

2022 사회정책방향 수립 기초연구

2022. 4. 30.

사업수행기관 : 한국직업능력연구원



제목 차례

제1장 서론_1

제1절 연구배경 및 목적	3
제2절 거시환경 변화와 사회정책	6
제3절 연구의 구성 및 내용	13

제2장 포용국가 사회정책과 2022년 사회정책 방향_15

제1절 포용국가 사회정책 추진경과	17
제2절 2022년 사회정책 방향	27

제3장 고용노동 정책의 미래 방향_33

제1절 논의 배경	35
제2절 2022년 역량강화 정책의 방향	38
제3절 2022년 이후 주목 해야 할 또 다른 고용노동 정책의 방향	54
제4절 소결	68

제4장 미래 사회 필요인재 양성_75

제1절 논의 배경	77
제2절 신기술 도입을 통한 미래인재 육성 방안	86
제3절 디지털 인재양성 방안	101
제4절 아동에 대한 사회적 보호와 투자	115
제5절 소결	127

제5장 지역격차 해소와 균형 발전_133

제1절 논의 배경	135
-----------------	-----

제2절 초광역 협력과 지역균형발전	144
제3절 ‘삶의 질’ 강화와 탄소중립 실현을 위한 균형발전	160
제4절 소결	178
 제6장 결론: 미래 지향적 사회정책 방향_181	
제1절 연구요약	183
제2절 미래 지향적 사회정책 방향	192
 참고문헌_207	

표 차례

<표 2-1> 사회정책 추진계획의 개요	21
<표 2-2> 「포용국가 사회정책 추진계획」의 영역별 정책목표, 세부성과 및 과제	23
<표 2-3> 「2022 사회정책 추진」의 영역별 정책목표와 주요과제	30
<표 3-3> 2017년 및 2022년 고용관련 재정지원 예산	59
<표 4-1> AI 시대, 미래 필요역량 기존연구 종합	79
<표 4-2> 에듀테크의 개념과 유사 개념	86
<표 4-3> AI의 핵심 기술	89
<표 4-4> 주요국의 AI 분야 정책 동향	90
<표 4-5> 개인 맞춤형 교육 제공의 주요 사례	93
<표 4-6> 교수 및 학사행정 자동화·지능화의 주요 사례	93
<표 4-7> 교육의 시·공간적 확대 주요 사례	94
<표 4-8> 「BIG3+AI 인재양성 방안」 주요 내용	101
<표 4-9> BIG3+인공지능 분야 연도별 인재양성 규모	102
<표 4-10> BIG3+인공지능 분야 연도별 인재양성 사업 예산 규모	102
<표 4-11> 주력산업 고도화 관련 사업	103
<표 4-12> K-Digital Training과 벤처·스타트업 아카데미 차이점	105
<표 4-13> 지역·산업계 주도형 K-Digital Training 주요 특징	106
<표 4-14> 디지털 선도기업 아카데미 선정현황	107
<표 4-15> 민·관 협력 기반의 소프트웨어 인재양성 대책 비교	108
<표 4-16> K-Digital Credit 지원대상	110
<표 4-17> K-Digital Platform 지원 내용	111
<표 4-18> 국내 4차 산업혁명 관련 강점 및 약점	114
<표 4-19> 아동빈곤의 사회경제적 비용 추계 국가별 연구 비교	116
<표 5-1> 지역내총생산(명목) 중 수도권 비중	137
<표 5-2> 문재인정부 지역문제와 지역정책 구조	146
<표 5-3> 기존 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 차이	148

<표 5-4> 도심융합특구 지정현황	156
<표 5-5> 도시재생 뉴딜사업의 주요 내용	161
<표 5-6> 문화도시 지정 현황	165
<표 5-7> 전부개정 「지방자치법」의 주요 내용	166
<표 5-8> 자치분권 비전의 상호 비교	167
<표 5-9> 지역균형 뉴딜 구분	169
<표 5-10> 주민자치회 연계 가능 사업 분야	174

그림 차례

[그림 1-1] AI 시대 인간지능과 인공지능의 관계	8
[그림 1-2] 녹색전환과 고용·노동 정책의제	11
[그림 2-1] 포용국가 사회정책 비전: 3대비전과 9대 전략	19
[그림 2-2] 3대 비전, 9대 전략의 정책수요자 중심 재편성	20
[그림 2-3] 2022 사회정책 추진 개요 및 핵심 메시지	29
[그림 3-1] 한국 노동자의 ‘메타인지’ 국제비교	40
[그림 3-2] 한국 노동자의 ‘일터에서 문제해결 활동’ 국제비교	41
[그림 3-3] 연령별 ‘협업능력’ 국제비교	42
[그림 3-4] 성인 역량강화 통합 거버넌스 예시	50
[그림 3-5] 2020년 OECD 국가별 근로시간	55
[그림 4-1] 세계경제포럼(2018)의 2018년 vs. 2022년 핵심 역량 비교	82
[그림 4-2] 글로벌 교육산업의 4대 메가트렌드	83
[그림 4-3] 전통적인 교육과 네트워크 기반의 초연결 교육	83
[그림 4-4] 연령별 역량 수준 비교 및 학습곡선	84
[그림 4-5] 대졸자 전공·직업 간 미스매치(%)	85
[그림 4-6] 일자리·전공 불일치율(%)	85
[그림 4-7] 코로나 19 이후 평생학습참여율 변화	85
[그림 4-8] 글로벌 에듀테크 지출(Expenditure)	87
[그림 4-9] 북미지역 에듀테크 시장 규모 및 예측	88
[그림 4-10] 교육분야의 주요 기술 시장 전망	89
[그림 4-11] 교사와 AI 튜터의 역할	92
[그림 4-12] AR/VR 기반 교육서비스의 단계별 가치사슬	95
[그림 4-13] STEP 가상훈련 콘텐츠	97
[그림 4-14] DigCompEdu 역량	99
[그림 4-15] DigCompEdu 진행 모델	100
[그림 4-16] K-Digital Training 연혁	104

[그림 4-17] 직무은행제 개념	113
[그림 4-18] 범부처 평생교육 · 성인진로지원 추진체계(안)	115
[그림 4-19] 우리나라 아동수 및 감소규모 추이: 전체	118
[그림 4-20] 우리나라 아동수 및 감소규모 추이 전망(2020~2060)	119
[그림 4-21] OECD 국가의 GDP 대비 가족부문 지출 비중	120
[그림 4-22] 국가별 아동연령별 사회지출비중	121
[그림 4-23] OECD 국가별 0-5세 아동 1인당 지출	122
[그림 4-24] 만 3세 이하 보육서비스 이용률	123
[그림 4-25] OECD 국가별 6-11세 아동 1인당 지출	124
[그림 4-26] OECD 국가별 12-17세 아동 1인당 지출	125
[그림 5-1] 비수도권 인구 성장지역과 감소지역(2000~2018년)	136
[그림 5-2] 수도권과 비수도권 청년고용률(2000~2020년)	138
[그림 5-3] 청년 산업인력의 직종별 전국 고용 분포	139
[그림 5-4] 청년친화형 산업공간 형성 방향	140
[그림 5-5] 전국 일반대학 분포 현황(2019년)	140
[그림 5-6] 대학이 지역경제에 미치는 효과	142
[그림 5-7] 영역별 지역불평등 문제 해결 필요성	143
[그림 5-8] 문재인정부 국가균형발전정책	145
[그림 5-9] 문재인정부의 ‘초광역협력 지원전략’	149
[그림 5-10] 특별지방자치단체 초광역협력 지원체계	150
[그림 5-11] 지자체-대학 협력기반 지역혁신	152
[그림 5-12] 지역대학 교육혁신 사례: 경남 USG 공유대학	154
[그림 5-13] 도시재생 쇠퇴 진단지표로 본 전국 쇠퇴지역(2017년)	160
[그림 5-14] 주거플랫폼 사업 선정 지역(2021년)	163
[그림 5-15] 1단계 재정분권에 따른 지방소비세 인상분 배분	168
[그림 5-16] 지역사회 통합 돌봄 연계형 도시재생	171
[그림 5-17] 에너지 분권의 다양한 차원	176
[그림 6-1] 본 연구의 접근방향 및 분석틀	184

제 1 장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 거시환경 변화와 사회정책

제3절 연구의 구성 및 내용

제1장 | 서론

제1절 연구배경 및 필요성

1. 연구 필요성

- 2022년 현재 우리 사회는 다양한 환경의 변화에 노출되어 있으며, 이에 대응하기 위한 사회정책의 수립 및 실행의 중요성이 높음.
 - 흔히 “쌍둥이 전환(twin transition)”으로도 불리고 있는 디지털 전환(digital transformation)과 녹색 전환(green transition)은 우리 사회가 나아가야할 불가피한 방향이고 적극적으로 이용해야할 기회이기도 하지만, 동시에 개인과 가구의 불평등과 불안정성을 증가시켜 사회의 안정과 통합에 위협이 될 가능성도 있음.
 - 인구구조 변화는 생산인구 대비 피부양 인구의 비중을 높임으로써 한 편으로는 노인과 아동에 대한 돌봄 등 사회의 부담을 증가시키고, 다른 한 편으로는 생산인구 감소로 인한 사회적 위험 대응 능력의 약화를 초래할 수 있음.
 - 이 같은 거시적 변화에 대응하는 사회정책은 사회적 보호(social protection)가 기반이 되어야 하겠지만, 쌍둥이 전환이 제공하는 기회를 적극 활용하고 인구구조 변화에 대응하는 생산적 기반을 유지하기 위해서는 인적자본의 보호·축적·활용을 위한 인재양성과 사회적 투자(social investment)의 역할이 어느 시기보다 중요
- 지난 5년 간 문재인 정부는 ‘포용국가 사회정책’이라는 방향성 위에서 사회정책을 추진해왔으며, 2022년은 정부가 교체되는 시기로 한 편으로는 종전의 사회정책의 성과와 한계를 파악하고 다른 한 편으로는 다음 정부시기에 주요한 사회정책적 과제들을 제시해야 하는 시기임.

4 2022 사회정책방향 수립 기초연구

- 문재인 정부는 2008년 금융위기 이후 장기 저성장이 뉴 노멀(new normal)로 제시 되는 시기에 사회정책을 핵심적인 정부정책 영역으로 제시하였으며, 이는 ‘포용 (inclusion)’이 핵심이 되는 사회정책 방향을 의미함.
 - 2022년부터의 새로운 사회정책의 방향은 한 편으로 이전까지 사회정책의 성과를 발전시켜야 하겠지만, 동시에 앞으로의 사회 환경 변화에 대응하기 위해 적극적 사회정책(active social policy)의 과제를 발굴하고 추진방향을 명확히 해야 함.
- 적극적 사회정책의 추진에서 과제 도출 외에 실행을 위해 중요한 것은 사회정책 추진 거버넌스의 고도화임.
- 사회정책은 그 특성상 여러 부처가 관련된 과업을 수행해야 하며, 이는 적극적 사회정책에서 더욱 두드러지는 양상임.
 - 문재인 정부에서 사회정책에 대한 부처 간 협업은 사회부총리 기능과 사회관계장 관회의를 중심으로 추진해왔으며, 차기 정부의 사회정책에서는 이를 더욱 고도화 하고 의제를 중심으로 부처 간 협력을 도모할 수 있는 기반을 구축해야 할 필요 가 있음.
- 이처럼 2022년의 사회정책 방향은 1년 동안 추진하기 위한 단기적인 과제일 뿐 아니라 장기적 변화에 대응하여 다음 정부가 추진할 사회정책의 방향을 제시할 필요가 있음.
- 단기적으로 볼 때 2022년은 2021년까지 진행된 ‘사회정책 추진계획’의 성과와 한 계를 점검하고 이를 바탕으로 향후의 과제를 수립해야 함.
 - 좀 더 장기적인 관점에서는 우리 사회의 변화의 핵심 영향 요인이 되고 있는 디지털 전환과 그린 전환, 그리고 인구구조 변화를 고려한 사회정책의 발전 과제를 모색할 필요가 있음.
 - 장·단기 과제 추진에서 공통적인 부분은 사회정책 추진을 위한 통합적 거버넌스 의 기반을 갖추는 것으로 이를 위한 법·제도 개선 과제들을 검토할 필요가 있음.
- 단기적 과제와 장기적 과제는 상호 독립적이라기보다는 오히려 밀접히 관련되어 있으며, 따라서 이에 대응하기 위한 정책과제 역시 장·단기 과제가 상호 연관성으로

가지고 제시될 필요가 있음.

- 지난 5년 간 추진된 사회정책의 성과를 어떻게 마무리하는지는 다음 정부가 추진할 사회정책과제의 출발점이 된다는 점에서, 코로나19의 영향은 디지털 전환과 그린 전환과 같은 좀 더 장기적인 메가트렌드를 앞당기고 있다는 점에서 2022년의 장·단기적 사회정책 환경은 밀접하게 상호 연관되고 있음.
- 이는 2022년 사회정책 방향 역시 단기적 과제들을 제시하되 그 배경이 되는 장기적 요인에 대한 고려를 가지고 출발해야 한다는 것을 의미함.

2. 연구목적 및 방향

- 본 연구는 2022년 사회정책을 둘러싼 이와 같은 복합적 환경을 고려하여 2022년 및 그 이후 새 정부에서 고려해야 할 주요 사회정책 과제들을 살펴보고 대안의 방향을 모색하는 것을 목적으로 함.
 - 본 연구의 핵심적인 목적은 과거의 사회정책에 대한 성과평가보다는 2022년 및 그 이후 필요한 사회정책의 방향 수립에 있음.
 - 따라서 본 연구는 ‘포용국가 사회정책’에 대한 성과와 한계를 평가하는 것보다는 새로운 사회정책과제를 사회정책 영역별로 제시하는 것에 초점을 둘 것이며, 포용국가 사회정책에 대해서는 2장에서 간략하게 검토할 것임.
 - 본 연구에서는 특히 후술할 우리 사회에 대한 시대적 도전 양상을 고려할 때 2022년 이후 차기 정부 사회정책의 핵심이 인재양성을 중심으로 한 사람에 대한 투자에 있다는 관점에서 “적극적 사회정책(active social policy)”의 방향 위에서 과제를 도출하고자 하였음.
- 향후의 사회정책 방향 수립에 있어서 본 연구에서는 여러 과제들을 균형 있게 살펴보는 것보다는 변화하는 환경적응을 위해 필수적인 핵심과제들을 도출하는 것에 초점을 두고자 함.
 - 문재인 정부 사회정책 추진계획은 “돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후”의 삶의 영역과 “소득, 건강, 환경·안전, 주거·지역”의 생활 기반을 중심으로 국민 삶의 전 영역에 걸쳐 사회정책 과제를 도출하고 추진과정을 관리하는 방식으로 진행되어 왔음.

- 본 연구의 경우 새 정부 사회정책 과제 전반을 제시하기보다는 이전 정부 사회정책의 성과와 한계라는 기반 위에서 2022년 및 그 이후 사회정책에서 가장 초점을 두어야 할 핵심과제를 제시하는 것을 목적으로 하고 있음.
 - 특히 쌍둥이 전환과 인구구조 변화에 대응하는데 있어서 중요한 것은 인재양성과 인적자본의 축적 및 활용이라는 관점에서 인재에 초점을 둔 적극적 사회정책 영역의 과제들을 중점적으로 다루고자 함.
 - 이는 본 연구가 2022년 사회정책 방향에 관한 연구이지만 2022년의 시기적 특성상 다음 정부 전반을 고려한 사회정책 방향을 포괄해야 하기 때문이기도 하며, ‘실행계획 연구’가 아닌 ‘기초연구’이기 때문이기도 함.
- 이하에서는 본격적으로 본 연구의 구성과 내용에 대해 설명하기 전에 본 연구의 배경이 되는 환경변화의 핵심적인 부분에 대해 살펴보고 이후 본 연구의 구성과 내용에 대해 설명할 것임.

제2절 거시환경 변화와 사회정책

1. 디지털 전환과 사회정책

- 디지털 전환에 관한 관심은 주로 디지털 전환이 인간의 일을 대체함으로써 ‘노동의 종말’을 초래할 것인가에 초점이 맞추어져 왔지만, 최근 관련 연구들은 ‘직업(jobs)’의 대체 보다는 ‘직무(tasks)’의 대체와 그로 인한 일하는 방식, 혹은 일에 필요한 역량(skills)의 변화에 좀 더 많은 관심을 기울이고 있음.
- 디지털 전환에 관한 초기의 논의는 디지털 전환이 상당히 많은 인간 노동을 대체할 것이며, 그 결과 ‘노동의 소멸’ 가능성이 높음을 제시(Frey & Osborne, 2013; Chang & Phu, 2016; World Bank, 2016; Schwab, 2017).
 - 그러나 이후의 연구는 디지털 기술이 대체하는 것은 직업이 아니고 직무라는 점에서 ‘노동의 소멸’보다는 일 하는 방식, 일 하는데 필요한 역량, 그리고 노동시장의 구조 측면에 변화에 좀 더 주목하고 있음(Goos et al., 2014; Autor, 2015; Arnz et

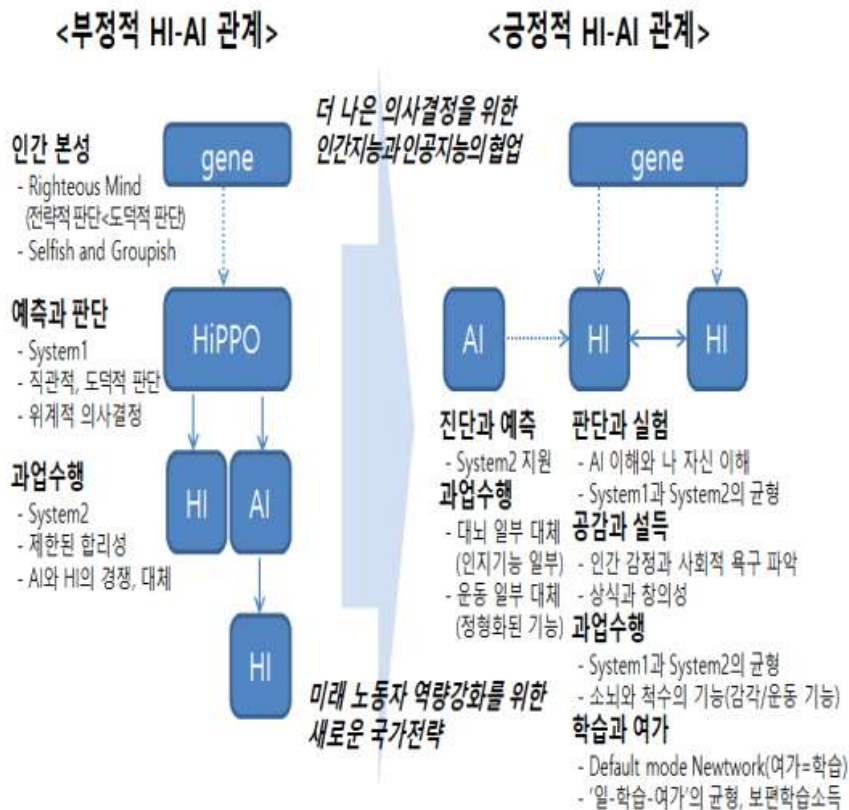
al., 2016; Acemoglu & Restrepo, 2018).

- 직무(tasks)의 변화는 특정 직무의 비중이 높은 일자리를 감소시킴으로써 기술로 인한 일자리 대체의 양상도 보이겠지만 반대로 특정한 일자리를 증가시킬 수도 있으며, 가장 지배적인 경향은 일의 성격과 방식 변화에 있을 것임.
- 디지털 전환이 일자리를 대체할 것이라는 전망에 기초한 사회정책 논의는 ‘보편적 기본소득’과 같은 분배체계의 재구성에 주목했지만, 직무와 역량의 변화에 기초할 경우 훨씬 더 포괄적인 논의가 요구됨.
- 디지털 전환이 인간의 노동을 소멸시킬 경우 노동을 통한 구매력의 획득이라는 자본주의 체계의 근간이 지속가능하지 않게 되기에 보편적 기본소득론이 제시하는 방향처럼 노동과 소득의 연계를 약화시키는 정책을 추구해야 한다는 결론에 이르게 됨.
 - 그러나 기술발전과 인간 노동의 관계가 단순한 대체 관계가 아닌 복합적인 변화의 양상을 포괄한다는 관점에서 보면 디지털 전환에 대응하기 위한 사회정책의 역할은 훨씬 더 포괄적인 것이 되어야 할 필요가 있음.
- 디지털 기술의 발전이 인간의 일을 대체하기보다 변화시킨다고 할 때, 사회정책이 1차적으로 초점을 맞추어야 할 것은 노동자의 숙련형성 및 숙련개발에 있음(반가운 외, 2021).
- 디지털 기술의 발전은 일 하는 방식을 변화시키고 이는 숙련퇴화를 빠르게 함으로써 숙련부족(skill shortage)과 숙련격차(skill gap)를 촉진할 수 있음.
 - 따라서 교육훈련과 관련된 영역의 사회정책이 갖는 중요성이 높아지는데, 기술변화의 시기에 노동인구에 대한 재훈련(re-skilling)과 숙련향상(up-skilling)은 생산주의적 관점에서는 물론이고 평등주의적 관점에서도 핵심 정책이 되기 때문임.
 - 많은 연구들에서 디지털 전환기는 저숙련·저학력·저임금 노동자에게 더 불리하게 작용할 것이라고 전망하고, 이에 대응하기 위해 이들의 숙련개발 및 일자리 전환의 기회를 부여해야 함을 지적하고 있음(OECD, 2017; ILO, 2019; World Bank, 2019 등).
 - 궁극적으로 디지털 전환의 문제는 발전하고 있는 인공지능(AI, Artificial

intelligence)에 대응하여 인간지능(HI, human intelligence)을 어떻게 발전시키고 양자간의 상호보완적 협력을 구성하는지의 문제임.

- AI와 HI의 협력을 위한 사회적 기반을 잘 구축한 사회는 생산성 향상을 사회 구성원 전체가 향유함으로써 성장과 분배의 선순환을 유지할 수 있을 것임.

[그림 1-1] AI 시대 인간지능과 인공지능의 관계



출처: 반가운 외(2021: 119)

- 디지털 전환은 숙련의 변화 측면에서 뿐만 아니라 노동시장의 변화 측면에서도 불평등과 불안정성을 초래할 수 있으며 이와 관련해서도 사회정책적 대응의 필요성이 높아짐.
- 디지털 기술의 영향을 크게 받을 수 있는 반복적(routine) 과업 비중이 높은 일자리는 주로 제조업과 사무직의 중숙련 노동으로 전통적 복지국가의 중심 영역이며,

이 영역의 일자리 감소는 노동시장의 양극화로 이어져 불평등을 증가시킬.

- 뿐만 아니라 디지털 전환이 일자리의 감소와 증가를 함께 초래함으로써 총량으로서의 일자리가 유지되거나 혹은 증가한다고 하더라도 특정한 영역의 일자리 감소와 다른 영역의 증가는 전환이 초래하는 불안정성을 높일 우려가 큼.
- 최근 많은 관심을 모으고 있는 플랫폼 노동 문제는 디지털화에 따른 노동시장 변화의 한 측면으로 기존의 노동법과 사회보장법 밖에서 일하는 새로운 불안정 노동증가의 양상을 잘 보여주는데, ICT 기술의 발전은 이처럼 불안정성이 높고 기존 제도를 통한 보호가 어려운 노동을 증가시킬 것임(남재욱 외, 2020).
- 따라서 사회구성원들의 집합적 위협에 대응함으로써 불안정성을 감소시키고, 재분배를 통해 불평등에 대응하는 사회정책의 역할은 디지털 전환을 배경으로 크게 강조될 수밖에 없음.

○ 문제는 디지털 전환의 시기 사회정책의 역할 증대가 단순히 기존의 프로그램을 강화하는 것으로 해결되지 않는다는 점에 있음.

- 전통적 복지국가의 핵심 프로그램인 사회보험은 노동시장의 불안정성과 이동성 증가로 인해 제 역할을 발휘하지 못하고 있으며, 대안으로 제시되고 있는 보편적 기본소득은 그 실효성에 비해 지나치게 높은 재원을 요구함.
- 보다 근본적으로 디지털 기술 변화로 인해 나타나는 노동시장 변화는 1차 분배 영역에서 불평등과 불안정을 높이는데, 여기에 조세와 이전(tax and transfer)에 기초한 2차 분배 영역의 전통적 복지 정책만으로 대응하는 데는 한계가 큼.
- 결국 디지털 전환은 한 편으로는 사회정책의 역할 증대를 요구하며, 다른 한 편으로는 사회정책의 혁신을 요구하는 압력으로 작용하고 있음.

○ 그러나 디지털 전환이 사회정책 관점에서 부정적인 영향만을 갖는 것은 아님.

- 거시적으로는 디지털 기술의 활용에 따라 생산성이 높아질 경우 이는 사회정책의 지속가능성을 높이는 기반이 된다고 볼 수 있으며,
- 미시적으로는 디지털 기술을 사회정책 영역에서 활용함에 따라 사회정책의 효과성을 더 높일 수 있을 것으로 볼 수 있음.
- 예컨대 최근 많은 주목을 받고 있는 ‘돌봄로봇’의 등장은 돌봄노동자를 대체하기

보다는 보완함으로써 돌봄노동의 부담을 덜고 돌봄을 제공받는 이들의 만족도와 삶의 질을 높일 수 있으며, ICT 기술의 발전은 실시간 소득파악체계를 구축함으로써 시민들의 소득보장 욕구(needs)를 사정(assessment)하고 사회보장제도의 반응성(responsiveness)을 높이는 기반이 될 수 있음.

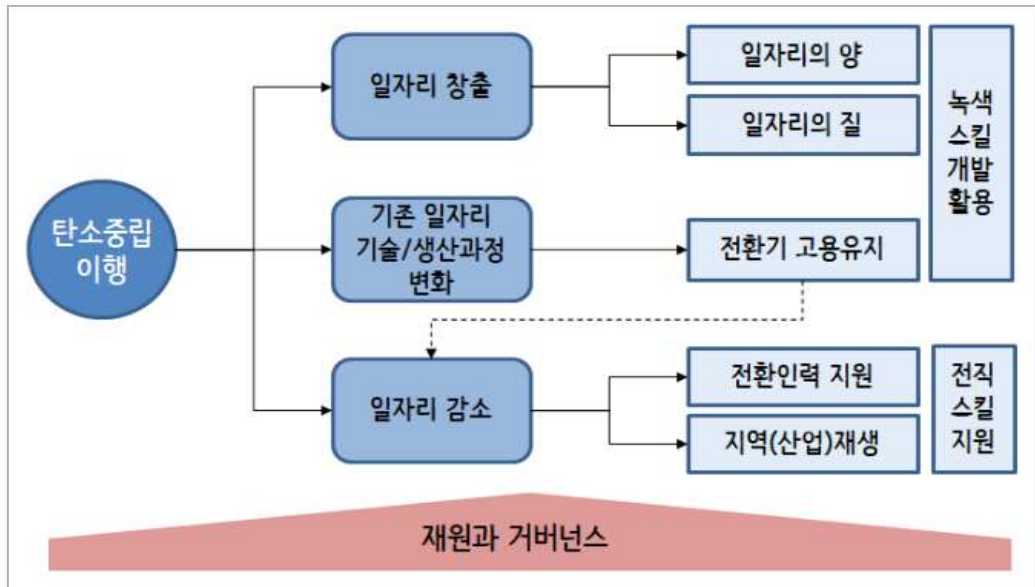
- 디지털 전환의 영향이 어떻게 작용하는지는 결국 [그림 1-1]에 제시된 것과 같은 긍정적 AI-HI 관계를 형성할 수 있는 사회제도적 역량에 달려 있으며, 사회정책이 이 영역에서 핵심적인 기능을 수행해야 할 것임.

2. 녹색전환과 사회정책

- 녹색전환은 최근 디지털 전환과 함께 쌍둥이 전환(twin transition)으로 불리는 변화로 인간의 생산활동이 초래한 기후위기에 대응하고 경제와 사회의 지속가능성을 높이기 위해 필수적으로 요구되는 변화임.
- 기후위기의 원인은 산업혁명 이후 지속된 인간의 생산 활동 증대에 있기에 탄소 중립화를 중심으로 한 기후위기 대응은 생산활동에 영향을 미칠 수밖에 없음.
- 기후위기 대응을 위한 녹색전환 역시 디지털 전환과 마찬가지로 1차적으로는 일자리에 영향을 미치고 일자리의 감소보다는 전환을 촉진할 것으로 보이며, 불평등과 불안정을 초래할 것으로 예측됨(남재욱 외, 2021).
- 녹색 전환 역시 특정한 산업(예를 들어 화석연료산업)과 지역(예를 들어 석탄화력 발전 밀집 지역)의 산업·경제·고용에 심대한 타격을 입힐 수 있으며, 부문 간 일자리 이동을 뒷받침하는 제도가 충분히 갖추어지지 못한 국가에는 매우 큰 충격을 줄 것임.
- 녹색전환이 국가 간 불평등을 심화할 것은 분명하고 국가 내 불평등에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 큼. 녹색전환의 과정에서 생겨나는 일자리의 기회가 고숙련·고학력 노동자들에게서 더 많을 것으로 예측될 뿐 아니라, 다른 산업으로 강제된 이직은 그 자체로 일자리의 질을 낮추는 경향이 있기 때문임.
- 특히 녹색전환의 과정은 지역에 따라 서로 다른 영향을 미칠 것이기 때문에 지역 단위에서 불안정성에 대응할 수 있는 체계가 어느 정도 갖추어져 있는지가 중요

한 사회정책 측면의 과제가 될 것임.

[그림 1-2] 녹색전환과 고용·노동 정책의제



출처: 남재욱 외(2021: 164)

3. 인구구조변화와 사회정책

- 흔히 ‘저출생 고령화’로 요약되는 인구구조 변화는 사회정책 영역에 다양한 측면에서 영향을 미침.
- 우선 재정 측면에서 인구구조변화 특히 고령화는 수입과 지출 양면에서 복지국가의 재정적 기반을 약화시킴.
 - 수입 측면에서 인구구조 변화는 생산인구의 상대적 비중을 낮춤으로써 복지국가의 재정적 기반을 약화시키며, 지출 측면에서는 노후소득보장, 의료비 지출, 돌봄 등의 영역에서 지출부담을 증가시킴.
 - 여기에 저출생의 지속은 장기적으로도 생산인구 감소 문제를 우려하게 만드는 요인이기도 함.

