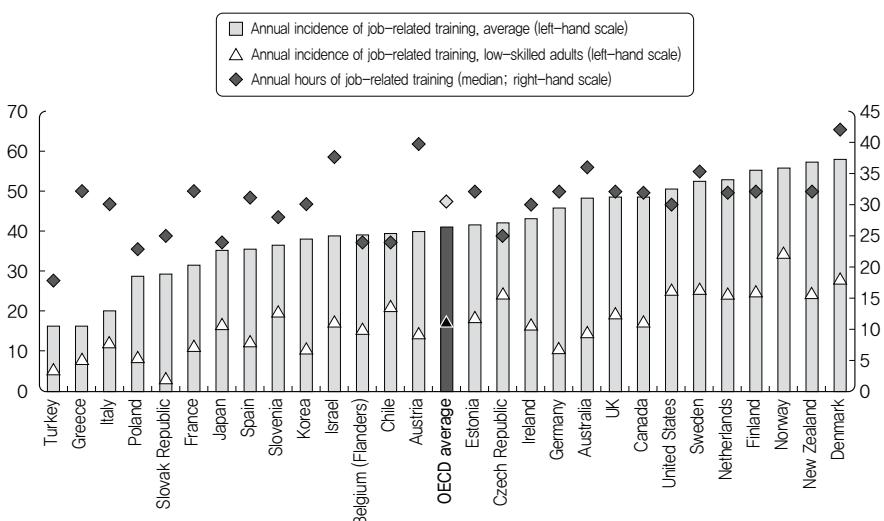
이와 같이 OECD 국가의 직업에서 둘 중 하나는 자동화의 영향을 받는다는 전망은 충격적이기는 하지만, 이는 단지 기술적인 가능성을 의미하는 것일 뿐이다. 실질적인 완전한 또는 부분적인 일자리 자동화의 실행은 기술 보급과 채택, 새로운 기술과 비교한 인간 노동의 상대적 비용, 특정 업무의 자동화에 대한 사회적 선호 등 많은 다양한 요소들에 의해 결정된다. 새로운 기술을 실제로 사람들이 이용하는 것은 기술적인 실행 가능성보다 뒤쳐지기도 하고, 어떤 혁신들은 광범위하게 시행되지 않기도 한다. 예를 들어 고령자들을 위한 돌봄 서비스는 자동화되더라도 사람들은 인간이 직접 수행하는 돌봄의 가치에 계속 매달릴 수도 있다.

더구나 비록 기술로 인해 특정 직업은 소멸되더라도 기술로 인해 새로운 일자리가 만들어지고, 기술로 인해 현존하는 직업을 보완할 수도 있다. 역사적인 사례로는 ATM(현금 자동 입출기)을 들 수 있다. ATM은 은행원들의 반복적인 업무를 대신하고 있지만, 이에 따라 은행원들은 비반복적 마케팅, 개별화된 고객 서비스와 같은 보다 생산적인 업무를 수행할 수 있는 시간적 여유를 가지게 되었으며, 궁극적으로는 고용인원을 더 증가시키는 결과를 가져왔다. 이와 유사하게 새로운 기술을 개발하고 시행하며 유지하고 활용하기 위한 새로운 일자리들이 창출될 가능성이 있다.

## 2. 자동화가 인적역량 정책에 미치는 영향

자동화로 인해 근로자들이 일자리를 잃게 되거나, 새로운 일자리나 업무 내용에 적응해야 하는 미래 노동시장의 변화는 성인학습 시스템에 상당한 도전이 될 것이다. 현재로서는 OECD 국가 평균으로 볼 때 약 40%의 근로자만이 업무와 관련된 훈련에 참가하고 있으며, 훈련 참가시간도 연간 서너 시간에 불과하다. PIAAC 결과에 따르면, 터키와 그리스의 경우 단지 16%의 근로자들이 직업과 관련된 훈련에 참가하였으며, 덴마크나 뉴질랜드의 경우에는 거의 60%의 근로자들이 직업 관련 훈련 프로그램에 참가한 것으로 나타나 OECD 국가 간에도 근로자들의 직업훈련 참가율이 큰 격차를 보이고 있다. 더욱 심각한 문제는, 직업훈련에 참가하는 저숙련 근로자의 비율이 고숙련 근로자들에 비해 현저히 낮다는 것이다. 특히 자동화의 위협이 모든 근로자에게 균등하게 분포되어 있는 것이 아니기 때문에 훈련기회의 격차 문제는 더욱 심각한 이슈다.

그림 3. 직업 관련 훈련 참가율 및 참가시간



자료: OECD(2018), Chart 2

자동화는 먼 미래의 현실이 아니며, 오히려 실업, 근무시간, 임금 등 고용 성과에 이미 반영되어 나타나고 있다. 오늘날 자동화 위험이 높은 직업군에서 근무하는 근로자들은 자동화 위험이 낮은 직업군에 종사하는 근로자들에 비해 실업률이 더 높다. 더 나아가 자동화 위험이 가장 높은 직업에 종사하는 근로자들이 자동화 위험이 가장 낮은 직업에 종사하는 근로자들에 비해 주당 약 8시간 적게 일하는 것으로 나타났다. 임금 수준에서도 자동화 위험이 높은 직업군의 근로자들은 대부분의 국가에서 시간당 임금 수준이 자동화 위험이 낮은 직업군의 근로자들보다 낮은 것으로 나타났다. 평균적으로 볼 때, 자동화 위험이 10% 높아지면 시간당 임금이 4.3% 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 자동화 위험이 높은 직종의 근로자들은 이미 노동시장에서 취약한 지위에 처해 있으며, 자동화가 진전됨에 따라 이들의 노동시장 성과는 더욱 취약해질 수도 있다는 것을 의미한다.

이미 노동시장에서 기술 변화의 영향을 받는 직업에 종사하고 있는 사람들에게는 성인학습이 결정적인 정책 수단이다. 그러나 불행하게도 자동화 위험이 높은 직업에 종사하는 근로자들은 자동화 위험이 거의 없는 직업에 종사하는 근로자들보다 직장 훈련에 세 배 이상 적게 참여하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 훈련기간에 서도 자동화 위험이 가장 높은 직업에 종사하는 근로자들은 자동화 위험이 거의 없는 직업에 종사하는 근로자들보다 연간 직업 관련 훈련 참가시간이 29시간 더 적었다. 이러한 결과는 자동화 위험이 가장 높은 직업에 종사하는 근로자들을 위한 사외 훈련기회 제공의 중요성을 나타내는 것이다.

근로자들에게 역량 향상 및 신규 역량 개발을 위해 효과적이고 적합한 성인학습 기회를 제공하는 것만으로 모든 것이 해결되지는 않는다. 직업이 완전히 사라지는 일부 그룹에 속하는 사람들에게는 자격 재취득과 더불어 노동시장 및 사회 정책분야의 강화된 지원이 동반되어야 할 것이다. 또 새롭게 탄생한 일자리는 사라진 일자리에서 요구되었던 역량과는 전혀 다른 역량을 요구할 수 있으며 다른 지역에 위치할 수도 있다. 이렇게 재배치된 근로자들은 소득 지원을 포함한 적절한 사회보장과 맞춤형 재고용 지원이 필요하다. 교육 시스템은 자동화로 초래되는 변화들에 적응할 필요가 있으며, 현재의 기술 도입 혜택을 완전하게 누릴 수 있도록 관련 인적역량들을 학생들과 청년들에게 가르쳐야 할 것이다. 이러한 역량에는 인지적·사회적 지능과 더불어 디지털 기술 전문가로서, 그리고 디지털 기술 사용자로서 디지털 맥락에서 효과적으로 일하는 데 요구되는 역량이 포함된다.

## Ⅱ. 컴퓨터와 미래 인적역량 수요

### 1. PIAAC 성인 역량 수준과 비교한 컴퓨터의 기능 수준

OECD 교육연구혁신센터에서 수행한 컴퓨터와 미래 인적역량 수요에 관한 연구 보고서 (Elliott, 2017)는 현재의 컴퓨터 수준으로 국제 성인 역량 조사(PIAAC) 문항들을 어느 수준까지 해결할 수 있을지에 대해 관련 전문가들의 평가를 종합하여 PIAAC 성인 역량 수준(문해·수리·문제해결력)과 비교한 컴퓨터의 기능 수준을 제시하였다. 이 보고서는 현재 및 10년 이후의 컴퓨터 기능 수준에 대한 전문가 평가를 통해 미래에 요구되는 인적역량에 대한 기본적인 이해를 돋는 데 그 목적이 있다. 구체적인 평가 방식은 자연언어 처리 과정, 추론, 컴퓨터 비전, 기계 학습 및 통합시스템 등 컴퓨터과학 분야의 전문가 11명이 참여하여 PIAAC의 문해력, 수리력, 문제 해결력 문항에 대해 현재 컴퓨터 기능으로 풀 수 있는지 여부를 문항별로 Yes(100%), No(0%), Maybe(0%, 50%, 100%)로 구분하여 평가하여 분석하였다. 또 평가에 참여한 세 명의 전문가는 기술이 더욱 발전한 10년 후인 2026년의 컴퓨터 기능 수준에 대한 예측도 실시하였다.

이 보고서에 따르면, 문해력(1수준 미만부터 최고 5수준까지 6단계로 구분)은 현재 컴퓨터로 4~5수준의 문항 정답 가능성은 평균 41%, 1수준 이하 문항의 정답 가능성은 90%로 나타났다. 문해력 1수준 이하 문항의 정답 가능성이 100%가 되지 않은 것은 컴퓨터가 해석하기 어려운 이미지(image)를 포함한 두 개의 문항 때문인 것으로 해석되었다. 11명의 전문가 평가를 비교하면, 현재 컴퓨터로 문해력 문항의 정답 가능성은 평균 56%이며, 가장 낙관적으로 평가한 전문가는 84%, 가장 비관적으로 평가한 전문가는 28%의 정답 가능성을 평가하였다. 이러한 결과는 PIAAC 문해력 수준의 중간 정도인 2~3수준에 해당하는 것으로 볼 수 있으며, 현재 컴퓨터로는 그림 이해, 상식적 의미의 이해, 정형화되지 않은 표의 의미에 대한 해석 등이 해결하기 어려운 것으로 평가되었다. 세 명의 전문가가 참여한 2026년 기준 컴퓨터 기능의 문해력 수준 예측은 PIAAC 3수준보다 약간 높아질 것으로 예측하였다.

수리력(1수준 미만부터 최고 5수준까지 6단계로 구분)의 경우, 전문가들은 현재 컴퓨터로 4~5수준 문항의 정답 가능성은 평균 52%이며, 2수준 문항의 정답 가능성은 69%로 평가하였다. 흥미

로운 것은, 문해력의 경우 문항이 어려울수록 정답 가능성이 낮았으나 수리력의 경우에는 문항별 난이도에 따른 정답 가능성의 차이가 상대적으로 크지 않았으며, 1수준 이하 문항들에 대한 정답 가능성이 낮은 편이었다. 11명의 전문가의 평가를 종합하면, 현재 컴퓨터로 수리력 문항들에 대한 정답 가능성은 평균 64%이며, 가장 낙관적인 90%부터 가장 비관적인 21%까지 전문가들 간의 평가에 차이가 크게 나타났다. 어떤 전문가는 컴퓨터의 기능에서 문해력을 가장 비관적으로 평가하고 수리력을 가장 낙관적으로 평가하였으며, 또 다른 전문가는 문해력을 가장 낙관적으로 평가하고 수리력을 다소 비관적으로 평가하기도 하였다. 이러한 전문가 평가 결과를 PIAAC 수준으로 비교하면, 현재의 컴퓨터 수준은 수리력의 경우 3수준에 해당하는 것으로, 컴퓨터의 수리력 수준은 문해력에 비해 1수준에서는 낮고 2~4수준에서는 높은 것으로 나타났다. 10년 후인 2026년 기준 컴퓨터의 수리력 예측에 대한 세 명의 전문가 평가에서는 PIAAC의 3수준에 해당하는 것으로 나타났다.

문제해결력(1수준 미만부터 최고 3수준까지 4단계로 구분)은 여섯 명의 전문가의 평가 결과를 종합하였으며, 문항의 난이도가 높아짐에 따라 컴퓨터의 정답 가능성이 낮아지는 것으로 나타났다. 현재의 컴퓨터 수준으로 문제해결력 문항들에 대한 정답 가능성은 평균 53%이며, 이는 PIAAC의 2수준과 비슷한 것으로 나타났다. 현재의 컴퓨터 기능으로는 여러 상황(contexts)을 고려하여 해석하는 것이 어렵다는 것이 전문가들의 의견이었다. 10년 후인 2026년 기준 컴퓨터의 문제해결력 수준 예측에서는 세 명의 전문가 평가 결과를 종합하면 PIAAC의 최고 수준인 3수준에 가까울 것으로 판단하였다.

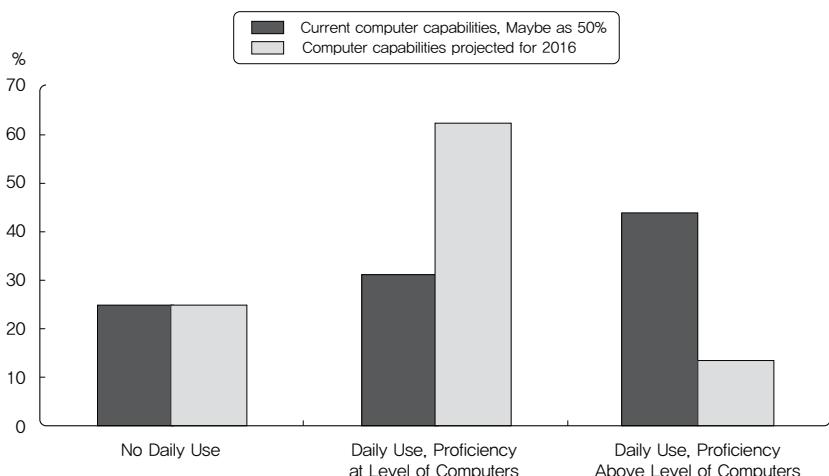
## 2. 컴퓨터 기능 수준과 미래 인적역량 수요

현재 및 10년 이후의 컴퓨터 기능 수준이 인적역량 정책에 미치는 영향을 살펴보기 위해서는, 우선 현재 컴퓨터의 기능 수준을 성인들의 역량 수준 분포와 비교하여 미래 노동시장에서 컴퓨터의 영향을 받는 역량 수준을 파악해 볼 수 있다. PIAAC 결과(2012, 2015)에 따르면 25%의 근로자들은 일터에서 문해력, 수리력, 문제해결력의 세 가지 인지 역량을 일상적으로 사용하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 이들이 수행하는 통상적인 업무의 경우에는 컴퓨터 기능의 발달로 인한

영향을 별로 받지 않을 것이다. 또 컴퓨터보다 역량 수준이 높고 일터에서 문제해결력, 수리력, 문제해결력의 세 가지 인지 역량을 일상적으로 사용하는 근로자의 경우에는 본인들의 업무를 수행하는데 컴퓨터 기능 발달의 영향을 크게 받지 않을 것이다. 이 그룹에 속하는 근로자 비율은 2016년 44%에서 2026년에는 13%로 줄어들게 될 것이다.