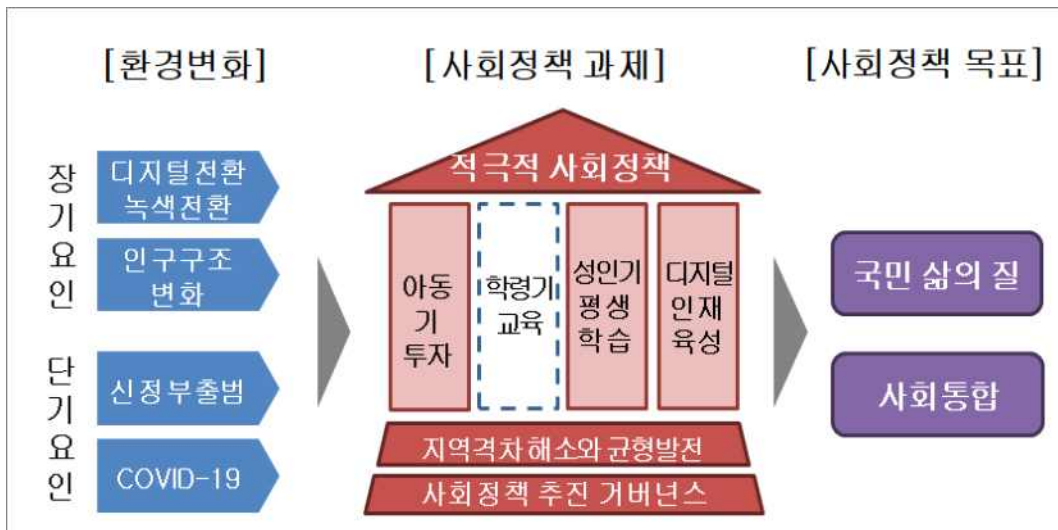
- 저출생 고령화는 과거에는 그 비중이 상대적으로 적었던 돌봄 영역의 중요성을 크게 높이는 요인임.
 - 노인인구의 증가는 노인장기요양을 비롯한 노인돌봄의 중요성을 높이며,
 - 출생아 감소는 양적으로 아동돌봄 욕구를 감소시키는 것으로 볼 수 있지만, 질적으로는 영유아기 생애초반기 교육(Earld Childhood Education)에 대한 관심과 욕구를 오히려 높이고, 보육과 교육의 질 문제를 부각시킴.
- 고령화에 따른 노인인구 비중의 증가는 한 편으로는 생산인구의 확대 측면에서, 다른 한 편으로는 적극적 노화(active aging) 측면에서 노인일자리 및 노인의 활동 문제를 제기하는 요인이기도 함.
 - 우리나라 노인은 서구 노인에 비해 노동시장 참여율이 높은 편이지만, 이는 노후 소득보장의 부실 및 연금제도를 대체하는 수단으로 자리매김하고 있는 노인일자리 정책의 영향이 큼.
 - 그러나 생산인구 부족의 맥락에서 고령 인구의 활용은 고령인력의 생산적 노동을 요구한다는 점에서 종전의 정책으로부터의 전환이 요구되고 있음.
 - 생산적 관점이 아닌 삶의 질 관점에서 보면 고령자의 사회적으로 가치 있는 활동, 평생학습, 다양한 사회참여의 중요성이 크고, 이를 뒷받침하는 사회정책의 발전이 필요
- 인구구조 변화와 함께 발생하는 가족구조 변화 역시 인구구조 변화의 이와 같은 요인들과 상호작용하며 사회정책의 장기적 맥락을 변화시킴.
 - 흔히 ‘남성생계부양자 모델(male breadwinner model)’로 불리는 전형적인 가족 구조의 해체는 가정의 돌봄 기능을 약화시킴으로써 인구구조 변화와 맞물려 사회적 돌봄의 중요성을 높임.
 - 동시에 여성의 노동시장 참여를 지원하는 측면에서도 사회적 돌봄의 중요성이 큼.
- 인구구조의 변화는 사회통합의 중요성을 높이는 요인이 되기도 함.
 - 저성장의 고착화 속에서 이미 성별, 연령에 따른 사회집단 간 갈등이 높아지고 있는 상황에서 생산인구 감소는 이주노동인력의 증가로 이어질 것이며, 이에 대응 역시 사회정책 영역의 새로운 과제가 될 가능성이 큼.

제3절 연구의 구성 및 내용

- 본 연구는 이와 같은 사회 환경 변화에 대응하는 사회정책의 방향을 ‘적극적 사회 정책(active social policy)’으로 정의하고, 적극적 사회정책을 위한 가장 중요한 핵심적 정책과제들을 제시하는 한 편 그 추진을 위한 기반이 되는 요소들을 함께 검토하고자 함.
 - 적극적 사회정책은 2000년대 이후 많은 선진 복지국가들이 추진하고 있는 사회정책 패러다임으로, 전통적 복지국가의 ‘보호’와 신자유주의 국가의 노동력 재상품화(recommodification) 사이에 자리하는 일련의 정책들을 가리킴(Bonoli, 2013).
 - 적극적 사회정책은 인적자본투자와 노동시장 참여 제고를 최우선 과제로 하며, 이를 위해 역량증진과 유인함정(incentive trap) 제거에 초점을 맞춤.
 - 따라서 적극적 사회정책의 방향은 결국 인적자본의 축적과 활용을 중심에 두게 되며, 여기에 디지털 전환과 녹색전환의 맥락을 고려할 필요가 있음.
 - 여기에 사회정책 추진을 위한 현실적 문제로서 거버넌스 구축은 범 부처간 협력이 필요한 인적자본 활용 및 투자 정책의 기반이 됨.
- [그림 1-3]은 본 연구의 주요 내용을 포함하는 분석틀을 제시하고 있음.
 - 앞서 제시한 것처럼 본 연구는 장기적으로는 쌍둥이 전환과 인구구조 변화, 단기적으로는 새정부 출범과 코로나19라는 배경 위에서 사회정책 과제를 모색함.
 - 적극적 사회정책의 방향 위에서 아동기 투자, 학령기 교육, 성인기 평생학습, 디지털 인재양성의 과제를 도출하였으며, 본 연구의 범위상 학령기 교육을 제외한 3개 영역에서 주요 사회정책 이슈들을 검토하고 방향을 제시할 것임.
 - 적극적 사회정책 추진의 기반으로 지역격차 해소와 균형발전, 사회정책 추진 거버넌스 문제를 살펴볼 것임.
 - 본 연구는 이를 통한 사회정책의 궁극적 목표로 국민 삶의 질 제고와 사회통합을 상징하고 있음.
- 이후의 각 장별 내용을 간략히 설명하면 다음과 같음.
 - 제2장에서는 새 정부 사회정책의 출발점이 될 문제인 정부 포용국과 사회정책과

그 정책의 연장선 위에서 추진되고 있는 2022년 사회정책 방향을 개괄적으로 살펴볼 것임.

- 제3장에서는 인구변화 대응 및 장기적 인적자본 축적의 핵심이라고 할 수 있는 아동에 대한 사회적 보호와 투자 측면의 정책과제를 살펴볼 것임.
- 제3장에서는 적극적 사회정책으로서 노동정책, 특히 평생학습과 일터혁신, 그리고 2022년 이후 고용노동 정책으로 주목해야 할 여러 이슈들을 살펴볼 것임.
- 제4장에서는 미래 사회 필요 인재 양성에 다름. 디지털 전환 대응은 디지털 기술과 관련된 테크니컬 스킬과 전통적인 소프트 스킬의 개발이 모두 중요한바, 디지털 인재양성 측면과 아동기 사회적 투자를 모두 다룸.
- 제5장에서는 녹색전환 과정에서 제기될 핵심적 과제이자, 인재양성의 기반으로서의 ‘지역’에 초점을 맞추고 격차 해소와 균형발전 문제를 살펴볼 것임.
- 제6장에서는 이 과제들을 추진하기 위한 거버넌스 구축과 미래 지향적 사회정책 방향에 대해 논의할 것임.



출처: 연구진 직접 작성.

제2장

포용국가 사회정책과 2022년 사회정책 방향

제1절 포용국가 사회정책 추진경과

제2절 2022년 사회정책 방향

제2장 ■ 포용국가 사회정책과 2022년 사회정책 방향

제1절 포용국가 사회정책 추진경과

1. 포용국가 사회정책의 도입배경 및 발전과정

가. 개요

- 2017년 출범 당시 문재인 정부는 '내 삶을 책임지는 국가'라는 국정과제 아래 '모두가 누리는 포용적 복지국가'를 주요 국정전략으로 삼았음.¹⁾
- 이후 문재인 정부는 2018년 9월 6일 사회분야 합동 전략회의인 '포용국가 전략회의'를 통해 '모두를 위한 나라, 다 함께 잘 사는 포용국가'의 비전을 제시했으며, 2019년을 '혁신적 포용국가 원년'으로 선언하였음.²⁾
- 구체적으로 2018년 9월 『문재인정부 '포용국가' 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책』(이하 『비전과 전략』)을 통해 포용국가라는 국가비전을 최초로 밝혔고, 2019년 2월 『문재인 정부 포용국가 사회정책 추진계획』(이하 『추진계획』)을 통해 사회정책의 추진 로드맵을 제시했음(대통령직속정책기획위원회·합동, 2018; 관계부처 합동, 2019).

1) 대한민국 정책프리핑, 정책위키 「혁신적 포용국가」 참조(<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148855401>), 최종접속일: 2022-04-21

2) 대한민국 정책프리핑, 정책위키 「혁신적 포용국가」 참조(<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148855401>), 최종접속일: 2022-04-21

- 추진계획들에서 문재인 정부는 사회정책을 내수촉진, 인적자본 확충, 일자리 창출 등 장기적 성장을 뒷받침하는 핵심 요소로 제시하였음. 또한 ‘혁신적 포용국가’를 사회정책과 경제정책의 유기적 연계를 통해 국민의 삶의 질 개선과 지속가능한 발전을 모색하는 새로운 국가발전전략으로 제시하였음.³⁾
- 남재욱 외(2020)에 따르면 이는 경제정책과 사회정책의 선순환을 통해 경제정책 으로부터의 종속성을 넘어선 사회정책의 중요성을 부각한 것이라고 볼 수 있음.

나. 포용국가 사회정책 비전과 전략(2018. 9)⁴⁾

- 『비전과 전략』은 한국 사회정책의 주요 궤적(1961~2018)과 성과를 살펴보고, 현재의 한국사회가 “지속가능성 위기”에 처해있다고 진단한 후 문재인정부의 새로운 사회정책 패러다임의 방향 사회정책비전(3대 비전과 9대 전략)을 제시하는 형태로 구성되었음.
- 포용국가 사회정책의 역할
 - 기존 사회정책 패러다임의 특징인 ‘최소주의 사회정책’으로 인해 복지, 젠더, 교육, 문화, 환경 등 삶의 질 개선을 위한 사회정책은 뒤쳐져 경제와 사회의 불균형을 심화시켰고 특히 노동시장 및 성별 격차의 해소, 경제수준에 맞는 공공복지 확대가 지체되었음.
 - 예컨대 일부 지표를 제외한 대부분의 관련지표가 OECD 중하위권에 위치하여 삶의 질이 경제수준에 비해 상당히 뒤쳐진 상황이었음.
 - 따라서 문재인 정부는 복지국가를 완성하고 미래의 기술혁명에 대비하여 계층·성·세대간 통합과 사회혁신을 위해 사회정책을 구축하고 활용하고자 했음.
 - 포용국가 사회정책은 ‘포용적 사회정책’과 ‘혁신촉진적 사회정책’의 상호 보완을 통해 성장과 분배 문제를 해결하여 지속가능한 사회를 구현하고자 했으며, 이를 위해서 경제정책과 사회정책의 조화를 강조하였음.

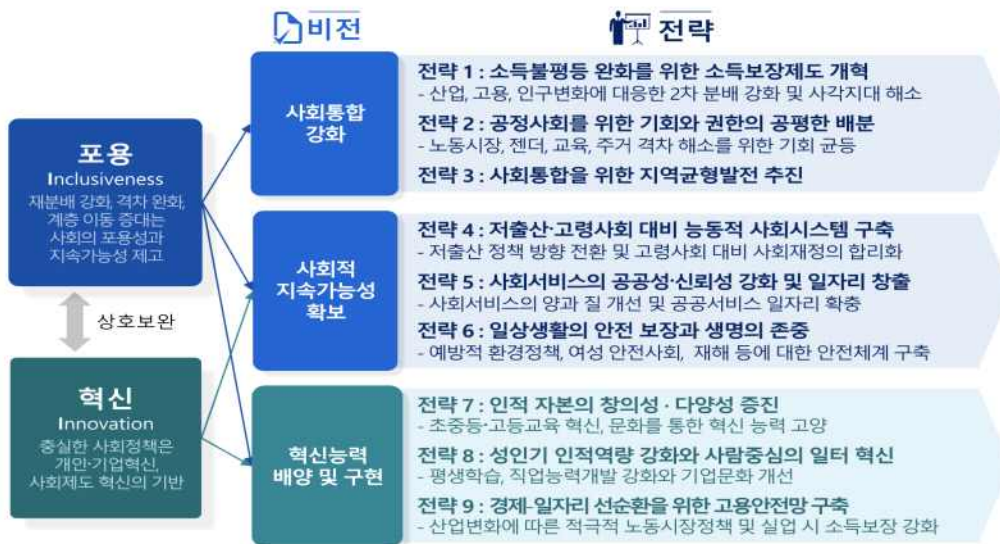
3) 혁신적 포용국가 홈페이지 참조(<http://www.inclusivekorea.go.kr/info1000.jsp>), 최종접속일: 2022-04-21

4) 이 부분의 내용은 별도 인용이 없는 경우 대통령직속정책기획위원회·관계부처 합동(2018)을 참조하였음.

○ 3대 비전과 9대 전략의 제시

- 3대 비전은 ‘사회통합 강화’, ‘사회적 지속가능성 확보’, ‘혁신능력 배양 및 구현’이며, 비전별로 3가지 전략이 도출되어 총 9가지의 전략으로 구성됨.

[그림 2-1] 포용국가 사회정책 비전: 3대비전과 9대 전략



자료: 대통령직속정책기획위원회·관계부처 합동(2018: 12)

○ 『비전과 전략』의 의의와 한계

- 『비전과 전략』은 구체적인 사회정책 비전의 제시를 통해 ‘OECD 수준의 복지지출’이나 ‘복지국가 건설’과 같이 모호한 목표가 아닌 구체적인 전략방향을 제시하였다는 데 그 의의가 있음(남재욱 외, 2020).
- 특히 분배만을 위한 정책이 아닌 성장의 기반이 될 수 있는 사회정책에 대한 인식을 분명하게 드러내었음. 예컨대 포용적 사회정책을 통한 인적자본의 고도화→사회적 신뢰·자본 확충 → 조직의 혁신능력의 과정을 통해 사회전체의 혁신역량은 향상되며, 궁극적으로 혁신성장으로 이어질 수 있음(남재욱 외, 2020).
- 또한 ‘소득보장’, ‘사회적 투자’, 그리고 ‘좋은 일자리’라는 사회정책 의제와 관련한 과제들을 비교적 균형 있게 포함하고 있음(남재욱 외, 2020).

- 다만 『비전과 전략』은 구체적인 정책과제 관리를 위한 틀을 제시하지 못하는 한계를 지니고 있어 구체적인 실행계획이라고 보기 어려움.

다. 포용국가 사회정책 추진계획(2019. 2)⁵⁾

- 2019년 2월 발표된 『추진계획』은 『비전과 전략』에서 제시된 사회정책의 비전과 전략의 구체적 이행방안으로 정책 수요자(국민)의 관점에서 전 생애 기본생활 보장을 목표로 관련 정책을 재구조화하였음.
- 『비전과 전략』은 복합적인 사회정책 과제를 균형 있게 포괄하고 있으나 보다 수요자(국민) 중심으로 설명하는 것이 필요하다고 판단함.
- 따라서 정책 수요자(국민)가 삶의 변화를 느낄 수 있도록 ‘사람’을 중심으로 5개 삶의 영역(돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후)과 4개 생활기반(소득, 환경·안전, 건강, 주거·지역)으로 계획을 재편하여 정책의 실효성을 추구하였음.

[그림 2-2] 3대 비전, 9대 전략의 정책수요자 중심 재편성



자료: 관계부처 합동(2019: 4)

- 『추진계획』의 주요 특성
- 『추진계획』의 국민 ‘삶의 영역’은 개인의 삶의 과정을 「출생-영유아-아동청소년-취업-은퇴」로 연결되는 선형적 경로로 설정해 이에 부합하는 출산, 보육, 교육, 노동, 노인 정책과 같은 과제를 제시하는 단선적 관점에서 벗어나, 삶의 전

5) 이 부분의 내용은 별도 인용이 없는 경우 관계부처 합동(2019)을 참조하였음.

과정에 걸쳐 ‘돌봄’, ‘배움’, ‘일’, ‘쉼’과 같은 활동이 나타난다는 ‘중층적 생애주기 관점’을 반영한 것임(반가운 외, 2019).⁶⁾

- 한편, 『추진계획』은 비전과 전략에서 제시하지 못한 구체적인 정책관리의 틀을 국민 삶의 5가지 영역과 4가지 기반에 걸쳐 주요한 22개 정책목표, 71개 정책과제 82개 성과지표로 제시하여 포용국가 사회정책의 로드맵 형태를 지님.

〈표 2-1〉 사회정책 추진계획의 개요

	정책목표	주요과제	성과지표
돌 봄	영·유아부터 초등학교까지 빈틈없이 안전하게 돌보겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 유치원·보육시설 공공성·투명성 강화 온종일 돌봄체계 구축 아이돌봄서비스 확대 마을 단위 공동육아나눔터 확대 직장어린이집 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 국공립 어린이집·유치원 취원율 온종일 돌봄 수혜학생 수 아이돌보미 이용가구
	장애인이 지역사회에서 어려움 없이 생활할 수 있도록 지원하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 발달장애인 자립생활 지원 및 지역·사회 참여 증진 장애인 직업훈련 인프라 확대 장애등급제 폐지 및 맞춤형 서비스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 최중증 발달장애인 주간활동서비스 확대 장애인 일상생활 지원 대상자 확대 장애인 직업훈련 인프라 확대
	한부모, 미혼모, 다문화가족 등 다양한 가족을 놓치지 않고 보살피겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 저소득층 한부모가족아동 양육비지원 다문화가족지원 강화 다문화 학생 교육 지원 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 한부모가족 아동양육비 수혜인원 다문화가족지원센터 서비스 이용자수 다문화 이해교육
배 움	중도에 공부를 포기하는 일이 없도록 하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 고교무상교육 도입 대학 입학금 폐지 대학 등록금 부담 경감 기초학력 보장 강화 위기청소년 등에 대한 사회안전망 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 고교학비 부담 대학 입학금 1인당 정부재원 장학금 지원액 기초학력 두드림학교 청소년 쉼터 등 복지시설
	4차 산업혁명 시대를 주도할 수 있는 혁신인재를 양성하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 고교학점제 도입 기반 구축 혁신교육지구(마을교육공동체) 현장실무능력중심 직업교육 및 취업연계 강화 BK21 사업 개편 4차 산업혁명 대응 과학기술·ICT 인재 성장 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 고교학점제 확대 직업계고 학과개편 수 혁신성장 선도분야 등 석박사급 인재 4차 산업혁명 대응 과학기술·ICT 인재
	모든 성인이 필요한 역량을 개발할 수 있는 기회를 확대하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 학점은행제, K-MOOC 등 성인평생학습 활성화 포용적 직업훈련을 통한 미래인재 양성 	<ul style="list-style-type: none"> 평생학습참여율 고졸이하 청년 직업훈련 참여율 중소기업 자체훈련 참여비율
일	일과 육아를 남녀가 함께 하여 가족의 시간을 돌려드리고 여성의 경력단절을 예방하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 일가정 양립 지원확대 경력단절여성 대상 취업지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 남성육아휴직 비율 육아휴직 두 번째 사용자 수 육아기 근로시간 단축 이용자 수
	중소기업 근로자, 자영업	· 최저임금 현장 안착	· 30대 여성 고용률 · 저임금 노동자 비율

6) ‘노후’만이 이에서 벗어나는데, 이는 한국사회가 가지고 있는 노인 문제의 심각성을 고려한 것이다. 반가운 외(2019: 144~145)

	정책목표	주요과제	성과지표
	자의 안정적인 생활이 가능하도록 실질소득을 높이기 위한 정책을 확대하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 청년재직자 내일채움공제 확대 · 성과공유기업 확산 · 상생결재 확산 · 자영업자 자생력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> · 청년재직자 내일채움공제 수혜자 · 성과공유기업 · 자영업 밀집 구도심 복합 개발
	차별받지 않고 능력을 마음껏 펼칠 수 있는 일터를 만들기 위해 노력하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 조직문화 개선을 중심으로 한 일터 혁신 · 여성 고위공무원단 및 공공기관 임원 목표제 	<ul style="list-style-type: none"> · 일터혁신 지수 중 작업조직 부분 · 고위공무원단 중 여성 비율 · 공공기관 임원 중 여성 비율
	국민의 안전과 삶의 질을 높이기 위해 좋은 일자리를 늘리겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 경찰·소방공무원 인력 확충 · 찾아가는 보건·복지 서비스 체계 구축 · 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충 · 공공부문 비정규직의 정규직화 	<ul style="list-style-type: none"> · 경찰 현장 출동시간 · 읍·면·동 복지공무원 1인당 복지대상자 · 사회서비스 일자리 수 확대 · 공공부문 비정규직의 정규직화 결정
쉽	과도한 노동시간을 줄이고 문화와 여가가 있는 생활을 찾아드리겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 장시간 근로문화 개선 · 근로자 휴가 지원 · 문화가 있는 일터 사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 연간 노동시간 · 근로자 휴가지원 수혜자 · 문화예술 관람율
	국민 누구나 동네 가까이에서 문화와 여가를 즐길 수 있는 환경을 조성하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 문화기반시설 건립 지원 · 국민체육센터 건립 지원 · 학교체육시설 개방 지원 · 문화격차 해소 	<ul style="list-style-type: none"> · 문화기반시설 개소 수 · 국민체육센터 개소 수 · 통합문화이용권 1인당 지급액 · 스포츠강좌 이용권 수혜자
노 후	탄탄한 준비로 인생 2막을 열 수 있도록 지원하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 신중년 생애경력설계 서비스 확대 · 노인일자리 사업규모 확대 및 급여수준 향상 · 노인 문화·체육 활동 활성화 · 생애전환 문화예술교육 전국 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 생애경력설계서비스 참여자 수 · 노인 직접일자리 수 · 공익활동 수당 · 노인 문화예술교육 및 체육교실 운영
	어르신들의 안정적인 노후를 지원하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 치매 국가책임제 도입 및 내실화 · 노인 지역사회 통합 돌봄 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 치매환자관리율 · 방문건강관리 · 노인 주거서비스 지원
소득	고용안전망에서 배제된 국민들의 안정적인 소득을 보장하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 한국형 실업부조 도입 등 중층적 고용안전망 구축 · 고용보험 가입대상 확대 및 가입 지원 · 실업급여 보장성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국형 실업부조 도입/적용대상 · 고용보험 피보험자 규모 · 실업급여 지급 수준 및 지급기간
	국민 누구나 기본생활이 가능한 사회안전망을 만들어겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 아동수당 지급 대상 확대 · 기초연금, 장애인연금 인상 · 기초생활보장 부양의무자기준 단계적 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> · 아동수당 수혜자 수 · 기초연금 급여액 · 장애인연금 기초급여액 · 기초생활보장 비수급 빈곤층
환경 · 안전	국민 건강을 지키기 위해서 더 쾌적한 환경을 조성하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 미세먼지 감축 대책 추진 · 노후경유차 감축·친환경차 보급 · 화학물질 유해성 평가 및 유해정보 알권리 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 미세먼지 배출량 감축 · 미세먼지 농도(서울기준) · 노후경유차 수 · 친환경차 보급 · 유해성 정보공개 물질 수
	국민이 안심할 수 있도록 안전사고 예방에 최선을 다하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> · 국민생명 지키기 3대 프로젝트 · 국민 안전을 위협하는 위험요소 제거 · 신종감염병 대응 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 교통사고 사망자 수 · 산재 사망자 수 · 자살 사망자 수 · 국민안전 체감도
	여성과 아동에 대한 폭력	· 여성폭력피해자 지원·보호 확대 및 안	· 성폭력 범죄 피해에 대한 안전 체

	정책목표	주요과제	성과지표
	없는 안전한 사회를 구축하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> 전체감도 제고 ·디지털 성범죄 피해자 보호 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 감도 ·여성폭력 피해 경찰 신고율 ·불법촬영물 삭제지원 대기 시간 ·아동학대 발견율
건강	국민 누구나 병원비 걱정 없이 좋은 의료서비스를 이용할 수 있도록 하겠습니다.	<ul style="list-style-type: none"> ·건강보험 보장성 강화 ·지역 간 의료격차 축소 ·의료비 부담 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ·건강보험 보장률 ·비급여 본인부담 ·의료비 과부담 저소득층 ·치료가능한 사망률 시도격차
주거·지역	<p>신혼부부와 서민이 집 걱정 없이 살 수 있는 주거 복지환경이 마련됩니다.</p> <p>사는 곳 어디서나 생활이 편리하도록 다양한 돌봄·교육·건강 등 생활서비스를 지원하겠습니다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·서민이 안심하고 사는 주거환경 조성 ·생애 단계별 맞춤형 공공임대주택 공급 ·도시재생 뉴딜사업 연계 생활서비스 시설 공급 ·만성질환 관리 등 예방적 건강관리체계 구축 ·농촌 취약지역 주거환경 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ·장기공적임대주택 재고율(%) ·신혼부부 주거지원 ·주거급여 수급자 확대 ·도시재생뉴딜 연계 기초생활 인프라 수 ·도시재생 어울림 센터 ·주민건강센터 수 ·농촌 집 고쳐주기 수혜가구

자료: 관계부처 합동(2019)에서 연구진이 요약

○ 특히 성과지표를 통해 정책의 실행여부를 관리하고자 한 것은 ‘국민이 체감하는’ 사회정책을 위해 중요한 부분임.

- 정책지표(policy indicator)는 정책과제의 도출 당시에 그 과제의 성과를 모니터링 하기 위해 제시될 필요가 있다는 점에서, 『추진계획』은 『비전과 전략』에 제시된 사회정책의 방향을 실현하기 위한 로드맵으로써 「정책영역 - 정책목표 - 정책과제 - 성과지표」로 이어지는 추진체계를 마련했다는 의의가 있음.

2. 포용국가 사회정책의 주요성과 및 과제

○ 「포용국가 사회정책 추진계획」의 영역별 주요 성과와 과제는 아래의 표와 같이 정리할 수 있음.

<표 2-2> 「포용국가 사회정책 추진계획」의 영역별 정책목표, 세부성과 및 과제

	정책목표	세부성과	주요과제
돌봄	아동돌봄의 지속적 확대	<ul style="list-style-type: none"> ·국공립 유치원 취원율: 2019년 28.5% → 2021년 31.0% ·공공보육 이용률: 2019년 31.7% → 2021년 34.3% ·온종일 돌봄 이용자: 2019년 290,358 → 2021년 283,818명 ·온종일 마을 돌봄: 2019년 114,116명 → 2021년 140,559명 	<ul style="list-style-type: none"> ·코로나19로 인한 대면 서비스 지원이 제약되는 조건에서 가정보육의 증가, 시설 밀집도 완화 조치로 유치원 취원율과 공공보육 이용률 등에서 당초 목표치 대비 상대
	한부모, 다문화, 장애인 대상	<ul style="list-style-type: none"> ·발달장애인 주간활동 서비스: 2019년 2,503명 → 2021년 6,195명 	

	정책목표	세부성과	주요과제
	서비스 확대	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 일상생활 지원 대상자: 2019년 86,739명 → 2021년 101,261명 한부모 가족 아동양육비 지원 수혜인원: 2019년 135,000명 → 2021년 187,994명 다문화가족 지원센터 운영: 코로나19의 충격으로 2020년 866,044명으로 이용자가 전년도에 비해서 감소하였으나, 전달 플랫폼 다원화와 신규 사업 도입 등을 통해 2021년 1,087,131명으로 2019년 수준 이용자수 회복 	<p>적으로 저조한 성과 달성</p> <ul style="list-style-type: none"> 국공립 시설의 지속적인 확충과 코로나19의 안정화까지 학교 포함 다양한 기관을 활용한 돌봄 서비스 제공 필요, 지자체 예산운용의 어려움에 따른 돌봄 사각지대 발생에 대처하기 위한 지원 확대 필요
배움	고교무상교육의 실현과 대학 입학금 폐지를 통한 교육비 부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> 고교 무상교육 전학년 확대 완료(2021년) 2019년 모든 대학 및 전문대학 입학금 폐지 법령개정 이후, '21년 사립4년제 대학의 71% 감축, 사립전문대 53%, 사이버대 45%가 입학금 감축 기초학력 내실화를 위한 맞춤형 교육서비스 프로그램인 두드림학교를 운영하는 학교는 2019년 4,018개에서 2021년 5,193으로 지속적인 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 평생학습참여율과 고졸 이하 청년 직업훈련 참여율 저조. 중소기업 자체 훈련 참여율 역시 낮은 실적 달성. 코로나19에 따른 사회활동 위축 뿐만 아니라 다양한 교육훈련 프로그램의 부족, 중소기업 등의 교육훈련 투자 위축 등을 해소하기 위한 정책 지원 필요
	미래 혁신기술 분야의 고급인재 양성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 인공지능, 미래자동차 등 향후 인력수요가 예측되는 분야의 교육과정의 개편 확대: '19년 223개 학과에서 2021년 524개 학과로 증가 혁신기술 분야 고급인력에 대한 수요증가에 대응하기 위한 고급인재양성 강화: 석박사급 인력은 '19년 34,141명에서 '21년 78,089명으로 증가. 4차 산업 과학기술·ICT 인력의 경우 '19년 19768에서 '21년 46,911명으로 3년 사이 2배 이상 증가. 	
일	일·가정 양립과 일터에서의 양성평등	<ul style="list-style-type: none"> 남성 육아휴직 증가: 2019년 21.2% → 2021년 26.3% 두 번째 육아휴직자: 2019년 9,796명 → 2021년에는 14,000명 육아기 단축근로 이용자: 2019년 5,660명 → 2021년 16,689명 	<ul style="list-style-type: none"> 코로나19에 따른 돌봄과 사회적 안전망의 중요성이 커졌음에도 불구하고 양질의 사회서비스를 제공하는 일자리 확대 상대적으로 저조. 대면 서비스 중심의 사회서비스 사업 집행의 어려움에 대응하는 비대면서비스의 개발과 사업방식의 개선을 통한 돌봄공백 및 사회안전망의 사각지대 발생을 방지하는 노력 필요
	청년, 비정규직, 저임금근로자 지원	<ul style="list-style-type: none"> 청년 내일채움공제 수혜자: 2019년 73,389명 → 2021년 135,898명 공공부문 비정규직의 정규직 전환: 2019년 193,252명 → 2021년 201,897명 최저임금 미만율: 2019년 4.8%, 2020년 4.4% 저임금근로자 비율: 2019년 17%, 2020년 16% 임금 5분위 배율: 2019년 4.67배, 2020년 4.35배 	
쉽	문화체육 시설 인프라의 확충, 온라인 강좌 및 소외계층에 대한 바우처 지원 및 예산증액을 통한 여가활동 기회 제공	<ul style="list-style-type: none"> 공동도서관 등 문화기반시설: 2019년 2,944개 → 2021년 3,087개 국민체육센터 시설: 2019년 673개 → 2021년 891개 스포츠강좌 이용권 수혜자: 2019년 57,088명 → 2021년 70,363개 	<ul style="list-style-type: none"> 코로나19 상황에서 인프라 및 지원서비스 사업에 비하여 대면 문화행사 참여율이 저조하게 나타남. 보다 다양한 프로그램의 발굴과 지역 여건 및 대상자(기초생활수급자, 저소득 유·청소년, 장애인
	주52시간제 확	<ul style="list-style-type: none"> ('18.3)주52시간제 도입 → ('18.7)300인 이상 기업·공공기 	

	정책목표	세부성과	주요과제
	대에 따른 ‘쉽’ 있는 삶의 조건 마련	<ul style="list-style-type: none"> 관 → (‘20) 50~299인 기업 → (‘21) 50인 미만 중소기업으로 적용 확대 연간 근로시간: 2019년 1,978시간 → 2020년 1,952시간 	<ul style="list-style-type: none"> 등의 사회·경제적 조건에 맞춘 지원정책 마련 필요
노 후	노후의 안정적 생활 보장을 위한 서비스 지원 및 일자리 확대, 주거기반 지원	<ul style="list-style-type: none"> 생애경력설계서비스: 2019년 32,514명 2021년 37,732명 정부지원 노인일자리 수: 2019년 684,119명 → 2021년 836,161명 치매환자관리율: 2019년 56.9% → 2021년 58.3% 	<ul style="list-style-type: none"> 중장년 이상 경력진단 진로설계 서비스와 고령자 대상의 문화·체육활동은 상대적으로 낮은 성과를 보였으나 ‘21년 비대면 프로그램의 제공을 통해서 전년도에 비해 회복추세 고령자의 디지털 매체에 대한 낮은 이해도가 비대면 서비스 접근의 한계로 작용함에 따라서 접근성과 활용성을 높일 수 있는 프로그램의 개발 및 제공 필요
소 득	고용보험 대상자의 확대를 통한 고용안전망의 확대와 ‘국민취업지원제도’ 시행으로 국민의 소득 보장 강화	<ul style="list-style-type: none"> 국민취업지원제도를 2021년 도입하여 422,605명 참여 2020년 예술인, 2021년 특수형태근로종사자에 이어 2022년 이후 플랫폼 종사자 고용보험 가입 예정 10인 미만 소규모 사업장 저임금 근로자에 대한 고용보험 지원사업 	<ul style="list-style-type: none"> 고용불안에 대비하는 사회적 안전망의 지속적인 확대와 보장성의 강화 노력 필요 고용보험 사각지대 대상에 대한 고용보험 적용을 위한 노사 및 이해관계자 등이 참여하는 사회적 대화를 통하여 사각지대 대상자들 (플랫폼 노동자, 자영업자 등)에 대한 고용보험 적용방안 마련 추진 필요 어려운 경제상황에 따른 실업자들의 생계안정 지원을 위한 실업급여 보장성의 실질적인 개선 노력 (구직급여 사용일수와 실제 지급액의 지속적인 증가)
환 경 · 안 전	탄소 및 미세먼지 배출 절감 국민의 일상생활 안전성 제고를 위한 지원 서비스 및 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> 조기폐차 및 배출가스저감장치 부착 지원 등의 노력으로 노후 경유차 수의 감소: 2019년 203만대 → 2021년 131만대 보급목표제, 공공의무구매 등의 보급제도 강화와 보조금 지원 등을 통한 친환경차 보급수의 증가: 2019년 39,000대 → 2021년 257,000대 2019년 3,349 교통사고 사망자 → 2021년 2,891명 디지털 성범죄 피해를 줄이기 위하여 삭제지원시스템 구축(2019) 여성성폭력피해자에 대한 보호 인프라 및 지원 서비스의 확대: 상담소·보호시설 인력배치 및 확충(2021년 108명) 	<ul style="list-style-type: none"> 교통사고, 자살 및 산업재해로 인한 사망자 및 여성 안전 지표의 경우 낮은 개선 효과 소규모 사업장 위주의 산재 위험요인에 대한 지속적인 관리·감독, 코로나19에 따른 스트레스 증가로 가정내 여성폭력의 증가에 대비하는 예

	정책목표	세부성과	주요과제
		임대주택 지원(2021년 354호), 성매매 피해 아동·청소년의 치료와 회복, 자립지원(2021년 17개소 신규 개소)	방과 신속대응 노력 필요
건강	소득수준을 고려한 건강보장성의 실질적 확대와 건강보험의 지속성 유지를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> • 「건강보험 보장성 강화대책」 시행(' 17.8) 이후 3대 비급여의 실질적 해소: 유방·흉부초음파 검사(' 21.4), 심장초음파 검사(' 21.9). • 노인·아동 등 대상자별 의료비 부담 경감: 산정특례 대상 회귀질환 확대(' 21.1). 장애인 보조기기 팔·다리 의지 기준금액 인상 및 사용빈도 높은 의지 소모품 추가(' 21.3), 남임시술 급여기준 확대(' 21.11). • 소득분위별 본인부담상한액 산정(' 21.1)과 정산 및 사후환급 실시: ' 20년 2조137억원 → ' 21년 2조 2,471억원(' 21.8) • 「재난적의료비 지원에 대한 법률」 제정(' 18.7 시행)과 시행령 및 고시개정(' 21.11.1시행)을 통한 소득수준별 지원비율 차등화: (기준) 일괄 50%지원 → (개선) 기초수급자·차상위 80%지원, 중위소득 50%이하 70% 지원, 중위소득 50~100%는 60% 지원, 중위소득100~200%는 50% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속적인 의료 공공성의 확보와 지역 간 의료격차 해소, 소득수준을 고려한 의료비 부담의 형평성 제고 및 의료안전망 강화를 위한 지속적인 노력 필요 • 지역 공공의료 지원을 연계·조정하는 책임의료기관 지속적인 확충(' 21년 50개소 → ' 22년 58개소)
주거·지역	생애 단계별 수요에 대응하는 주거권의 강화와 삶의 질 향상을 위한 생활서비스 인프라의 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 하위소득계층에 대한 주거급여 지원 강화: 2019년 중위소득 44% 이하(4인가구 기준) 203만원 → 2020년 45%이하 213만원 → 2021년 45% 이하 219만원 • 주거급여 수급가구원 중 취약·구직 등으로 부모와 따로 거주하는 20대 미혼자녀에게 주거급여 지급 시행(2021년) • 공공임대주택 연평균 14만호 공급완료: 2018~2021년까지 56.1만호 공급 달성 • 주민건강센터 2019년 75개소에서 2021년 157개소로 증가 • 생활서비스시설(어울림센터)을 도시재생지역에 복합화하여 공급 확대: 2019년 53개소에서 2021년 총 171개로 증가 • 도시재생 뉴딜사업 지역을 중심으로 '기초생활인프라 최저기준' 미달 시설을 집중 공급: 2019년 304개소에서 2021년 973(잠정)으로 확대. 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 취약계층의 주거환경 개선을 위한 집고쳐주기 사업은 공사비 제약으로 수요자의 요구에 부합하지 못하는 어려움 발생

제2절 2022년 사회정책 방향⁷⁾

1. 2022년 사회정책 추진 여건

- 2022년 사회정책은 추진여건은 크게 1) 사회구조 변화에 따른 갈등관리 요구, 2) 사회공정성 요구, 3) 예정된 미래-원하는 신속 대응을 위한 사회정책 긴요, 4) 격차해소를 위한 사회안전망 요구로 나눌 수 있으며 여건별 구체적인 내용은 다음과 같음.
- 사회구조 변화에 따른 보다 높은 수준의 갈등관리
 - “디지털 사회”의 개념이 공고화되고 온라인 사회활동이 주도적 위치로 부상한 “네트워크 사회”가 본격적으로 도래하였음.
 - 네트워크 사회는 사회통합에 유용한 다양한 가치와 인식 등의 정보자원과 디지털 공간 익명성에 따른 도덕성 저하 문제, 디지털 공간 내 집단적 적대행위 등 사회 갈등의 위험이 병존하고 있음.
 - 사회적 가치 구현을 위해 지속성 높은 사회정책 방향을 제시할 수 있는 탄력적인 사회정책 거버넌스가 필요하며, 이를 통해 궁극적으로 사회구성원의 인식·행태·문화의 변화에 기반한 사회정책 혁신을 이룰 수 있음.
- 사회위기 선제대응형 국가역할
 - 코로나19 감염병으로 인해 국민 건강안전망 확충에 대한 공감대가 확대되었고, 동시에 코로나19로 인한 개인별 회복탄력성의 차이가 계층격차로 이어지지 않도록 하는 선제적이며 적극적인 국가의 역할에 대한 요구가 확대되었음.
 - 또한 코로나19로 인한 변화된 사회문화는 기후문제, 재난대응을 포함하는 국가안전관리의 패러다임 변화 전환을 요구하고 있음.

7) 이 절의 내용은 2022년 사회정책방향(안)(관계부처 합동, 2022. 1. 26.)의 일부내용을 요약 정리한 것임.

○ 사회 공정성

- 사회적 합의에 따른 신뢰축적에 대한 가능성과 더불어 이념과 계층 갈등 가능성이 상존하고 있고, 지역공동체 해체위기에 따른 사회적 고립비율이 높은 수준으로 유지되고 있음.

○ 『예정된 미래-원하는 미래』 신속 대응을 위한 사회정책 긴급요

- 25년 초고령사회(65세 이상 20%) 도래가 예상되는 가운데 전국 261개 시군구 중 41.8%인 109개가 '20년에 이미 초고령사회 진입
- 신기술중심 산업구조변화, 고용형태 다변화, 숙련직 채용 선호 등 일자리 시장 급변에 따라 생애주기별 평생교육·직무역량 함양 필요
- 사회 전반 혁신역량 제고를 위해서는 다양한 문화 향수력을 높여 일과 쉼 사이 균형을 도모할 수 있는 문화중산층을 두텁게 양성할 필요

○ 주관적·객관적 격차 해소를 위한 중층 사회안전망 구축 필요

- 교육, 문화, 복지를 포함하는 사회양극화가 고용과 소득의 편차를 고착시키는 악순환적 현상이 나타나고 사회 전체적인 계층이동에 대한 긍정적 인식이 저하되고 있음
- 또한 코로나19로 인해 경제, 건강, 교육, 성역할 등의 사회격차가 커질 것이라는 인식이 보편화되고 있음.
- 이와 같은 상황을 타개하기 위해 사람투자의 대상 확대(영유아~노령층)와 가족 및 개인의 사회·경제적 부담 완화(돌봄·교육·의료 부담 경감)가 필요함.

2. 2022 사회정책 추진 개요

- 품격 높은 사회 구현을 위한 2022 사회정책의 4대 방향은 1) 사회적 위험 선제 대응을 통한 사회 안정성(Social Security) 강화, 2) 차별 배제 공정사회 기반 사회 응집력(Social Cohesion), 3) 생애주기별 인재양성 중심 사회역능성(Social Empowerment) 함양, 4) 과감한 사회투자를 통한 사회포용성(Social Inclusion) 증대로 설정

- 2022 사회정책은 상기한 4대 방향에 따라 1) 더 견고하고 안전한 공정사회와 2) 더 따뜻한 혁신적 포용사회로 나뉘어지며, 이는 각각 모든 국민이 안전한 사회 구축, 함께 살아가는 공정사회 실현, 미래를 대비하는 혁신역량 배양, 지속가능한 포용사회 구현의 내용으로 구성([그림 2-3] 참조)
- 2022 사회정책의 영역별 정책목표와 주요과제와 관련한 세부내용은 <표 2-3>과 같음. 예컨대 모든 국민이 안전한 사회 구축을 위해 감염병 대응을 포함한 건강의료체계 구축을 제시했고, 함께 살아가는 공정사회 실현을 위해 공정한 근로조건 조성을 목표로 제시했음. 또한 미래를 대비하는 혁신역량 배양에는 미래형 혁신인재양성 체제 전환을 제시했고, 지속가능한 포용사회 구현을 위해 아동청소년 보호 지원 및 취약계층 대상 사회적 격차 완화를 목표로 제시했음.

[그림 2-3] 2022 사회정책 추진 개요 및 핵심 메시지



자료: 관계부처 합동(2022. 1. 26: 3)

〈표 2-3〉 「2022 사회정책 추진」의 영역별 정책목표와 주요과제

정책목표	세부목표	주요과제
모든 국민이 안전한 사회 구축	안전한 건강· 의료체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • (감염병 대응) 중앙감염병병원 신축, 감염병 대응 정규인력 보건의료 배치, 감염병 대응 플랫폼 기술 개발, 먹는 치료제 안전 확보 • (의료 공공성 확대) 지방의료원 등 공공의료시설 확충, 의료 취약지 지원 및 재난 적의료비 지원 확대 등 의료 공공성 확대 • (의료제품 안전) 의료기기업체 책임보험 가입 의무화, 취약계층 의약품 정보 접근성 향상, 개인별 마약류 오남용 개선 유도 • (노인 맞춤형 지원) 고독사 예방 정책기반 구축, 치매국가책임제 강화, 예방적 돌봄 및 장기요양 재가 서비스 내실화
	폭력과 범죄 로부터의 안전	<ul style="list-style-type: none"> • (약자에 대한 폭력대응) 아동학대 보호 인프라 확충, 스토킹 피해자 보호, 학교 폭력 제재조치 강화 및 인신매매 방지법 시행기반 구축 • (디지털 범죄 근절) 디지털성범죄물 신속 심의·차단체계 운영, 사이버위협 민·관 정보공유 확대, 디지털 성범죄 신속 대응 체계 확충 • (범죄 예방 체계 개선) 생활안전지도 확충, 지역사회 내 보호관찰 대상 관리시스템 구축, 중독사범 재범방지 프로그램 운영 매뉴얼 개발 추진
	재난 예방 및 일상생활 안전	<ul style="list-style-type: none"> • (재난 예방·대응 체계) 재난 정보시스템 고도화, 자연재해 위험지역 사전정비 강화, 사회재난 피해자 지원항목 대폭 확대 추진 • (일터 및 학교안전) 연구실 사고 피해보상 강화, 중대재해처벌법 안착, 교육시설 안전인증 확대 및 현장실습 안전기준 강화 • (먹거리 안전) 밀키트, 새벽배송 등 신속요 반영, 음식점 위생 컨설팅 확대, 스마트급식관리 시스템 도입, 식품 의약품 통합 위해성평가 실시 • (교통안전 강화) 보행자 통행우선권, 보행자 도로횡단권 등 보행자 우선권 정착, 사업용 차량 특별안전점검 대상 확대
	안전하고 쾌적한 생활환경	<ul style="list-style-type: none"> • (쾌적한 생활환경 조성) 실내공기질 통합지수 마련, 생활화학제품(39종) 전성분 공개, 환경취약지역 개선, 폐기물 공공책임 강화 • (미세먼지 개선 안착) 다배출 업종, 중소사업장 방지시설 설치, 가정용 친환경보일러 보급('21.23만대→'22.61만대), 한·중 간 국제공조 추진 • (안전한 물관리) 국가 상수도 스마트화, 취약계층 옥내급수관 개량 교체('22. 8,214세대) 지원, 급수취약지역 대상 안전한 물 공급 확대 추진
함께 살아가는 공정 사회 실현	공정한 근로여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> • (공정채용 강화) 공공부문 비정규직 채용 사전심사제 등 정규직 고용관행 정착, 직무능력 기반 채용모델 개발 및 민간 도입 확산 컨설팅 실시 • (다양한 근로자 보호) 플랫폼 일터개선 지원금 신설, 플랫폼종사자보호법 제·개정, 가사근로자 고용안정 및 근로조건 향상 도모 • (일가정 양립 등 지원) 3+3 육아휴직제 도입, 여성 경력 단절 예방을 위한 원스톱 고용유지서비스 및 다부처 협업 취업지원서비스 강화
	공직 청렴 및 공공서비스 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • (반부패·공정성 향상) 이해충돌방지법 안정적 시행, 청탁금지법 실효성 제고, 공직자 행위기준 정비 및 관련 실태점검 강화 • (청렴문화 확산) 고위공직자 대면 청렴교육 의무화, 종합청렴도 평가 도입, 양성평등 조직문화 조성 지원 확대('21. 광역 → '22. 기초) • (공공서비스 혁신) “보조급24” 및 생애주기 원스톱 서비스 항목 확대, 국민신문고 대상기관 확대(공공기관, 사립대학 등), 빅데이터 활용 정책개선
	공정한 문화 체육 생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> • (법·제도 정비) 문화산업 관련 공정유통법 제정, 예술인권리보장법 안착 및 창작자 권익보호를 위한 추가보상청구권 도입 추진 • (공정 생태계 조성) OTT플랫폼·제작사 간 계약 지침 마련 및 표준계약서 제·개정*, 불공정행위 신고·상담 교육 통합정보시스템 구축('22.9월~) • (체육계 인권 보장) 스포츠윤리센터 내 전담인력보강, 사무소 확대 등 지원역량 강화, 체육인 원스톱복지지원시스템 구축('22. ISP 실시) 추진

정책목표	세부목표	주요과제
	공정문화 조성 기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> • (공익신고자 보호) 사회적 이슈 사안인 경우 선제적 신고자 지위 인정·공표, 보호 근거 마련 및 비실명대리신고 확대 관련 법 개정 • (인식 제고) 성별임금·임원현황 발표를 통한 성별격차 인식 제고, 기업·공공기관 다양성 평가 등을 통한 조직 내 문화다양성 수용 유도 • (공정사회 기반) 모든 국민의 사회적 기본권 보장을 위한 “(가칭)사회정책기본법” 제정 및 민간 내 사회기여 활동 촉진을 위한 제도 기반 마련
미래를 대비하는 혁신역량 배양	미래형 혁신인재양성 체제 전환	<ul style="list-style-type: none"> • (범부처 협업) 부처별 인재양성정책관 지정, 실무협의체 운영 등 부처협업체제 내 실화* 및 신기술 분야 인력양성 협업예산 확대 • (핵심 인재 집중양성) 인공지능·빅3·메타버스 등 미래 신산업 분야 고급인재 및 디지털·신기술 분야 실무인재 양성 체계 강화 <ul style="list-style-type: none"> ◦ (규제 완화) 다양하고 탄력적인 학사운영 지원을 위해 시설요건, 학사제도, 원격교육 등 대학 교육과정 운영 규제 완화 추진
	생애주기별 역량개발 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (인프라 확충) 온국민평생배움터, HRD-Net, 직무능력은행제 등 평생교육 시스템 구축 및 국민내일배움카드, 평생교육바우처 등 공적 지원 확대 • (직무전환훈련 강화) 지역인적자원개발위원회 중심* 현장기반 훈련 지원, 산업전환 공동훈련센터 지정 및 노동전환 분석센터 신설 • (평생교육 접근성 강화) K-MOOC 플랫폼 고도화 및 대학 부설 평생교육원을 기초 지자체 내에서 설치 가능하도록 규제 완화
	문화 콘텐츠 글로벌 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • (K-콘텐츠 확산) 플랫폼, 간접광고 등 한류를 활용한 마케팅 지원(40개사) 및 현지 맞춤형 K-콘텐츠 제작·확산으로 문화·경제 교류 강화 • (콘텐츠 기업 지원) 드라마펀드 신설, 모험투자펀드 확대 등 금융지원 및 지역거점형 기업육성센터 구축 등 콘텐츠 산업 기반 확충 • (창의적 인재양성) 게임, OTT 등 콘텐츠 분야별 인재양성 및 수출콘텐츠(영화·웹툰) 번역인력 확대와 수출 전문인력 양성(20억원, 200명)
	데이터기반 사회혁신 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (데이터 활용 지원) 공적마스크 채고현황 등 공공데이터 발굴·개방 및 국가지식정보를 활용할 수 있는 디지털집현전 구축 • (데이터기반 강화) AI학습용 데이터 구축·개방 및 빅데이터 플랫폼·센터 확충, 데이터 기본법 시행(‘22.4월) 등 인프라 확충 • (데이터 보호) 데이터 보호기술 개발 → 국가통계시스템 등 적용, 데이터 전문인력 양성 및 보호 기술 적용 가이드라인 등 마련 • (데이터·통계 관리) 중앙부처, 공공기관 등 공공데이터 연계를 위한 K-통계시스템 구축, 아동·청소년 안전통계 정비 및 사회통합지표 개발
지속 가능한 포용사회 구현	아동·청소년 보호 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (영유아 지원) 이동수당 지급 연령 확대(만 7세 → 만 8세), 영아수당·첫만남이용권 도입, 국공립 어린이집 및 다함께 돌봄 센터 확충 등 돌봄 공공성 강화 • (위기청소년 지원) 학업중단 예방 강화, 쉼터 입·퇴소 청소년 자립 지원, 청소년부모 지원 및 위기청소년 통합지원 정보시스템 구축 • (청소년 보호) 유해매체·약물·업소 등으로부터 청소년 보호를 위한 점검·대응체계 강화 및 정서·행동문제 청소년 치유 지원 등 확대
	취약계층 대상 사회적 격차 완화	<ul style="list-style-type: none"> • (삶의 최저선 보장) 생계급여 지원 확대, 취약계층 교육비 부담 완화, 국민연금 가입기준 개선을 통한 노후소득 보장 강화 등 추진 • (취약집단 포용) 1인가구 생애주기별 고독·고립 방지 지원, 한부모 가족 및 자립준비청년 자립 역량 강화, 다문화 학생 교육·심리상담 지원 등 추진 • (장애인의 일상적 삶 보장) 장애인 신규 고용장려금 신설, 중증 장애인청년 생계급여 지급 기준 완화, 고등교육 접근성 확대 등 생활 지원 강화
	청년 자립지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> • (취업 기회 확대) 기업 대상 청년 일자리 도약장려금 및 청년고용 지원프로그램 지원, 고졸자 및 군 장병 맞춤형 취업 지원 등 추진 • (정신건강 지원) 청년 마음건강 바우처 신설, 청년 정신건강 조기중재센터 설치·운영, 통합정신건강증진사업 전국 확대(‘21. 12개 시도 → ‘22. 전국) 실시 • (자산형성·부채 경감 지원) 햇살론 유스 공급규모 1천억원 확대, 학자금 대출 포

정책목표	세부목표	주요과제
		합 청년 채무 대상 신용회복위원회 통합·조정 지원
	포용적 성장을 위한 지역균형 발전	<ul style="list-style-type: none"> • (지역 사회 인프라 강화) 고등직업교육 거점지구 운영, 도심융합특구 조성, 쇠퇴한 구도심 대상 도시재생혁신지구 사업(2곳, '22.12) 추진 • (지역 교육·문화·예술 여건 조성) 지역혁신플랫폼 확대('21.4개→'22.6개), 지역 맞춤형 고등교육 규제특례* 적용, 문화 복합공간 아트컬처랩 조성 • (중앙-지방 간 연계 강화) 초광역 협력 단계·수준별 맞춤 지원, 인구감소지역 집중 지원 및 지역 수요 맞춤형 연구개발 특구 운영 등 추진

자료: 관계부처 합동(2022. 1. 26)에서 일부내용을 재정리

제3장

고용노동 정책의 미래 방향

제1절 논의 배경

제2절 2022년 역량강화 정책의 방향

제3절 2022년 이후 주목 해야 할 또 다른
고용노동 정책의 방향

제4절 소결

제3장 | 고용노동 정책의 미래 방향⁸⁾

제1절 논의 배경

1. 적극적 사회정책으로서 노동정책: 역량의 수요와 공급을 함께 강화

- 본 장에서는 적극적 사회정책으로서 노동정책, 특히 평생학습과 일터혁신, 그리고 2022년 이후 노동정책으로 주목해야 할 여러 이슈들을 살펴볼 것임.
- 우선 쌍둥이 전환과 인구변화 대응에서 핵심이 되는 영역이자, 최근 코로나19의 영향에서 변화를 겪고 있는 ‘일터’와 ‘노동인구’를 중심으로 “적극적 사회정책(active social policy)”으로서 노동정책을 살펴볼 것임.
- 본 장에서는 우리 사회에 대한 시대적 도전의 양상을 고려할 때 2022년 이후 차기 정부 사회정책의 핵심이 인재육성과 사람에 대한 투자에 있다는 관점에서 사회투자 정책에 주목하고 이를 노동정책의 차원에서 살펴봄.
- 관련한 정책의 핵심 목표는 성인역량 강화이며 이는 스킬의 공급과 함께 수요를 늘이는 정책적 접근이 중요함을 강조할 것임.
- 다음 장에서는 교육훈련 정책의 관점에서 미래 인재양성을 다루지만, 본 장에서는 노동정책의 관점에서 성인역량 강화 이슈를 다룸.
- 성인역량 강화는 한국적 맥락을 고려할 때, 스킬공급 정책만으로 불충분하며 스킬수요 정책이 함께 해야 소기의 성과를 거둘 수 있음.
- 따라서 본 장에서는 노동시장에서 스킬의 공급(개발)과 수요(활용)를 모두 정책적

8) 제4장은 박관성 박사수료(한양대 경영학과)의 원고, 한국노동연구원의 길현중 박사의 원고 및 자문을 바탕으로 본 과제 연구진인 반가운 박사가 작성하였음.

으로 촉진해야 한다는 관점을 가지므로 노동정책 이슈에서 역량 문제를 다룸. 이것이 곧 사회정책에서 적극적 사회정책이자 한국적 맥락을 고려한 사회투자 정책의 핵심이라고 볼 수 있음.

- 요컨대 본 장에서는 노동정책의 관점에서 전국민의 인적 역량의 강화를 위해 역량의 공급뿐만 아니라 수요를 함께 고려해야 함을 강조함.
- 따라서 본 장의 역량 강화 정책이 사회정책 중 고용노동 정책의 범주에서 다루어 지는 것임.
- 다음 장에서는 교육훈련 정책의 관점, 즉 역량의 공급 관점에 보다 집중하여 미래 역량 혹은 미래 인재의 이슈를 다룸.
- 한편, 본 장은 역량의 수요와 공급 이슈 외에도 주목해야 할 또 다른 고용노동 정책 역시 함께 다룸.

2. 2022년 신정부 출범을 맞아 주목 해야 할 또 다른 고용노동 정책의 이슈들⁹⁾

- 본 장에서는 역량관련 이슈 외에도 2022년 고용노동 정책의 전개방향을 제언하고자 함.
- 2022년은 새로운 대통령이 취임하는 시기로, 다른 해와는 달리 정책의 연속성 보다는 새로운 틀 거리를 마련하는 것이 중요하기에, 본 장에서는 전체 고용노동 정책의 방향을 큰 틀에서 제시하는 데에 중점을 두고자 함.
- 다만, 고용노동 정책은 정책 이해관계 당사자 간 다양한 의견이 공존하는 영역이기 에 본 글의 방향은 여러 다양한 의견 중 하나의 의견으로 이해하는 것이 바람직함.
- 먼저, 본 글의 범위와 관련해 고용노동 정책은 일하는 사람의 안녕, 기업의 유지·발전, 사회의 발전을 위해 일하는 사람을 대상으로 하는 일과 관련된 정책, 기업을 대상으로 하는 일하는 사람 관련된 정책을 의미
- 보다 구체적으로는, 근로자와 기업 간의 관계에서 발생할 수 있는 다양한 논점에 대한 정책적 개입이나 원칙설정, 근로가 가능한 국민이나 기업이 고용 전 과정에

9) 본 항은

의 원고 및 자문을 바탕으로 작성하였음.

서 경험할 수 있는 다양한 어려움을 개선하기 위한 정책적 개입, 그리고 근로가 가능한 국민들이 실업의 어려움, 건강의 어려움에서 회복할 수 있도록 지원을 제공하는 정책적 개입을 모두 포괄함.

- 일반적으로 보면, 고용노동 정책은 노사 관계와 관련된 일련의 정책과 실업·건강 회복을 포함한 고용 관련 정책으로 크게 구분해 볼 수 있음(예: 금현섭 외, 2017).

○ 고용노동 정책의 특징 중 하나는 전통적으로 정책이해관계자(policy stakeholder)의 정책적 견해나 방향성이 극명하게 나뉘는 경우가 많다는 점일 것임.

- 특히 노사관계와 관련된 일련의 정책의 경우 모든 국민이 수차례 경험한 바와 같이 근로자와 기업 간의 근본적인 갈등구조 하에서 정책적 견해가 극명하게 나뉘는 경우를 빈번하게 경험해 왔음.
- 고용과 관련한 정책의 경우 비록 모든 국민이 자기가 원하는 곳에서 일할 수 있도록 지원하고, 기업 입장에서 필요한 인재를 구할 수 있도록 지원하자는 근본 방향에는 이견이 없을 수 있으나 이의 방향과 관련해서 다른 여러 사회정책과 마찬가지로 고용의 주체(공공주도 대 민간주도), 혹은 국가의 역할수준 등과 관련해 극명한 대립적 주장들이 상존함.

○ 이러한 극명한 입장차 속에서도 고용노동 정책이 해방이후 점진적으로 혹은 더디지만 발전적으로 나아가고 있다는 점에 대해서는 부인하기 어려울 것임.