그러나 컴퓨터 기능 수준과 유사한 역량을 보유하고 일터에서 문제해결력, 수리력, 문제해결력의 성인 인지 역량을 일상적으로 사용하는 근로자 비율은 2016년 31%에서 2026년에는 62%로 크게 증가할 것으로 예측된다. 이들 그룹의 경우에는 컴퓨터 기능 발달의 영향을 가장 크게 받게 될 것이며, 지난 20여 년 간 일상적으로 문서를 사용하는 저숙련 및 중간숙련 근로자들이 증가해 온 것과 달리, 향후 20년간은 컴퓨터가 이들 그룹을 점점 대체할 것이기 때문에 오히려 줄어들게 될 것이다.

그림 4. 성인 역량 사용빈도 및 컴퓨터와 비교한 역량 수준별 근로자 분포

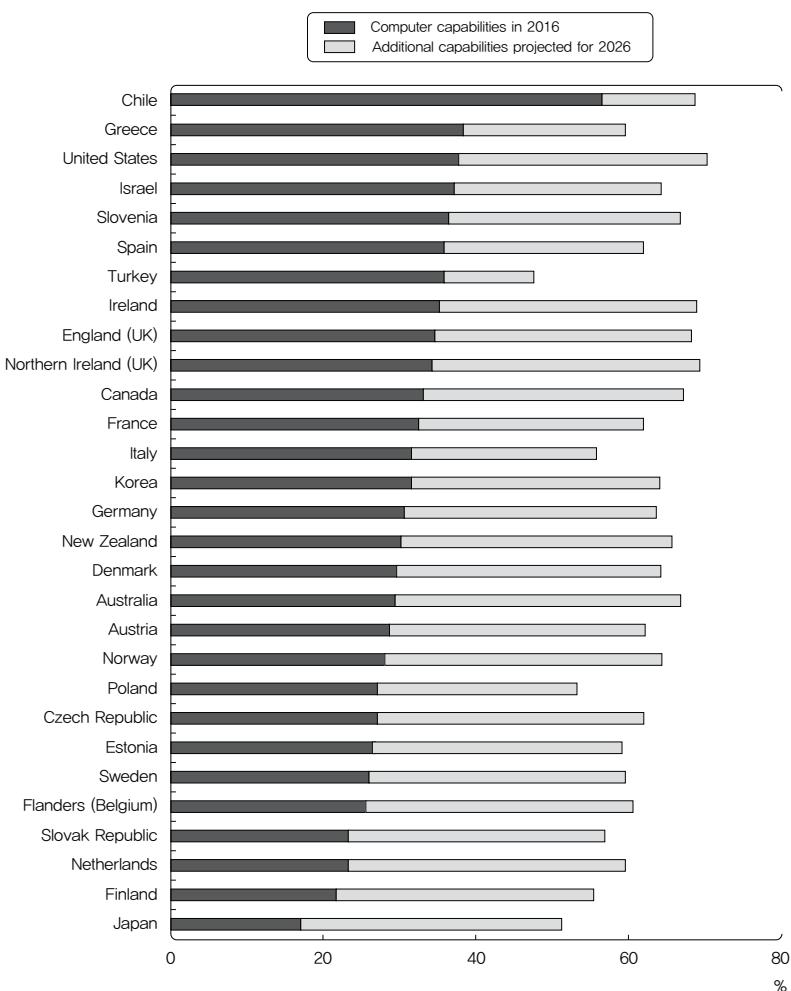


자료: Elliott(2017), figure 5.4

컴퓨터 역량 수준 이하의 성인 역량을 가지고 일터에서 세 가지 인지 역량을 일상적으로 사용하는 근로자들의 비율은 국가 간에 상당한 차이가 있다([그림 5] 참조). 이들은 컴퓨터 기능 발달의 영향을 크게 받을 근로자 그룹인데, 2016년 기준으로 일본 17%, 칠레 56%, 2026년 기준으로

터키 48%, 미국 70%에 해당된다. 우리나라의 경우에는 2016년 기준으로는 32%, 2026년 기준으로는 64%에 해당하는 것으로 나타났다. 컴퓨터 기능 발달의 영향을 받는 근로자 비율이 높은 이유는 국가별로 상이한데, 칠레는 컴퓨터 기능 수준보다 역량 수준이 높은 근로자 비율이 낮기 때문이다며, 미국은 일터에서 인지 역량을 일상적으로 사용하는 근로자가 많기 때문일 수 있다.

그림 5. 컴퓨터 역량 수준 이하의 일반 인지 역량 사용 근로자 비율



자료: Elliott(2017), figure 5.5

컴퓨터 기능 수준에 대한 예측과 성인들의 역량 수준 및 역량 사용빈도를 비교한 위의 연구 결과는 컴퓨터 기능의 발전이 고용에 어떻게 영향을 미칠 것인가에 대한 관심으로 연계된다. 다만, 이 보고서는 현재의 컴퓨터 기능 수준을 측정하고 10년 이후의 기능 발전을 예측해 본 기초적인 연구 결과에 불과하다. 또 이 보고서는 기술적인 측면에서 살펴본 컴퓨터 기능이며, 경제적인 적용을 고려한 것은 아니다. 실제로 새로운 기술이 개발되어 현실에 적용되는 데는 상당한 기간이 소요되고, 어떤 경우에는 상용화되지 않고 사라지는 경우도 있다. 이와 더불어 많은 일자리는 다른 종류의 역량의 조합을 필요로 한다. 상대적인 요구 역량의 중요성이 서로 다른 업무들이 다양하게 존재하고, 이러한 현실은 업무들을 자동화하는 데 있어 컴퓨터가 수행할 수 있는 역량 분야에 대한 기술적인 범위에 영향을 미치게 된다. 예를 들어 대부분의 접객원(receptionist), 간호사, 가사사용인의 경우 언어와 육체적 역량을 모두 사용하지만 각 직업에서 이들 역량이 활용되는 역할은 다르다. 많은 접객원 업무는 언어 역량만의 자동화로 대체될 수 있는 반면, 가사사용인 업무는 육체적 역량만의 자동화로 대체될 것이며, 간호 업무의 경우에는 언어 및 육체적 역량 모두에 대한 자동화를 필요로 할 것이다. 따라서 PIAAC의 세 가지 기본 인지 역량 이외의 다른 역량 분야에 대한 컴퓨터의 기능 수준과 다른 직업에서 요구되는 역량 조합에 대한 충분한 지식이 없이 컴퓨터의 세 가지 기본 인지 역량에 대한 기능 수준만으로 고용에 미치는 영향을 판단하는 것은 어려운 일이다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고, 이 보고서의 연구 결과에 의하면 향후 수십 년간은 저역량 및 중간 수준의 일반 인지 역량을 지닌 근로자에 대한 수요가 증가할 것으로 보이지 않는다. 이들 그룹의 근로자들에 대한 고용이 심각하게 줄어들지 않는다면, 적어도 이들 그룹에 대한 수요가 약화될 것으로 예상된다. 많은 저숙련 및 중간 역량의 근로자들이 계속 고용되기는 하겠지만, 이는 그들이 지닌 다른 역량 – 예를 들어 육체적 역량 및 사회적 역량, 또는 특정 분야의 전문성 등 – 때문일 가능성이 크다.

PIAAC의 세 가지 인지 역량 분야에서 컴퓨터 기능보다 우수한 역량을 지니려면 4/5수준의 문해력, 수리력을 지녀야 하는데, 이 그룹에 속하는 성인은 OECD 평균 11%에 불과하다. 그리고 지난 20여 년 간 고등교육 기회가 꾸준히 확대되어 왔으나 역량 수준이 향상된 증거를 찾기는 쉽지 않다. 그리고 미래 고용에서 문해력과 수리력의 일반 인지 역량이 높은 것은 어떤 분야의 고용에

는 중요한 요소가 될 수 있지만, 대부분의 성인들의 고용에서는 문해력과 수리력이 핵심적인 역량이 되지 않을 것으로 보인다. 결국 미래에 근로자들에게 필요한 역량에 대한 이해를 위해서는 PIAAC이 측정하는 일반적인 인지 역량 이외에 근로자들이 사용하는 다른 역량에 대한 더 많은 이해와 컴퓨터가 이를 역량을 수행할 수 있는 수준에 대한 이해가 필요하다. 

### 참고문헌

- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U.(2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, Paris.
- <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>.
- Elliott, S.W.(2017). Computers and the Future of Skill Demand, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264284395-en>
- Frey, C. B., & Osborne, M.(2013). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A.(2017). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?. *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- Nedelkoska, L. and G. Quintini(2018). "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>.
- OECD(2017). *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en>
- OECD(2018). "Putting faces to the jobs at risk of automation", *Policy Brief on the Future of Work*, OECD Publicahing, Paris. <http://www.oecd.org/els/emp/future-of-work/Automation-policy-brief-2018.pdf>

## 국내 신규 박사의 노동시장 이행 실태

송창용 한국직업능력개발원 선임연구위원  
김혜정 한국직업능력개발원 연구원

### I. 서론

- 2000년대 이후 학부 및 석사학위 취득자 수의 증가에 비해 박사학위 취득자 수가 크게 증가하고 있음.

- 박사학위 취득자 수가 2000년 6,153명에서 2017년 14,316명으로 132.7% 증가함.
  - 학사학위 취득자 수는 2000년 214,498명에서 2017년 335,367명으로 56.3% 증가함.
  - 석사학위 취득자 수는 2000년 47,226명에서 2017년 83,519명으로 76.8% 증가함.
  - 특히, 최근 3년 사이에(2015~2017년도) 학·석사학위 취득자의 연평균 증감률은 1%대를 보인 반면, 박사학위 취득자의 연평균 증감률은 4.63%로 높게 나타남.

표 1. 연도별 학위 취득자 수 및 증감률

(단위: 명, %)

학위 구분	2000년 (A)	2015년 (B)	2017년 (C)	연평균 증감률 (A, C)	연평균 증감률 (A, B)	연평균 증감률 (B, C)
학사	214,498	322,413	335,367	2.66	2.75	1.99
석사	47,226	81,664	83,519	3.41	3.72	1.13

박사	6,153	1,3077	14,316	5.09	5.15	4.63
----	-------	--------	--------	------	------	------

- 2017년도 신규 박사학위 취득자의 평균 연령은 40.3세<sup>1)</sup>인 것으로 나타남.
  - 미국 박사학위자의 평균 연령은 31.6세(중위수)<sup>2)</sup>로, 국내 박사학위 취득자와 차이가 큰 것으로 나타남.
- 한국교육개발원(KEDI)에 의하면 2016년도 일반대학원 석사학위 취득자의 취업률은 77.4%, 박사학위 취득자의 취업률은 80.3%로 나타남.
  - 취업률은 교내 취업자, 농림·어업 종사자, 개인 창작활동 종사자, 1인 창(사)업자, 프리랜서를 포함하여 산출한 수치로, 비임금 근로자에 속하는 이들의 규모가 전체 취업자 대비 석사는 9.1%, 박사는 13.1%에 달함[출처: KEDI(2017), 취업통계연보].
- 박사학위 취득자의 직장 병행자 비율이 47.8%로, 절반 가까이가 박사과정 입학시점부터 수료시점까지 직장 병행 상태인 것으로 나타남[출처: KRIVET(2017), 박사조사].

## II. 분석 자료 및 분석 대상의 기본 특성

- 본고에서는 한국직업능력개발원의 국내 신규 박사학위 취득자 조사(2018)를 이용하여 국내 신규 박사학위 취득자의 노동시장 진입 현황과 이행 실태를 살펴보자 함.
- 분석 대상은 2017년 8월 및 2018년 2월 박사학위 취득자로, 응답자는 7,930명임(외국인 및 국적 무응답 박사학위 취득자는 분석 대상에서 제외함).

1) 2017년도 신규 박사학위 취득자의 연령 중위수는 38.0세임[출처: KRIVET(2017), 박사조사].

2) National Science Foundation(2016), National Center for Science and Engineering Statistics, Survey of Earned Doctorates.

※ 국내 신규 석·박사학위 취득자 조사(국가승인통계: 승인번호 920009)는 한국직업능력개발원에서 연 2회 국내 신규 석사와 박사 학위 취득자를 대상으로 실시하는 전수조사로, 석·박사학위 취득자의 학업 과정 및 취업 상태, 향후 진로 등을 조사함.

- 학위 취득 연령 및 소요기간, 박사학위 과정 진학 동기, 취업 상태, 고용 상태, 직장 유형, 임금, 박사 후 과정 계획에 대해 살펴보고자 함.

### □ 외국인 박사학위 취득자를 제외한 응답자 7,930명의 기본 특성은 다음과 같음.

- 성별로는 남성 63.5%, 여성 36.5%로, 남성의 비중이 다소 높은 것으로 나타남.
- 직장 여부별로는 학업 전념자 48.7%, 직장 병행자 51.3%로, 박사과정과 직장을 병행한 박사학위 취득자가 절반 이상인 것으로 나타남.
- 연령별로는 30세 미만 3.7%, 30~39세 미만 48.6%, 40~49세 미만 26.3%, 50세 이상 21.3%로 40세 미만 박사학위 취득자 비율이 전체의 52.3%를 차지하며, 평균 연령은 41.3세인 것으로 나타남.
- 대학원 유형별로는 일반대학원 91.8%, 전문대학원 8.2%로 박사학위 취득자의 대부분이 일반대학원 졸업자인 것으로 나타남.
- 지역별로는 수도권 53.0%, 비수도권 47.0%로, 수도권 대학에서 박사학위를 취득한 응답자가 비수도권 대학보다 6%p 더 많은 것으로 나타남.
- 계열별로는 공학계열이 32.3%로 가장 많고, 그다음으로는 사회계열 20.6%, 자연계열 15.6%, 의약계열 12.1%, 인문계열 7.8%, 예술/체육계열 6.1%, 교육(사범)계열 5.4% 순임.

표 2. 응답자의 기본 특성

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율	(단위: 명, %)
전체		7,930	100.0	대학원 유형	일반	7,282	91.8	
성별	남성	5,038	63.5		전문	648	8.2	
	여성	2,891	36.5					
직장 여부	학업 전념	3,848	48.7	지역	수도권	4,206	53.0	
	직장 병행	4,059	51.3		비수도권	3,724	47.0	
연령	30세 미만	297	3.7	전공계열	인문	621	7.8	
	30~39세	3,855	48.6		사회	1,630	20.6	
	40~49세	2,088	26.3		공학	2,558	32.3	
	50세 이상	1,689	21.3		자연	1,241	15.6	
	평균	41.3세			의약	961	12.1	
					교육(사범)	432	5.4	
					예술/체육	487	6.1	

### III. 신규 박사인력 실태

#### □ 진학 동기

- 박사학위 취득자 중 42.1%가 교수·연구원이 되기 위해 박사학위 과정에 진학한 것으로 나타남.
  - 학업 전념자의 경우, 박사학위 취득자의 절반 이상인 52.6%가 교수·연구원이 되기 위해 박사학위 과정에 진학하여 특정 직종으로의 쏠림 현상이 나타남.
  - 직장 병행자의 경우 교수·연구원이 되기 위해 박사학위 과정에 진학한 경우가 32.1%로 가장 높게 나타났으나, 그 비율은 학업 전념자에 비해 낮음.

표 3. 진학 동기

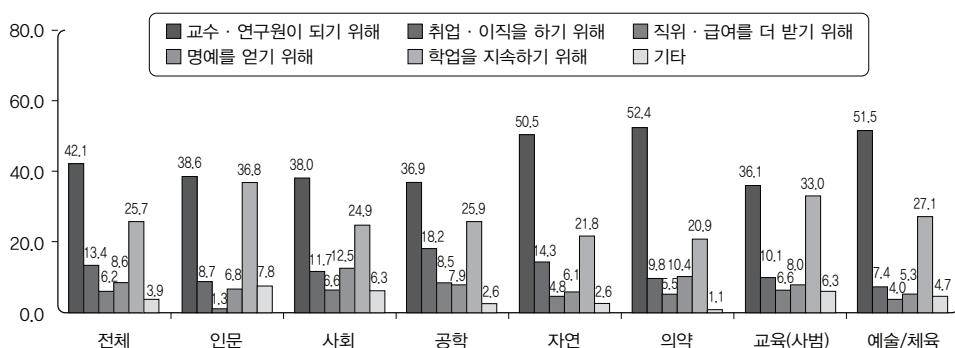
(단위: %)

구분	전체	학업 전념	직장 병행
교수 · 연구원이 되기 위해	42.1	52.6	32.1
취업 · 이직을 하기 위해	13.4	16.5	10.5
직위 · 급여를 더 받기 위해	6.2	2.9	9.4
명예를 얻기 위해	8.6	3.1	14.0
학업을 지속하기 위해	25.7	22.9	28.4
기타	3.9	2.1	5.6

- 계열별로는 예술/체육계열 박사학위 취득자들이 교수 · 연구원이 되기 위해 박사과정에 진학한 비율이 51.5%로 타 계열에 비해 높은 것으로 나타남.
- 반면, 교육(사범)계열 및 공학계열은 교수 · 연구원이 되기 위해 박사과정에 진학한 비율이 각각 36.1%와 36.9%로 타 계열에 비해 낮은 것으로 나타남.

그림 1. 전공계열별 진학 동기

(단위: %)



## □ 학위 취득 연령 및 소요기간

- 전체 신규 박사학위 취득자의 입학 평균 연령은 36.1세, 취득 당시 평균 연령은 41.3세로, 학위 취득까지 62.8개월이 소요되는 것으로 나타남.
  - 성별 박사과정 입학 및 학위 취득 평균 연령, 소요기간에는 큰 차이가 없는 것으로 나타남.
  - 계열별로는 자연 및 공학계열의 입학 평균 연령이 각각 30.9세와 32.3세로 가장 낮고, 사회계열의 입학 평균 연령이 43.4세로 가장 높으며, 학위 취득 소요기간은 인문계열이 74.5개월로 가장 오래 걸리는 것으로 나타남.
- 학업 전념 신규 박사학위 취득자의 입학 평균 연령은 30.5세, 취득 당시 평균 연령은 35.7세로, 학위 취득까지 62.8개월이 소요되는 것으로 나타남.
  - 성별 박사과정 입학 연령은 남성 29.4세, 여성 32.4세로, 남성이 여성보다 박사과정 진입 시기가 빠른 것으로 나타남.
  - 계열별로는 자연계열의 입학 평균 연령이 28.1세로 가장 낮은 반면, 인문계열은 39.4세로 가장 높게 나타남과 동시에, 학위 취득까지 소요기간도 45.6개월로 가장 오래 걸리는 것으로 나타남.
- 직장 병행자의 신규 박사학위 취득자의 입학 평균 연령은 41.2세, 취득 당시 평균 연령은 46.5세로, 학위 취득까지 62.7개월이 소요되는 것으로 나타남.
  - 성별 박사과정 입학 연령은 남성 42.5세, 여성 39.1세로 남성의 입학 평균 연령이 여성 보다 높고, 소요기간은 여성이 평균 1.1개월 더 걸리는 것으로 나타남.
  - 계열별 박사과정 입학 연령은 의약계열이 36.3세로 가장 낮고, 학위 취득까지의 소요기간은 인문계열이 74.2개월로 가장 오래 걸리는 것으로 나타남.

표 4. 학위 취득 연령과 소요기간

(단위: 세, 개월)

구분	전체			학업 전념			직장 병행		
	입학 연령	취득 연령	소요 기간	입학 연령	취득 연령	소요 기간	입학 연령	취득 연령	소요 기간
전체	36.1	41.3	62.8	30.5	35.7	62.8	41.2	46.5	62.7
성별	남성	36.1	41.3	62.7	29.4	34.7	63.1	42.5	47.7
	여성	35.9	41.1	62.9	32.4	37.6	62.4	39.1	44.4
전공 계열	인문	42.1	48.4	74.5	39.4	45.6	74.8	43.9	50.2
	사회	43.4	48.2	56.6	37.0	42.2	60.7	45.4	50.1
	공학	32.3	37.6	64.3	28.2	33.3	61.9	40.9	46.7
	자연	30.9	36.4	66.3	28.1	33.5	64.4	37.9	43.9
	의약	34.4	38.9	54.5	29.6	34.3	56.4	36.3	40.8
	교육(사범)	39.1	44.6	65.8	36.1	41.2	60.7	40.3	45.9
	예술/체육	36.9	42.3	65.5	35.5	40.7	63.2	37.8	43.4

## □ 노동시장 이행 실태

### 〈고용률과 종사상 지위〉

- 전체 신규 박사학위 취득자의 고용률은 75.2%이고, 이 중 상용근로자는 64.9%, 임시근로자는 22.8%, 자영업자는 12.2%로 나타남.
  - 성별 고용률은 남성 77.3%, 여성 71.6%로 남성이 여성보다 5.7%p 높고, 상용직 비율도 남성이 여성보다 15.7%p 높게 나타남.
  - 계열별 고용률은 의약계열이 86.0%로 가장 높고, 인문계열이 67.6%로 가장 낮으며, 임시근로자 비율도 36.7%로 가장 높게 나타남.
- 학업 전념 신규 박사학위 취득자의 고용률은 60.2%로, 이 중 상용근로자가 53.3%, 임시근로자가 43.2%, 자영업자가 3.5%로 임시근로자의 비율이 매우 높은 것으로 나타남.
  - 성별 고용률은 남성 61.7%, 여성 57.5%로 남성이 여성보다 4.2%p 높고, 상용직 비율

도 남성이 여성보다 27.8%p 높은 것으로 나타남.

- 계열별 고용률은 의약계열이 68.9%로 가장 높고, 사회계열이 53.3%로 가장 낮으며, 인문계열의 경우 임시근로자 비율이 72.7%로 매우 높게 나타남.

**표 5. 박사 고용률 및 종사상 지위**

(단위: %)

구분	전체				학업 전념				직장 병행				
		상용	임시	자영업		상용	임시	자영업		상용	임시	자영업	
전체	75.2	64.9	22.8	12.2	60.2	53.3	43.2	3.5	89.5	72.3	10.0	17.7	
성별	남성	77.3	70.3	17.3	12.4	61.7	62.6	34.7	2.7	92.2	75.2	6.2	18.7
	여성	71.6	54.6	33.6	11.8	57.5	34.8	60.1	5.2	84.9	66.7	17.4	15.9
전공 계열	인문	67.6	47.6	36.7	15.7	54.3	17.4	72.7	9.9	76.8	60.9	20.8	18.2
	사회	79.8	61.5	14.8	23.8	53.3	25.3	60.8	13.9	88.3	68.1	6.4	25.5
	공학	72.7	75.9	18.4	5.7	62.3	69.6	28.9	1.5	95.1	84.4	3.9	11.6
	자연	68.1	57.8	36.0	6.2	59.0	48.5	49.9	1.5	91.9	73.2	12.7	14.1
	의약	86.0	69.1	21.1	9.8	68.9	47.8	49.5	2.7	93.0	75.3	12.8	11.9
	교육(사범)	80.6	68.5	20.2	11.3	62.8	28.8	65.2	6.1	86.7	78.4	9.0	12.7
	예술/체육	74.3	43.2	35.0	21.8	54.4	25.8	66.7	7.5	87.7	49.8	23.1	27.1

주: 1) 임시는 일용직을 포함함.

2) 자영업은 고용주, 자영업자, 무급 가족종사자를 모두 포함함.

### 〈직장 유형〉

- 취업자의 직장 유형은 대학이 30.4%로 가장 높은 비율을 보였으며, 그다음으로는 민간기업이 24.6%로 나타남.
  - 계열별로는 자연계열 및 예술/체육계열의 경우 대학 취업자 비율이 각각 44.8%와 43.6%로 절반 가까이가 대학에 취업한 것으로 나타났으며, 공학계열의 경우 43.1%가 민간기업에 취업하여 특정 직장으로의 쏠림 현상이 나타남.
- 학업 전념 취업자의 직장 유형을 살펴보면 대학 50.4%, 민간기업 26.5%로, 대학 취업자

## 조사·통계 브리프

가 절반 이상을 차지하는 것으로 나타남.

- 계열별로는 인문계열 박사학위 취득자의 대학 취업 비율이 75.0%로 대부분이 대학에 취업한 것으로 나타난 반면, 공학계열 박사학위 취득자의 경우에는 44.4%가 민간기업에 취업한 것으로 나타남.

**표 6. 직장 유형**

(단위: %)

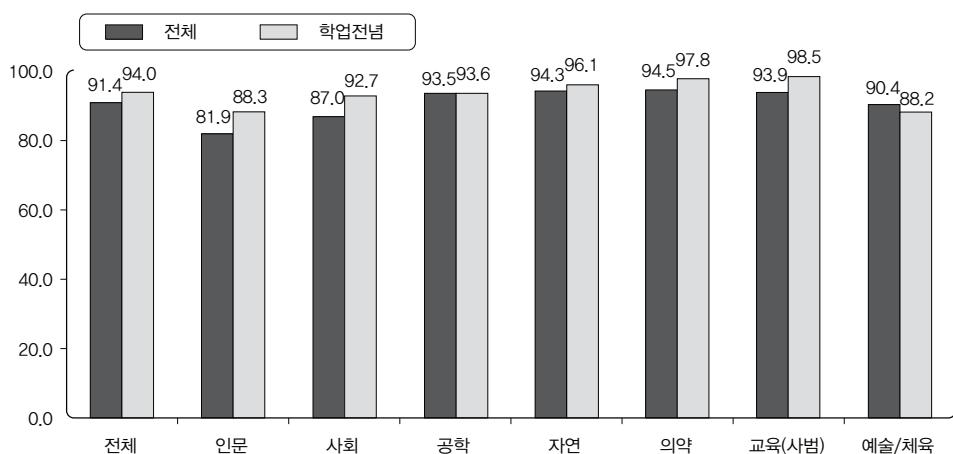
구분	전체								학업 전념							
	전체	인문	사회	공학	자연	의약	교육 (사범)	예술/ 체육	전체	인문	사회	공학	자연	의약	교육 (사범)	예술/ 체육
대학	30.4	41.5	19.3	24.0	44.8	37.1	27.1	43.6	50.4	75.0	60.9	35.9	59.7	64.3	68.2	67.3
초중고	3.8	6.8	1.1	0.4	2.2	0.2	38.1	7.4	1.0	1.6	1.5	0.1	0.8	0.0	12.1	4.1
정부·지방 자치단체	5.6	7.1	10.0	4.2	5.4	3.0	1.8	4.5	1.6	1.6	2.0	1.0	2.3	2.2	0.0	2.0
공공연구소	5.8	1.5	2.6	11.5	8.7	1.5	0.6	0.6	6.4	1.6	3.0	7.6	9.1	3.2	3.0	1.0
민간연구소	3.1	1.0	2.8	4.5	3.1	1.6	2.7	2.3	4.0	0.0	5.6	5.1	3.3	2.7	4.5	1.0
공기업	4.2	2.0	8.0	5.1	2.8	1.2	1.2	1.4	1.2	0.0	2.5	1.7	1.0	0.0	0.0	0.0
민간기업	24.6	8.3	27.5	43.1	18.7	7.1	4.1	11.6	26.5	0.8	4.6	44.4	17.4	8.1	4.5	8.2
창업/ 자영업	6.1	5.6	12.8	3.7	3.5	1.7	2.7	15.0	2.0	3.1	6.6	1.4	1.0	1.1	0.0	5.1
기타 교육 기관	2.6	4.6	4.0	0.4	1.1	0.2	14.7	3.4	0.8	3.9	2.0	0.3	0.2	0.0	4.5	2.0
병원 및 의료기관	7.9	1.5	1.6	0.7	6.3	44.5	0.6	1.1	3.0	0.8	0.0	0.9	4.3	17.3	1.5	1.0
재단/사단 법인, 협회	3.7	7.1	7.4	1.8	2.3	1.5	4.1	5.1	1.9	5.5	7.6	0.9	0.6	1.1	1.5	5.1
기타	2.3	13.2	3.1	0.5	1.2	0.4	2.4	4.0	1.1	6.3	3.6	0.5	0.4	0.0	0.0	3.1

### 〈업무와 전공의 관련성〉

- 취업자의 직장에서의 업무와 전공의 관련성이 높다고 응답한 박사학위 취득자가 91.4%로, 대부분의 취업자가 전공과 관련된 업무를 수행하는 것으로 나타남.
  - 계열별로 살펴보면 공학, 자연, 의약, 교육(사범)계열 박사학위 취득자의 업무와 전공의 관련성이 93% 이상으로 높고, 인문 및 사회계열 박사학위 취득자의 경우에는 업무와 전공의 관련성이 90% 미만으로 다소 낮게 나타남.
- 학업 전념 취업자의 전공과의 관련성은 94.0%가 높다고 응답하여 전체 박사학위 취득자보다 학업 전념자의 업무와 전공과의 관련성이 더 높은 것으로 나타남.
  - 계열별로는 교육(사범)계열의 업무와 전공과의 관련성이 높다고 응답한 비율이 98.5%로 가장 높았으며, 예술/체육계열만이 업무와 전공과의 관련성이 높다고 응답한 비율이 90% 미만으로 나타남.