- 노사 관계와 관련한 여러 정책의 경우 비록 기대치에 비해 실망스러운 흐름들이 지속되어 왔다는 견해들이 상당하긴 하지만(예: 문무기, 2014; 조경배, 2018), 87년 소위 민주화 대투쟁 이전 노동조합에 굴레처럼 덧씌워져 있던 반사회적 혹은 반국가적 단체로서의 편향적 인식은 이전에 비해 상당히 개선되었으며, 정책 의제화 과정에 있어 철저하게 무시 혹은 배제되었던 이전에 비해 노동조합 혹은 근로자들의 주장이 상당한 영향력을 지니고 있음은 분명해 보임(이와 관련해 문재인 정부의 노동정책과 관련해서는 이병훈, 2021을 참고할 것).
- 더불어, 근로시간, 유연화, 임금체계, 근로자 안전 등 노동 정책과 연관된 다양한 논점에 대해 그간 논의가 수차례 반복적으로 상당 기간 이루어져 왔으며, 이와 관련한 논점에 대해서는 정책이해당사자들은 이견은 있으나 대체로 찬반의 논점에 대해 인지하고 있는 상황에 도달해 있기에, 정책이해관계자들이나 국민들의

정책의제 인식수준에 있어서도 상당수준의 점진적 개선이 이루어져 있는 상황이라 판단됨(관련한 논의에 대한 여러 자료들은 경제사회노동위원회 홈페이지는 참고할 것. www.eslc.go.kr).

- 다음으로 소소한 직업안정, 직업보호 등으로 시작된 고용 정책의 경우에도 직접 일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 등으로 체계화되어, 2022년 18조 8천억원이 넘는 재정이 투입되는 정책으로 체계화되고 확대 발전했음(예산은 적극적노동시장정책 예산임. 김성중·성제환, 2005; 고용노동부, 2022a).
- 마지막으로 실업의 위협으로부터 보호하는 실업안전망 혹은 더 넓은 의미의 고용안전망의 경우에도 요구호자의 자주근로사업과 같이 임시적으로 시작되던 것이 산업재해보상보험, 고용보험, 국민기초생활보장제도(특히, 제도 내 자활사업), 그리고 최근 시행된 한국형실업부조인 국민취업지원제도 등의 도입으로 상당한 체계화를 이루게 되었음(김성중·성제환, 2005; www.kua.go.kr).

제2절 2022년 역량강화 정책의 방향¹⁰⁾

1. 역량의 공급(개발)과 수요(활용)를 함께 강화

- 현재 한국의 직업능력개발 정책은 숙련의 공급에 초점을 두고 있으며, 개별화되지(customized) 못하고 공급자(교육훈련기관) 중심으로 훈련과정을 제공하고 있음.
- 교육훈련 과정의 공급 역시 사업주의 이해를 중심에 두고, 사업주가 단기적으로 원하는 특정 과업(task) 수행을 위한 특정 직무능력의 개발에 초점을 두는 CBT(Competency Based Training) 방식임.
- 미스매치 논의 자체가 교육훈련 체제에서 사업주의 우위를 암묵적으로 지지하는 것이지만, 미스매치 해소가 유일한 개혁의 방향인 양 많은 정책 입안자와 연구자들이 주장하지만 이는 근본적 해결책이 되지 못함.

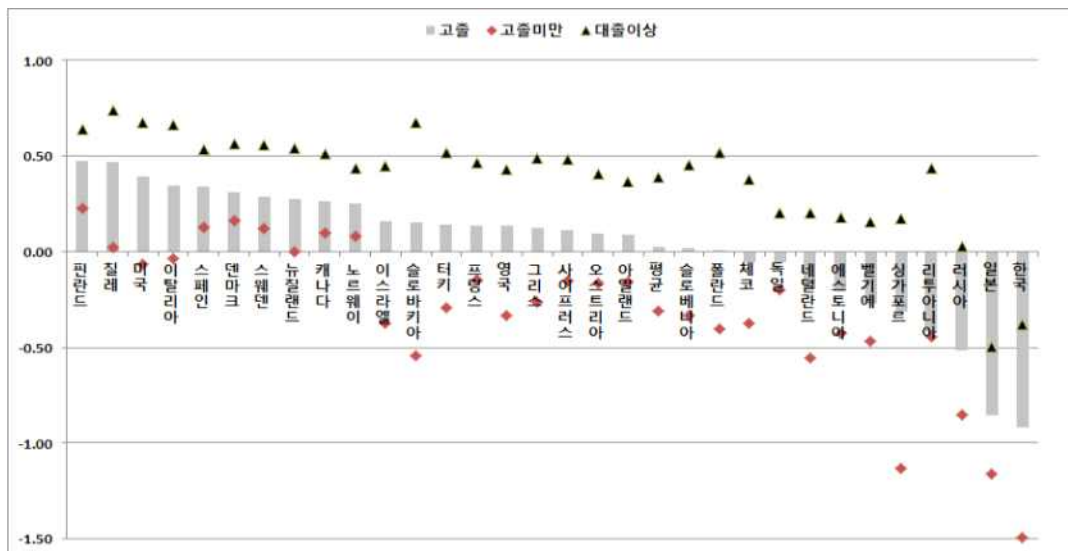
10) 본 절은 이 반가운 외(2021)의 제4장 제3절을 본 연구의 목적에 맞게 재구성하고 일부 내용을 추가하였음.

- 교육훈련의 목표는 사업주와 노동자의 입장이 다를 수 있음.
 - 사업주는 해당 직무의 과업을 잘 수행해내는 것이지만, 노동자의 입장은 일터에서 더 많은 자율과 재량을 누리며, 내 인생 전체에서 역량이 강화되고 그 결과 더 나은 일자리로 이동하며, 삶 전체의 고용가능성과 삶의 질을 올리는 것임.
 - 현재의 직업능력개발은 기본적으로 CBT가 주를 이루며, 이는 직업을 여러 과업으로 쪼개어 특정 과업에서의 사업주가 원하는 목표 달성 여부를 교육훈련의 성과로 봄.
 - 하지만 국가가 지원하는 숙련공급은 사업주의 이해만을 반영해서는 안 되며, 국민 일반의 이해를 반영하는 보편적 방식이어야 함.
 - 시민과 노동자 개개인의 이해에 초점을 두어 이들의 전 생애를 관통하는 총체적 역량 개발에 초점을 맞추어야 하는 것임.
 - 사업주의 이해와 관련한 미스매치 정보는 노동자에게 충실히 제공하되, 관련한 교육훈련을 받을지에 대한 선택은 개인이 하게 하는 것임.
 - 이를 위해서는 교육훈련의 대상이 직업을 쪼갠 특정 과업이 아니라 여러 과업을 묶은 직업이어야 하고, 더 나아가 복수의 직업을 묶은 포괄 직업(broad occupation)이어야 함. 이때 직업의 묶음은 직업 상승이 전제되어야 함.
 - 고용 서비스를 통한 상담 역시 노동자의 전 생애 진로와 인간적 발전의 관점에서 이루어져야 함.
- 이는 기존의 미스매치 해소를 목적으로 하는 특정 직무능력 개발 중심에서 인간 발전(Human development)을 교육훈련의 목표로 하는 총체적 역량 중심으로 직업 능력개발 혹은 성인학습 시스템을 전환하는 것을 의미함.
 - 이때 과업과 관련된 현장 지식 교육을 반드시 기능적 훈련과 함께 실시하여 여러 과업들의 연결을 분명히 파악하고 그 속에서 자신이 하는 노동과정의 전체 맥락을 이해할 수 있게 해야 함.
 - 그래야만 외부기관에서 배운 명시지와 일터에서의 암묵지가 융합되는 과정을 통해 기술적 숙련이 심화됨.
 - 이 과정에서 미래 역량으로 강조되는 스스로 학습하는 능력, 문제해결 능력, 의사소통 능력, 창의력 등 소프트 스킬도 길러짐. 무엇보다 일터에서 자율과 재량을 가지고 의사결정 할 수 있는 역량도 함께 생김.

- [그림 3-1]에서 확인되듯이 한국 노동자는 스스로 학습 전략을 세우고 동기부여가 되어 학습을 자발적으로 수행해나가는 메타인지 수준이 매우 낮음.
- 또한 [그림 3-2]에서처럼 일터에서 스스로 생각하고 판단하여 문제해결을 하는 활동 수준 역시 매우 낮음. 이는 학력수준과 무관
 - 요컨대 한국의 노동자는 자율과 재량을 가지고 업무를 처리할 수 있는 역량이 부족함. 또, 이를 뒷받침하는 조직문화가 일터에 구축되어 있지 않음.
 - 역량이 없는 권한위임, 즉 자율과 재량은 불가능하며 마찬가지로 스스로 문제해결을 할 기회를 주지 않는 일터환경에서는 스스로 학습하여 역량을 축적하고자 하는 동기부여 역시 생기지 않음.
 - 이는 자율과 재량이 부족한 일터와 이를 수행할 만한 역량이 부족한 노동자가 서로 영향을 미치며 나선형으로 저스킬 균형에 빠지는 상황을 설명함.

[그림 3-1] 한국 노동자의 ‘메타인지’ 국제비교

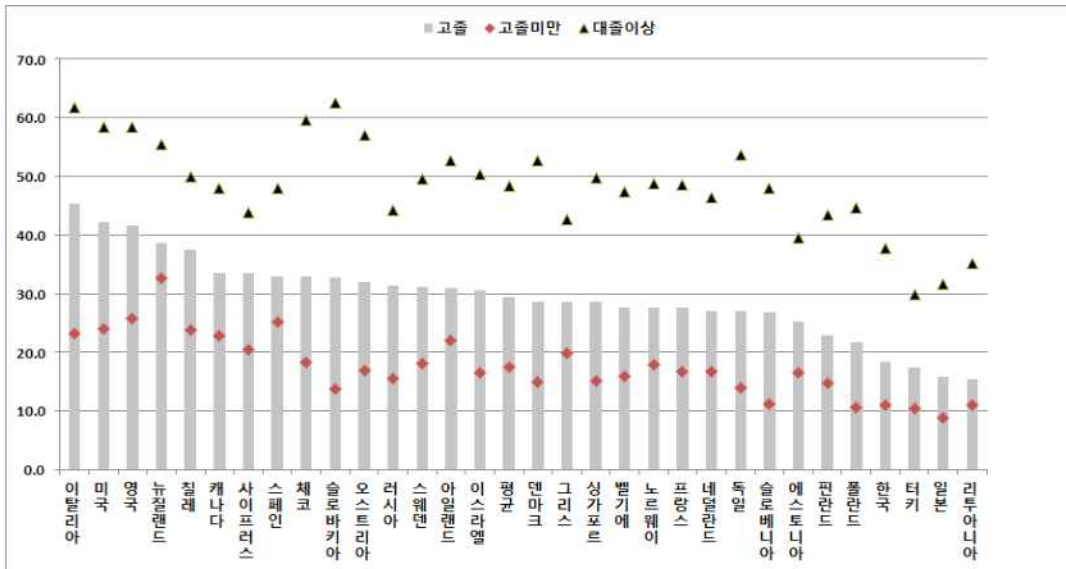
(단위: 표준화점수)



자료: 반가운 외(2019b: 86)의 <표 3-3>을 그림으로 재구성

[그림 3-2] 한국 노동자의 ‘일터에서 문제해결 활동’ 국제비교

(단위: %)



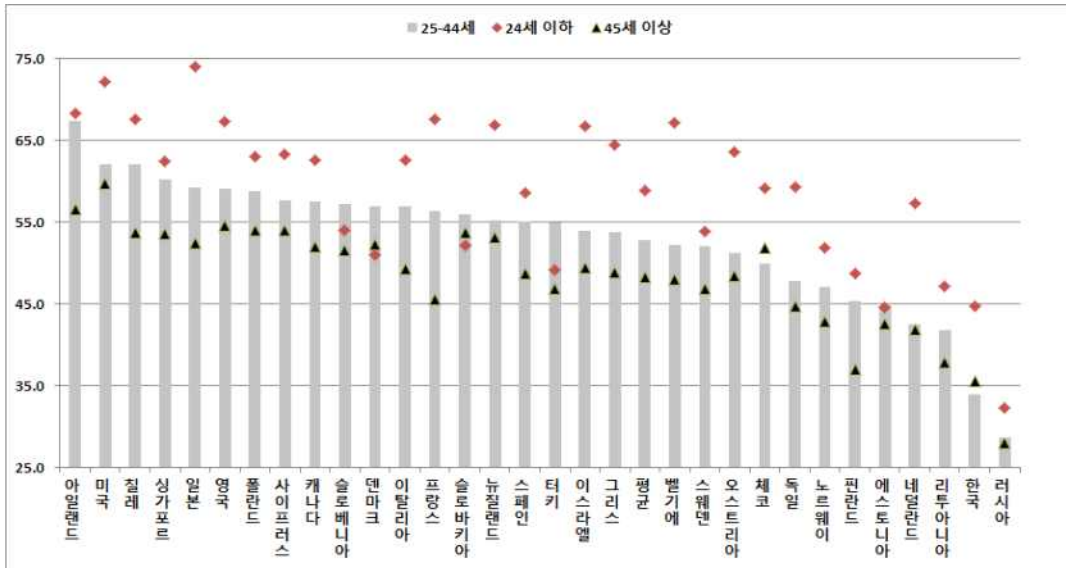
자료: 반가운 외(2019b: 134)의 <표 3-15>를 그림으로 재구성

○ 한 가지 더 강조하고 싶은 것은 한국의 경우 [그림 -3]과 같이 일터에서 협력하는 정도 역시 매우 낮다는 것임.

- 디지털 전환 시대에는 기술변화로 인해 발생하는 새로운 노동시장 요구에 하나의 직무(job)로 대응하는 전통적 방식에서 벗어나 여러 사람의 과업(task)을 결합하여 대응하는 방식이 보편화되고, 이는 일터에서 협력이 무엇보다 중요해짐을 의미함.
- 개개인이 가진 과업별 역량 수준을 향상시키는 노력과 함께, 나의 과업 역량과 타인의 과업 역량을 결합하여 문제를 해결해내야 함.
- 예컨대 나의 과업 1, 3, 5와 타인의 과업 2, 4를 결합하여 하나의 직무를 처리하는 방식이 보편화되어야 하는 것임.
- 이러한 변화로 인해 개인 역량 그 자체뿐만 아니라 타인과 나의 역량을 섞어서 문제를 해결하는 협력과 사회적 역량이 중요해짐.

[그림 3-3] 연령별 ‘협업능력’ 국제비교

(단위: %)



반가운 외(2019b: 150)의 <표 3-19>를 그림으로 재구성

- 이 과정에서 인간 간 협력뿐만 아니라 인간과 기계 간 협력이 중요해지고, 대면뿐만 아니라 비대면에서의 협력과 의사소통 능력 역시 매우 중요해질 것임.
- 이는 비대면 업무처리가 일상화되는 포스트 코로나 시대에 더욱 가속화될 것으로 예측되는바, 한국 성인 노동자의 일터에서 협력수준이 매우 취약하다는 국제비교 결과는 향후 일터혁신 정책의 방향으로 이 부분을 보다 강조할 필요가 있음.
- 반가운 외(2020)의 연구에 따르면 지나치게 경쟁적인 조직문화가 개별 노동자의 역량활용 역시 저해함을 실증적으로 밝힌 바 있음.
- 일터에서의 최종 성과는 결국 집단성과의 형태로 나타나는바, 이러한 낮은 협력 수준은 조직 전체의 낮은 생산성과도 직결될 것임.
- 한국의 조직문화가 ‘각자도생의 외로운 경쟁’을 부추기고 있고, 핵심 노동인구에서 가장 경쟁이 치열하기 때문에 이 나이대에서 협력이 가장 부족한 것으로도 나타남.
- 한 가지 흥미로운 사실은 개인주의 문화의 만연 등으로 인해 청년층이 이기적이고 협력하지 못한다는 주장이 최소한 데이터로는 확인되고 있지 않음.
- 오히려 나이가 많은 노동자일수록 협력수준이 낮는데, 이는 인간이 세상을 살아 가면서 신뢰보다 배신을 학습하게 되고, 한국의 경우 특히 신뢰를 구축하지 못하고

자기 이익만 극대화하는 조직문화 혹은 일하는 방식이 이러한 경향을 더욱 심화시켰을 가능성이 큼.

- 요컨대 교육훈련 시스템에서 자율과 재량을 가지고 의사판단 할 수 있는 역량을 길러주고(스킬공급), 일터의 작업조직, 직무설계, 생산과정을 고스킬 노동이 활용되는 방식으로 재편하는 동시에 조직문화 차원에서도 협력을 강화하고 수평적 의사결정이 가능하도록 하여(스킬수요) 스킬의 공급과 수요가 선순환하도록 할 필요가 있음.
 - 즉, 교육훈련 과정을 ‘쪼개진 과업→하나의 직업’으로 전환하여 노동자가 전체 작업과정에 대해 맥락적 지식을 가지게 하고, 동시에 수평적 조직문화를 지향하고 권한을 아래로 위임하는 방식으로 자율과 재량의 일터혁신을 추구하여야 함.
 - 여기에서 한 단계 더 나아가 ‘하나의 직업→포괄적 직업’으로 하는 교육훈련 과정의 재설계가 필요함.
 - 교육훈련의 목표는 노동자가 현재의 직무에 대해 상당한 역량을 가지고 재량적으로 판단할 수 있는 능력을 길러주어야 할 뿐만 아니라 보다 나은 일자리로 직업 이동이 가능하게 하는 것이기도 함.
 - 이것이 곧 특정 과업을 중심으로 한 직무능력 기반 교육훈련에서 포괄적 직업을 중심으로 한 총체적 역량 기반 교육훈련, 즉, 통합적 평생학습 체계 구축으로 전환의 핵심 아이디어임.
- 관련하여 새로운 제도를 도입하고, 거버넌스를 구축하며, 성과목표를 새롭게 설정해야 할 것임.
 - 개별 노동자 입장에서는 단순한 취업을 넘어 더 나은 직업으로의 발전이 중요함.
 - 즉, ‘실업→일자리→좋은 일자리→더 좋은 일자리로의 전환’이 교육훈련의 성과가 되어야 함.
 - 이를 위해 노벨 경제학상 수상자인 아마르티아 센의 역량(capability) 개념을 교육훈련 공급 시스템에 적극 도입하여 인간발전 측면을 강조하는 혁신이 필요함.
 - 단, 더 좋은 일자리는 반드시 더 많은 연봉과 안정성만을 의미하지는 않음. 반가운 외(2020)에서 강조하듯이 외재적 보상뿐만 아니라 내재적 동기부여도

중요한데, 보다 많은 자율과 의사결정 권한을 주는 일자리 역시 좋은 일자리임.

- 이와 더불어 본 장에서 지속적으로 강조하듯이 개발된 역량이 잘 활용될 수 있는 일터혁신 정책이 함께 추진되어야 함.
 - 즉, 스킬의 공급뿐만 아니라 수요도 함께 확충하는 것이 정책적으로 무엇보다 중요함. 역량 정책이 단순히 교육훈련 정책의 차원을 넘어 노동정책으로서의 위상을 가져야 하는 이유이기도 함.
 - 숙련의 영역에서는 세이의 법칙, 혹은 시장경쟁이 최선의 결과 달성을 자동으로 보장하지 않음. 집합행동의 딜레마와 비합리성이 존재하며 이를 제도적으로 어떻게 해결하여 시장실패를 교정할 것인가가 중요한 것임.
 - 또, 경영적 의사결정에서 숙련 혹은 교육훈련은 여러 판단 요소 중 하나에 불과함. 세이의 법칙이 작동하더라도 그것만으로 숙련수요가 결정되지 않고, 여러 요인과 더불어 경영적 의사결정이 이루어짐.
 - 아마르티아 센의 역량(capability) 개념 자체에도 사실상 개인이 보유한 역량이라는 좁은 공급주의 개념 이상이 있어 간접적으로 수요 측면을 다루고 있음.
- 숙련체제와 관련하여 한국적 특수성을 한 가지 더 강조하자면 한국의 산업과 기업관계가 재벌대기업을 중심으로 한 원하청 관계로 규정되었다는 것임.
 - 원청 대기업의 공급사슬관리 전략에 따라 하청 중소기업의 숙련수요는 결정되므로 중소기업에서 독자적인 인적자원개발 전략을 구사할 유인이 사실상 없음.
 - 원청 대기업이 어떠한 방식으로 제품을 설계하고 공급사슬 전체 차원에서 생산방식을 가져갈지에 따라 사실상 하청 중소기업의 생산과정과 숙련수요가 결정됨.
 - 따라서 숙련수요 정책은 일터혁신의 범위를 넘어 양질의 일자리 창출을 유도하는 산업정책, 원·하청 관계와 관련한 재벌정책, 고용관계와 노사관계 일반으로까지 이어지는 폭넓은 것이어야 함.
- 본 연구에서 집중하는 스킬수요 제고 정책은 조직문화와 일하는 방식에서 자율과 재량이 보다 강조되는 일터혁신 정책임.
 - 특히 청년세대에게는 한국 기업 특유의 위계적 조직문화에서 자신의 능력을 스스로의

판단하에 마음껏 펼칠 기회가 절대적으로 부족함. 이러한 상황에서는 스킬 축적의 동기 역시 제약됨.

- 이를 해소하기 위한 자율과 재량을 노동관행으로 도입하는 일터혁신 정책이 반드시 함께 추진되어야 함.
- 위계적인 조직에서는 소수의 핵심 인력만 숙련이 필요하지만 자율과 재량의 조직에서는 스스로 의사결정을 하기 위해 모두의 역량강화가 필요함.
- 반가운 외(2020)에서는 한국 노동자의 역량활용(스킬수요)을 제고하기 위한 개인, 조직, 사회 차원의 여러 요인들을 실증분석 한 바 있고, 특히 수평적인 조직문화와 인사관리 관행을 강조한 바 있음.
- 또한 청년 세대(혹은 인간은)는 자신의 단순한 직업적 안정과 금전적 보상을 넘어 자신의 발전을 추구함. 특히 최근의 MZ 세대들은 이러한 경향을 더욱 뚜렷이 보임. 일터에서 역량을 개발할 수 있는 학습시간 확보가 무엇보다 중요함.

○ 이상의 논의를 보다 일반화되고 추상적인 정책지향으로 표현하면 결국 디지털 전환에 일터전환과 학습전환으로 대응하자는 것이 됨.

- 이는 역량의 공급과 수요, 즉 개발과 활용을 함께 강조하는 정책지향이기도 함.
- 성인기 역량개발 정책(공급정책, 학습전환 정책)과 역량활용 정책(수요정책, 일터전환 정책)은 상호 밀접한 관련을 가짐.
- 개발정책에서 ‘포괄적 직업’을 강조한 것은 사실상 테일러주의적 노동이 아닌 생산과정의 맥락을 이해하고 스스로 의사결정할 수 있는 자율과 재량의 노동자를 기르기 위한 학습전환을 강조한 것임.
- 한편, 활용정책에서 ‘자율과 재량의 일터혁신’과 학습시간 확보를 강조한 것은 이러한 자율적 노동자가 제대로 일하고 배울 수 있는 작업조직, 인사관리, 생산과정, 직무설계를 지원하는 일터전환 정책이기도 함.
- 자율과 재량의 일터에서는 역량 있는 노동자가 필요하고, 동시에 역량 있는 노동자가 되기 위해서는 자율과 재량, 그리고 학습을 지원하는 일터가 필요함.
- 따라서 새로운 역량개발을 위한 교육훈련 공급시스템과 새로운 일터를 지원하는 정책을 하나의 거버넌스로 통합할 필요가 있음.

○ 정책의 성과지표 역시 취업률, 취업유지율을 넘어 더 나은 취업률 혹은 역량향상

그 자체가 되어야 함.

- 교육훈련의 성과는 교육훈련의 결과로 더 나은 인간이 되고, 더 나은 일자리로 이동하는 것이 되어야 하기 때문임.
- 현재 국가가 주도하는 교육훈련과 성인학습(평생교육)에서 성과관리 기준은 결국 사업주 입장에서 당장 필요한 인력을 공급한다는 측면이 지나치게 강조되고 있음. 즉, 단기적 취업률이 교육훈련의 성과지표로 기능하는데, 이마저도 엄밀한 차원에서 이루어지지 못하고 있음.

2. 구체적 정책제언: 새로운 평생학습 바우처 “전국민역량계좌(가칭)”

- 기술변화와 노동시장 변화, 플랫폼 기업의 출현, 짧은 근속 등은 기업 주도의 교육훈련이 아닌 개인 주도로 생애에 걸친 역량개발 필요성을 높임과 동시에 특정성이 낮고 이동성이 높은 역량에 대한 요구를 높임.
- 이와 같은 변화는 기업 주도 훈련 중심의 교육훈련에 대한 투자 감소 유인을 초래하고, 그 결과 교육훈련의 과소투자 문제를 발생시킴.
- 디지털 전환, 저출생 고령화의 충격에 제대로 대응하기 위해서는 개인주도 교육 훈련을 강화하고 보편적 학습사회를 지원하는 정책이 필요
- 현황 및 문제점
 - 현재 우리나라의 개인주도 교육훈련 지원 정책으로는 고용노동부의 국민내일배움 카드와 교육부의 평생교육바우처가 운영되고 있음.
 - 국민내일배움카드의 경우 개인주도 교육훈련임에도 불구하고 개인보다는 기업의 수요(직업이나 진로 관점이 아닌 작업 현장에서 특정 과업 중심)를 중심으로 운영되고 있으며, 직업관련성에 기초한 참여 제한, 본인부담금 등 보편적 역량 보장 제도로는 한계가 있음.
 - 평생교육바우처는 대상자가 취약계층으로 제한되어 있고, 지원금액도 높지 않으며, 평생교육기관이 제공하는 낮은 질의 프로그램 위주로 구성되는 등의 한계가 있음. 그나마 양질의 평생학습 기관인 대학의 참여가 제한적임.
 - 두 제도 공통의 문제는 공급기관과 프로그램 질 문제로 국민내일배움카드는 민간

학원, 평생교육바우처는 평생교육기관이 제공하는 프로그램의 다양성이나 질이 낮고, 디지털 전환 시대가 요구하는 역량을 위한 교육훈련이 이루어지기 어려움.

- 두 제도는 동일한 방식의 평생학습 수요자 지원임에도 불구하고 직업관련성과 관할부처의 차이를 근거로 구분되어 있는 바, 역량개발에서 직업 특정성의 의미가 상대적으로 낮아지고 있는 상황을 고려하면 통합적인 방향으로 운영하는 것이 수요자 입장에서 더 넓은 선택권을 보장받을 수 있음.
- 다만, 현실적 상황을 고려하여 일단은 두 제도를 별개로 가고, 통합은 장기적 과제로 둬.

○ 운영안

대상자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전국민 (단, 학습비 지급 대상 전국민은 경제활동기간인 20~64세) <ul style="list-style-type: none"> - 전환기 추가지급: 청년(20대), 중장년(45~54세) - 저소득층 추가지급: 소득 하위 30%(1안), 기초 수급자·차상위(2안, 17.4%)
급여	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학습비 지급액 <ul style="list-style-type: none"> - 기본: 20~64세 기간 동안 연간 30만원의 학습비 지급 - 전환기: 20대 및 45~54세 기간 동안은 추가 30만원 지급(합계 60만원) - 저소득층: 추가 30만원 지급(합계 60만원 또는 전환기에는 90만원) ○ 학습비의 누적 및 사용 <ul style="list-style-type: none"> - 본인이 원하는 시점에 그 때까지 누적된 학습비 사용 - 단, 자신의 누적 학습비보다 실제 소요되는 학습비가 클 경우 미래에 예정된 적립금을 선(先) 사용 가능 → 불·편법 방지 위해 적용 가능 프로그램 또는 기관을 지정하여 관리 <ul style="list-style-type: none"> ※ 국민내일배움카드와 비교할 때 초기 금액이 너무 낮아 생기는 문제를 완화하는 조치로 활용. 예를 들어 20세에 300만원짜리 교육훈련 프로그램에 참여할 경우 해당 프로그램에 대한 일정한 기준 마련을 전제로(심평원/국평원 활용) 300만원을 선지급하고 향후 10년간의 교육비 누적을 대체하는 방식 - 55세 이상 고령 근로자가 이전보다 소득이 낮은 일자리로 재취업할 경우 임금차이의 50%를 보전하는 임금보조금으로 사용 가능 (단, 생애 최초 취업자의 경우 누적금액의 50% 사용 가능) <ul style="list-style-type: none"> ※ 기본 아이디어는 교육훈련과 함께 전직으로 인한 소득손실도 함께 보상하는 미국의 TAA(Trade Adjustment Assistant) 제도 참고함. 단, 동 제도의 임금보전은 실업급여와 달리 노동유인 자체를 높이기 위한 제도로 활용됨. 일정한 범위 내에서(예를 들어 주당 20시간) 시간제 노동에 대해서도 인정할 필요 - 학습비 누적 상한: 개인의 학습비는 최대 600만원(20년)까지 누적 가능 (단, 저소득

	<p>층은 1,000만원까지 누적 가능)</p> <p>※ 누적이가능한 금액의 상한을 정하고, 상한 이후에는 더 이상 교육비가 누적되지 않으며, 교육참여로 상한에 여유가 생기면 다시 상한에 도달할 때까지 누적되는 방식임. 상한선 마련 시 현재의 국민내일배움카드(5년 300~500만원) 보다 높은 수준인 일반 600만원, 취약계층 1000만원으로 하였음. 참고로 프랑스 CPF는 일반 5천유로(약 680만원, 10년치), 취약계층 8천유로(약 1088만원, 10년치)까지 누적할 수 있음.</p>																				
재원	<p>○ 일반조세 재원 활용</p> <table><tr><th colspan="2">구분</th><th>제1안(저소득층 30% 추가지급)</th><th>제2안(저소득층 17.4% 추가지급)</th></tr><tr><th>발급률</th><th>사용률</th><td>17,991,074,700천원</td><td>16,693,850,142천원</td></tr><tr><td>50%</td><td>70%</td><td>6,296,876,145천원</td><td>5,842,847,550천원</td></tr><tr><td>70%</td><td>80%</td><td>10,075,001,832천원</td><td>9,348,556,080천원</td></tr><tr><td>90%</td><td>90%</td><td>14,572,770,507천원</td><td>13,522,018,615천원</td></tr></table> <p>- 전국민이 카드를 발급하고, 전국민이 카드를 사용할 경우 예산은 저소득층을 하위 30%로 정의(1안)할 경우 18조, 수급자와 차상위계층으로 정의(2안)할 경우 16.7조 소요</p> <p>※ 제1안은 소득과약체계 개선을 전제로 하므로 현실적으로 제2안으로 사업 추진 (단, 학습의지가 있는 학습자 지원 차원에서는 장기적으로 1안 추진)</p> <p>- 그러나 실제 발급률을 50~90%, 사용률을 70~90%로 볼 때 1안은 6.3조~14.6조, 2안은 5.8조~13.5조로 낮아짐.</p> <p>• 이는 기존 국민내일배움카드의 발급률(실업자 30%, 재직자 2~3% 수준)에 비해 매우 높은 수준의 발급과 이용이 이루어진다는 것을 전제로 추정한 것임.</p> <p>- 기존 국민내일배움카드와 평생교육바우처를 통합하게 되므로 관련 예산 추가 절감 가능</p> <p>- 시범사업 운영을 통해 훨씬 적은 예산으로 실제 운영 실시(1조원 미만)</p>	구분		제1안(저소득층 30% 추가지급)	제2안(저소득층 17.4% 추가지급)	발급률	사용률	17,991,074,700천원	16,693,850,142천원	50%	70%	6,296,876,145천원	5,842,847,550천원	70%	80%	10,075,001,832천원	9,348,556,080천원	90%	90%	14,572,770,507천원	13,522,018,615천원
구분		제1안(저소득층 30% 추가지급)	제2안(저소득층 17.4% 추가지급)																		
발급률	사용률	17,991,074,700천원	16,693,850,142천원																		
50%	70%	6,296,876,145천원	5,842,847,550천원																		
70%	80%	10,075,001,832천원	9,348,556,080천원																		
90%	90%	14,572,770,507천원	13,522,018,615천원																		
관리 운영	<p>○ 현재 국민내일배움카드 관리운영체계과 평생교육바우처 관리운영체계의 단계적 통합</p> <p>- 1단계: 카드와 바우처 통합 없이 바우처 예산 확대해서 전국민역량계좌(가칭)로 재설</p> <p>- 2단계: 카드와 바우처 통합하여 계좌로 재설계 → 현재의 관리운영체 유지</p> <p>- 3단계: 평생교육진흥원-직업능력개발심사평가원을 통합해 공급체계의 일괄 관리</p> <p>- 4단계: 전국민역량계좌(가칭) 관할 부처 일원화</p>																				

○ 동 제도의 정책효과성 측면의 이점

- 교육훈련이 보다 개인주도로 가는 것은 세계적 추세임. 또, 노동이 플랫폼화 되고 있고 한국의 현직장 근속은 5년 가량의 최단 수준임.
- 또 지나치게 타이트한 노무 관리로 교육훈련 시간이 매우 부족한 등, 한국의 사업주는 역량개발에 대한 투자를 매우 꺼리고 있음.
- 이때, 국가가 적극적으로 개인이 역량강화를 지원해야 함. 앞으로도 일상적인 산업전환과 구조조정이 벌어지는 데, 해고의 상황에 직면하여 전직지원을 하기보다 평소에도 역량을 강화하고 개발하는 노력을 국가가 지원할 필요
- 특정 세대를 두드러지게 강조하지 않기 때문에 세대 간 질투심 유발 우려가 적고, 20대와 50대 등 전환기 추가 지급을 통해 기존 청년 정책과 전직지원 정책을 통합적 틀 내에서 고려함.
- 기존 여러 미래 예측 연구에 따르면 인공지능 시대에도 유망한 산업으로 교육산업이 강조됨. 동 계좌로 인해 교육훈련 시장이 두터워 지면 해당 분야의 고용이 창출될 수 있음.
- 더 나아가, 교육훈련 공급기관으로 대학을 적극참여 시킴으로써 학령인구 감소로 인한 지방대학, 혹은 전문대 문제에 대한 하나의 해결책이 될 수 있음.
- 이 과정에서 대학에 대한 일방적 지원이 아니라 확대된 성인학습 시장에서의 경쟁을 통해 지방대학, 혹은 전문대의 옥석이 가려질 수 있음.
- 사회투자 정책, 경제정책(충수요 제고, 공급 측면 역량강화), 근로유인 제고, 생산성 향상, 지방대학 혹은 전문대 재정 문제 일부 해소, 교육산업 고용창출 등 여러 측면에서 복합적 정책효과를 기대해 볼 수 있음.

○ 다만 전국민역량계좌(가칭) 제도가 장기적으로 교육부의 평생교육 바우처와 고용노동부의 국민내일배움카드 통합을 전제로 한다고 할 때, 이를 위한 거버넌스 구축이 필요함.

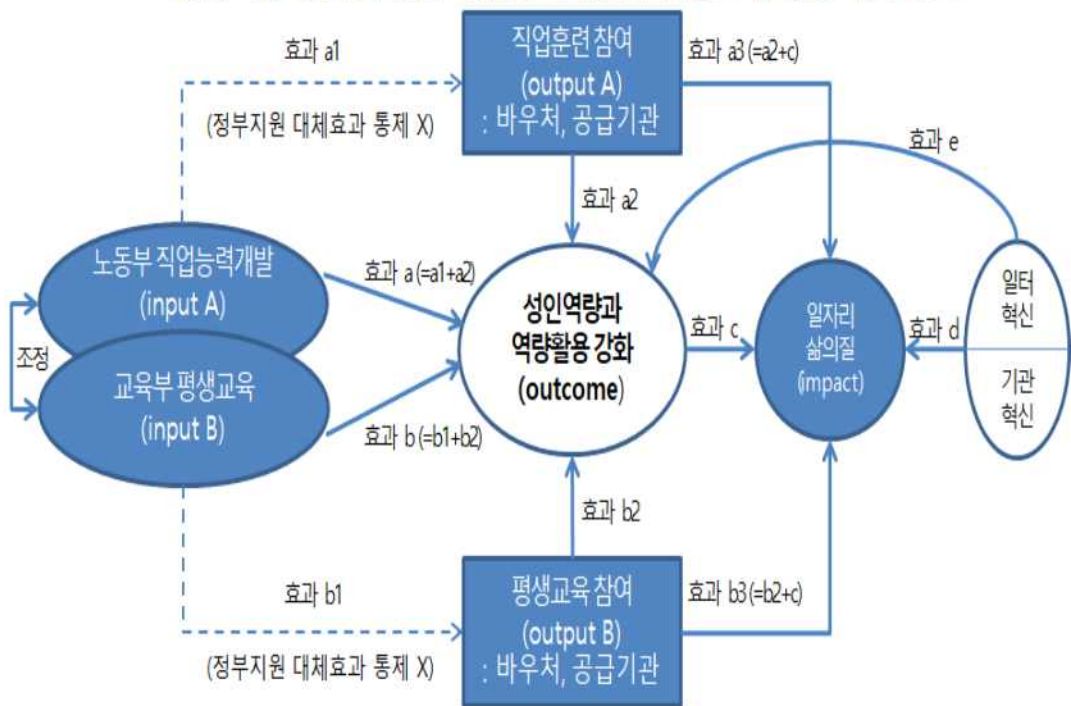
- [그림 3-4]는 현재 한국 성인의 역량강화 시스템을 예산 규모가 가장 크고 대표적인 고용노동부의 직업능력개발 사업과 교육부의 평생교육 사업을 예시로 하여 현재(AS-IS)와 지향(TO-BE)을 제시한 것임.
- 현재는 점선 정도의 관리가 되고 있지만 중국에는 실선의 관리가 되어야 하고

이러한 정보 획득이 성인역량 강화 거버넌스의 출발이 되어야 함.

- 아래 그림은 앞서 계속해서 강조해온 공급정책과 수요정책이 함께 추진되어야 함을 강조하였음. 또, 교육훈련 기관의 혁신 역시 일터혁신만큼이나 중요함.
- 핵심은 정부의 여러 부처 정책 조정, 개인과 기업의 의사 결정에 영향을 미치는 기타 정책들에 종합하여 통합적 거버넌스를 구축을 하는 것임.

[그림 3-4] 성인 역량강화 통합 거버넌스 예시

<성인역량 강화를 위한 직업능력개발과 평생교육 통합 거버넌스>



점선: 현재 일부 수행되고 있는 성과 평가(AS-IS)

실선: 미래 수행되어야 할 성과 평가(TO-BE)

●: 기존 자료로 일부 지표 구성 가능

○: 새로운 조사로 지표 개발 및 구성

- 교육훈련 통합 거버넌스의 다른 측면으로 공급체계(교육훈련 기관) 개선의 중요성임.
 위 그림에서 기관혁신을 위한 거버넌스 구축이 이에 해당
 - 광역자치단체를 중심으로 평생학습 공급체계 통합 관리
 - 지역 내 평생교육기관(평생교육진흥원, 평생교육시설 등), 중등 이후 단계 교육기관(전문대학, 폴리텍대학, 일반대학, 필요 시 학령기 교육기관과도 연계), 산업현장, 민간 직업훈련기관이 참여하는 종합적 플랫폼을 형성하고, 학습자가 필요로 하는 각종 강좌, 프로그램, 학습공동체 등을 제공하며, 학습이력관리 및 자격인증 등을 포괄적으로 제공함. 기존 온라인 교육훈련 프로그램을 연계하여 온라인 교육훈련 프로그램 역시 통합적 제공함.
 - 학습자의 생애별 교육훈련수요에 따른 맞춤형 교육과정 설계 및 제공
 - 교육훈련 성과평가방안 개선 및 통합적 성과평가 기관 운영
 - 교육훈련의 성과평가는 현재의 국가평생교육진흥원과 직업능력개발심사평가원을 포괄하는 통합적 거버넌스를 구축하고, 지자체 중심으로 운영되는 평생학습 공급 체계를 모니터링, 성과평가, 지원함.
 - ‘참여율’과 같은 투입(input) 지표, ‘취업’과 같은 대리(proxy) 지표에 근거한 평가가 아니라 실제로 “학습자의 역량과 삶의 질이 개선되었는가?”를 평가할 수 있는 평가지표를 마련하고, 체계적 연구를 통한 성과평가 실시
 - 단지 성과평가에 머무는 것이 아니라 지원과 컨설팅 기능까지 수행 가능한 전문성을 확보하고 지자체 중심 공급 거버넌스와 협업체계 구축

3. 구체적 정책제언: 학습친화적 일터혁신

- 유연근무 및 학습 전제 노동시간 조정 법적 검토: 학습시간의 근로시간 해당 여부
 - 학습에 소요되는 시간은 근로기준법에 규율하는 근로시간에 해당되는지 여부가 문제가 되는데, 근로계약에서 요구되는 전형적인 노동력 제공이 아니라는 점에서 근로시간으로 단정하기 어려워 이와 관련한 법적 문제의 발생 소지가 있음.
 - 대법원 판례에 따르면 교육이 사용자의 지시 등에 따른 근로자의 의무로 강제되는 경우 근로시간과 동일하게 볼 수 있으므로 학습시간을 근로시간과 동일시 할 수 있는 경우에는 이를 근무시간에 포함하여 주4.5일의 근무시간 산정이 필요

- 한편, 근로시간과 동일시 할 수 없는 경우 학습제도의 실효성을 높이기 위한 유인책(보상 등)이 필요할 것으로 보임.

○ 주40시간 주4.5일제+학습시간

- 초과근로에 대한 수당지급의무 문제 발생
- 학습시간을 근로시간과 동일시 할 수 있는 경우 주40시간 주4.5일 근무 외에도 학습시간에 대한 연장근로수당이 발생할 여지가 있으므로, 학습시간을 포함한 주40시간 주4.5일 근로시간 편성 필요
- 유연근무를 통한 학습시간 확보 필요. 즉, 학습시간을 근로시간과 동일시 할 수 없는 경우 무노동·무임금 원칙에 따른 급여조정 문제가 발생하므로 학습시간을 제외한 근무시간을 유연근무를 통한 주40시간 주4.5일로 우선 조정 필요
- 현행법상(근기법 제51조~52조) 탄력적·선택적 근로시간제를 활용한 유연근무로 학습시간 확보 가능
- 현행법상 1일 8시간, 1주 40시간을 초과한 근로에 대한 연장근로수당 지급의무 발생하나, 위 제도를 활용할 경우 근로기준법 제50조(근로시간)를 초과하더라도 일정 시간에 대해서는 연장근로수당 지급의무 미발생
- 그러나 제도 미도입 사업장의 경우 근기법상의 도입근거(취업규칙 규정, 근로자 대표 서면 합의) 등 관련 절차 준수 필요

○ 장기정책 방향: 노동시간 단축+학습시간

- 장기 정책방향으로 노동시간 자체를 단축하며 학습시간을 확보하는 방향도 고려할 수 있음.
- 이때 근기법 개정의 문제 발생할 수 있는데, 근로시간을 주40시간 이내로 단축함으로써 학습시간을 확보할 경우 근기법 제50조 및 관련 규정(탄력적·선택적 근로시간제 포함) 개정 문제 발생
- 또, 근로시간 개정시 업종별, 근로형태별(교대제 근무 등) 등 노동시장 문제뿐만 아니라 여러 사회, 경제적 측면의 파급효과에 대한 검토도 필요하므로 장기적으로 충분한 논의를 거쳐 해당 안건이 논의될 필요가 있음.
- 무엇보다 중요한 것은 단계적 접근임. 일단은 현행 제도를 유지하면서 기업이

학습시간을 보장해주도록 일터혁신 차원에서 접근해야 함.

- 이후 주40시간을 유지하며 주4.5일제를 추진하도록 유도함. 이 경우에도 사업주 입장에서는 손해 보는 것이 없음.
- 다만, 유연근무 관행이 잘 정착되도록 기업을 지원할 필요가 있음. 특정 산업에 따라서는 노동일이 줄어드는 것 자체가 고객 응대 등의 이유로 힘들 수 있는데, 기존 인력의 활용방식을 효율화 하면서 노동자에게는 학습시간을 보장해줄 필요가 있음. 즉, 업종별, 직종별, 기업규모별 차별화된 접근과 세심한 정책적 설계를 하는 것이 무엇보다 중요함.
- 장기적으로는 근로시간 단축을 하면서(일터혁신이 아니라 제도적 개혁) 그 공간에 학습을 포함한다면 역량강화가 생산성 향상으로 이어져 노사 모두 윈-윈 할 수 있음. 단, 근기법 등 법개정이 필요한 부분도 있음.

○ 자율과 재량의 일터혁신

- 디지털 전환이 제대로 성과를 내기 위해서는 작업조직, 작업환경, 임금체계 뿐 아니라 조직문화와 리더십 유형의 변화까지 수반하는 일터혁신이 필요함.
- 일터에서 스킬수요가 제고 되어야 학습에 대한 동기부여가 생김. 특히, 조직문화를 보다 수평적이고 민주적으로 바꾸는 자율과 재량의 일터혁신이 스킬의 활용을 제고시킴.
- 수평적이고 민주적인 일터는 공정성과 민주주의에 민감한 청년 세대의 기대에 특히 부합하는 것이기도 함.
- 관련하여 일터혁신컨설팅, 기업의 사회적 책임(CSR)과 ESG 경영, 연기금을 활용한 사회책임투자, 노동이사제, 인적자원개발 우수기관 인증제 등 다양한 정책적 접근이 가능함. 공공부문 일하는 방식 혁신도 이러한 차원에서 접근 가능함.

○ 학습친화 일터혁신을 대·중소기업 간 상생모델로 확장 시 구체적 방안

- 대/중소기업 간 현장학습 협력시스템 지원으로 생산성 동반 상승 추진
- 협력 기업의 학습인프라 구축 등 중소기업의 학습을 지원하는 모기업에 대해 학습투자 금액(대체인력 인건비, 학습에 따른 근로소득 축소분 지원금 등)에 대한 일정 비율을 세액 공제하는 등 인센티브 부여

- 모기업과 협력업체가 학습친화일터혁신 프로젝트의 혁신 성과를 공유할 때, 혁신의 비용이 수반되는 바, 프로젝트에 투입된 학습시간에 상응한 인건비를 혁신 비용으로 산정했을 경우 모기업이 협력기업에 지불한 금액에 대해서도 일정 비율 세액 공제
- 대/중소기업 생산성 향상 및 성과 배분 협력을 강화할 수 있는 공공정책상 인센티브를 추가할 필요가 있음.

제3절 2022년 이후 주목 해야 할 또 다른 고용노동 정책의 방향¹¹⁾

1. 노사관계에서 확인되는 여러 정책들

- 최근 고용노동정책의 경우에는 몇 가지 흐름이 나타나는 것으로 판단되는데, 먼저 노사 관계에서 확인되는 여러 정책들의 경우, 상당수의 논점의 경우에는 극단적인 견해를 가진 정책이해관계자들을 제외하고는, 필요한 방향성에 대한 일정정도의 합의 가능한 큰 틀의 방향성이 확인되고 있다는 점일 것임.¹²⁾
 - 비록, 개별 정책 이해당사자들마다 각 영역에 다른 의견을 지니고 있을 수 있긴 하겠지만, 다수 정책들의 큰 방향성에 대해서는 상당부분 정책적 공감대를 형성하고 있다고 판단됨.
- 관련한 대표적인 예로 근로시간과 관련한 논점이 있을 것임.
 - 우리나라 근로시간이 길다는 점은 널리 알려진 사실이며 이를 줄이겠다는 정책적 목표는 합의된 상황이라 판단됨.
 - 즉, 거의 모든 고용노동 정책 이해당사자들은 전체 근로시간의 감축이 필요하다는 점에 있어서는 동의하리라 생각됨.
 - 문재인 정부의 고용노동 국정과제에서도 1,800시간 대 노동시간 단축을 국정과제

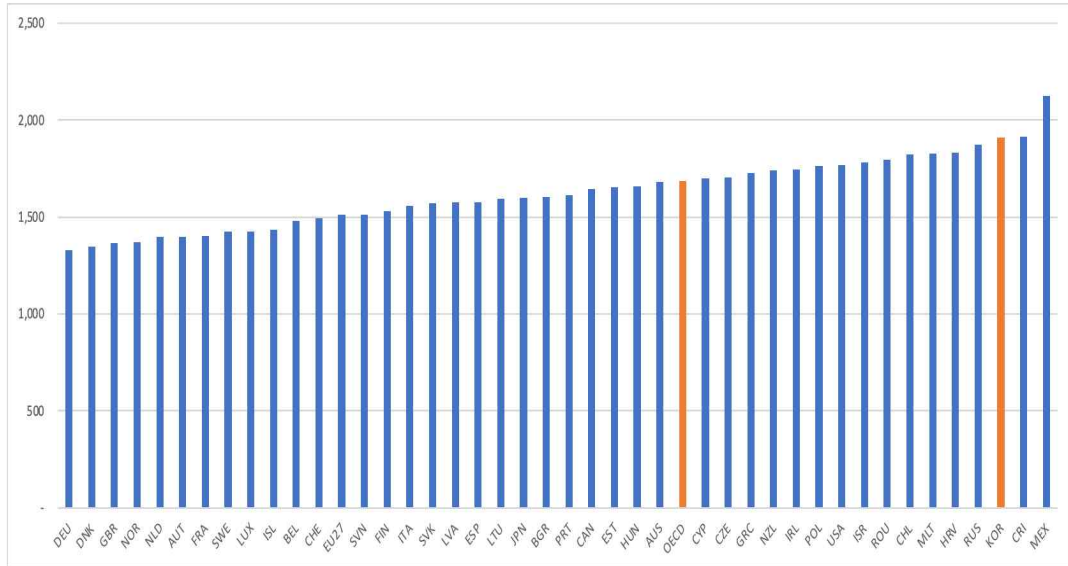
11) 본 절은

을 바탕으로 작성하였음.

12) 본 글에서는 사회정책과 상대적으로 관련성이 높은 노동정책 관련 논점들에 보다 초점을 두어 서술했음. 본 글에서 다룬 노사관계와 관련한 여러 정책논점은 전체 논점에서 일부라는 점은 미리 밝힘.

에 명시했으며(이병훈, 2021), 이의 실제적인 정책대안으로 주52시간 상한제가 도입되었음.

[그림 3-5] 2020년 OECD 국가별 근로시간



자료: data.oecd.org

○ 또 다른 예로는, 임금체계 개편과 관련한 논점이 있을 것임.

- 오랜 기간 존재해온 연공서열형 임금체계를 ILO에서 권장하고 우리나라와 일본을 제외한 OECD대부분의 국가에서 활용하는 직무급제도로 바꿀 필요가 있다는 이야기는 매우 오래전부터 논의되었고, 또 많은 관련 정책이해관계자들이 합의하고 있는 상황이라 판단됨(유규창, 2016).
- 문재인 정부에서도 직무급제의 도입을 위해 공공기관 직무급제 도입 등을 추진해 왔음(관계부처 합동, 2019).

○ 유사하게 노동현장에서의 안전과 관련한 논점 역시 합의 가능한 큰 틀의 방향이 있을 것임.

- 사망사고에 대한 국가별 기준이 달라 정확한 국가비교는 어렵지만, ILO통계를 확인해 보면 대체로 우리나라가 다른 OECD국가들에 비해 높은 수준의 중대사고가 있다는 점은 분명해 보임(예: Fatal Occupational Injuries per 100,000 Workers,

kosis.kr).

- 이에 노동현장에서 중대사고를 줄일 필요가 있다는 점에 있어서는 많은 정책 이해관계자들이 나아가야할 방향이라고 합의하고 있다고 판단됨.
 - 문재인 정부에서는 국정과제에 포함되어 있지 않음에도 불구하고 여야합의로 중대재해처벌법을 제정하였음(이병훈, 2021).
- 이외에도 차별이나 괴롭힘 없는 직장문화 등과 관련한 부분 역시 많은 이들이 합의하는 방향이라고 판단됨.
- 차별이 없어야 하고 공정한 일터 문화가 이루어질 필요가 있다는 원칙에 반대하는 사람은 없을 것임.
 - 문재인 정부에서도 공공부문 블라인드 채용이나 직장 내 괴롭힘 권익구제 강화를 국정과제로 설정하고 이를 추진한 바 있음(대한민국정부, 2020).
- 물론 이들 이외에도 노동시장 유연화 같은 여전히 이견이 큰 논점들도 존재하나, 대체로 오랜 기간 논의들이 이루어져 왔으며 일부 논점에서는 상당한 접근을 이루었다고 판단됨.
- 본 글을 작성하는 현 시점에 윤석열 정부의 국정과제가 발표되지 않아 정확한 노동정책의 방향성에 대해서 알기 어렵지만 현재 여러 보도자료를 바탕으로 볼 때, 비록 근로시간 유연화에 대한 정책발표는 있으나 근로시간 단축이 트렌드이며 노동자의 과로해서 안됨을 분명히 이야기하고 있음.
 - 또, 직무급체제로의 전환을 공약집에 담았고 산업재해 예방강화에 대한 내용 또한 공약집에 담고 있음.
 - 공정한 채용 등의 내용도 포함되어 있음(국민의 힘, 2022; 연윤정, 2022).
- 이러한 상황에서 향후 노사관계와 직접적으로 관련된 정책의 경우 일정 수준으로 합의된 정책과 그렇지 않은 정책으로 구분해 접근할 필요가 있음.
- 일정 수준의 큰 방향성이 대체로 합의된 영역에 있어서는 이 방향성을 구현할 수 있는 구체적인 대안에 대해서 탐색할 필요가 있으며,
 - 여전히 갈등적 상황에 놓여 있는 논점에 대해서는 현 시점에서 필요한 큰 방향성에서의 합의를 도출해 낼 필요가 있다고 판단됨.

- 즉, 향후 관련 정책의 방향은 큰 방향성에 있어 합의 가능한 논점과 그렇지 않은 논점들 혹은 새로 부각되는 논점들로 구분해 이들 각각에 필요한 정책적 접근을 하는 것이 우선되어야 할 것이라 판단됨.
- 이 중에서 단기적으로 보다 초점을 두어야 할 지점은 방향성이 합의 가능한 논점들이라 판단되나, 이와 관련해서도 합의를 위해서는 다음의 두 가지 지점에 대한 추가적인 고민이 필요하다 판단됨.
 - 첫째, 큰 방향성이 합의된다고 해도 이를 구현하는 정책적 대안은 폭넓게 존재하기에 이에 대한 선택은 또 다른 차원의 중요한 정책 의사결정이라 할 수 있음.
 - 둘째, 이와 같은 방향성에 기인해 합리적인 정책설계안이 도출되었다 해도 노사 관계에서 드러나는 일련의 정책결정은 노사 양측 모두를 만족시키기에는 매우 어렵다는 것을 분명히 인식할 필요가 있음.
- 첫 번째 논점, 정책적 대안과 관련한 문제에 있어 보다 구체적인 정책설계가 필요하다 판단됨.
 - 오랜 시간동안 사람들이 일하는 일터나 노동시장은 점진적으로 형성된 노동관련 제도 하에서 산업별이나 직종별로 고유의 특징을 형성해 왔으며, 이로 인해 하나의 노동시장이라는 이름하에 포괄되어 있지만 전혀 다른 제도적 논리(*institutional logic*)를 갖는 다양한 하위 노동시장이 존재한다고 판단됨.
 - 그리고 하나의 생태계와 같이 개별 하위 노동시장의 작동방식은 여러 연관된 요소 간 일종의 균형상태가 있어 하나의 변화가 생각하지 못한 다양한 요소들에 영향을 미쳐 이러한 균형상태가 변화한다고 판단됨.
 - 즉, 하위 노동시장에 대한 충분한 이해와 이의 특성에 따른 매우 정치한 정책설계가 이루어지지 않는다면 현 상황과 같이 어느 정도 큰 틀의 제도들이 구비된 현 시점에서 큰 정책적 변화로 인해 나타나게 될 예측하지 못하는 부작용 등이나 산업·직업별 부조화라는 문제를 경험할 수밖에 없음.
 - 따라서 산업별 직무별 노동시장 상황을 충분히 고려하는 구체적 정책대안을 설계해야 이러한 정책목표를 달성하면서도 부작용을 최소화하고, 또 산업·직업별 부조화의 문제를 극복할 수 있다고 판단됨.
 - 다만 문제는 이와 같은 섬세한 정책 설계에 대한 대안들이 현재 많이 도출되지

못한 편임. 예컨대, 산업·직무별 근로시간 단축을 위한 정책대안, 임금체계 개편과 관련한 정책대안, 근로자 안전과 관련한 정책대안들에 대한 구체적 준비가 매우 부족한 편이라 판단됨.

- 예를 들어 24시간 관리가 필요한 직무에서 근로시간의 논점은 다른 영역과 다를 것이며, 건설이나 조선분야에서 안전관리 방식은 일반 사무영역과 매우 큰 차이를 보일 것이며, 하나의 성별이 주로 진출한 영역에서 차별이나 괴롭힘 등은 성별 비율이 다른 영역과 또 다른 접근이 필요할 수도 있음.
- 따라서 향후 노동정책의 과제 중 하나는 단순히 큰 방향성에 따라 모든 노동시장에 적용 가능한 하나의 제도를 추구하는 기존의 방식 보다는 한 차원 구체적인 산업별·직무별 하위 노동시장 상황에 부합하는 현실적인 정책대안을 고민하는 노력이 추가적으로 필요하다고 판단됨.

○ 두 번째 논점, 노사 합의과정에서 여러 주제를 함께 포괄하는 노력을 증대시킬 필요가 있음.

- 언급한 여러 노동 관련 정책의 결정은 노측과 사측의 합의 없이 구현되기는 어려움.
- 대체로 다수의 합의된 정책방향에 따라 세부 정책을 수립할 경우, 이슈별로는 한측의 희생이 필요한 경우가 많으며, 이러한 상황에서 개별 이슈들에 있어 분명히 한측의 희생만을 강요하는 정책적 방향에 대해서는 합의가 이루어지기 어려울 것임.
- 이러한 생각에 동의한다면, 노측과 사측에 득과 실이 되는 다양한 주제의 정책들을 함께 논의 테이블에 올려 서로간의 합의를 유도하는 보다 큰 틀의 합의체를 구성하는 노력이 중요하다고 판단됨.
- 현재 경제사회노동위원회에서 논의되는 논의구조는 의제별로 계층별로 분절적으로 이루어지는 논의가 상대적으로 많은 편이기에, 향후 노동정책의 합의과정에서는 보다 통합적인 관점의 논의구조를 점진적으로 확대하는 노력이 필요하다고 판단됨.
- 즉, 정책설계는 세부 노동시장 영역별로 세부적으로, 노사합의는 보다 여러 논의를 포괄하는 방향으로 전환하는 노력이 필요하다고 판단됨.

2. 고용과 관련한 정책들

- 고용과 관련한 정책의 경우에는 문재인 정부에서 해당 정책에 재정투자가 대폭적으로 확대되었다는 지점에 주목할 필요가 있음.
- 코로나19 감염병 상황 등이 일부 영향을 미쳤을 수 있으나 모든 일자리 사업에서 큰 폭의 확대가 있었으며 특히 고용 서비스나 고용 장려금의 경우 매우 큰 폭의 확대를 경험함.

〈표 3-3〉 2017년 및 2022년 고용관련 재정지원 예산

(단위: 억 원)

	2017년	2022년	증감율
직접일자리	28,614	33,932	18.6%
직업훈련	23,043	25,491	10.6%
고용서비스	9,156	20,207	120.7%
고용장려금	33,511	80,496	140.2%
창업지원	26,432	28,433	7.6%

주: 2017년의 경우 추가경정예산을 포함한 금액임

자료: 감사원, 2018; 고용노동부, 2022a

- 이와 같은 급격한 재정투자의 확대는 사업의 내실화에 대한 문제제기를 필연적으로 수반할 수밖에 없음.
- 일자리 관련 그 어떤 정책도 지속적인 관심 없이는 계획된 대로 성과를 도출하기 어렵다는 점은 다수의 정책 이해관계자들이 동의하는 부분임.
- 따라서 향후 고용정책 과제 중 하나는 새롭게 도입된 여러 사업들이 그 목표를 잘 달성하고 있는 것인지, 운영상의 문제는 없는 것인지 등 사업의 내실화에 적극적으로 관심을 가질 필요가 있음.