그림 2. 업무와 전공의 관련성

(단위: %)



### 〈임금근로자의 평균 임금〉

- 취업자의 전체 평균 임금은 5,098.7만 원, 정규직 6,366.5만 원, 비정규직 3,078.4만 원으로, 비정규직의 평균 임금이 정규직의 절반 수준인 것으로 나타남.
  - 성별로는 남성 5,753.9만 원, 여성 3,831.2만 원으로 여성의 평균 임금이 남성의 약 66.6% 수준인 것으로 나타났으며, 남성과 여성 모두 비정규직의 평균 임금은 정규직의 절반 수준인 것으로 나타남.
  - 계열별로는 의약계열의 평균 임금이 5,844.3만 원으로 가장 높고, 인문계열이 3,220.7만 원으로 가장 낮은 것으로 나타남.
  - 각 계열별 정규직의 평균 임금은 큰 차이가 없으나 비정규직의 평균 임금은 의약계열 4,847.9만 원, 인문계열 1,794.6만 원으로, 계열별 비정규직 간의 임금 편차가 큰 것으로 나타남.
- 학업 전념 취업자의 평균 임금은 3,991.7만 원, 정규직은 5,959.6만 원, 비정규직은 2,654.3만 원으로, 학업 전념자의 평균 임금은 전체 평균 임금의 78.3% 수준인 것으로 나타남.
  - 성별로는 남성 4,606.0만 원, 여성 2,729.4만 원으로, 여성의 평균 임금이 남성의 59.3% 수준인 것으로 나타남.
  - 계열별로는 공학계열이 5,063.4만 원으로 가장 높고, 인문계열이 1,443.9만 원으로 가장 낮은 것으로 나타남.
- 직장 병행 취업자의 평균 임금은 5,905.7만 원, 정규직 6,524.4만 원, 비정규직 3,871.6만 원으로, 비정규직의 평균 임금이 정규직의 약 59.3% 수준인 것으로 나타남.
  - 성별로는 남성 6,619.5만 원, 여성 4,581.2만 원으로, 여성의 평균 임금이 남성의 약 69.2% 수준인 것으로 나타남.

- 계열별로는 공학계열 평균 임금이 6,951.6만 원으로 가장 높고, 예술/체육계열 평균 임금이 3,980.0만 원으로 가장 낮으며, 예술/체육계열의 비정규직 평균 임금이 정규직 대비 40.8% 수준으로 임금 차이가 가장 큰 것으로 나타남.

표 7. 평균 임금

구분		전체			학업 전년			직장 병행			(단위: 만 원)
		전체	정규직	비정규직	전체	정규직	비정규직	전체	정규직	비정규직	
전체		5098.7	6366.5	3078.4	3991.7	5959.6	2654.3	5905.7	6524.4	3871.6	
성별	남성	5753.9	6736.8	3530.3	4606.0	6150.5	3051.6	6619.5	7001.3	4654.5	
	여성	3831.2	5285.1	2581.8	2729.4	5003.5	2140.8	4581.2	5350.2	3233.1	
전공계 열	인문	3220.7	5130.4	1794.6	1443.9	2285.7	1363.6	4096.8	5282.4	2290.7	
	사회	5479.9	6536.5	2612.7	2443.4	5403.9	1871.2	6094.9	6581.2	3421.5	
	공학	5807.6	6771.9	3425.8	5063.4	6305.6	3280.0	6951.6	7239.7	4350.8	
	자연	4031.6	5619.1	2782.0	3548.4	5488.9	2827.8	4944.9	5717.5	2516.1	
	의약	5844.3	6693.7	4847.9	3528.3	4925.9	2914.6	6582.9	6973.6	5985.7	
	교육(사범)	4310.6	5451.3	2036.1	2178.0	4545.5	1635.4	4854.1	5505.4	2406.3	
	예술/체육	3280.4	5135.1	1850.7	1750.0	3269.2	1455.2	3980.0	5382.7	2194.8	

주: 1) 비정규직의 경우 풀타임과 파트타임 모두를 뜻함.

2) 전체는 임금근로자를 뜻함.

## □ 미취업자의 구직활동

- 미취업자의 선호 직장 유형은 대학이 54.0%로 가장 많은 미취업자가 선호하는 것으로 나타났으며, 그다음으로는 공공연구소(22.5%)를 선호하는 것으로 나타남.
- 성별로는 남성과 여성 모두 대학을 가장 많이 선호하는 것으로 나타났으나, 여성의 경우 그 비율이 63.6%로 남성(46.3%)보다 17.3%p 더 높게 나타남.
- 계열별로는 공학 및 자연계열을 제외한 전 계열에서 대학 선호 비율이 50% 이상으로 나타났고, 자연계열은 공공연구소 34.0%, 대학 37.5%로 대학 선호 비율이 조금 더 높은

것으로 나타났지만, 공학계열은 공공연구소 38.6%, 대학 33.6%로 공공연구소 비율이 다소 높게 나타남.

- 예술/체육계열의 경우 대학 취업을 선호하는 비율이 83.8%로, 박사학위 취득자의 대부분이 대학 취업을 선호하여 직장 선택의 폭이 매우 좁은 것으로 나타남.

**표 8. 미취업자의 선호 직장 유형**

(단위: %)

구분		미취업자											
		대학	초/ 중/고	정부· 지자치 단체	공공 연구소	민간 연구소	공기업	민간 기업	창업/ 자영업	기타 교육 기관	병원· 의료 기관	재단/ 사단법 인, 협회	기타
전체		54.0	0.6	6.6	22.5	2.0	4.5	5.7	1.5	0.7	1.1	0.5	0.4
성별	남성	46.3	0.5	6.1	27.6	2.5	5.1	8.0	1.6	0.5	0.8	0.7	0.2
	여성	63.6	0.8	7.2	16.0	1.3	3.8	2.7	1.4	1.0	1.4	0.4	0.5
전공 계열	인문	79.6	0.3	5.0	8.4	0.7	0.3	1.0	1.7	0.7	0.3	0.3	1.7
	사회	68.1	0.5	8.0	11.2	0.8	3.9	2.7	1.3	1.4	0.3	1.3	0.5
	공학	33.6	0.3	6.3	38.6	3.4	6.0	9.7	1.4	0.2	0.1	0.2	0.1
	자연	37.5	0.0	7.1	34.0	2.5	6.8	9.3	1.4	0.4	1.0	0.2	0.0
	의약	57.5	0.8	7.3	11.6	2.3	5.4	5.0	1.2	0.0	8.9	0.0	0.0
	교육(사범)	73.0	2.9	6.9	9.2	0.6	2.9	0.6	1.7	1.7	0.0	0.0	0.6
	예술/체육	83.8	2.3	3.2	2.8	0.5	1.4	0.0	2.3	1.4	0.0	1.9	0.5

### □ 박사후과정 계획

- 박사후과정을 계획하고 있는 박사학위 취득자는 전체 36.2%, 선호 국가는 한국이 76.0%로, 박사학위 취득자 대부분이 국내에서 박사후과정을 계획하고 있는 것으로 나타남.
  - 성별로는 남성 33.6%, 여성 40.6%로 여성의 박사후과정 계획 비율이 남성에 비해 7%p 높고, 박사후과정 국가는 남녀 모두 한국을 가장 선호하는 것으로 나타남.

- 계열별로는 자연계열이 56.0%로 가장 많은 박사학위 취득자가 박사후과정을 계획하고 있는 것으로 나타났으며, 의약계열이 26.1%로 박사후과정 계획 비율이 가장 낮은 것으로 나타남.
- 박사후과정 국가는 전 계열에서 한국을 가장 많이 선호하는 것으로 나타났고, 공학·자연계열의 경우 타 계열에 비해 미국을 선호하는 비율이 20% 이상으로 높게 나타남.

표 9. 박사후과정 계획 및 선호 국가

(단위: %)

구 분	박사후과정 계획	박사후과정 국가					
		한국	미국	유럽	일본	중국	기타
전체	36.2	76.0	16.8	3.3	1.1	0.4	2.4
성별	남성	33.6	72.4	20.1	3.5	1.4	0.3
	여성	40.6	81.3	11.9	3.0	0.8	0.5
전공 계열	인문	38.4	88.7	4.9	2.5	1.0	1.5
	사회	28.9	88.8	6.1	1.5	1.0	0.2
	공학	35.4	68.8	22.8	4.4	1.4	0.0
	자연	56.0	69.9	21.5	4.7	1.2	0.8
	의약	26.1	76.1	17.9	2.1	0.9	0.0
	교육(사범)	27.2	81.2	13.9	0.0	1.0	0.0
	예술/체육	39.0	85.5	9.4	1.3	0.0	3.1

## IV. 요약 및 결론

- 박사학위 취득자는 2000년을 기점으로 연평균 5.09%의 증가율을 나타내며 학·석사학위 취득자에 비해 지속적인 양적 증가세를 보이고 있음.
- 교수 또는 연구원이 되기 위해 박사과정에 진학한 박사가 전체의 42.1%이며, 특히 학업 전념자의 경우 52.6%로, 박사과정 진학자의 절반이 주로 연구를 수행하는 교수 또는 연구원이 되기를 희망하는 것으로 나타남.
- 박사학위 과정 중에 직장을 병행한 박사학위 취득자의 비율이 높고, 평균 연령이 40.3세로 고령화되고 있음.
  - 미국 박사학위 취득자의 중위수 연령은 31.6세로, 국내 박사학위 취득자의 중위수 연령 38.0세보다 6.4세가 적은 것으로 나타남.
  - 학업에 전념한 박사학위 취득자의 중위수 연령만을 고려해 보아도 34.0세로 여전히 미국 박사학위 취득자의 중위수 연령에 비해 높게 나타남.
- 학업 전념 박사학위 취득자의 고용률은 60.2%이며, 이들 중 주로 연구를 수행한다고 할 수 있는 대학 또는 공공/민간연구소에 재직하고 있는 비율은 절반인 56.8%에 불과함.
  - 결국, 연구 수행을 위해 박사과정에 진학한 학업 전념자들 중 약 35.6%만이 대학 또는 공공/민간연구소에서 교수 또는 연구원으로서 연구를 수행하는 것으로 나타남.
- 박사 취업자의 임금은 직무와 능력보다 연공서열에 의해 이루어지는 것으로 보임.
  - 취업자 전체의 평균 임금은 5,098.7만 원인데 반해, 노동시장에 처음 진입한다고 볼 수 있는 학업 전념자의 경우 평균 임금이 3,991.7만 원, 직장 병행자의 경우 5,905.7만 원으로, 직장 병행자 대비 약 67.6% 수준의 임금을 받는 것으로 나타남.

- 국내 고급인력의 연구 경쟁력 강화를 위해 연구활동을 활발히 수행할 수 있는 양질의 일자리 및 연구환경 조성을 위한 지원이 필요함. KRIVET

## 일자리

### I. 정책

#### □ 고용노동부, 「신중년 일자리 확충방안」 발표 (2018.08.27.)

- 고용노동부는 08.27.(월) 「제 15차 경제관계장관회의」에서 「신중년 일자리 확충방안」을 발표※ 신중년(5060세대): 주된 일자리에서 퇴직(50세 전후)하고 재취업 일자리 등에 종사하며 노동시장 은퇴(72세)를 준비중인 과도기 세대(5060세대)로 노동시장에서 은퇴해야 하는 연령대로 인식되는 경향이 있는 고령자나 노인을 대신하여 활력 있는 생활인이라는 긍정적 의미를 담은 정책적 용어
- 이는 최근 들어 60대 초반을 중심으로 신중년 고용률이 전년대비 하락하는 등 신중년층 고용이 어려워지는 상황을 고려하여 추진된 것으로, 자치단체와의 매칭을 통한 지역중심의 신중년 일자리 창출, 민간기업의 신중년 채용시 인센티브 제공 등에 중점
- 신중년 일자리사업을 확대하여 '18년 대비 '19년 22,693명 추가 창출
  - '19년 2,500명·80억 규모로 운영하여 신중년의 경력을 활용하여 지역에 필요한 서비스를 제공하는 신중년 경력활용 지역서비스 일자리사업 신설
  - '19년 지역산업맞춤형 일자리 창출사업을 증액(+100억 원)하여 신중년 일자리를 자치단체가 자율적으로 설계할 수 있도록 지역단위 플랫폼 일자리사업 지원
  - 사회적 수요가 있고 기여도가 높은 활동을 중심으로 주 15시간 이상, 월 70만 원 수준의 사회서비스형 일자리 운영

- 신중년 특화훈련 강화
    - 한국기술교육대학에 기존 과정과 차별화된 신중년 특화 훈련교사 양성(19년 500명)과정 신규 개설하여 직업훈련교사 자격취득 후 폴리텍(비전임교원) 또는 직업훈련기관(훈련교사) 등에 취업할 수 있도록 지원
    - 핵심 기술·기능, 창업컨설팅·마케팅 등 창업스쿨을 포함하여 기존 훈련과정과 차별화하여 6개월 이상 장기과정 운영
  - 민간일자리 지원 강화
    - 신중년 적합직무 고용장려금을 두배 이상 확대하며, 현장수요를 고려하여 '19년에는 지원규모 및 지급대상 확대
- 중소벤처기업부, ‘대·중소기업 상생 일자리 프로그램’ 추진 (2018.08.17.)
- (추진목적) 청년 구직자 대상 대기업 교육인프라 활용 교육훈련(2개월) 기회를 제공하고, 교육수료생에 대해 대기업 협력사 및 우수 중소기업에 취업 연계
  - (주요내용) '18년 예산은 29억 원이며, 중소기업 취업을 희망하는 만 34세 이하 청년 구직자를 대상으로 함. 지원자에게는 교육과정 개발 및 운영비, 취업연계 비용, 교육기간 훈련 수당 월 40만 원이 지원됨.
  - ‘대기업 + 협력사’ 컨소시엄 구성
    - 대기업은 구인수요 협력사 모집 및 협력사의 교육 수요를 고려한 교육과정 개발·운영
    - 협력사는 청년구직자 사전·사후 매칭 과정을 통한 교육대상자 선발 및 채용 연계
  - 교육 전 사전매칭, 교육 훈 추가매칭을 통한 취업 연계
    - (교육 前: 사전매칭) 청년구직자와 대기업 협력사 인사담당자간 만남의 자리를 마련하여