- 특히, 문재인 정부에서는 이러한 일자리 사업의 추진에 있어 디지털 전환 및 에너지 전환 등 시대전환에 따른 일자리 창출을 위한 적극적인 노력을 기울여 옴.
 - 소위 한국판 뉴딜이라는 브랜드로 발표된 디지털, 탈탄소 등 산업변동에 따른 선도적 일자리 창출이 강조되었으며, 이에 따른 확장적인 재정투자가 있어왔음(관계부처 합동, 2020a).
 - 이러한 방향성은 윤석열 정부의 방향성과도 궤를 같이함.
 - 물론, 공공부문 일자리 창출과 같이 일자리 창출 전략에 있어서도 극명하게 대비되는 부분이 존재하지만, 여전히 시대 전환에 대한 중요성과 이러한 영역의 일자리 창출에 대해서는 크게 강조하고 있음(국민의 힘, 2022).
- 시대전환에 따른 일자리 창출 전략은 반드시 필요하나 문제는 이러한 시대전환이 개별 산업영역에 어떠한 변화를 불러 올지에 대한 논의가 충분히 못했다는 지점에서 일정정도 한계가 존재한다고 판단됨.
 - 디지털화 및 탈탄소화, 여기에 더해 자원 무기화 등을 포함한 글로벌 공급체인 변화 등은 분명한 시대적 변화이고 이로 인해 기존의 일자리는 사라지고 또 새로운 일자리를 늘게 될 것임은 분명함.
 - 하지만 이러한 변화들은 IT산업이나 환경영역 등 개별영역에 국한되지 않으며 산업 전반에 영향을 미칠 수밖에 없음.
 - 이 경우 앞서 언급한 개별 산업별·직업별 노동시장 상황이 전혀 다르다는 의견에 동의한다면 시대전환에 따라 일자리를 창출하는 방식이나 전략 역시 산업별로 다른 접근이 필요함.
 - 뿐만 아니라 어떤 산업 전략을 선택하는지에 따라서 일자리 창출 역시 크게 영향 받을 수밖에 없으며 일자리 창출과 연관 지어 산업별 발전전략을 설계할 수도 있을 것임.
 - 즉, 시대적 전환기에 산업별로 산업 발전전략과 일자리 창출전략을 강하게 연계해 발전전략을 고민하는 부분이 매우 중요함.
 - 예를 들어 디지털화와 관련해 여성이 주도적으로 활동하는 산업영역에 인공지능 기술을 적극적으로 도입하는 산업 발전전략을 수립하게 된다면 이 영역에 새로운 IT관련 일자리, 특히 기존에 남성편중 현상이 존재한다고 알려진 IT분야에 여성 일자리의 확대를 실현 시킬 수 있을 가능성이 높음(오은진 외, 2020).

- 현재 이러한 방향으로 체계적인 발전전략이 있는지에 대해 우려가 있음.
 - 따라서 향후 일자리 과제와 관련해서는 시대전환에 따라 변화되는 산업별 변화상을 고려해 산업발전 전략과 일자리발전 전략을 결합하는 전략을 설정하는 노력이 필요함.
 - 이는 복지정책, 노동정책, 산업정책, 경제정책 간에 긴밀한 소통과 결합을 위해 통합적 거버넌스 구축의 필요성을 증대시키는 지점이기도 함.
- 물론 시대전환의 흐름과 결부시키지 않더라도 큰 담론에 따른 큰 틀의 일자리 정책보다는 한 차원 낮은 단계에서 보다 세부적인 정책전략을 수립하는 방향은 점차 더 중요해 질 수밖에 없다 판단됨.
- 이는 앞서 이야기 한 바와 같이 수 십 년간 우리나라의 노동시장 및 고용노동 정책은 성숙되어 왔으며 이에 개별 노동시장 영역마다 상호 연관되어 있는 제도적 논리 혹은 생태계가 어느 정도 갖추어져 있다는 전제를 받아들이기에 성립하는 것임.
 - 따라서 세부적인 정책적 접근 없이 산업별로 무차별적인 일자리 전략을 추진하는 것은 한계를 지닐 수밖에 없음.
 - 예컨대, 위 여성 고용과 관련한 사례를 확장해 간호분야, IT분야, 건설분야에서 여성일자리 사업 전략은 매우 다른 접근이 필요할 것임. 구체적으로 간호분야의 경우 태움 관행을 해소할 수 있는 근본적인 대책, IT분야에 존재하는 집중적인 야근 관행을 해소할 수 있는 근본적인 대책, 건설분야에서 존재하는 여자 화장실 등 기본인프라 부족이나 남성 중심적 문화를 해소할 수 있는 근본적인 대책이 없으면 해당 분야의 여성일자리 창출은 한계가 있을 수밖에 없음(길현중, 2021).
 - 이는 하나의 여성 고용정책이 아니라 산업별로 차별화된 여성 고용정책이 필요함을 보여줌.
- 따라서 일자리 정책의 내실화에 있어서도 반드시 염두에 두어야 할 것은 현재 시행되는 정책들이 과연 개별 산업영역에 적합하거나 부합하는 방식으로 구현되고 있는지에 대한 질문이라 판단됨.
- 즉, 일자리 사업 역시, 앞서 노사관계 관련 정책과 마찬가지로 산업별로 한 단계 아래 층위에서 세부적인 정책전략이 필요함.

3. 여성 일자리 관련한 정책들

- 일반적 일자리의 논의는 양과 질로 구분해 볼 수 있는데 여성 일자리의 논의에 있어서는 양과 질로 분명하게 구분하는 접근방식은 적절하지 못함.
 - 양은 소위 일자리 창출 등으로 이야기 되는 일자리의 양을 의미하며, 질은 임금과 같은 객관적인 일자리의 질과 일자리 만족도 등의 주관적 일자리의 질로 구분해 볼 수 있음.
 - 여성 일자리 논의에서 일자리의 질 중 일부 요소가 보장되지 못할 경우 해당 일자리에서 일 자체를 하지 못하는 환경이 만들어지기에 이 둘을 따로 논의하는 것은 적절하지 못함.
 - 여성 일자리에서 질과 양을 직접적으로 연결시키는 질과 관련된 요소들의 예로는 “아이를 키우면서 일할 수 있는 일자리인가?”, “기업 내 보이지 않는 유리천장이 실재하는가?” 등임.
 - 따라서 여성 일자리 양과 관련된 정책 논의를 진행함에 있어 가장 중요한 핵심은 일자리의 양적 측면 뿐 아니라 여성이 적절하게 일할 수 있는 환경을 갖춘 일자리인지, 즉 일정정도 수준의 일자리의 질을 담보하고 있는지의 여부 두 가지를 모두 고려해야 한다는 점임.
- 이를 염두에 두고, 여성 일자리 창출과 관련된 논의를 큰 틀에서 구분해 보는 한 방법으로는, 1) 기존에 여성이 극히 드물게 진출하던 분야에 여성이 진출하는 방안, 2) 기존에 여성이 일정 수준의 비중으로 진출해 있던 분야에 더 많은 여성이 진출하는 방안, 3) 기존에 여성이 주도적으로 진출해 있던 분야에 여성의 진출을 지속하는 방안 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있을 것임.
- 우선 여성이 주도적으로 진출했던 분야에 여성 일자리 창출은 의도적인 정책적 노력을 통해 이루어지기도 하며, 혹은 여성이 주로 수행하는 일자리라는 인식을 기반으로 일자리 창출이 이루어지기도 함(혹은 이 둘의 결합도 발생함).
 - 예를 들어 요양보호사 일자리의 경우 제도개편을 통해 가족영역의 돌봄 활동을 공식적 일자리로 변화시킨 정책적 노력, 이와 별개로 공공 고용서비스 기관에서

자연스럽게 이전에 여성이 주로 수행했던 과업이라는 이유로 중장년 여성의 취업 지원에 있어 이 직업을 적극적으로 활용하여 일자리 창출이 구현되기도 함.

- 일자리의 질과 관련해서는 비록 여성이 주도적인 일자리 임에도 불구하고 여성이 일하기 어려워 경력단절이 되는 환경이 존재하는지 역시 확인이 필요.
- 예를 들어 보건 분야 간호인력의 경우 구인우위의 시장일 가능성도 높음에도 상당수 일선 간호인력이 수행해야 하는 3교대 직무, 그리고 상사의 소위 “태움” 문화 등이 일자리 창출을 오히려 저해하고 있는 것으로 확인됨. 이에 대한 정책적 개선(예: 보건복지부 간호사 근무환경 및 처우 개선대책) 또한 여성 취업률 제고에 긍정적일 수 있음.
- 이와 같은 전략, 특히 산업이나 제도적 변화에 따라 여성이 주도적인 일자리에서의 여성일자리 확충이라는 양적 전략은 정책 성공 가능성이 높을 뿐 아니라 상대적으로 신속하게 많은 여성 일자리를 창출할 수 있는 장점이 있는 반면, 직업의 성별 차이, 성별직종분리를 영속화 시킬 수 있다는 점에서 남성 여성분야 양측에서 바람직하지 못하다는 비판을 받을 수 있음. 질적 정책대안은 중장기적 정책과제로 이해하는 것이 바람직함.

○ 다음으로 기존에 남성과 여성이 일정 수준의 비중으로 진출해 있던 분야에 보다 많은 여성이 진출하는 방안들을 정책적으로 제시

- 전통적으로 혹은 최근의 변화로 인해 여성이 일정 수준의 비중으로 진출해 있는 영역이긴 하나 보다 많은 여성이 진출할 수 있도록 정책적 개입이 필요한 분야가 존재
- 전형적으로 생각해 볼 수 있는 영역 중 하나가 정보통신업, 그 중에서도 소프트웨어 개발자와 관련한 분야임. 정보통신업 영역은 다른 이공계에 비해 20대 초반에 여성 취업자 비중이 높지만, 과중한 업무부담과 야근문화로 인해 경력단절이 많고 또 이로 인해 많은 여성들이 유리천장을 인식하고 있는 분야임.
- 이와 같은 일자리에서 여성 일자리 창출을 위해 보다 적극적으로 관심을 가져야 할 부분은 여성 관점의 일자리의 질, 특히 일-생활 균형과 성차별적 인사관행임.
- 예를 들어, 소프트웨어 개발자의 경우 해당 분야의 근본적인 문제라 할 수 있는 업무과중과 야근문화를 완화시키기 위한 정책적인 대안이 있는지에 대한 탐색이 무엇보다도 중요함. 업무과중과 야근은 여성이 경력단절을 할 수밖에 없게 만들고

이로 인해 남성 중심의 조직문화로 변하게 되됨. 이를 완화시키는 정책적 개입이 필요함.

- 끝으로 기존에 여성이 매우 드물게 진출하고 있던 분야에 여성이 진출하는 방안을 정책적으로 제시하는 경우가 있음.
 - 대표적인 분야 중 하나가 건설분야임. 산업별 전체 근로자는 여성이 10%정도이며, 기능직 종사자는 3.5%정도임.
 - 이들 분야의 성별 직종분리를 현상을 완화하고 여성의 진출을 확대시키기 위한 여러 직접적인 정책들을 고려해 볼 수 있음.
 - 관련해 우리나라에서 대표적으로 인용되는 해외 사례는 미국의 Nontraditional Employment for Women Act (Public Law, 102-235)와 Women in Apprenticeship and Nontraditional Occupations Act (Public Law, 102-530)임.
 - NEW Act는 Job Training Partnership Act를 통해 여성들이 비전통적 직종에의 참여를 촉진하기 위해 주로 훈련이나 고용서비스를 제공하고자 하는 목적으로 주정부에 4년간 일정 금액의 경쟁적 보조금을 지급하는 시범사업을 추진하는 것을 골자로 하는 법률이었음(현재 폐지).
 - WANTO Act는 여성들의 비전통적 직종에의 참여를 촉진하기 위해 고용주나 노동조합을 돕는 다양한 프로그램을 운영하는 지역사회단체에 보조금을 지급하는 것을 골자로 하는 법률이라 할 수 있음.
 - 물론, 일자리의 양을 확대시킴에 있어 산업적인 재편과정에서 기회를 포착하는 것도 중요함. 예를 들어, 건설분야의 자동화로 인한 숙련기능의 변화, 제로에너지 등 환경분야 제도적 변화에 있어 새로운 영역에 있어 여성이 참여가 용이한 직무 영역의 탐색 등이 이에 포함될 수 있을 것임.
 - 한편, 본 영역들에서 일자리의 질은 경력단절, 직업상의 스트레스, 일-생활균형, 유리천장 등 다른 영역의 논점과 달리 기본적인 일-생활을 유지할 수 있는 차원의 일자리의 질을 구비하는 정책적 개선방안이 더 중요할 것임.
 - 건설영역의 예로 다시 돌아가게 된다면, 이 분야의 고용의 질은 성희롱 문화 개선, 여성에 적합한 안전장구의 구비, 여성 화장실 개선 등 최소한의 기본적인 업무환경을 개선하는 노력이 보다 중요함(김경희 외, 2020).

- 여성 일자리와 관련해 현재 필요한 정책방향은 커다란 새로운 제도를 도입하는 노력과 별개로 현재 운영되는 제도별 사각지대를 보완하는 노력, 전체 산업을 조망하는 포괄적 정책을 제시하기보다는 세부 산업영역별로 혹은 세부직무별로 구체적인 정책대안을 수립해야하는 노력이 필요하다고 판단됨.
- 산업별 혹은 대상별 접근을 통해 그 특징을 기반으로 아래로부터 시작해 전체 여성 일자리 정책을 조망하는 접근방식을 적극적으로 활용할 것을 고려해 볼 필요가 있으며, 이러한 논의를 통해 개별 산업영역 혹은 개별 직무 근로자 관점에서 여성 일자리 정책의 제도적 사각지대를 확인하고 보완하는 대책을 마련함.
- 산업 재편에 따른 변화에 대한 대응, 그리고 이로 인한 제도적 변화는 기존에 여성이 주도적으로 진출한 분야에서 계속해 이를 유지하거나 여성이 일정정도 진출한 분야나 드물게 진출한 분야에서 보다 많은 여성이 일을 할 수 있도록 하는데 있어 위기요소인 동시에 기회요소임.
- 이러한 변화에 선제적으로 대응하는 것은 여성 일자리와 관련해서 전 산업 영역에서 공통적으로 필요한 주요 정책 과제라 할 수 있음.
- 동시에 여성일자리 확충을 위해 어떤 선제적인 직업훈련이 필요할 것인지, 그리고 취업지원체계를 갖출 것인지에 대한 논의 역시 구체화될 필요가 있음.

4. 노동취약계층 보호와 관련한 정책들

- 실업의 위험에 노출되어 있는 근로자들을 위한, 소위 고용안전망 영역의 경우 문재인 정부에서는 한국형 실업부조라고 일컬어지는 국민취업지원제도를 도입해 고용안전망 체계의 완결성을 더함.
- 실업 또는 일자리에서의 건강과 관련한 위험에 대비해 정부는 여러 정책 프로그램을 운영 중에 있음.
- 이중에서도 기존 실업의 위험에 대해 보호하는 제도는 고용보험-국민기초생활보장 2층 체계였는데, 본 제도로는 빈곤의 경계선에 놓여 있는 소위 근로빈곤층의 삶을 보장하는데 일정부분 한계가 있었음(이병희, 2018).
- 이에 문재인 정부는 2021년 취업성공패키지 등 일부 정책의 통합을 통해 한국형 실업부조라는 국민취업지원제도를 도입하여 시행중에 있음(고용노동부, 2020).

- 또한, 건강에 따른 근로단절로 인한 위험에 노출된 근로자들을 위한 상병수당 역시 시범사업이 추진 중에 있음.
 - 상병수당은 “근로자가 업무 외 질병·부상 발생으로 경제활동이 어려운 경우 치료에 집중할 수 있도록 소득을 보전”하는 정책수단을 의미하며(보건복지부, 2022:1) 현재 시범사업 추진 중에 있음.
- 사회보장 분야에서도 오랜 기간의 노력으로 인해, 우리나라는 소위 선진국들이 보유한 다양한 제도 거의 전부를 보유하게 되었으며, 국민취업지원제도의 도입과 상병수당의 제도화 시도는 노동취약계층과 관련한 제도적 완결성을 구현한 것이라 평가해 볼 수 있을 것임.
 - 사회보장 분야에서 남아 있는 유일한 제도 공백은 실업부조와 상병수당 정도였는데, 국민취업지원제도와 더불어 상병수당까지 제도화 될 경우 우리나라의 사회보장제도는 제도적으로는 완결적인 모습을 갖추게 되었다고 판단됨.
- 이와 같이 제도적으로 고용안전망과 사회안전망의 틀이 확립되었다면 이후 정책적으로 관심을 가져야할 부분은 이러한 정책들의 내실화, 즉 질적 제고에 있음.
 - 아직 제도화가 진행 중인 상병 수당을 제외한다면, 노동시장의 새로운 변화(산재 및 고용보험)에 대응하고 새로운 제도의 안착(국민취업지원제도)을 위해 제도의 내실화는 반드시 필요할 것이라 판단됨.
 - 실제로, 올해 2년차에 접어드는 국민취업지원제도는 새로운 변화를 통해 질적 개선을 도모하고자 하고 있는 것으로 보임(예: 고용노동부, 2022b).
- 특히, 전통적 고용안전망인 고용보험과 산재보험의 경우 내실화의 핵심 중 하나는 바로 사각지대 해소, 특히 최근에는 디지털화로 인한 새로운 고용관계에 대한 사각지대를 보완하는 것이 중요한 과제가 됨.
 - 현 시점에서 제도 내실화와 관련해 많은 정책 이해관계자들이 동의하는 영역은 제도가 포괄하지 못하는 대상을 어떻게 보호할 수 있을지, 즉 사각지대와 관련한 논점이 가장 중요한 논점 중 하나일 것임(예: 조성은 외, 2019).
 - 특히, 전통적 특수형태근로종사자 적용이나 자영업자 등의 문제와 함께 최근의 디지털 변화에 따라 나타나는 플랫폼 노동의 확산은 양 제도의 포괄성에 새로운 문제를 제기하고 있음.

- 이러한 방향은 문재인 정부 뿐 아니라 윤석열 정부에서도 동의하고 있는 바임.
 - 공약집에는 자영업자·플랫폼 노동자 지원강화에 대한 내용이 명시되어 있음 (국민의 힘, 2022).
- 문재인 정부에서는 이를 개선하기 위해 고용보험과 산재보험의 사각지대 확대를 꾸준히 실현해 왔으며 향후 나아갈 방향에 대한 로드맵도 제시하고 있음.
 - 산재보험의 경우 오랜 기간 동안 논의된 특수형태근로종사자와 자영업자 적용의 범위를 점진적으로 확대해 왔으며, 이러한 경험을 바탕으로 한 단계 더 나아가 플랫폼 노동자로의 적용을 위해 전속성을 폐지하는 정책방향을 설정해 추진 중에 있음(예: 고용노동부, 2019, 2021, 2022c),
 - 고용보험의 경우에는 전국민 고용보험 도입을 목적으로 예술인, 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자, 자영업자로 확대하여 실질적 사각지대 해소 및 하위 세부 영역에 대한 적용범위 확대에 대한 로드맵을 큰 틀에서 제시하고 있음(관계부처 합동, 2020b).
- 현재 고용보험이나 산재보험 개편의 단계는 비록 긴 시간이 걸리긴 했으나 제도 시행 후, 제도의 목표를 달성하기 위해 세부 영역들의 문제를 상당 기간 확인한 후에 영역별로 실현가능한 최선의 방안을 도출해 내어 이를 총합하는 방향에서 개선이 이루어지고 있다고 판단됨.
 - 즉, 적용범위 확대나 사각지대 보완이라는 합의된 방향에 따라 세부적인 단계에서 부문별 전략을 확인한 후, 이들 부문 전략을 총합해 전체 전략을 수립한 것으로 판단됨.
 - 노동시장에서 다양한 주체에 대한 세부적인 문제를 확인한 후 개별 영역에서 실현가능한 전략을 수립해 이를 적용하고 있다는 측면에서, 앞서 노사 관련 정책이나 일자리 창출 정책에서 강조한 보다 세부적인 정책전략을 마련하고 이를 적용하는 접근이 동일하게 확인됨.
 - 이러한 측면에서 본 영역의 정책 정교화 수준은 다른 고용노동 정책 영역보다 진일보한 영역이라고 판단됨.

- 현 시점에서 본 영역에서 필요한 정책과제는 새롭게 도입되거나 도입 예정인 제도의 경우 제도 계획에 따라 잘 도입될 수 있도록 설계에 만전을 기하고 초기 안정화 될 수 있도록 질적 개선을 유도하며, 내실화 단계에 들어선 제도의 경우 현재의 방향성을 유지하면서 제도를 내실화 하면 될 것으로 판단됨.
- 이미 적절한 정책적 방향, 즉 보다 정교한 세부 영역논의까지 진행되었고 이를 기반으로 발전적인 정책 내실화가 이루어지고 있기에 이러한 정책방향에 따라 완결성 있게 사업을 추진하는 것이 중요하다고 판단됨.
- 다만, 정책방향을 설정했다고 해도 이를 내실화 하는 과정에서 지속적인 검토와 개선이 지속될 필요가 있기에 내실화 과정에서 세부 정책 설계에 신중을 기할 필요가 있음.

제4절 소결¹³⁾

- 본 장은 적극적 사회정책으로서 노동정책 이슈에 주목하여 1) 역량의 수요와 공급을 함께 강화하는 사회투자 정책, 2) 2022년 신정부 출범을 맞아 주목 해야 할 또 다른 고용노동 정책의 이슈들에 대해 논의하였음.
- 특히 한국적 맥락에서 정책의 방향성이 어떠해야 하는지 주목하였음.
 - 다음 장에서 미래 필요 역량에 대한 인적자원개발 논의가 별도로 있음에도 불구하고 본 장에서 노동정책의 관점에서 역량강화를 강조한 것은 역량의 공급뿐만 아닌 수요의 제고가 한국적 맥락에서 중요하기 때문임. 이는 새로운 사회정책 아젠다로서 전국민 역량강화가 단순히 교육훈련 정책의 범위를 넘어서 노동정책 일반, 사회정책까지 영역이 확대되는 통합적 거버넌스를 요구하기 때문임.
 - 본 장에서는 역량강화 정책 외에도 현재 고용노동 정책의 단계를 일정 기준에 따라 진단하고 현재 정책적 발전을 위해서 필요한 부분에 대해 정리하고자 했음. 크게 노사관계에서 도출되는 여러 정책, 일자리 창출 정책(여성 일자리 창출 전략 포함),

근로자 보호를 위한 정책으로 나누어 논의를 정리했음.

- 고용노동정책에 있어 기존에 큰 담론적 논의나 방향성 논의에서 한 단계 더 나아가 산업별, 직업별, 노동주체별 세부 정책 대안이 논의될 필요가 있으며, 매크로 차원이 아닌 메조(meso) 수준의 논의가 고용노동 정책을 정교하게 만들 수 있음을 주장했음.

○ 사실상 더 많은 인적자본 투자라는 정책처방은 지금까지 정책논의 영역에서 모든 상황, 모든 국가에 적용되는 일종의 ‘전가의 보도’로 인식되어 왔음.

- 특히 한국의 정책형성 과정에서 공식·비공식적으로 중요한 역할을 하는 OECD의 정책처방이 이러한 기조 하에 있음. 이는 국제기구의 정책처방이 ‘여러’ 자본주의가 아닌 ‘하나의’ 자본주의 모델을 가정하기 때문임.
- 이들의 시장은 사회에 배태된(embedded) 것이 아니라 권력과 사회의 진공 상태에서 개인과 기업이 자기 이익의 추구를 하며 금전적 합리성만 고려하며 의사결정을 하는 공간임.
- 노동시장 역시 여러 사회적, 제도적 요인에 의해 계층화되거나 분단될 가능성은 배제할 채, 오로지 수요와 공급에 따라 임금과 고용이 결정되는 단일한 시장임.
- 단일한 노동시장을 가정한다면 성별, 기업 규모별, 종사상 지위별, 정규직/비정규직의 임금 차이는 학력 및 경력과 같은 개인의 역량(혹은 숙련) 차이로 모두 환원됨.
- 예컨대 대기업 노동자의 임금이 중소기업 노동자보다 높은 것은 더 역량 있는 개인이 대기업에 입사하여 이들의 역량이 더 빠르게 향상되기 때문임. 남성이 여성보다 더 높은 임금을 받는 것도 마찬가지임.
- 이러한 이론적 기반 하에서는 각국의 역사와 제도적 맥락과 무관하게 역량의 강화, 즉 인적자본 투자 그 자체가 노동시장의 문제를 해결하는 중요한 혹은 유일한 정책처방이 됨.

○ 이러한 접근은 본 장에서 강조한 한국적 맥락의 강조, 거대 담론이 아닌 중범위 수준의 정책 접근과 배치됨. 따라서 정책효과 역시 떨어질 수밖에 없음.

- 인적자본이론의 숙련(혹은 역량)에 대한 접근은 결국 공급이 수요를 창출한다는 ‘세이의 법칙’의 연장선상에 있음. 노동시장에 숙련의 공급이 많아지면, 숙련의

상대가격이 싸지고, 합리적인 경영자는 숙련의 수요를 늘이는 경영적 선택을 하게 됨. 이러한 선택을 하지 못한 기업은 시장의 힘에 의해 도태될 것이고, 경쟁적 시장은 결국 숙련의 공급이 숙련의 수요로 이어지게 함.

- 따라서 국가가 할 일은 시장에 대한 개입을 최소화하고, 양질의 숙련을 충분히 공급하도록 교육훈련 기관(사업주 포함)을 지원하며, 노동시장 참여자에게 충분한 정보를 제공하여 미스매치 문제가 해소되도록 하는 것임.
- 이러한 접근은 복잡 다기화 된 현 상황을 고려할 때 충분한 정책적 성과를 내기 어려움.

○ 사회투자 정책의 핵심으로 국가의 인적역량을 강화하기 위해서는 개인 주도의 평생학습 지원을 강화하고, 동시에 일터에서 역량의 축적과 활용을 촉진하는 학습친화적 일터혁신의 노력이 함께 추진될 필요가 있음.

- 한국 노동시장의 경우 역량수요가 부족하여 저스킬 균형 상태에 빠져 있음이 여러 연구들에서 지속적으로 지적되는 바, 수요의 확대 없는 공급 정책은 오히려 인적자본의 감가상각만 가속시킬 우려가 있음.
- 따라서 새로운 정부 출범을 맞아 지향해야할 사회정책으로서 사회투자 정책은 역량의 개발과 활용을 동시에 제고하는 정책 거버넌스 구축이 중요함.
- 보다 구체적 정책제언으로 전국민역량계좌(가칭)와 학습친화 일터혁신을 제안하였음. 전자의 경우 교육부와 고용노동부의 기존 제도에 대한 통합 조정이 장기적으로 논의 될 필요가 있고, 후자의 경우 역시 유연근무 및 학습 전제 노동시간 조정에 대한 법적 검토가 필요한 사항으로 장기적 검토가 필요함.
- 신정부 출범에 맞아 사회정책의 핵심 아젠다로서 위 두 정책들을 다루어 나간다면 범부처 조정과 통합의 이슈, 대국민 입장에서 상당한 정치적 관심을 불러일으킬 노동시간 이슈 등을 하나의 거버넌스 내에서 다루는 모습을 보이며 사회부총리의 사회정책 역할 강화의 계기로 삼을 수도 있을 것임.

○ 또, 이미 수십 년간의 변화·발전으로 노동시장은 다양한 균형점을 갖는 생태계가 조성되어 있기에 합의된 노동시장의 변화모습을 구현하기 위해 큰 제도적 변화를 제시하는 것 보다는 부작용을 최소화하고 효과적인 변화를 만들기 위해 개별

하위 노동시장 영역에 맞는 맞춤형 정책을 제시하는 메조(meso)수준의 접근이 무엇보다 중요하다.

- 보다 구체적으로 본 장에서 제시된 고용노동 정책들을 이러한 관점에서 정리해보면 노사관계에서 도출되는 정책은 대부분의 방향성은 합의가 되어 있는 상태이기에 1) 방향성이 합의된 논점에 대해서는 산업별·직업별 세부 정책대안을 마련하는 것이 중요하고, 2) 이외에 여전히 극단적 의견이 공존하는 영역이나 새롭게 출현한 논점에 대해서는 공감대 형성을 위한 연구나 대화의 노력을 지속할 필요가 있음.
- 일자리 창출과 관련한 정책은 1) 급작스럽게 확대된 적극적 노동시장 정책 프로그램들을 내실화 하고, 2) 특히 산업별 특성에 맞는 세부 일자리 정책을 수립하는 것이 필요함.
- 노동 취약계층과 관련한 정책은 이들 중에서 이러한 방향성에 따라 발전되어 와 상대적으로 정교화 수준이 높다 판단되는데, 향후에는 1) 새롭게 도입되거나 도입 예정인 제도의 경우 제도 계획에 따라 잘 도입될 수 있도록 설계에 만전을 기하고 초기 안정화 될 수 있도록 질적 개선을 유도하며, 2) 내실화 단계에 들어선 제도의 경우 현재와 같이 세부 영역별 정책대안에 따른 발전전략을 유지하면서 제도를 내실화 하면 될 것으로 판단됨.

○ 지식경제가 강조되고, 디지털 전환의 충격을 우려하며, 고령화로 생산인구가 줄어드는 공포 속에서 거대 담론 중심의 공급중심 정책처방은 과거에 그러했던 것처럼 미래에도 교육훈련 공급기관의 역량을 강화하고, 국민들에게 더 많은 교육훈련의 기회를 제공하며, 더 좋은 교사와 강의 교재, 새로운 교수학습 방법을 통해 사업주가 원하는 역량을 길러내어 미스매치를 해소하고 취업률과 임금을 올려야 한다는 정책처방에 머물 것임.

- 이러한 정책처방이 틀렸다는 것은 아니지만 이것만으로 충분한지는 여러 국가들의 사례와 작금의 높은 청년 실업률 등을 볼 때 여전히 의문임. 특히 한국적 맥락에서 충분한지에 대한 보다 세심한 검토가 사회정책 차원에서 이루어져야 함.
- 공급정책과 전달체계 개선은 결국 마찰적 실업의 해소에는 기여하지만 구조적 실업과 기업의 저스킬 저부가가치 생산전략과 이로 인한 저스킬 노동의 고용

비중 확대라는 문제를 근본적으로 해결하기에는 한계가 있기 때문이다.

- 더 나아가 기업의 경제적 성공이 아니라 국민 개개인의 전 생애 차원에서 삶의 성공이 미스매치 해소에 집중하는 공급중심 정책처방만으로 달성 가능할 것인가?
 - 그렇다고 해서 공급중심 정책이 앞으로도 유효하지 않다거나 중요하지 않다는 것은 아님. 디지털 전환과 생산인구 고령화라는 다가올 미래를 가정한다면 다시 한번 과거의 공급중심 정책 모델을 개선하여 사용할 필요가 있음.
 - 미래에는 디지털 전환으로 일자리와 과업이 재조정되고 이로 인해 발생한 새로운 역량 수요에 대응하기 위해서는 양질의 역량을 공급할 보다 개선된 서비스가 필요함. 다만 새로운 역량 공급은 과거와 같이 사업주의 요구를 더 많이 반영하기보다 국민 개개인 혹은 노동자의 요구를 더 많이 반영해야 할 것임.
 - 왜냐하면 과거 장기근속을 담보로 노동과 자본 간 생산성과 임금을 교환하던 노사관계가 현재에는 더 이상 유효하지 않기 때문임. 플랫폼 노동의 비중 확대와 점점 짧아지는 직장 근속 기간, 여전한 노사 불신으로 인해 노동과 자본 간 공통의 이해를 추구하는 것이 점점 더 어려워지고 있음.
 - 결국 국가는 사업주와 노동자 중 누구의 이해를 더 많이 반영하여 숙련투자를 지원할 것이냐의 문제에 봉착함. 이는 사회부총리 역할의 핵심인 통합과 조정의 문제가 여기서도 발생함을 의미함.
 - 결국 사회정책의 통합조정 역할은 적극적 사회정책, 사회투자 정책의 영역에서 핵심 아젠다가 될 수밖에 없음. 개인이 배우기를 원하는 교육훈련과 사업주가 가르치고 싶은 교육훈련이 다를 경우, 비용 부담은 어떻게 할 것인지 등등의 이슈가 중요함. 보다 근본적으로는 역량을 개발하고 활용할 수 있는 일터환경을 어떻게 구축하여 청년세대들이 일의 의미를 찾고, 노동 생활의 만족도를 제고하게 할까에 대한 문제를 해결해야 함.
- 본 장에서 주장하는 2022년 이후 숙련공급 정책 변화의 방향은 노동자와 국민 개개인의 인간적 발전(Human development)을 위한 총체적 역량 강화에 보다 방점을 찍어야 한다는 것임.
 - 핵심 주장은 성인학습의 선택권을 개인에게 주고 국가는 그 선택을 적극적으로

지원하자는 것임. 이러한 정책목표를 위한 정책수단으로 전국민역량계좌(가칭)와 학습친화 일터혁신을 제안함.

- 사업주가 가르치기를 원하는 것과 노동자가 배우기를 원하는 것이 서로 다를 경우 국가는 노동자를 지원해야 하는 것에 우선순위를 두되 이러한 미스매치 해소에도 별도의 노력을 기울여야 함.
- 즉, 이 과정에서 갈등의 조정과 통합을 위한 세세한 사회정책적 접근을 사회부총리가 해내야 할 것임.

○ 고용노동 정책은 일정수준 변화·발전된 사회 각 영역, 노동시장 및 제도 정교화 상황에 부합해 큰 담론이 아닌 세부 영역의 특징을 확인해 개별 정책대안을 수립하고 이를 총괄하는 일종의 바텀-업(bottom-up)방식의 정책개발을 통한 개선을 위한 노력이 이루어질 필요가 있다 판단됨.

- 수십 년 전부터 이어져 온 큰 담론과 이에 따른 큰 제도를 설계하는 소위 탑-다운(top-down)방식에서 탈피해 시대 발전상에 부합하는 정책 개발 방향 및 추진 방향을 고려할 필요가 있음.

○ 이를 위해 고용노동 정책 차원에서는 다음과 같은 구체적 정책대안을 고려해 볼 필요가 있음.

- 산업연구, 고용연구, 교육연구, 복지연구 등의 유기적 연결성이 보다 더 증진될 필요가 있음. 이러한 영역 간의 협력적 연구의 강화로 보다 세부적인 정책전략을 마련할 필요가 있음.
- 하나의 방안으로 현재 고용영향평가에서 산업별·직업별·노동주체별 노동고용 정책방향 패키지 형의 연구를 추진할 것을 고려할 수 있음. 특정 산업이나 직업 혹은 노동주체별 근로시간 감소, 임금체계 개편, 차별 없는 직장문화, 안전, 일자리 창출방향, 실업자 보호방안 등 고용노동 이슈와 관련된 세부 정책 대안을 현실에 부합해 제시하는 세부 분야별 고용노동 정책 패키지형의 연구를 수행할 것을 고려해 볼 필요가 있음.
- 마찬가지로 사회정책의 여러 영역들에서 이러한 정책 아젠다를 발굴하여 세부적인 패키지형 정책연구를 실시해볼 수 있음.

- 한편, 노동정책 논의 구조에 있어 의제별·계층별로 분절적으로 논의되는 구조를 개선해 다양한 주제의 정책안을 함께 토의하는 보다 큰 협상구조를 구축하는 안 또한 함께 제안하고자 함.
- 즉, 정책 개발 영역에서는 보다 디테일함을 견지하되, 여러 이해관계자들의 협의 구조에서는 보다 포괄적인 방식의 논의 구조를 구축할 것을 제안함. 참여한 이해관계가 대립하는 안건에 대해 건건이 협상을 진행할 경우 합의에 도달하기 어렵지만 포괄적 논의 방식은 사회적 타협의 가능성을 더 높임.

제4장

미래 사회 필요인재 양성

제1절 논의 배경

제2절 신기술 도입을 통한 미래인재 육성
방안

제3절 디지털 인재양성 방안

제4절 아동에 대한 사회적 보호와 투자

제5절 소결

제4장 ■ 미래 사회 필요인재 양성¹⁴⁾

- 본 장에서는 미래 사회 필요 인재 양성 이슈에 다룸. 디지털 전환 대응은 디지털 기술과 관련된 테크니컬 스킬과 전통적인 소프트 스킬의 개발이 모두 중요한바, 디지털 인재양성 측면과 아동기 사회적 투자를 모두 다룸.
- 디지털 전환과 관련한 미래 필요 역량에 관한 기존 연구들에서도 소프트 스킬의 중요성이 강조되는 바, 이는 아동기 사회적 투자와 밀접한 관련을 가짐.
- 이에 본 장에서는 미래 사회 필요 역량을 강화하기 위해 디지털 스킬 개발의 이슈를 다룰 뿐만 아니라 문제해결, 창의력, 인지역량, 소셜 스킬의 개발과 관련된 아동기 사회적 투자를 함께 다룸.

제7 논의 배경

1. 디지털 시대에 요구되는 인적자원 역량의 변화

- ‘4차 산업혁명’으로 표현되는 새로운 기술의 등장 및 기술적 혁신은 인류 변화의 중심에서 전 세계적 사회 및 경제 구조 변화를 선도하고 있음.
- 2016년 1월 20일부터 23일까지 스위스 다보스에서 개최된 제46회 세계경제포럼(World Economic Forum, 이하 WEF)에서 처음 제시된 ‘4차 산업혁명’은 기술의 발전 속도뿐 아니라 수요자들의 기술 수용 속도 증가를 통해 경제와 사회 전반의 파괴적 혁신을 급속히 진행시키고 있음.
- 첨단 디지털 기술들이 동시다발적으로 융합하여 일어나는 기술 주도형 사회의 대혁명인 4차 산업혁명은 통합된 사이버 및 실물 시스템(PCS), 디지털 데이터 활용 및 네트워크 연결 등을 통하여 시장 및 산업의 성장을 이루었으며, 사회·문화·정치는 물론 삶의 전반적인 양상을 변화시켰음.

14) 제5장은 신민정 박사(고려대학교)의 원고로 작성되었음.

- 4차 산업혁명 시대는 산업과 기술, 기업에서 생성되는 모든 정보의 완전한 연결성을 통해 대량 정보 생성이 가능하고, 융합과 지능화를 통해 모든 것의 연결성 확보가 가능한 시대임.
- 이에 더해 코로나 19로 인한 비대면과 디지털 전환(digital transformation)은 4차 산업혁명을 가속화하고 있음.

○ 4차 산업혁명 시대에 요구되는 인적자원 역량의 변화

- 정보통신기술(ICT)의 발달은 기술의 변화뿐 아니라 인적자원 역량의 변화를 야기함.
- 기술의 발전은 직업구조의 변화와 더불어 첨단 디지털 기기를 활용한 작업, 데이터 활용 및 처리 작업 확대 등 근로자가 수행하는 직무와 이들에게 요구되는 역량도 크게 변화시킴(Arnz et al., 2016).
- 고도성장기의 인적자원은 교육훈련을 통해 획일적으로 지식 또는 숙련을 습득하고 노동시장에서 평생직장이 보장되었으나, 지식기반 사회에서는 일터에서 요구하는 숙련 수요가 빠르게 변화하면서 평생직업의 중요성이 증대하고 있음.
- 즉 기존의 평생직장에서 평생직업으로 패러다임이 변화하고 있으며, 이에 전 생애 관점에서의 인적자본 투자 및 역량개발의 수요가 발생함.
- 미래사회 인적자원의 수급은 4차 산업혁명과 인구구조의 변화로 인하여 가장 큰 변화를 직면하게 될 것으로 예상됨.

○ AI 시대의 필요한 역량으로는 ICT 기술을 다룰 수 있는 기술적 디지털 스킬과 대인관계 및 의사결정에 관한 소프트 스킬의 중요성이 대두됨.

- 디지털 스킬과 소프트 스킬을 향상하기 위해서는 유연성과 적응력, 주도력과 자기주도, 리더십과 업무에 대한 책임 등과 같은 메타스킬이 중요함.
- 이러한 필요역량들에 대한 교육은 국가와 학교, 일터에서 제공되어야 함.
- 이와 더불어 AI 윤리에 대한 교육이 필요. EU는 인간 중심의 가치, 윤리, 보안 등 균형 잡힌 AI 정책 추진을 지향하며, 세계 최초로 국제기구 차원에서 AI에 대한 윤리지침을 개발하여 ‘AI 윤리 가이드라인’을 제시함(‘19.4)
- AI 시대의 미래 필요역량에 관하여 선행연구에서 주장하는 핵심역량은 <표 4-1>과 같음.

<표 4-1> AI 시대, 미래 필요역량 기존연구 종합

연도	저자 또는 기관	조사방법	핵심 스킬
2011	Institute for The Future	저자들의 분석과 논의를 통해 21세기 스킬 제시	센스메이킹, 사회 지능, 참신하고 적응적 사고, 다문화 역량, 컴퓨팅 사고, 뉴미디어 독해력, 학제 간, 디자인 마인드셋, 인지부하 관리, 가상 협업
2016	World Economic Forum	직종의 변화와 이에 따른 스킬수요 변화에 따라 미래 스킬을 제시	복잡한 문제해결, 비판적 사고, 창의성, 사람관리, 타인과의 조정, 감성 지능, 판단 및 의사결정, 서비스 지향, 협상, 인지 유연성
2016	Gray	World Economic Forum을 바탕으로 21세기 스킬을 제시	복잡한 문제 해결, 비판적 사고, 창의성, 사람관리, 타인과의 조정, 판단 및 의사결정, 서비스 지향, 협상, 인지적 유연성
2017	Miller & Hughes	데이터 분석 통해 총 15개 산업에서 중요한 스킬 5가지 제시	커뮤니케이션 스킬, 조직력, 작문, 고객센터, 마이크로소프트 엑셀
2017	Deming	잡-마켓에서 고용률과 임금에 영향력이 크게 나타나는 스킬 제시	소셜 스킬과 사고력
2017	Manyika et al.	직업 전반에 필요한 18가지 역량에 대한 전문가 인터뷰	감각적 지각, 알고 있는 패턴/범주 인식, 새로운 패턴/범주 생성, 논리적 추론/문제해결, 최적화 및 계획, 창의성, 정보 검색, 여러 에이전트와의 조정, 결과물 설명/프레젠테이션, 자연어 생성, 자연어 이해, 사회 및 정서적 감지, 사회 및 정서적 추론, 사회 및 정서적 출력, 소근육 운동능력/손재주, 대근육 운동능력, 내비게이션, 이동성
2017	Bakhshi et al.	미국과 영국에서의 전문가 워크숍, 미국 O*Net 데이터를 활용하여 미래에 어떤 스킬들이 더 그리고 덜 중요시 될 것을 예측	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 중요도 증가 스킬: 학습전략, 지도, 사회적 지각, 협업, 능동적 학습 • 미국의 중요도 감소 스킬: 운용 및 제어, 장비 유지보수, 수리, 운용 모니터링, 장비 선정 • 영국의; 중요도 증가 스킬: 판단과 의사결정, 능동적 학습, 학습전략, 시스템 평가, 복잡한 문제해결 • 영국의 중요도 감소 스킬: 운용 및 제어, 장비 유지보수, 수리, 장비 선정, 운용 모니터링
2017	Hoberg, Krcmar, & Welz	18개국 116명의 임원 대상 설문	중요도 부상 스킬: 디지털 보안(88%), 모바일 기술(87%), 비즈니스 변화 관리(84%), 빅데이터 분석(84%), 클라우드 컴퓨팅(76%), 사물 인터넷(75%), 비즈니스 네트워크(71%).
2018	Andriole	디지털 전환기를 맞아 필요한 전문 기술 나열	비즈니스 분석 모델링, 시뮬레이션 및 자동화, 신흥 기술, 특히 파괴적 기술, 통계 및 증강분석, 클라우드 컴퓨팅, 성능 메트릭, 원격으로 기민한 프로젝트 및 프로그램 관리, 경쟁 공급업체 관리, 디지털 보안 및 보안관리, 내부자 및 외부자들과 커뮤니케이션 스킬
2018	Education design Lab	논의를 바탕으로 21세기 스킬 제시	주도성, 협동, 창의적 문제해결, 비판적 사고, 다문화적 유창성, 공감, 구두 의사소통, 회복탄력성
2018	Armstrong	9개국(USA, 네덜, 나이지	• 인력 준비(workforce readiness): 문해력, 수리력,

	et al.	리아, 인도, 탄자니아, 케냐, 영국, 요르단, 멕시코)의 531명의 젊은이(15~29세) 설문조사를 바탕으로 필요한 스킬셋 제시	<p>디지털 문해력, 이력서 작성, 자기소개, 시간 관리, 전문성, 에티켓, 사회적 규범</p> <ul style="list-style-type: none"> • 소프트 스킬(soft skills): 의사소통, 비판적 사고, 창의적 사고, 협동, 적응력, 주도성, 리더십, 사회 정서학습, 팀워크, 자신감, 공감, 성장마인드, 문화의식 • 전문 기술(technical skills): 컴퓨터 프로그래밍, 코딩, 프로젝트 관리, 재무 관리, 기계 기능, 과학 작업, 기술 기반 기술 및 기타 직업별 기술(예: 간호, 농업, 법률) • 창업가 정신(entrepreneurship): 발의, 혁신, 창의성, 근면, 수완, 회복탄력성, 독창성, 호기심, 낙관주의, 위험 감수, 용기, 비즈니스 통찰력, 비즈니스 실행
2018	Adecco Group & Boston Consulting Group	국제스킬비교 조사: 9개국 4,700명의 근로자를 바탕으로 설문조사, 기업 내 임원과 간부를 대상으로 한 인터뷰, 스킬교육과 관련된 정부관료, 교육자, 연구기관 종사자를 대상으로 한 인터뷰	<ul style="list-style-type: none"> • 중국, 인도, 이탈리아, 싱가포르의 근로자들은 데이터 분석기술에 대한 조점이 전체 평균보다 높게 나타났으며(중국 57%, 인도 63%, 이탈리아 52%, 싱가포르 42%; 9개국 평균 39%), 디지털 기술 보유에 대해 스위스와 일본은 다른 나라들보다 뒤처지는 것으로 나타남(스위스 19%, 일본 18%; 9개국 평균 39%). • 평균적으로 25~34세의 근로자들은 45~54세의 근로자보다 더 높은 수준의 디지털 기술을 보유하고 있고 활용
2018	McKinsey & Company	설문조사와 산업트렌트를 바탕으로 디지털 기술 외에 휴먼스킬과 메타 스킬을 강조	<ul style="list-style-type: none"> • 휴먼스킬: 창의력과 비판적 사고와 문제 해결, 사회 지능, 생산성과 결과에 대한 책임 • 메타스킬: 유연성과 적응력, 주도권과 자기 주도, 리더십과 업무에 대한 책임
2018	Giffi et al.	스킬격차 설문을 통해 4차 산업혁명의 5가지 중요한 스킬셋 제시	기술과 컴퓨터 스킬, 디지털 가독력과 역량, 기술 지원 도구 및 기술에 대한 실무 지식, 로봇 및 자동화 프로그래밍, 비판적 사고
2019	Spector & Ma	21세기 핵심 스킬 4C제시	커뮤니케이션, 협업, 비판적 사고, 창의성 (Communication, Collaboration, Critical thinking, Creativity)
2019	Sage-Gavin, Vazirani, & Hintermann	미국 노동부 O*Net 바탕으로 중요도 증가 스킬 제시	창의성, 복잡한 추론, 사회 및 감성 지능
2019	OECD Future of Education and Skills 2030 Project	OECD 대상국을 바탕으로 한 설문에 따른 메가트렌드에 따라 미래 필요한 스킬을 제시	창의성과 독창성, 복잡한 사회적 상호작용 및 불확실성을 다루는 능력
2019	OECD Skills Strategy 2019	OECD 대상국을 바탕으로 한 설문에 따른 과거의 현재, 미래의 스킬에 대해 논의	미래에 중요도가 올라갈 스킬: 기초 스킬(문해력, 수리력 및 디지털 문해력), 횡단적 인지 및 메타 인지 스킬(비판적 사고, 복잡한 문제 해결, 창의적 사고, 학습 및 자기 조절 학습), 사회적 및 정서적 스킬(성실, 책임감, 공감, 자기 효능, 협업), 전문적이고 기술적이며 특정화된 지식과 기술
2020	Envionics	캐나다인을 대상으로 설	• 고용주들이 응답한 중요한 스킬: 협업/팀워크,

	Institute	문조사	커뮤니케이션 능력, 문제 해결 능력, 탄력성, 분석 능력 • 근로자들이 응답한 중요한 스킬: 커뮤니케이션 능력, 문제해결 능력, 기술적 노하우, 협업/팀워크, 변화에 빠르게 적응하는 능력
2020	Scivicque	WEF 리포트를 바탕으로 3가지 스킬 제시	감정적 인지성, 유연한 인지성, 의사결정 능력
2021	Saari et al.	말레이시아 전문가 20명을 대상으로 한 포커스 그룹 디스커션	첨단기술 사용에 능숙, 기업가적 사고방식, 디지털 기술 강화, 기술 및 소프트 기술의 결합

자료: 반가운 외 (2021).

- 디지털 시대의 근로자들은 기존의 스킬을 갖고 닦는 숙련향상(up-skilling) 혹은 새로운 스킬을 획득하는 재훈련(re-skilling)을 통해 새로운 과제와 새로운 시대에서의 적응이 중요함.
- 특히 AI와의 상호 호혜 혹은 대체성과 관련하여 일부 직종에서는 AI가 적극적으로 사용되겠지만, 근로자들도 디지털 시대를 대비하여 AI가 아직은 잘하지 못하는 창의성, 사회 지능, 추론 능력 및 비판적 사고 영역에서의 스킬을 개발해야 함 (Lane & Saint-Martin, 2021).
- OECD(2019)에서도 창의성과 독창성, 복잡한 사회적 상호작용 및 불확실성을 다루는 능력의 중요성을 주장함.
- Sage-Gavin, Vazirani, & Hintermann(2019)에 의하면 인간은 AI보다 불확실성을 다루는 능력이 더 큼. 따라서 인간이 AI보다 더 강점을 가질 수 있는 스킬을 발굴하고 향상시킨다면 AI와 인간이 서로의 부족한 부분을 보완하면서 더 큰 성장을 이룩할 수 있을 것임.

2. 디지털 시대의 인재양성을 위한 교육혁신의 필요성

- 4차 산업혁명 시대에도 생산과 소비, 혁신의 주체는 사람이기에 고용구조, 업무 방식 등 사회변화에 대응할 수 있는 인재를 양성하기 위한 교육혁신이 필요함 (반가운 외, 2021).
- 새로운 기술들이 산업 현장에 적용되어감에 따라, 미래사회의 요구에 부응하는 인재양성이 중요해짐.

- 변화의 시대를 선도할 우수 인재를 선제적으로 양성하고, 기존 숙련기술자들에게는 새로운 기술 환경변화에 적응할 수 있도록 재교육을 강화해야 함.
- 4차 산업혁명 시대에 필요한 인재는 주어진 문제만을 해결하는 ‘테크니션’이 아니라, 정의되지 않은 문제를 발굴하는 ‘전방위적 인재’임.
- WEF(2018)는 4차 산업혁명 시대에는 신체적 능력, 금융 및 자원관리 기술 등의 중요성은 낮아지고, 학습 및 분석적 사고, 창의적 혁신 등의 중요성이 높아질 것으로 예측함.

[그림 4-1] 세계경제포럼(2018)의 2018년 vs. 2022년 핵심 역량 비교

Today, 2018	Trending, 2022	Declining, 2022
Analytical thinking and innovation	Analytical thinking and innovation	Manual dexterity, endurance and precision
Complex problem-solving	Active learning and learning strategies	Memory, verbal, auditory and spatial abilities
Critical thinking and analysis	Creativity, originality and initiative	Management of financial, material resources
Active learning and learning strategies	Technology design and programming	Technology installation and maintenance
Creativity, originality and initiative	Critical thinking and analysis	Reading, writing, math and active listening
Attention to detail, trustworthiness	Complex problem-solving	Management of personnel
Emotional intelligence	Leadership and social influence	Quality control and safety awareness
Reasoning, problem-solving and ideation	Emotional intelligence	Coordination and time management
Leadership and social influence	Reasoning, problem-solving and ideation	Visual, auditory and speech abilities
Coordination and time management	Systems analysis and evaluation	Technology use, monitoring and control

* 자료: World Economic Forum (2018), The Future of Jobs Report.

- 디지털 시대의 인재양성을 위한 글로벌 교육산업의 트렌드는 실감화·연결화·지능화·융합화 등 네 가지로 나눌 수 있음(정보통신산업진흥원, 2019).
- 실감화(realization): 콘텐츠의 물리적 제약을 넘어 증강현실(Augmented Reality: AR) 및 가상현실(virtual reality: VR) 기술 등 ICT 기술을 교육현장에서 활용하여 체험 기반의 원격교육, 실감형 교육 등 기존에 시도하지 못했던 형태의 교육이 가능해짐.
- 연결화(connection): IoT, 클라우드 등 ‘초연결’ 기반의 플랫폼을 활용하여 교사-학생-멘토학습 관리자가 활발하게 상호작용하고 지식을 공유함.
- 지능화(intelligence): AI와 빅데이터를 활용하여 개인의 특성을 파악한 후 맞춤형 교육을 제공하고 교수법 및 학사행정 관리를 자동화함.
- 융합화(convergence): ‘지능화’, ‘연결화’를 바탕으로 언제 어디서나 맞춤형 학습과 교육이 가능해지면서 교육이 타 산업의 확장과 성숙을 촉진하는 산업으로 활용됨.

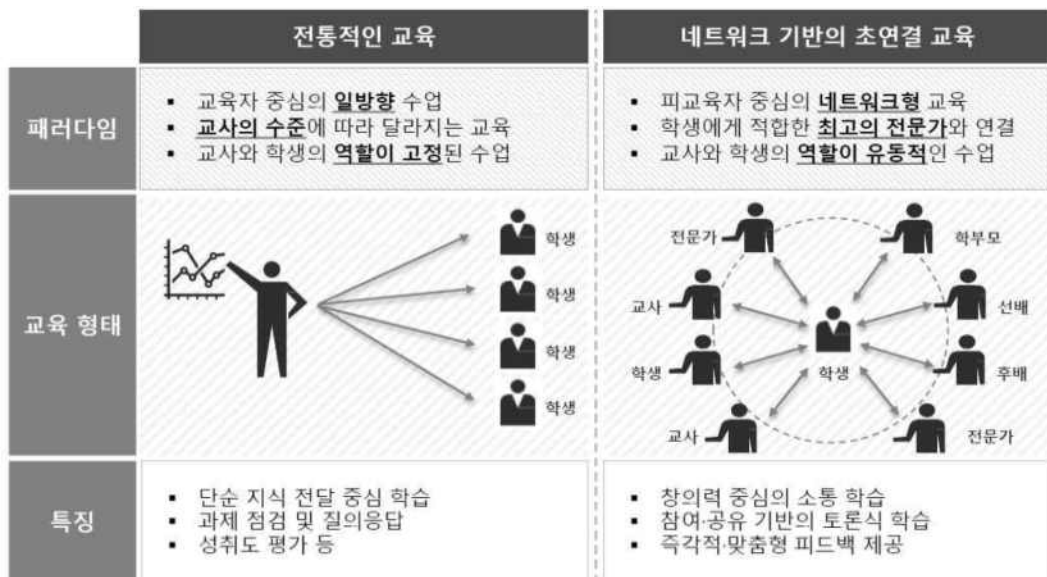
[그림 4-2] 글로벌 교육산업의 4대 메가트렌드



자료: 삼정 KPMG 경제연구소(2019)

- ICT를 활용한 스마트·온라인 교육의 확대는 공급자(교육자) 중심의 일방적 지식 전달이 수요자(학생) 중심으로 패러다임을 변화하였으며, 각 주체들이 서로 융합되어 나아가는 특징을 보이고 있음.
- 이러한 교육환경에서는 누구라도 교사 혹은 학생이 될 수 있으며, 교육 효과를 극대화하는 '온 디맨드' 서비스를 제공할 수 있음.

[그림 4-3] 전통적인 교육과 네트워크 기반의 초연결 교육

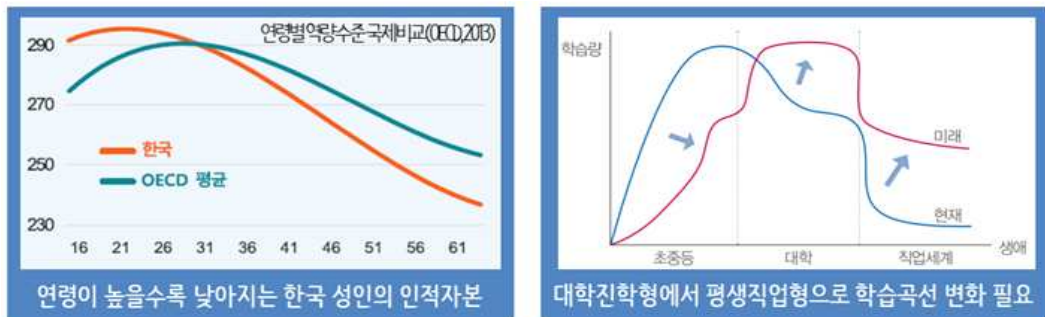


자료: 이원철 외(2020)

3. 디지털 시대의 인재양성을 위한 평생학습의 필요성

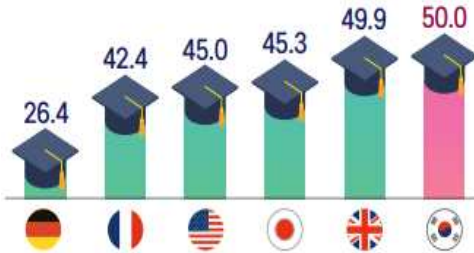
- 디지털 시대 근로자들의 숙련향상(up-skilling)과 재훈련(re-skilling)을 위한 ‘생애 지속적 역량개발’이 요구됨. 이를 위해 성인학습, 평생학습 등 새로운 학습수요 특성에 맞추어 디지털 기술 이용하는 혁신적 학습과 학습격차 발생을 예방하는 포용적 학습이 필요함.
- 또한 학교 교육 이외에 성인을 위한 ‘생애 지속적 역량개발’이 요구됨. 우리나라의 경우, 연령이 높아질수록 역량이 낮아지는 특성이 나타나고 있음. 학창시절의 역량 수준은 OECD 평균보다 높지만, 그 이후로는 OECD 평균보다 낮은 수준을 보임.
- 이러한 학습곡선은 ‘대학진학형’으로 분류할 수 있는데, 디지털 시대에는 학습곡선을 ‘평생직업형’으로 변화시켜야 함.

[그림 4-4] 연령별 역량 수준 비교 및 학습곡선



자료: 삼정 KPMG 경제연구소(2019)

- 이와 더불어 우리나라 노동시장의 숙련 불일치, 대졸자의 전공과 직업 간의 미스 매치율 등을 극복하기 위한 성인기의 인적역량 강화가 필요함.
- 기술의 빠른 변화와 노동력의 연령구조 변화에 따라 근로자의 특성별 숙련 양극화가 나타나고 있음.
- 우리나라 대졸자 전공과 직업 간 미스매치율은 50.0%로 OECD 22개국 중 1위임.
- 2021년 통계청 조사에서도 일자리와 전공과의 불일치율은 52.3%로 취업자의 절반 이상은 전공과 무관한 일자리에 취업함에 따라 취업 이후의 인적역량 강화가 요구됨.

[그림 4-5] 대졸자 전공·직업 간
미스매치(%)

자료: OECD(2015)

대졸(25~34세) 임금 근로자 중 최종 이수한 전공과 현재 직업 간 연계성이 없는 비중

제인용: 한국경제연구원(2021).

[그림 4-6] 일자리·전공 불일치율(%)

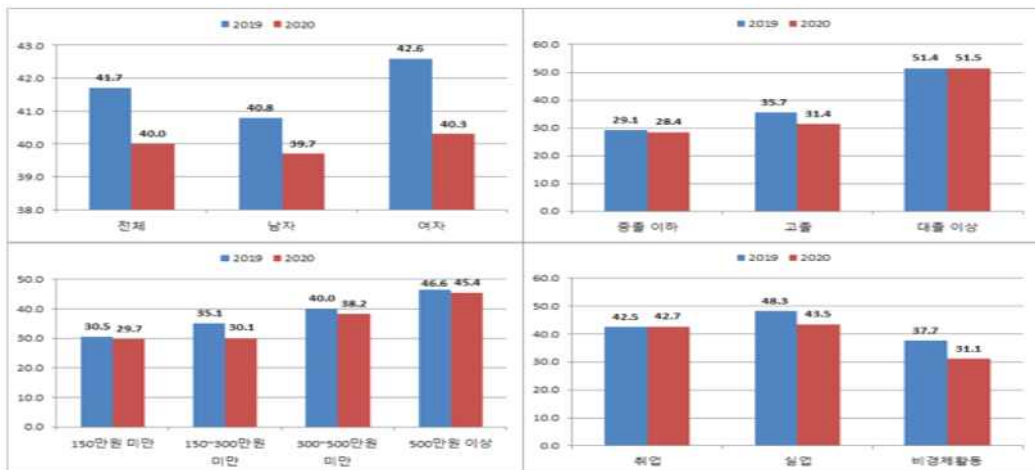


자료: 통계청(2021. 5.)

청년층(15~29세) 취업자의 최근 일자리와 전공과의 관련성

- 이러한 평생학습 및 성인기 인적역량 강화의 중요성에도 불구하고, 코로나 19로 인한 팬데믹 사태는 취약계층에게 부정적인 영향을 미쳤으며, 이를 극복하기 위한 정책적 지원이 필요함.
- 2020년의 평생학습 참여율은 40.0%로 이는 2019년(41.7%)에 비해 낮아진 수치임. 특히 평생학습 참여율은 남성에 비해 여성이, 학력이 낮을수록, 소득수준이 낮을수록, 취업상태보다는 실업이나 비경제활동의 경우에 보다 부정적인 영향을 받을 것으로 나타남.

[그림 4-7] 코로나 19 이후 평생학습참여율 변화



* 자료 : 한국교육개발원, 평생학습개인실태조사.