사전 매칭을 실시하며, 사전 매칭된 청년구직자 대상으로 우선 교육 실시

- (교육 中: 재매칭) 교육 중 사전 매칭기업을 일주일 내외 현장방문하여 기업 재매칭 희망 교육생에게 재매칭 추진
- (교육 後: 추가매칭) 미취업 청년 및 취업 후 3년 이내의 이직 희망자에게 중진공 기업인력애로센터를 활용하여 추가 취업 연계

### □ 과학기술정보통신부, 「청년 기술이전 전담인력(TLO) 육성사업」 착수 (2018.08.10.)

- 2018년도 청년 TLO(Technology Licensing Officer) 육성사업에 67개 대학이 선정되어 향후 4,000명의 이공계 청년 일자리 창출 지원
- ‘청년 TLO 육성사업’은 이공계 청년이 대학 졸업 이후, 대학 산학협력단에서 기술이전 전담인력(TLO)으로 근무하면서 취업 또는 창업을 준비할 수 있도록 2018년 일자리 추경 468.12억 원을 통해 마련된 신규 사업
- 청년 TLO 육성 사업 수행 대학은 이공계 졸업생 취·창업 및 대학이 보유하고 있는 기술과 사업화 성과를 높이기 위해 교내 취·창업 지원부서 등 여러 유관 부서와 연계하여 학교별로 여건에 맞추어 다양한 추진전략을 수립하여 사업을 운영할 예정
- 또한, 공통 기본교육(기술사업화 필수교육, 실무교육)을 운영하여 기술사업화를 위한 기본 업무역량을 갖추게 한 후, 실험실 창업과 취업의 이원화된 과정(Track) 운영으로 전공을 고려한 맞춤형 지원을 통해 이공계 청년의 일자리 창출을 촉진할 예정
- 올해 사업에 선정된 67개 대학은 앞으로 총 4,000명의 이공계 미취업 졸업생을 ‘청년 TLO’로 자체 선발하여 6개월간 지원하게 되며, 내년에는 사업 운영 과정 및 결과에 대한 평가를 통해 2년 추가 지원여부를 결정하여 총 3년 동안 지원

□ 보건복지부, 청년 취·창업 지원 포함한 '자활기업 활성화 대책' 발표 (2018.07.26.)

- 자활기업 활성화 대책을 통해, 빈곤층 대상으로 일자리를 확대하고, 소득 재분배와 저소득 층의 계층 이동이 가능한 환경 조성을 마련하기 위해 노력할 계획
  - 2022년까지 자활기업수를 현재 1,100개에서 2,100개로, 총 고용수를 1만 1,000명에서 3만 1,500명으로, 그리고 자활기업 종사자 중 청년 고용비율을 3%에서 10%증가할 수 있도록 지원할 예정
- 청년 취·창업 지원 강화: 자활근로 사업단 및 자활장려금 도입
  - 청년층 생계수급자 15만 명 등 상대적으로 근로의욕이 낮은 저소득 청년층의 취·창업을 지원하기 위해 청년 자활근로 사업단 새롭게 도입
  - 구직 중인 저소득 청년과 일손이 부족한 자활기업간 원활한 매칭을 위해 수급자 청년을 고용하는 경우 5년간 인건비 지원
    - '18년 인건비 지원액(101만 원/인) 기준 처음 2년간 100%, 이후 3년간 50%

□ 교육부, '장애인 맞춤형 일자리 및 취업지원 확대 방안' 발표 (2018.07.02.)

- 대학 내 일자리 35명, 지역사회 일자리 580명, 그리고 재정지원 일자리에 1,500명 등 장애 학생 2,115명에게 맞춤 일자리를 발굴·지원할 계획
- 대학 내 장애인 일자리 사업
  - 대학 맞춤형 컨설팅을 통한 대학 및 산학협력단에서 장애인 일자리 발굴·확대
- 지역사회중심(시·도) 장애인 일자리 사업
  - 지역사회 직업재활 전문 수행기관인 한국장애인개발원, 공단지사 및 장애인 직업재활수 행기관과 연계 추진

- 장애학생 현장중심 맞춤형 일자리 지원 사업, 재정지원(보건복지부) 연계 일자리 사업, 장애학생 취업지원 사업, 발달장애인훈련센터 연계 위탁교육 등 맞춤 취업지원 강화
- 장애인 고용 확대 기반 구축
  - 지역단위 평가·교육·고용·사후관리 원스톱 통합서비스 지원협의체 구성·운영
  - 집중 홍보 및 사업체 장애인식개선 교육 확대 등을 통한 장애인 고용 친화적 사회 분위기 조성
  - 장애인 고용 우수사례 발굴·확산 및 우수 유공자 표창을 통한 쟁이인 고용 확대 관심 제고 및 일반화 도모
- 한국산업인력공단, ‘APEC 청년고용증진 포럼’ 개최 (2018.06.26.)
  - 6월 26일부터 양일간 코트야드 메리어트 호텔에서 APEC(Asia Pacific Economic Cooperaton: 아시아 태평양 경제협력체) 회원국 간 청년고용정책과 직업훈련기술 향상 방안 등을 공유하는 ‘APEC 청년고용증진 포럼’ 개최
  - 포럼에는 APEC 회원국 고용·교육 분야 정책담당자와 국내·외 청년고용 및 인적자원개발 전문가 40여명이 참석해, ▲ 국가별 청년고용정책, ▲ 직업훈련기술 향상 제도 및 우수사례, ▲ 상호기술인정을 통한 노동이동성 증진 방안, ▲ 고용증진을 위한 초국가적 협력방안 등을 주제로 사례 공유 및 토론
    - 첫 번째 세션은 ‘국가별 청년고용정책’으로 올해 2월부터 한국과 일본, 싱가포르, 베트남 등 4개국을 대상으로 실시한 ‘청년고용 현황 및 정책 우수사례’ 연구결과 발표
    - 두 번째 세션에서는 한국과 말레이시아, 호주의 ‘청년 직업훈련기술 향상 제도와 우수사례’ 공유
    - 세 번째 세션은 ‘상호기술인정을 통한 노동이동성 증진방안’으로 청년들의 글로벌 구직

활동에 도움이 될 ‘국가 간 자격상호인정 방안’에 대해 논의 및 한국과 호주, 필리핀의 자격 프레임워크 소개

- 마지막 세션에서는 ‘청년고용 증진을 위한 초국가적 협력방안’에 대해 논의

## II. 통계

### ◆ 2018년 7월 고용동향

- 경제활동인구는 전년동월대비 8.6만 명 증가, 비경제활동인구는 15.5만 명 증가, 취업자는 0.5만 명 증가, 실업자는 8.1만 명 증가

그림 1. 경제활동인구 구조

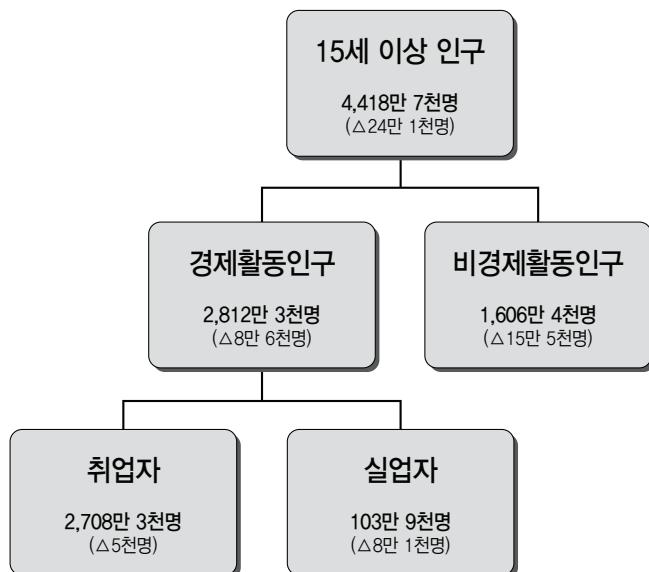


표 1. 주요 고용지표

(단위: 천명, %, %p, 전년동월대비)

	2017.07.	2018.06.			2018.07.			
		증감	증감률		증감	증감률		
15세 이상 인구	43,946	44,161	237	0.5	44,187	241	0.5	
경제활동인구	28,037	28,161	80	0.3	28,123	86	0.3	
취업자	전체	15,909	16,000	156	1.0	16,064	155	1.0
	남자	27,078	27,126	106	0.4	27,083	5	0.0
	여자	15,553	15,484	-18	-0.1	15,475	-78	-0.5
	상용근로자	11,525	11,642	125	1.1	11,609	83	0.7
	임시근로자	13,472	13,772	365	2.7	13,743	272	2.0
	일용근로자	5,112	4,999	-130	-2.5	5,004	-108	-2.1
	고용원 있는 자영업자	1,590	1,475	-117	-7.4	1,466	-124	-7.8
	고용원 없는 자영업자	1,587	1,662	74	4.7	1,659	72	4.5
	무급가족종사자	4,144	4,039	-90	-2.2	4,042	-102	-2.5
실업자	전체	1,175	1,180	4	0.3	1,169	-5	-0.5
	남자	958	1,034	-26	-2.5	1,039	81	8.4
	여자	573	603	-27	-4.3	611	38	6.6
비경제활동인구		385	431	1	0.1	428	43	11.2

주: 표에 수록된 수치는 반올림 계산 등으로 전체 수치와 표내의 합계가 일치하지 않을 수 있음.

자료: 통계청. 2018년 7월 고용동향.

- 2018년 7월 경제활동참가율은 63.6%로 전년동월대비 0.2%p 하락, 15~64세 고용률 (OECD비교기준)은 67.0%로 전년동월대비 0.2%p 하락, 실업률은 3.7%로 전년동월대비 0.3%p 증가

그림 2. 경제활동참가율, 고용률, 실업률

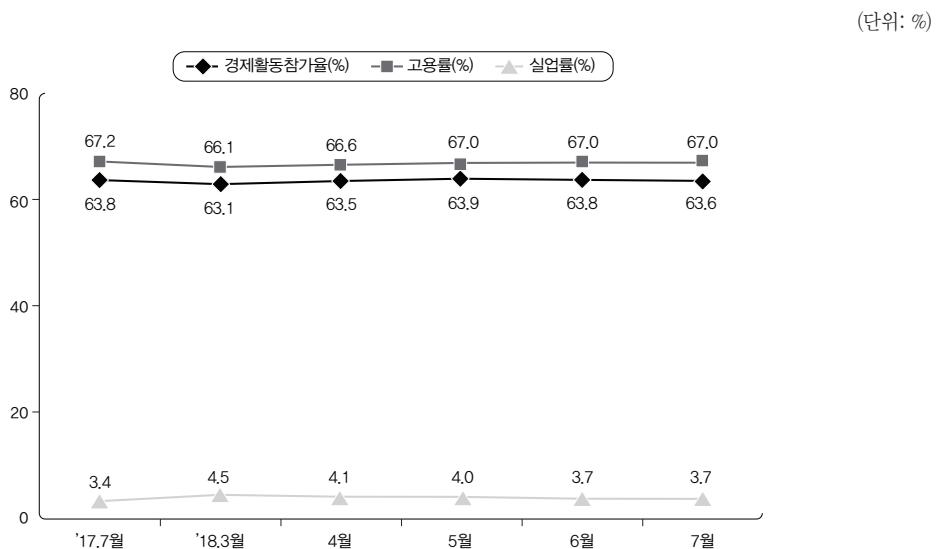


그림 3. 15~29세 경제활동참가율, 고용률, 실업률

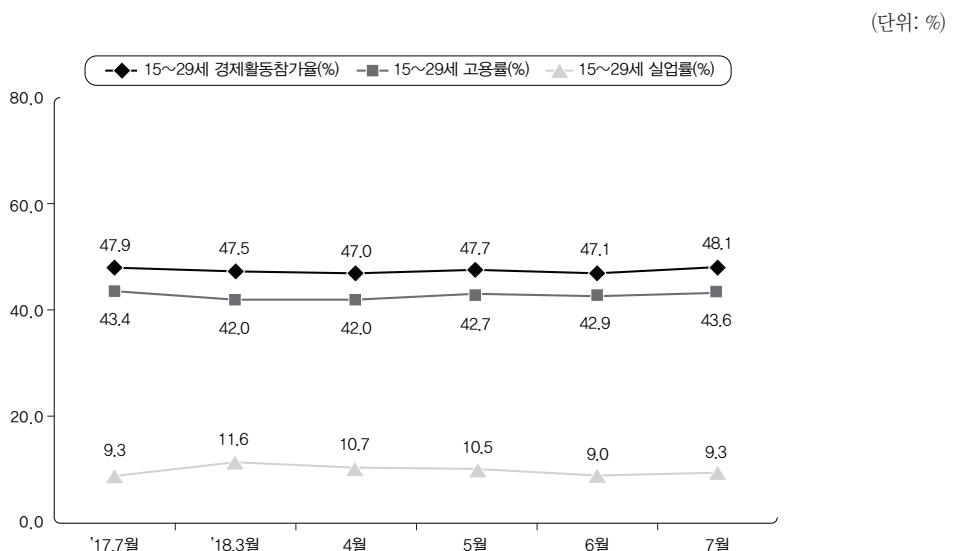


표 2. 연령계층별 고용지표

(단위: 천명, %, %p, 전년동월대비)

		2017.07.	2018.07.	증감
경제활동참가율	전체	63.8	63.6	-0.2p
	15~19세	10.7	9.1	-1.6p
	20~24세	52.5	50.1	-2.4p
	25~29세	76.2	77.4	1.2p
	30~39세	77.7	78.2	0.5p
	40~49세	81.4	81.1	-0.3p
	50~59세	77.3	77.3	0.0p
	60세이상	42.4	42.6	0.2p
고용률	전체	61.6	61.3	-0.3p
	15~19세	9.6	8.1	-1.5p
	20~24세	47.6	44.7	-2.9p
	25~29세	69.2	71	1.8p
	30~39세	75.5	75.5	0.0p
	40~49세	79.8	79.1	-0.7p
	50~59세	75.6	75.5	-0.1p
	60세이상	41.4	41.6	0.2p
실업률	전체	3.4	3.7	0.3p
	15~19세	10.3	10.7	0.4p
	20~24세	9.3	10.8	1.5p
	25~29세	9.1	8.3	-0.8p
	30~39세	2.9	3.5	0.6p
	40~49세	1.9	2.5	0.6p
	50~59세	2.2	2.4	0.2p
	60세이상	2.4	2.2	-0.2p

주: 표에 수록된 수치는 반올림 계산 등으로 전체 수치와 표내의 합계가 일치하지 않을 수 있음.

자료: 통계청. 2018년 7월 고용동향. KRIVET

(작성: 이지은 한국직업능력개발원 전문연구원)

사람이 희망입니다.

## 직업교육 / 직업능력개발

### I . 정책

- 고용노동부(장관 김영주)는 2018년 8월 8~13일 국가기술자격 심의위원회(위원장: 고용노동부 장관)를 통해 2019년도 과정평가형 국가기술자격 대상 종목 32개(3D프린터운용 기능사 등)를 추가로 선정 (2018.08.21.)
  - 과정평가형 국가기술자격이란, ‘일–교육·훈련–자격’을 유기적으로 연계하여 현장에서 요구하는 인재를 배출하기 위해 2015년부터 시행하고 있는 제도
  - 국가직무능력표준(NCS)에 따라 설계된 교육·훈련과정을 체계적으로 이수한 교육·훈련생에게 내·외부 평가를 통해 국가기술자격증을 부여하는 새로운 개념의 국가기술자격 취득 제도
  - 2018년 8월 현재 과정평가형 국가기술자격에는 기계설계산업기사, 웹디자인기능사 등 총 111개 종목을 대상으로 16,000여명이 참여
  - 2019년도에는 제4차 산업혁명 관련 미래 유망직종 중 하나인 ‘3D프린터운용기능사’ 및 ‘항공산업기사’, ‘컬러리스트기사’ 등 32개 종목이 신규 추가
  - 2019년도에 추가로 지정된 32개 종목은 ISC(산업별인적자원개발위원회, Industry Skills Council) 및 관련 협회 등 산업계 수요 조사를 바탕으로, 관련 부처 및 전문가 등의 의견 수렴을 거쳐 선정

## [2019년도 과정평가형 국가기술자격 대상 종목]

구분	기사	산업기사	기능사	서비스
2019년도 (32개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 컬러리스트</li> <li>• 화공</li> <li>• 식육가공</li> <li>(이상 3개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항공</li> <li>• 건축목공</li> <li>• 자동차정비</li> <li>• 지적</li> <li>• 에너지관리</li> <li>• 제품디자인</li> <li>• 사무자동화</li> <li>• 잠수</li> <li>• 자연생태복원</li> <li>• 식물보호</li> <li>• 수질환경</li> <li>• 의공</li> <li>• 조리(한식)</li> <li>• 조리(일식)</li> <li>• 조리(복어)</li> <li>(이상 15개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3D프린터운용</li> <li>• 항공장비정비</li> <li>• 건설재료시험</li> <li>• 에너지관리</li> <li>• 유기농업</li> <li>• 의료전자</li> <li>• 수산양식</li> <li>• 위험물</li> <li>• 사진</li> <li>• 잠수</li> <li>• 환경</li> <li>• 산림</li> </ul> <p>(이상 12개)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전산운용사2급</li> <li>• 사회조사분석사2급</li> <li>(이상 2개)</li> </ul>

□ **한국산업인력공단(이사장 김동만)은 특성화 고등학교 현장교육훈련의 체계적인 운영을 위해 기계 및 전기·전자 등 16개 분야 530개 국가직무능력표준(NCS)기반의 훈련 표준 모델을 개발 (2018.08.17.)**

- 표준모델에는 NCS에 기반한 능력단위별 교육훈련내용과 평가방법 등이 수록되어 훈련담당자에게는 체계화된 훈련계획 수립과 운영이, 학생들에게는 현장교육훈련이 단순 '근로'가 아닌 현장성을 갖춘 체계적인 '학습'이 될 수 있도록 구성
- 공단은 훈련모델의 활용도를 높이기 위해 개발 전 전국의 특성화 고등학교 교사를 대상으로 수요조사를 실시하고 현장교육훈련 시 각 분야별로 필수 학습이 필요한 NCS 능력단위를 중심으로 개발 우선순위를 선정
- 개발에는 교사와 각 산업분야의 현장 전문가가 함께 참여해 ▲교과목의 주요 내용과 각 요소별 실습시간을 알 수 있는 '교과목 프로파일' ▲실습 시 필요한 도구 및 재료 등을 표기한 '학습안내서' ▲3가지 이상의 평가방법이 포함된 '평가문제' 등을 만들어 표준모델의 현장성을 높임.

- 현장교육훈련 표준모델은 직업능력개발포털 HRD-Net([www.hrd.go.kr](http://www.hrd.go.kr))에서 확인가능하며 공단은 2019년에도 300여개의 NCS기반 표준훈련모델을 추가 개발해 배포할 계획
- **교육부(부총리 겸 교육부장관 김상곤)는 직업계고(특성화고 · 마이스터고 · 일반고 직업계열) 현장실습 산업체에 대한 강화된 지도 · 점검 계획을 수립하여 시행할 예정 (2018.08.09.)**
  - 산업체 현장실습이 학생 안전을 우선으로 하는 학습중심 현장실습으로 운영되도록 여건을 조성하기 위하여 마련된 이번 계획은 학교와 교육청의 현장실습 운영 실태를 점검하고 노동인권 및 산업안전 전문가와 함께 산업체에 대한 지도 · 점검을 강화하여 현장실습생에 대한 적극적인 보호와 지원 방안을 담고 있음.
  - 교육부는 고용노동부 등 관계부처와 함께 현장실습 중앙 점검단을 구성하여 17개 시 · 도 교육청의 학습중심 현장실습 운영 현황을 점검하고, 교육청의 현장 점검을 지원
    - 교육부는 학교의 현장실습 산업체에 대한 지도 · 점검의 전문성을 높이고 시 · 도 교육청을 지원하기 위해 지난 6월 한국공인노무사회를 현장실습 지도 · 점검 지원 기관으로 선정
    - 다만, 현장실습 기업이 위축되지 않도록 참여 기업에 대한 고발 등 규제 중심이 아닌 현장실습 운영 전반에 대하여 기업이 자율점검을 이행하도록 컨설팅하고 지원
    - 산업체 현장실습 지도 · 점검에 대한 결과는 현장실습 관리시스템([hifive.go.kr](http://hifive.go.kr))에 탑재하여 중앙에서 상시 모니터링을 실시
    - 현장실습 관리시스템에 현장실습상담지원코너(가칭)를 개설하여 온라인 · 모바일로 상시 상담과 피해신고가 가능하도록 하고, 전문적 법률 지원, 권리 구제가 필요한 경우에는 청소년근로권익센터와 연계하여 통합 지원을 실시

- 시·도교육청은 자체 계획에 따라 현장실습 점검단을 구성하여 산업체와 학교의 현장실습 운영 실태를 점검
    - 특히, 시·도교육청에서는 산업체 현장실습 실태점검 담당 교사가 총 300여 명의 권역별 공인노무사와 함께 약 3,000개의 사업장을 방문하여 점검하고 현장실습생과 상담을 진행
    - 실태 점검은 전체 현장실습 기업을 대상으로 실시하며 해당 학교 교사와 외부 전문가(공인노무사, 시·도 컨설팅단 등)를 포함, 2~3인 이상으로 점검단을 구성
    - 현장실습 점검단은 직업교육훈련촉진법 준수, 학생 안전교육, 현장실습 계획(프로그램) 이행, 학생 적응 지원 등을 점검
  - 점검 결과 경미한 사안은 개선 권고 등 현장 조치하지만 의도적인 불법과 권리 미이행 및 협약 미준수의 경우, 현장실습 중단 등 최우선으로 학생을 보호한 다음 교육청과 지방고용노동관서가 관련 법에 따라 조치할 예정이며, 직업교육훈련촉진법의 개정에 따라 올해부터는 현장실습표준협약서의 주요 내용을 지키지 않은 기업에 대해서도 과태료를 부과할 예정
- 
- **교육부(부총리 겸 교육부장관 김상곤)는 미래 직업교육훈련의 혁신 방향과 중장기 전략을 담은 '평생직업교육훈련 혁신 방안'을 사회관계장관회의에서 확정하여 발표 (2018.07. 27.)**
  - 이번 평생직업교육훈련 혁신 방안에서 제시한 기본방향과 주요 과제는 다음과 같음.
    - 첫째, 혁신성장을 선도해 나가도록 새로운 가치를 창출하고 도전하는 인재를 양성
    - 둘째, 누구나 공정한 역량개발의 기회를 가질 수 있도록 직업교육훈련을 혁신하여 사회적 가치를 실현
    - 셋째, 국가의 투자와 질 관리를 통해 전 생애에 걸친 직업교육훈련에 대한 국가책임을 강화
    - 이를 통해 학령기 중심에서 전 생애에 걸쳐 직무역량을 개발하는 평생직업교육훈련 중심

으로 정책의 패러다임을 전환하고자 하며, 이에 따라 교육과정, 교육훈련체제, 소외계층 지원, 직업교육훈련 목표 등도 전환되는 패러다임에 맞게 변화

- 추진전략에 따른 주요 과제는 다음과 같음.

- 첫째, 유연하고 통합적인 직업교육훈련을 제공: 산업수요에 유연하게 대응하는 자율학교 활성화, 학생들의 다양한 선택권을 보장하고 융합학습 지원, 스마트 직업훈련 플랫폼 구축 추진, 직업교육과 훈련 간 연계 강화
- 둘째, 미래형 혁신인재 양성을 위한 직업교육훈련 고도화: 고숙련 인재 양성을 위한 ‘선도형 전문대학’ 육성, 전문대학 교원 자격기준 전면 개편 및 고등직업교육 혁신 모델 개발, 산업 및 직업구조 변화에 맞는 학과 및 교육과정 개편, 교원의 전문성을 높이기 위한 지원 방안 마련
- 셋째, 지속적 성장이 가능한 직무역량개발체계 확충: 전문직업인으로 성장할 수 있도록 다양한 성장경로 마련, 전문대학 및 대학을 통한 후학습 기회 확대, 재직자 역량 개발 기회 확대, 이·전직 수요에 대응하여 지원 확대
- 넷째, 사람 중심의 포용적 평생직업교육훈련체계 구축: 중소기업 재직자의 역량개발 지원, 취약계층에 대한 지원 강화, 고용보험 미적용자에 대한 지원 확대
- 다섯째, 평생직업교육훈련 통합 지원 생태계 조성: 국가산학연협력위원회를 통해 직업 교육훈련정책 연계·조정, 직업교육훈련에 대한 재정투자 확대, 취약계층에 대한 실질적인 능력개발기회 보장에 집중 투자, 직업교육훈련에 대한 대대적인 인식 개선 추진

[평생직업교육훈련의 비전 및 기본방향 체계도]

비전

내일을 준비하여 내일이 행복한 사회

\* 내일 : my work, future

기본  
방향

새로운 가치를 창출하고  
도전하는 인재 양성

직업교육훈련  
혁신을 통한  
사회적 가치 실현

전 생애에 걸친  
직업교육훈련에 대한  
국가책임 강화

추진  
전략

1. 유연하고 통합적인 직업교육훈련 제공
2. 미래형 혁신인재 양성을 위한 직업교육훈련 고도화
3. 지속적 성장이 가능한 직무역량개발체계 확충
4. 사람 중심의 포용적 평생직업교육훈련체계 구축
5. 평생직업교육훈련 통합 지원 생태계 조성

패러  
다임의  
변화

입직단계 중심 직업교육훈련

주입식 단순 기능 숙달

단선적, 분절적, 경직적 체제

교육훈련 사각지대 존재 및  
소외계층에 대한 맞춤형 지원 부족

지속적인 경제성장

생애 통합적 평생직업교육훈련

미래 핵심역량 개발에 초점

다양하고 유연하고 개방적인 체제

소외계층 맞춤형,  
교육훈련-복지-고용 연계

경제성장 및 사회통합

## Ⅱ. 통계

◆ 청년층(15~29세)의 직업교육(훈련)실태: 경제활동인구조사 청년층 부가조사(2018.05.)  
결과

□ 청년층 인구 중 직업교육(훈련) 경험자 비율은 18.8%로 전년도 대비 0.4%p 증가함.

- 경험자들 중 ‘재학/휴학 중’에 직업교육(훈련)을 경험한 인원의 비율이 52.6%로 가장 높았으나 전년도에 비해 3.3%p 감소하였음.
- 대신 ‘재학/휴학 중 및 졸업 중퇴 후’ 직업교육(훈련)을 경험한 인원의 비율은 38.0%로 전년도에 비해 3.9%p 증가하였음.
- ‘재학/휴학 중 및 졸업 중퇴 후 모두’ 직업교육(훈련)을 경험한 인원의 비율은 9.4%로 전년도에 비해 0.6%p 감소하였음.

표 1. 청년층의 직업교육(훈련) 경험자 비율

(단위: %, %p, 전년대비)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	증감
경험없음	83.9	83.6	83.8	81.5	81.2	-0.3
경험있음	16.1	16.4	16.2	18.4	18.8	0.4
재학/휴학 중*	52.5	54.4	57.4	55.9	52.6	-3.3
졸업/중퇴 후*	36.3	36.2	34.4	34.1	38.0	3.9
재학/휴학 중 및 졸업/중퇴 후 모두*	11.2	9.4	8.2	10.0	9.4	-0.6
미상	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

\*: 직업교육(훈련) 경험이 있는 응답자 중 비율

자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사 청년층 부가조사.

- 청년층의 주요 직업교육(훈련) 기관을 살펴보면, 직업교육(훈련) 경험이 있는 청년층의 57.3%가 사설학원에서 직업교육(훈련)을 받은 것으로 나타남.

- 직업능력개발훈련법인은 12.7%, 공공단체운영훈련기관은 10.3%의 비중으로 나타남.

**표 2. 청년층의 주요 직업교육(훈련) 기관**

(단위: %, %p, 전년대비)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	증감
공공단체운영훈련기관	8.1	10.3	10.8	10	10.3	0.3
직업능력개발훈련법인	11.6	11.8	11.3	10.2	12.7	2.5
비영리법인, 대학 등*	11.5	13.5	12.6	12.3	12.2	-0.1
사설학원	62.1	57.6	58.6	60	57.3	-2.7
기타*	6.6	6.8	6.8	7.4	7.5	0.1

\*: '비영리법인, 대학 등'은 비영리법인 및 단체, 대학 및 대학원, 평생교육시설포함, '기타'는 사업주 또는 사업주 단체와 기타 기관 포함.

자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사 청년층 부가조사.

- 청년층 인구 중 직장체험 경험자 비율은 42.4%로 전년도 대비 0.7%p 증가함.

- 경험자들 중 6개월 이상의 직장체험을 경험한 인원의 비율이 46.2%로 가장 높았으며 1~3 개월 미만을 경험한 비율이 23.3%로 뒤를 이었음.
- 6개월 이상의 직장체험을 경험한 인원의 비율이 전년대비 2.2%p 증가하였으나 다른 기간의 비중은 모두 전년 대비 감소하였음.

표 3. 청년층의 직장체험 경험자 비율

(단위: %, %p, 전년대비)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	증감
경험없음	59.0	58.6	60.6	58.3	57.6	-0.7
경험있음	41.0	41.3	39.4	41.7	42.4	0.7
1개월미만*	9.9	9.3	9.9	9.3	8.8	-0.5
1~3개월미만*	28.0	24.9	23.0	24.3	23.3	-1.0
3~6개월미만*	23.3	25.1	25.0	22.4	21.7	-0.7
6개월이상*	38.7	40.7	42.2	44.0	46.2	2.2
미상	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

※: 직장체험 경험이 있는 응답자 중 비율

자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사 청년층 부가조사.

□ 청년층 직장체험 경험자의 직장체험 형태는 시간제(72.3%)의 비중이 가장 높은 것으로 나타남.

- 시간제 직장체험 경험자의 비중은 전년 대비 1.7%p 증가한 것으로 나타남.
- 반면, 전일제 직장체험 경험자의 비중은 14.3%로 전년 대비 1.3%p 감소한 것으로 나타남.
- 기업인턴 경험자의 비중은 4.6%로 전년 대비 0.5%p 감소한 것으로 나타남.

표 4. 청년층 직장체험 경험자의 직장체험 형태

(단위: %, %p, 전년대비)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	증감
전일제	20.2	20.8	20.0	15.6	14.3	-1.3
시간제	68.8	68.3	69.2	70.6	72.3	1.7

&lt;표 계속&gt;

기업인턴	3.8	3.6	4.0	5.1	4.6	-0.5
학교의 현장실습 참여	5.8	6.0	6.3	7.7	7.8	0.1
정부지원 직장체험프로그램 참여	0.8	0.8	0.4	0.8	0.6	-0.2
기타	0.6	0.5	0.1	0.3	0.4	0.1

자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사 청년층 부가조사.

□ 청년층 비경제활동인구 중 취업시험을 준비해본 경험이 있는 비율은 13.1%로 전년도 대비 1.2%p 감소함.

- 경험자들 중 일반직 공무원 시험을 준비해본 적이 있는 인원의 비율이 33.2%로 가장 높았으나 전년 대비 3.4%p 감소하였음.
- 일반기업체 시험을 준비해본 경험이 있는 인원의 비율은 24.6%로 전년대비 4.0%p가 증가 하였음.

표 5. 청년층 비경제활동인구의 취업시험 준비 유무 및 준비분야

(단위: %, %p, 전년대비)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	증감
취업시험 경험없음	87.6	87.8	87.1	85.7	86.9	1.2
취업시험 경험있음	12.4	12.2	12.9	14.3	13.1	-1.2
일반기업체*	25.5	19.0	21.4	20.6	24.6	4.0
언론사/공영기업체*	8.0	8.4	9.0	8.0	8.0	0.0
교원임용*	5.4	5.1	5.1	6.2	5.9	-0.3
일반직공무원*	28.0	35.0	39.3	36.6	33.2	-3.4
고시 및 전문직*	11.5	9.6	8.5	8.3	7.8	-0.5
기능분야 및 기타*	21.4	22.8	16.8	20.3	20.6	0.3
미상	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

\*: 시험준비 경험이 있는 응답자 중 비율

자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사 청년층 부가조사. KRIVET

(작성: 박라인 한국직업능력개발원 연구원)

## THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자		
제21권 2호 (2018.06.)	이슈 분석	시론	지능정보사회와 인적자원개발		
			이원덕		
		4차 산업혁명, 혁신 성장과 새로운 숙련체제의 모색	최영섭		
		4차 산업혁명 시대의 스마트비즈니스 분야 인재육성 방안	김봄이		
		4차 산업혁명에 대비한 전문대학 역량기반교육 운영 내실화 및 강화 방안	김기홍		
		인공지능(AI) 시대의 고교 직업교육	임언		
	특별기고	4차 산업혁명 시대의 지역인적자원정책	김형만		
		청년층 고용 활성화를 위한 한시적 방안 제언 - 한국형 청년보장제 도입 방안	이상준		
		「학습 중심 현장실습의 안정적 정착 방안」의 한계와 개선점	안재영		
	글로벌 이슈&리포트	미국의 교사 노동시장 동향 – 위스콘신주를 중심으로	양민석		
		2030년 호주 개혁방안 – 직업교육의 혁신을 통한 번영	이대원		
		일의 미래(1): 기술 변화와 인적역량	김문화		
	조사·통계 브리프	고교 유형별 진로교육 현황 및 진로개발역량 수준	이지은		
제21권 1호 (2018.03.)	동향	동향	일자리	정책 및 통계	이지은
		직업교육/ 직업능력개발	정책 및 통계	박라인	
	이슈 분석			한국 사회의 현실과 사회부총리의 역할	채창균
				직업계고 학점제의 도입 및 운영 방향과 추진 과제	박동열
				사람, 노동 중심의 사회 구현을 위한 직업능력개발 정책 방향 – 제3차 직업능력개발 기본계획 수립 추진 제안을 중심으로	김철희
				우리나라 진로교육의 혁신 방안	이지연
	글로벌 이슈&리포트			독일의 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) – 미래의 직업 'E-Commerce 판매원' 양성훈련	정미경
				2018 핀란드 직업교육 개혁 동향	이동섭
				OECD 성인 인적역량 현황 및 평생학습정책 사례	김문화
	조사·통계 브리프			기업의 정규직 전환 실태	황성수 · 박라인
	국내 동향	동향	일자리	정책 및 통계	이지은
		직업교육/ 직업능력개발	정책 및 통계	박라인	

## THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자
제20권 6호 (2017.11.)	이슈 분석	시론	NCS의 성과와 미래
		일학습병행제 운영 현황과 향후 정책방향	김미란
		NCS 기반 과정평가형 국가기술자격 운영 성과와 개선과제	이동임
		특성화고에서의 NCS기반 교육과정 적용 현황과 개선 방향	김지영
		전문대학 교육현장의 NCS 기반 교육과정	김덕영
		4년제 대학 NCS의 활용 현황과 향후 과제	김현수
	정책 해설	자유학기제의 확대・발전: 자유학년제와 연계학기	김나현
		OECD 일기반학습(Work-Based Learning) 관련 주요 논의	김문희
		일본의 대학 인턴십 현황과 운영 사례	주휘정
	세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 제조기계기사(Industriemechaniker/-in) 훈련 과정	정미경
		청년층 근로자의 근로환경, 교육훈련 참여 및 직무태도 분석	황승록 · 금예진
	조사 · 통계 브리프	학교 진로교육 측면의 자유학기제 효과 분석	장현진 · 류지영
		청년층 근로자의 근로환경, 교육훈련 참여 및 직무태도 분석	황승록 · 금예진
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	미국의 「인력 개혁 및 기회법(WOA)」 개정과 직업훈련 및 성인교육 제도의 변화 동향
			유럽 2020(Europe 2020) 프로젝트와 프랑스의 직업훈련 전략
제20권 5호 (2017.09.)	이슈 분석	시론	4차 산업혁명 시대를 대비한 진로교육정책의 방향
		미래사회 대비를 위한 진로교육의 방향	문승태
		4차 산업혁명 시대를 대비한 진로교육정책과 진로교육의 방향	이지연
		대학 진로교육의 방향과 전략	진미석
		미래사회를 위한 성인 진로지도의 방향	김은석
	정책 해설	국비유학제도: 추진 현황 및 주요 내용을 중심으로	성미정
		스웨덴의 청년 인적자원 현황 및 청년고용 정책 사례	김문희
	세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 기계 운영 전기기사(Elektroniker/in – Betriebstechnik) 훈련 과정	정미경
		이공계/비(非)이공계 졸업생의 취업 특성 및 남녀 간 노동시장 성과 비교 연구	민숙원
	조사 · 통계 브리프	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	미국 직업기술교육 관련 법령, 교육 체계, 동향 및 문제점
			중국식 산학협력 클러스터, 직업교육그룹(職業教育集團)에 대한 분석
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	미국 직업기술교육 관련 법령, 교육 체계, 동향 및 문제점
			장상윤

# THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자	
제20권 4호 (2017.07.)	이슈 분석	시론	4차 산업혁명과 직업교육의 미래	이용순
			4차 산업혁명과 인적자원정책의 방향	김안국
			미래 직업교육 4.0의 방향과 과제	박동열
			사람 중심 4차 산업혁명을 위한 몇 가지 제안	류기락
			4차 산업혁명 시대의 일자리 기반 조성을 위한 사회적 자본 강화 방안과 과제	김선태
		정책 해설	국제개발협력 분야의 글로벌 중장년 인재 양성 사업	김형주
		글로벌 리포트	잉글랜드의 새로운 국가역량체계 RQF	김지영 · 현지훈
		세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) – 미용사(Friseur/in) 훈련과정	정미경
	조사 · 통계 브리프		인적자본기업파널(HCCP) 6차(2015) 연도 조사 참여 기업들의 HRD-Index 현황 분석	박라인 · 황승록
			학부모 진로교육 현황 및 효과 분석	김민경 · 류지영
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계	손희전
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계	손민지
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계	박라인
		해외	스웨덴의 직업교육 평가를 위한 자격체계	문선우
			미국 2년제 대학(Community College)과 직업교육훈련센터(One-Stop Center)의 연계 · 운영	최지은
			일본의 고용 · 인재 · 교육 분야의 현황과 개혁 방향	김영종
제20권 3호 (2017.05.)	이슈 분석	시론	청년 고용절벽시대의 인적자원개발정책: 성찰과 대응	최병학
			기업은 어떤 청년을 선호하는가?: 4년제 대졸자 채용 시장	채창균
			고졸 청년의 취업 실태	최동선
			일본의 청년 일자리 문제와 인구 절벽	오학수
	정책 해설		일반계고 비진학자 취업지원서비스	유한구
		글로벌 리포트	싱가포르 정부 주도 인력양성 정책의 현황과 시사점: 물류 분야를 중심으로	이찬미 · 문한나
			독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) – 차체 및 차량 제조 기계기사 훈련과정	정미경
	조사 · 통계 브리프	세계의 직업교육훈련	고용주 델파이조사를 통해 살펴본 서비스업의 숙련 수요	반가운 · 김봄이
			고등학생의 학교진로활동 성과	류지영 · 김민경
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계	손희전
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계	손민지
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계	박라인
		해외	생산인구감소 및 고령화의 덫에 걸린 중국: 현황과 대응 전략	장상윤
			호주 견습생제도의 변화	이대원

## THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자
제20권 2호 (2017.03.)	이슈 분석	시론	학교와 직장 밖 소외된 사회적 약자를 위한 직업교육은 가능한가
			김기석
		직업교육훈련의 국제개발협력 방향 및 전략	장석민
		우즈베키스탄 직업교육훈련의 현황과 직업훈련 역량 강화 컨설팅 사업의 추진 방향	고혜원
	특별 기고	유네스코 직업기술교육 지원 사업(BEAR)의 연계를 통한 지속성 강화 방안	김철희
		연구실안전관리사 전문자격제도 도입 및 향후 추진 방향	박종성
		국제개발협력 분야의 청년 인재 양성 사업	이정욱
	정책 해설	세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 의료공학기사/의료공학 엔지니어 훈련과정
			정미경
	조사·통계 브리프	청년층의 일자리 이동 분석	민숙원·이은혜
		학교 진로체험 현황 및 효과 분석	장현진
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	호주 직업교육훈련의 미래
제20권 1호 (2017.01.)	이슈 분석	시론	능력중심사회 구축을 위한 직업교육훈련의 지속적 추진을 기대하며
			이용순
		2017년 고용·직업교육훈련 정책의 이슈와 향후 전망 좌담회	한국직업능력개발원
		인적자원개발 정책의 회고와 전망	강일규
		미래 사회 변화에 대응하는 직업능력개발 정책 추진 방향	김철희
	정책 해설	평생직업교육의 주요 이슈와 전망	박동열
		진로교육의 주요 이슈와 전망	정윤경
		사회맞춤형 산학협력선도대학(LINC+) 육성 사업 - 산학협력 고도화형을 중심으로	이정욱
		글로벌 리포트	인적역량 수요 변화 진단 및 예측 관련 OECD 논의 동향
	세계의 직업교육훈련		김문화
		독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 정밀기계기사 훈련과정	정미경
	패널 브리프	국내 신규 박사인력 노동시장 이행실태	유한구·김혜정
		기업의 인적자원개발 투자와 조직성과	박라인·황승록
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	인터넷 플러스 시대, 중국 온라인 직업교육 현황과 발전 방향
			장상윤
		호주 직업교육 훈련 개혁 방안	이대원

# THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자	
제19권 6호 (2016.11.)	이슈 분석	시론	4차 산업혁명 시대 인공지능은 새로운 기회	김진형
			4차 산업혁명과 소프트파워	김상윤
			4차 산업혁명 시대 지능정보사회를 구축하는 집단학습 생태계	김영생
			4차 산업혁명과 인문학	손화철
			지능정보기술과 숙련수요의 변화	황규희 · 장혜원
	정책 해설	행복한 대한민국을 여는 정부3.0	유한구	
	글로벌 리포트	국제성인역량조사(PIAAC) 현황과 향후 전망	류기락	
	세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 정보통신시스템판매원 훈련과정	정미경	
	패널 브리핑	전문대 졸업자의 대학교육 재투자 분석	류지영 · 신동준	
		인적자본기업패널조사(HCCP)와 혁신조사를 이용한 기업 기술 혁신 분석	황규희 · 전수연 김호진	
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계	손희전
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계	손민지
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계	김유미
		해외	핀란드 직업학교의 혁신적 실험들	이동섭
			호주 자식노동자 양성체계	이대원
제19권 5호 (2016.09.)	이슈 분석	시론	능력중심사회를 위한 자격제도의 혁신과 국가역량체계(NQF) 구축 방향	나승일
			제4차 산업혁명과 자격제도	오호영
			한국형 국가역량체계(KQF)의 구축과 활용	정향진 · 최영렬
			국가직무능력표준(NCS) 기반 자격 간 연계를 위한 정책과제	이동임
			민간자격 등록제도의 현황과 과제	김상호 · 오혜제
			한-호주 간 자격 상호인정 추진 현황 및 향후 추진 전략	이유진 · 김민규 조정윤
	특별기고		산업체 주도 직업교육훈련 수급조사에 대한 사례 연구 - 호주 EScan 사례를 중심으로	김민규 · 이유진 조정윤
		정책 해설	도 · 농 교육 격차 해소를 위한 농산어촌 진로체험 버스 운영	주휘정
	글로벌 리포트		고령화와 인적역량 관련 OECD 논의 동향	김문화
	세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 금속구조물 및 선박 건설 기계기사 훈련과정	정미경	
	패널 브리핑		근로자 측면의 인적자본투자 성과 분석	황성수 · 설귀환
			청년층의 졸업 후 기간에 따른 업무 및 직장만족도 분석	류지영 · 신동준
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계	손희전
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계	손민지
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계	김유미
		해외	중국의 인재개발 시스템 심화 개혁 방안	장상윤
			호주의 고령노동자 인사관리	이대원

## THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자
제19권 4호 (2016.07.)	이슈 분석	시론	인적자원개발을 통한 미래 성장 동력의 확보
			이용순
		우리나라 기업의 교육훈련투자 현황과 시사점	황성수 · 정지운 설귀환
		제4차 산업혁명에 대응하는 조직문화와 인적자원개발 사례	김선우
		독일의 향상훈련과 노사정 협력 거버넌스	정원호
	정책 해설	기업 생산력을 떨어뜨리는 직장 과롭힘	서유정
		중숙련 인력 양성 및 활용을 위한 산학일체형 도제학교 운영	박동열
		글로벌 리포트	디지털 시대의 일자리와 인적역량
		세계의 직업교육훈련	김문희
		독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 애플리케이션개발 컴퓨터공학기사 훈련과정	정미경
	패널 브리프	과학고 · 외국어고생의 대학진학 및 노동시장 분석	신동준 · 류지영
		국내 대학원 석사학위취득자의 취업과 진로 실태	송창용 · 김혜정
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	호주의 산업안전문화 수립과 경영자의 역할
제19권 3호 (2016.05.)	이슈 분석	시론	「진로교육법」 1년의 성과와 전망
			송병국
		진로교육 5개년 기본계획과 향후 과제	문승태
		학생의 진로개발역량 수준과 영향 요인	장현진 · 류지영
		진로교육의 관점에서 특수교육 전공과 운영 활성화 방안	이지연
	특별기고	청소년 진로체험지원 인력으로서 퇴직 시니어 활용 현황과 향후 과제	김승보 · 김인엽
		미국 펜실베니아 주 인력개발위원회 운영 현황과 지역기반 직업능력개발 거버넌스 구축 과제	류기락
	정책 해설	지역 · 산업 맞춤형 인력양성체계	고혜원
	글로벌 리포트	기업가정신 및 창업교육 관련 OECD 논의 동향 및 사례	김문희
	세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) - 시스템통합 컴퓨터공학기사 훈련과정	정미경
	패널 브리프	ICT기업의 교육훈련 투자와 성과	황승록 · 설귀환
		청년층의 지역 이동 – 고교, 대학, 직장 소재지를 중심으로	류지영 · 신동준
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	중국의 국가직업자격증서제도
			장상윤
		영국의 직업교육 제도 개혁에 대한 동향	장익현

## THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자
제19권 2호 (2016.03.)	이슈 분석	시론	노동시장 미스매치를 완화하려면
			유길상
			한국의 스킬 미스매치와 노동시장 성과 국제비교
			반가운
			능력중심 채용의 현황과 과제
			장주희
	정책 해설	미스매치 해결을 위한 훈련 거버넌스 개선 방향	최지희
			지역 – 대학 상생의 인재육성 지원 방안
			전재식
			대학 취업지원센터의 현황과 과제
			정재호 · 서유정
	글로벌 리포트	산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME) 사업	홍민식
	세계의 직업교육훈련	OECD 및 G20의 도제제도 논의 동향 및 사례	김문희
	패널 브리프	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) – 고졸 은행원 훈련과정	정미경
	동향	대졸자의 인적 · 사회적 자본과 취업 및 임금	김영식 · 한은정
		일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
	해외	핀란드의 숙련 · 전공불일치(skills mismatch) 해결을 위한 정책과 실천	이동섭
제19권 1호 (2016.01.)	이슈 분석	시론	NCS 활용을 통한 능력중심사회 구현이 가능하려면
			김재춘
			박근혜 정부의 '능력중심사회 구현' 성과와 2016년 전망
			한국직업능력개발원
			인적자원과 자격
			김형만
	정책 해설		「진로교육법」 제정과 진로교육의 미래
			장현진
			지역이 필요로 하는 인력, 지역 스스로 양성한다
			박종길
			OECD 인적역량 전략(Skills Strategy) 관련 동향
	세계의 직업교육훈련	글로벌 리포트	김문희
			독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) – 소매업체 판매원 훈련과정
			정미경
	패널 브리프		혁신문화가 교육훈련 투자 및 기업 성과에 미치는 영향
			황승록
			이공계 신규 국내박사학위 취득자의 노동시장 이행실태 – 2012년부터 2015년까지의 4개년도 비교 · 분석
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	손희전
			중국의 창업 열풍과 지원 환경
			장상윤

# THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자
제18권 6호 (2015.11.)	이슈 분석	시론	청년 일자리 문제의 본질과 미래지향적 대안
			청년 니트(NEET)의 실태와 정책적 시사점
			인문계 대졸 청년층 취업 이슈
			대학 창업교육훈련 생태계 조성 분야 핵심 이슈
			고졸 청년의 취업 주이와 향후 과제
	정책 해설		채창균 · 민주홍 · 양정승 · 정지운
		고교 재학생 단계 일학습병행제 '산학일체형 도제학교'로 능력중심사회 앞당긴다	박종길
	글로벌 리포트	청년층의 일 – 학습 병행 유형 분석	김문화
	세계의 직업교육훈련	독일 공인훈련직업(Anerkannte Ausbildungsberufe) – 차량메카트로니커 훈련과정	정미경
	패널 브리프	독서 · 신문읽기와 학업성취도, 그리고 취업	채창균 · 신동준
		청년층 근로자의 근로환경과 직무태도	박라인 · 황승록
제18권 5호 (2015.09.)	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계
		해외	프랑스 1인 기업가 제도 특성 및 정책방향
	이슈 분석	시론	능력중심사회로의 항해 – 국가직무능력표준(NCS)의 알파와 오메가
			국가직무능력표준(NCS)과 국가역량체계(NQF)의 핵심 쟁점과 향후 과제
			국가직무능력표준(NCS)에 기반한 자격제도 운영 현황과 과제
			국가직무능력표준(NCS) 기반 교육훈련과정 도입의 주요 이슈와 과제
			국가직무능력표준(NCS) 학습모듈 활용의 주요 이슈와 과제
	정책 해설	국가직무능력표준(NCS) 기반 채용의 주요 이슈와 과제	김진실
		청년 고용절벽, '청년 일자리 기회 20만 + 프로젝트'로 타개한다	나승일
	글로벌 리포트	OECD의 스킬 미スマ치 관련 연구 정리	백용천
	패널 브리프		김문화
		청년층의 고용형태 변화와 영향요인 분석	채창균 · 신동준 · 류지영
	동향	인적자본기업패널(HCCP) 조사 참여 기업들의 HRD-Index 현황 분석	황성수 · 박라인
		일자리	일자리 정책 및 일자리 통계
		직업교육	동향 · 데이터분석센터
		직업능력개발	신동준
	해외	중국 해외인재 유치 현황 및 관련 정책	장상윤

## THE HRD REVIEW 과월호 목차

권/호	영역	제목	집필자	
제18권 4호 (2015.07.)	시론	「진로교육법」 진로교육의 새 지평을 연다	서우석	
	이슈 분석	「진로교육법」 제정의 의미와 과제 진로교육의 현황과 과제 청년층 해외취업·해외인턴 사업의 글로벌 역량 강화를 위한 과제 우수 외국인 유학생 유치 정책 개선 방향 공적원조개발을 통한 아시아 개발도상국의 인적자원개발 지원	진미석 정현진 박성재 백성준 이남철	
	정책 해설	「진로교육법」의 제정과 시행	문승태	
	글로벌 리포트	2015 OECD 스킬전망: 청년 스킬 및 고용 현황과 관련 정책	김문화	
	패널 브리프	미래직업 결정과 노동시장 성과 국내 박사학위 취득자의 학위과정 만족도	류지영·신동준 송창용·김혜정	
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계	박보경
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계	정란
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계	박보경
		해외	미국 대학의 진로지원 서비스 현황: 조지아 대학을 중심으로	한효정
제18권 3호 (2015.05.)	시론	사회부총리제를 통한 국민 행복 사회의 실현을 위하여	이용순	
	이슈 분석	능력중심사회와 사회부총리의 역할 사회부총리제 도입과 청년 고용 분야 핵심 이슈 중소기업 인식 개선을 통한 능력중심사회 구현 사회부총리 제도 하에서의 자격제도 개선 과제	채창균 오호영 황성수 최영렬	
	정책 해설	2015년 지역 평생교육 활성화 지원 사업	김환식	
	글로벌 리포트	금융위기 이후 청년 니트족의 도전 과제와 관련 정책 멕시코의 노동시장 동향 및 정책적 시사점	김문화 조은상	
	패널 브리프	청년층 임금근로자의 근로 여건과 일자리 만족 사업체의 비정규직 고용 현황	손희전 박라인·황승록	
	동향	일자리	일자리 정책 및 일자리 통계	김유미
		직업교육	직업교육 정책 및 직업교육 통계	동향· 데이터분석센터
		직업능력개발	직업능력개발 정책 및 직업능력개발 통계	박보경
		해외	중국식 학도제의 개념 및 운영현황 일본 직업능력개발 분야의 향후 이슈 전망	장상윤 김영종

# KRIVET 도서회원 가입 및 연회비 납부 안내

한국직업능력개발원(KRIVET)은 국가 인재개발정책과 국민의 평생직업능력개발을 지원하기 위해 설립된 국무총리 산하 국책 연구기관입니다. KRIVET은 설립 이후 국가인재개발과 직업교육 훈련에 대한 정책 연구를 비롯하여 자격제도, 교육훈련프로그램의 개발, 직업·진로정보 및 상담 서비스 제공 등 다양한 연구와 사업을 추진하고 있습니다.

KRIVET에서는 매년 관련 보고서 100여종과 학술지 「직업능력개발연구」, 동향지 「The HRD Review(직업과 인력개발)」, 「KRIVET Issue Brief」 등의 간행물을 발간하고 있습니다.

KRIVET에서는 이와 같은 연구 산출물에 관심이 있고, 이를 필요로 하는 직업교육훈련 관계자 및 기관에 도움을 드리고자 '도서회원제'를 운영하고 있으니, 관심 있는 분들의 많은 참여를 바라며, KRIVET 간행물의 구독을 원하시는 분은 도서회원제를 적극 활용하시기 바랍니다.

## 1. 회원에 대한 서비스

- (1) 가입 년도 기본 연구보고서 20~40종 내외
- (2) 학술지 「직업능력개발연구」, 「The HRD Review」, 「KRIVET Issue Brief」
- (3) 기관 간행물 및 기타 자료
- (4) 각종 세미나 등 학술행사 초청

## 2. 가입 기간

연중 접수하며, 접수한 달을 기준으로 1년간 회원자격이 유지됨  
(계속 회원자격을 유지하실 분은 유효기간 종료 전 재가입)

## 3. 가입 방법

회비 납부 후, 온라인 가입신청  
([www.krivet.re.kr](http://www.krivet.re.kr) > 발간자료 > 발간구독률안내 > 도서회원안내)

## 4. 연회비

A형 회원	200,000원	기본보고서(40권), 정기간행물 일체
B형 회원	100,000원	기본보고서(20권), 정기간행물 일체
C형 회원	70,000원	정기간행물 일체

※ 무통장 입금수수료 회원부담

## 5. 회비 납부 방법

농협중앙회 : 052-01-087721 (예금주 : 한국직업능력개발원)

## 6. 문의처

(30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동  
한국직업능력개발원 전략기획본부 성과확산팀(1210호)  
(전화 : 044-415-5031, E-mail : [books@krivet.re.kr](mailto:books@krivet.re.kr))  
한국직업능력개발원 홈페이지 <http://www.krivet.re.kr>

## NHRD-Net (국가인적자원개발종합정보망) <http://www.nhrd.net>

NHRD-Net은 국가인적자원개발(National Human Resources Development)과 관련된 지식과 정보를 체계적으로 망라하여 제공하는 종합 정보망입니다.

NHRD와 관련한 각종 정책, 국내외 동향 정보를 제공하며, 교육 및 노동시장 분야의 인재정책사업 관련 자료, 이슈 분석 페이퍼를 제공합니다.

## NHRD-Net의 주요 콘텐츠

### - 인재개발동향

인재개발 분야의 최신 동향을 정책, 연구, 지표, 해외로 나누어 제공  
매일매일의 인재개발 관련 소식을 요약한 HRD Daily 제공

### - 인재개발자료실

국내외 기관에서 생성하고 발표한 인재개발 자료 소개

### - 인재정책사업

교육 및 노동시장 분야의 인재정책사업 관련 자료 제공  
(Best HRD, 미래인재포럼, HRD 정책포럼)

### - 글로벌인재사업

교육 및 노동시장 분야의 국제협력사업 관련 자료 제공

## **한국직업능력개발원**

주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(D동)

전화 044-415-5000, 5100

팩스 044-415-5200

홈페이지 [www.krivet.re.kr](http://www.krivet.re.kr)