제2절 신기술 도입을 통한 미래인재 육성 방안

1. 에듀테크 현황 분석

- 교육(Education)과 기술(Technology)의 합성어인 에듀테크(Edutech)는 ICT 기술을 교육에 접목하여 기존 서비스를 개선하거나 새로운 서비스를 제공하는 것으로 디지털 시대 교육 분야의 신기술로 자리 잡음.
- 스마트폰과 태블릿이 본격적으로 확산되던 2010년경에는 스마트기기를 교육수단으로 활용하여 교육 성과를 높이하고자 한 스마트러닝이 주목을 받았음.
- 스마트러닝은 교육수단에 중점을 두는 반면 에듀테크는 교육수단뿐만 아니라 인공지능(AI), 빅데이터, 블록체인 등과 같은 데이터와 소프트웨어를 기반으로 하여 학습자에 대한 분석과 의사소통, 정보관리 등을 용이하게 함으로써 교육 성과를 제고시키는 것에 중점을 두고 있음 (소프트웨어정책연구소, 2020).
- 최근에는 인공지능(AI), AR/VR, 블록체인 등과 같은 기술들이 기존 교육의 한계를 뛰어넘을 수 있는 혁신 기술로 활용되고 있으며, 코로나 19 사태로 비대면 교육이라는 피할 수 없는 선택과 마주함으로써 성장이 가속화되고 있음.
- 에듀테크는 CES 2020 등 IT 시장에서 핀테크, 공유경제 등과 함께 유망한 미래 기술 분야로 주목을 받고 있으며, 영국은 에듀테크를 제2의 핀테크로 지정하고 국가 차원에서 육성전략을 펼치고 있음.

〈표 4-2〉 에듀테크의 개념과 유사 개념

구분	개념	특징
이러닝	• 전자적 수단, 정보통신 및 전파·방송기술을 활용하여 이루어지는 학습	• 인터넷과 컴퓨터에 교육을 접목한 온라인 교육중심
스마트러닝	• 스마트폰, 태블릿 PC, E-Book 단말기 등 스마트 디바이스와 이러닝 신기술이 융합된 개념	• 스마트 기기를 활용한 교육
에듀테크	• 교육에 ICT 기술을 접목해 기존 서비스를 개선하거나 새로운 서비스를 제공하는 것	• 데이터와 소프트웨어에 무게 중심

자료: 소프트웨어정책연구소(2020)

- 글로벌 시장조사기관 Grand View Research에 따르면, 글로벌 에듀테크 시장은 지속적으로 확대 및 성장할 것으로 예측됨.
- 글로벌 에듀테크 시장 규모는 2019년 764억 달러에서 2020년 890억 7000만 달러, 2027년 2852억 3000만 달러에 달할 것으로 전망됨. 2020년부터 2027년까지의 연평균성장률(CAGR) 18.1%에 이를 것으로 예측됨.
- 코로나 19로 인하여 2020년에는 전체적인 글로벌 교육과 훈련비가 감소되는 추세였으나, 에듀테크 분야의 지출은 오히려 증가하는 것으로 나타남(Holon IQ, 2020).
- 즉 코로나 19는 에듀테크 기업의 성장을 가속화시키는 요인으로 작용하였는데, 코로나 19 이전에는 13.1%로 전망했던 에듀테크의 연평균 성장률이 2020년에 당초 전망을 뛰어넘은 16.3%의 성장률을 보임.

[그림 4-8] 글로벌 에듀테크 지출(Expenditure)

(단위: US\$ 10억)



자료: Kotra 해외시장뉴스(2020. 12. 24.), “코로나 19 이후 떠오르는 미국 에듀테크 시장”(https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=180&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=243&bbsSn=243&pNttSn=186563). 원자료: Holon IQ.

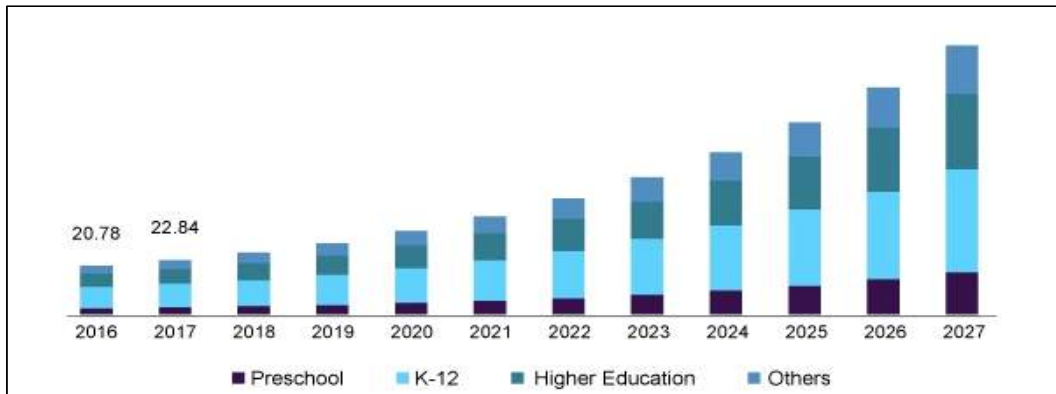
- 글로벌 에듀테크 시장 중 북미지역은 가장 큰 비중을 차지하고 있음(2019년 기준 38.2%).
- 미국은 2014년 ‘E-rate’ 프로그램을 통해 인터넷 환경을 구축하고 ‘One-to-One’ 정

책을 통해 학생들에게 모바일 기기를 보급함. 그 결과 98% 교육구에서 학생당 최소 100kbps 인터넷 접속이 가능해져서 디지털 학습이 가능할 수 있는 조건을 갖추 수 있게 됨.

- ‘One-to-One’ 정책을 바탕으로 미국 내 다수 교육구에서 학생들의 모바일 기기 관련하여 많은 투자가 이루어졌으며, 이를 통하여 소득수준에 따라 발생할 수 있는 디지털 격차를 줄이고자 노력하였음.

[그림 4-9] 북미지역 에듀테크 시장 규모 및 예측

(단위: US\$ 10억)

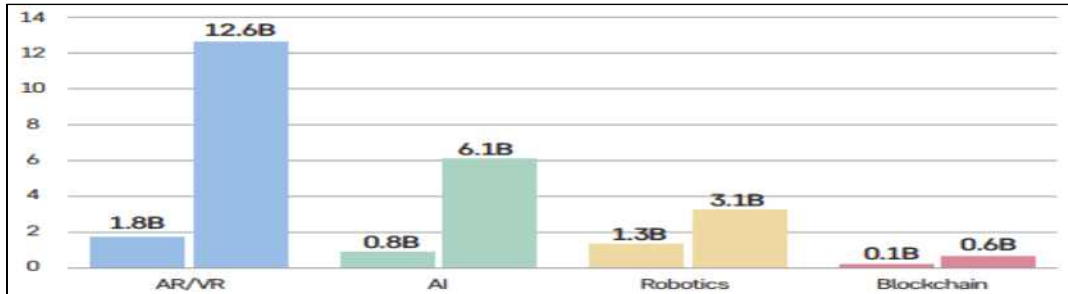


자료: Kotra 해외시장뉴스(2020. 12. 24.), 코로나 19 이후 떠오르는 미국 에듀테크 시장(https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=180&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=243&bbsSn=243&pNttSn=186563).

- 교육 분야에 적용되는 에듀테크의 주요 기술은 AR/VR, AI, 로봇틱스, 블록체인 등으로 이 중 AR/VR 기술이 가장 높은 성장을 보일 것으로 전망됨.
 - 체험 기반의 실감화 교육을 가능하게 하는 AR/VR 기술의 경우, 2018년 18억 달러에서 2025년 126억 달러까지 7배에 달하는 높은 성장을 달성할 것으로 전망됨.
 - 빅데이터를 활용하여 학습자 맞춤 교육과 관리의 자동화 및 지능화를 가능하게 하는 인공지능(AI)도 2025년에는 61억 달러 규모의 시장을 형성할 것으로 전망되는데 이는 2018년 8억 달러에서 크게 증가한 규모임.
 - 블록체인도 높은 성장(1억 달러→6억 달러, 6배 성장)을 이룰 것으로 예상되나, 블록체인 시장은 다른 주요 기술들의 시장 규모에 비해 작은 규모임.

[그림 4-10] 교육분야의 주요 기술 시장 전망

(단위: 2018(좌), 2025(우), USD Billions)



자료 : Holon IQ(2020. 1. 28.)

2. 인공지능(AI)을 활용한 학업관리 사례를 통한 고도화 방안

- 인공지능(Artificial Intelligence: 이하 AI) 기술은 이미 기술적 차원을 넘어 교육 분야에서도 활용도가 높아지고 있음.
- 교육의 ‘지능화’에 따라 학생 개인별 학습상태를 분석한 빅데이터를 바탕으로 수업을 진행하고, 개인 성취도를 고려한 맞춤형 학습을 가능하게 함.
- 즉 AI와 빅데이터를 활용하여 개인의 특성을 파악한 후 맞춤형 교육을 제공하고 교수법 및 학사행정 관리를 자동화할 수 있음.
- 교육에 활용할 수 있는 AI의 핵심 기술로는 1) 학습 빅데이터 분석기술, 2) 학습 에이전트 기술, 3) MOOC 학습데이터 분석기술, 4) 소셜 러닝 콘텐츠 분석기술 등이 있음(중소벤처기업부, 2018).

<표 4-3> AI의 핵심 기술

맞춤형 학습서비스의 제품 분류	세부 기술 범위
학습 빅데이터 분석기술	• 학습자 평가 및 채점 기술, 학습자 모델링 및 학습 능력진단 기술
학습 에이전트 기술	• 맞춤 학습 콘텐츠 추천 기술, 학습 콘텐츠 제공 플랫폼 기술, 맞춤형 학습 스케줄 생성 기술, 개인별 학습 코칭 기술
MOOC 학습데이터 분석기술	• 스텔스 시험 기술, 학습데이터 기반 Domain Knowledge 추출 기술, 데이터 마이닝 기술
소셜러닝 콘텐츠 분석기술	• 소셜러닝 콘텐츠 분석 기술, 소셜러닝 콘텐츠 검색 기술

자료: 정보통신산업진흥원(2019)

- AI 기반 에듀테크 우수기업은 미국 기업들이 다수를 차지하고 있음(정보통신산업진흥원, 2019).
 - Eelemental path(미국): IBM Watson을 기반으로 어린이용 스마트 장난감 제공, 2016년 Kickstarter를 통해 데뷔, IBM Watson을 공룡 로봇인 STEMosaur에 적용하여 어린이 스스로 조립한 장난감과 대화하도록 지원함
 - HUBERT.AI(스웨덴): 독창성, 상상력, 윤리적 반성, 배경 추론 등과 같이 현재의 교육 평가시스템에서 측정하기 어려운 역량 평가 실시, 인지 컴퓨팅 기반의 AI 비서를 통해 학생들에게 말하기 시험을 제공하고 후속 질문을 통해 효과적인 맞춤형 평가 진행
 - MobyMax(미국): AI를 기반으로 수학, 언어, 어휘 등에 대한 완벽한 커리큘럼을 만들 수 있는 웹 기반 무료 학습 도구 제공, 기계학습 알고리즘을 바탕으로 학습자 맞춤형 수업을 제공하며 학생들은 자신의 속도에 맞춰 학습을 진행할 수 있음, 동기부여 및 참여 유지를 위해 경연대회 개최, 인증서 교부, 배지 제공, 게임 등을 활용
 - Discovery Education(미국): 디지털 커리큘럼 리소스 및 디지털 콘텐츠 분야의 선두 기업, 북미 지역 약 560만 명의 학생들이 이용하고 있음, 초·중·고 커리큘럼 영역의 교육자료를 보완하기 위해 문서, 서적, 테이프, 오디오, 비디오, 인터뷰, 이미지 등 모든 가능한 소스를 공급하며 학생들이 참여하는 동적 학습환경 제공
 - Querium(미국): AI를 활용해 개인화된 단계별 개인 교습 제공 플랫폼으로 ‘StepWise’라는 개인화 프로그램을 제공, STEM(수학, 공학, 기술, 과학 융합 교육) 응용 프로그램에 AI를 사용하여 가상 도우미가 학생들이 학습장애물에 봉착할 때 문제해결 지원
- 세계 주요국은 디지털 시대를 이끄는 신기술 중의 하나로 AI를 인식하고 있으며, 국가적 차원에서 AI 전략을 수립하여 추진하고 있음.
 - 주로 AI 분야의 대규모 연구·개발, 고급 전문가 및 인력양성, AI 소양 교육의 보편화 등을 추진하고 있으며, 특히 유·초·중등교육에서 AI 교육의 필요성을 강조하고 있음.

〈표 4-4〉 주요국의 AI 분야 정책 동향

분야	국가	주요내용
교육정책 분야 : 디지털 리터러시와 컴퓨팅 사고력(CT) 교육의 확장 개념으로 인공지능(AI), 데이터 과학 등에 대한 교육 추진	미국	<ul style="list-style-type: none"> • 백악관 ‘국가 AI 연구 개발 전략계획 보고서’에서 초·중·고 인공지능(AI) 교육의 중요성 강조, AI4K12 Initiative’ 행정명령(‘19.2.) 추진 중 - 보고서는 초·중등 교육에 AI 교육 도입 방안을 준비하는 것으로 1) AI 교육과정 가이드라인 및 단계별 온·오프라인 교육프로그램 개발, 2) 교사를 위한 교수·학습 자료 및 도구의 개발·온라인 제공, 3) 국내외 협업 커뮤니티 활성화 등 현장 교육 지원 등을 포함
	영국	<ul style="list-style-type: none"> • ‘18년 상원 인공지능(AI) 특별위원회의 ‘영국의 AI 보고서’에서 초등 단계부터 인공지능(AI) 교육이 필요하며, 교사 양성과 컴퓨팅 교육과정 개발 및 핵심교과에 필수적으로 인공지능(AI) 교육을 포함할 것을 권장함 - 모든 어린이에게 인공지능(AI) 관련 지식과 이해 교육 필요성 강조, 교육과정에 인공지능(AI) 기술, 윤리적 판단과 사회적 이슈에 대한 교육 필수화 강조
	일본	<ul style="list-style-type: none"> • ‘인공지능(AI) 전략 2019’에서 2020년부터 모든 초등학교와 중학교 과정에 프로그래밍 교육을 의무화하고, 2022년부터 고등학교 ‘정보 I’ 과목을 필수로 채택 - 산업 활력 제고 및 저성장·고령화 등 사회문제 해결 수단으로 AI 기술혁신 가속화, 연간 인공지능(AI) 응용 인재 25만명, 고급 인재 2,000명, 최고급 인재 100명 양성 → 산업경쟁력 확보, 사회문제 해결의 주요 과제로 인식
	독일	<ul style="list-style-type: none"> • ‘AI 육성 전략(‘18.11)’에서 대규모 인공지능(AI) 투자로 중소·제조 분야 AI 산업경쟁력 및 기술력 확보, Industry 4.0 입지 확립, 노동시장 변화에 대응한 직업훈련(직업교육 등), 법규범 현실화 등도 추진
	인도	<ul style="list-style-type: none"> • ‘모두를 위한 국가 AI 전략(‘19)’에서 건강관리, 농업, 스마트 도시 및 인프라, 스마트한 이동성 및 운송 영역, 교육의 접근성과 교육의 질 향상을 위한 인공지능(AI)에 초점
교원 전문성 분야 : 국가 차원의 교원 전문성 강화 정책 추진, 단계별 기준에 의한 체계적 연수 체제 운영	호주	<ul style="list-style-type: none"> • 교사 전문성 개발 기준 정립, 교육경력별* 구분하여 운영 • 정부는 주 전체의 교사 인증기관과 협의하여 모든 교사의 전문성 인증 과정 책임(‘18) * 초임 교사, 숙련 교사, 고정력 교사, 리더 교사 4단계로 구분하여 운영
	싱가폴	<ul style="list-style-type: none"> • 21세기 교사 교육 모형 및 교사 경력별 전문성 개발 모형을 기반으로 지원. 국립 교육원과 싱가포르 교사 아카데미를 중심으로 학교 기반의 전문적 학습 공동체를 통한 전문성 개발
교육시스템 및 플랫폼 분야 : 인공지능(AI) 시대 핵심인재 선점을 위해 새로운 교육 방법, 혁신적 교육시스템 및 플랫폼 구축	프랑스, 미국	<ul style="list-style-type: none"> • 무료 온라인 컴퓨팅 교육플랫폼과 새로운 형태의 교육기관 등장 - 교육플랫폼: (미국) 칸아카데미, 코드 아카데미 등 - 교육기관: (프랑스) 에폴42, (미국) 미네르바스쿨
	에스토니아	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 스스로 정보교육(인프라 포함) 전반의 자가 평가시스템 도입 - (디지털 미래) 디지털 학습 상황을 마치 거울을 보듯 스스로 평가할 수 있도록 지원하는 온라인 도구로, 학교와 학생의 목표 도달을 위한 피드백 제공
	싱가폴	<ul style="list-style-type: none"> • ‘AI Singapore 교육 계획’에서 AI For Kids(AI4K) 프로그램: 3시간의 스크래치 블록 기반 프로그래밍 교육, AI For School(AI4S): 중·고등 학생과 교사가 파이썬에서 제공되는 온라인 코스의 플랫폼 Data camp에 무료로 접근 가능

분야	국가	주요내용
	중국	<ul style="list-style-type: none"> • ‘차세대 AI 개발 계획(‘17.7)’에서 정부 주도하에 산업별 플랫폼 구축, 막대한 데이터 축적으로 인공지능(AI) 경쟁력 확보 → 데이터, 인공지능(AI) 분야 대규모 투자 및 인력 양성, 선도기업 지정, 산업별 특화 플랫폼 육성 - 유·초·중등 인공지능 교과서 개발 및 적용: 유치원생부터 고등학생 대상 33권의 교과서 시리즈 발표(2018년부터 적용)
	핀란드	<ul style="list-style-type: none"> • 인공지능(AI) 교육 도구, 온라인 사이트 개발 및 적용 - 초·중등학교에서의 AI 교육의 필요성 인식하고 학교급과 연령에 상관없이 모든 시민이 인공지능(AI) 문해력을 습득할 수 있도록 노력

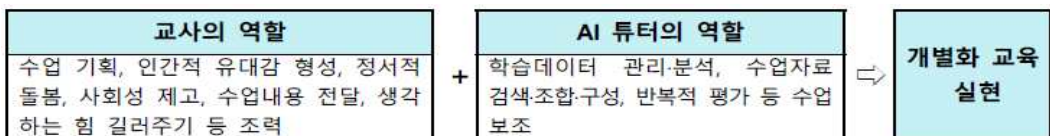
자료: 서울특별시 교육청(2021)

○ 빅데이터를 바탕으로 한 AI가 교육에 활용되는 주요 형태로는 ① 개인 맞춤형 교육 제공 ② 교수 및 학사행정의 자동화·지능화 ③ 교육의 시·공간적 확대 등이 있음.

① 개인 맞춤형 교육 제공: 개인의 흥미, 소질, 적성, 학습 이력, 성취도에 대한 빅데이터 및 AI를 활용하여 차별화(differentiated), 개인화(individualized), 개별화(personalized)된 교육을 제공하는 방식임.

- 학생 개인의 학습상태와 성취도를 고려한 데이터 수집·분석·진단을 기반으로 학생별 맞춤형 학습이 제공될 수 있으며, 학생의 학습몰입도를 측정하여 최적화된 교육환경을 제공해 줄 수 있음. 안면인식 기술 등을 이용하여 학습자의 몰입 수준을 측정한 후 수업 집중도와 흥미가 낮을 경우에 수업 내용을 전환할 수 있음.
- 특히 안면인식 기능은 매일 사진을 캡처하여 학습자들의 출석을 자동으로 기록하고 쉽게 추적할 수 있으며, 다양한 데이터 분석 알고리즘을 통해 학습자의 평가 결과에 대한 정보를 분석하여 공정하고 효과적인 성과관리에 도움을 줄 수 있음.
- 학습 능력 향상을 위한 AI 튜터를 활용할 수 있음.

[그림 4-11] 교사와 AI 튜터의 역할



자료: 교육부(2020)

〈표 4-5〉 개인 맞춤형 교육 제공의 주요 사례

기업명	내용
Century Intelligent Learning(영국)	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 학습자에게 최적의 교과과정을 선정하는 플랫폼 • 질의응답 형식의 진단 테스트로 학생의 학습 능력을 진단하여 최적의 교재 및 자동화된 피드백 제공 • 영국 초·중·고·대학의 교과과정에 활용
DreamBox Learning(미국)	<ul style="list-style-type: none"> • 초·중학생 대상으로 개인 맞춤형 수학학습 과정을 게임 방식으로 제공 • 미국 내 실사용자가 1,500만 명 수준 • 학습 이력을 데이터로 구축하여 개인 맞춤형 과정을 제시하고, 교사에게 성취도 및 학습량 등 정보 제공
VIPKID(중국)	<ul style="list-style-type: none"> • 안전인식 인공지능 기술을 이용하여 영어 화상 수업학습 몰입 수준을 측정하여 반영 • 수업 집중도와 흥미지수가 낮으면 수업 내용을 바꾸고 인공지능으로 학습자의 어휘, 문법, 악센트 분석 후 교사에게 제공
KnowRe(한국)	<ul style="list-style-type: none"> • 머신러닝 기반의 게임형 개인화 수학학습 서비스 • 2014년 미국시장 진출 • 2012년 설립 이후 소프트뱅크벤처스 등으로부터 총 73억 투자 유치

자료: 정보통신산업진흥원(2019)

② 교수 자동화 및 학사행정 지능화를 통한 통합형 관리 제공

- 수업 설계, 문제 창작, 채점, 첨삭, 피드백과 같은 교수 활동을 자동화하고, 가상 학습 비서(조교)를 활용하여 플로어 플랜을 마련하여 학습에 최적화된 좌석을 배치하는 등 학습환경을 지원함.
- 학생들의 학습 이력, 학습활동, 성취도, 학습 경로 등을 자동으로 설정하고 통합하는 등 행정 지능화를 통한 지능형 관리를 함.
- 또한, 평가 시 보안이나 온라인 평가 중 부정행위 식별 등 인공지능 기반 자동 감독과 관련하여 활용한 많은 사례들이 있음.

〈표 4-6〉 교수 및 학사행정 자동화·지능화의 주요 사례

기업명	내용
Class Charts(영국)	<ul style="list-style-type: none"> • 자동화된 좌석배치, 계획을 세우는 툴이자 행동관리 소프트웨어 • 학생의 행동문제를 줄일 수 있는 좌석배치 데이터를 활용하여 교사의 업무량 경감 • 학생 간 영향도, 학생의 성취도, 행동 양식을 모니터링하여 팀플레이가 용이하도록 최적화된 좌석 배치
Jill Waston(미국)	<ul style="list-style-type: none"> • Georgia Tech Univ.에서 개발한 인공지능 조교 • 2016년부터 매년 1만 건에 달하는 학생들의 질문에 자동 응답하고 전체 질문의 40%~60%를 처리
클래스팅 AI(한국)	<ul style="list-style-type: none"> • 공교육 데이터를 바탕으로 학습패턴을 포함해 교우 관계, 성향, 선호하는 영상 스타일 등을 분석 • 분석 및 진단을 통해 개인 맞춤형 과제 배포, 자동 채점, 학습결과 리포트

* 자료: 정보통신산업진흥원(2019), 인공지능 기반 에듀테크 기업 및 서비스동향, 이슈리포트 2019-34호.

- ③ 교육의 시·공간적 확대: 시·공간적 제약을 극복하고 교사-학습자-멘토-전문가 등과의 연결 및 협업을 가능하게 함.
- 비대면 방식의 교실 수업을 연장하여, 웹이나 앱을 통해 교육을 추가로 진행할 수 있도록 하며, 타지역 또는 해외의 교사-학습자-멘토-관리자를 연결하여 협업할 수 있도록 하는 등 시·공간적 제약을 극복함.

<표 4-7> 교육의 시·공간적 확대 주요 사례

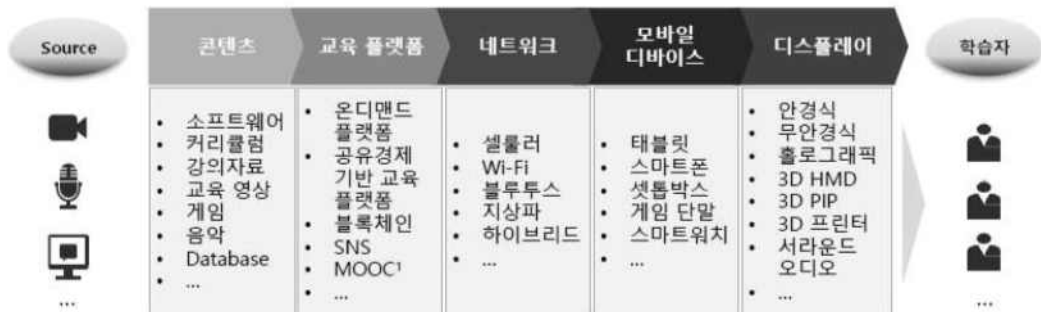
기업명	내용
Study Pool(미국)	<ul style="list-style-type: none"> • ‘원 포인트 레슨’ 개념의 마이크로 튜터링 제공 • 학습자가 막히는 부분에 대해 라이브 멘토링 제공 • 멘토링이 필요한 학생과 멘토가 될 수 있는 튜터 연결 • 주요 영역은 회계, 수학, 디자인, 글쓰기 등
Quanda(한국)	<ul style="list-style-type: none"> • 2016년 출시된 인공지능 기반 수학 앱 • 카메라로 촬영한 문제를 AI를 활용해 문자와 수식을 인식한 후 500만 건에 달하는 수학문제 해설 데이터에서 풀이를 찾아 제공해줌. • 2018년 사용자가 630만 명에 달함, 초·중·고 3명 중 1명이 이용

자료: 정보통신산업진흥원(2019)

3. AR, VR을 활용한 실험 실습 사례를 통한 고도화 방안

- AR/VR이나 인공지능의 등의 활용은 기존의 단순한 이미지나 영상 전달의 방식을 넘어서 4차원의 가상현실 환경을 바탕으로 한 비대면 교육시스템 구축에 중요한 요소로 자리잡고 있음.
- 비대면 교육시스템은 제작된 콘텐츠를 플랫폼에서 공유한 후 네트워크와 모바일 디바이스, 디스플레이를 거쳐 학습자에게 전달되는 방식으로 구현됨.
- AR/VR의 시장 규모는 2018년 18억 달러 규모에서 2025년 126억 달러로 약 6배 이상이 증가할 것으로 전망되는 등, 에듀테크에 적용될 수 있는 주요 첨단기술 중 가장 높은 성장 가능성을 보이고 있음(Holon IQ, 2019).

[그림 4-12] AR/VR 기반 교육서비스의 단계별 가치사슬



자료: 이원철 외(2020)

- AR/VR 기반 교육서비스는 수동적인 학습방식에서 벗어나 학습경험을 위한 효율적인 교육 도구로 활용됨.
- 현실 감각을 극대화하는 AR/VR은 학습에 대한 학생들의 흥미 유발은 물론 학습 몰입도도 높일 수 있음.
- 학습자들은 가상현실을 활용하여 3D 이미지로 사물을 관찰하여 구조를 쉽고 빠르게 학습할 수 있음. 예를 들어 3차원 가상물체를 보여주는 AR을 활용하면 평면 전개도가 입체적인 도형으로 순식간에 결합되고, 학생들은 이를 360도로 돌려가며 관찰할 수 있게 됨.
- 가상의 세계에서 실제와 같은 체험을 할 수 있는 VR은 실감 나는 체험학습을 가능케 함. 구글은 박물관, 각국의 유적지, 우주 등을 교실에서 체험할 수 있는 VR 장비 ‘엑스페디션(Expedition)’ 시스템을 2015년부터 학교에 무료로 제공하고 있음.
- 이처럼 AR/VR 기반 교육서비스는 세부관찰이 필요한 교육훈련이나 쉽게 접할 수 없는 경험 기반의 교육에 유용함.
- 특히 게임 형태로 개발되고 있는 다양한 가상현실 기술은 교육을 위한 좋은 도구가 될 수 있는데, 학습과 오락적 재미가 동시에 일어날 수 있는 일종의 에듀테인먼트를 통해 학습자의 성과를 획기적으로 향상시킬 수 있음.
- Google Cardboard, Oculus, ClassVR, Adobe Aero 등과 같은 도구들이 점점 보편화될 것으로 전망되며, 인텔, 애플, 퀄컴 등 주요 ICT 기업이 AR·VR을 활용한 제품들을 지속적으로 출시하면서 전자 기기를 활용한 AR·VR 학습 시장도 지속적으로 성장하고 있는 추세임.
- 교사이면서 전문 개발 컨설턴트인 니콜라스 프로벤자노(Nicholas Provenzano)는

“우리 학교에서는 프랑스어 수업을 듣는 학생들에게 파리의 가상현실 투어를 제공하여 현지의 거리를 걷고 주변을 감상하면서 상황을 경험하는 기회를 제공하고 있습니다”라고 설명하면서 향후 가상현실 기술을 활용한 교육환경의 발전을 긍정적으로 평가함(이원철 외, 2020).

- AR/VR 기반의 교육은 실감형 콘텐츠를 활용하여 몰입형 교육이 가능하다는 장점이 있는 반면, 고가의 스마트폰이나 HMD가 필요하다는 점과 AR/VR에 적합한 3D 콘텐츠의 제작 난이도가 높다는 단점이 있음.
- 가상현실(VR), 증강현실(AR) 및 혼합현실(MR)을 의미하는 확장 현실(Extended Reality: XR)은 학습에 대한 참여 유도를 바탕으로 과제를 해결할 수 있음.
 - 확장 현실을 기반으로 한 교육서비스는 전문지식에 대한 교육뿐만 아니라 의료, 국방, 항공우주와 같은 고위험 상황에 대한 사전 훈련 및 교육의 기회를 제공함.
 - 확장 현실 기술은 학습공간에서 다용도로 활용 가능한 모바일 솔루션부터 산업 현장에 대한 체험학습 및 실험실 학습의 재정의의 통한 대안 모델에 이르기까지 매우 다양한 형태로 제공 가능함.
- 기술발전 측면에서 몰입형 기술에 대한 비용이 감소하고, 기술이 점점 사용자 친화적으로 발전됨에 따라 정부, 기업, 기관 등 교육 관련 주체들은 효과적인 학습 환경 조성을 목적으로 가상경험에 더 많은 투자를 할 것으로 전망됨.
 - 국내의 경우 철강기업 포스코는 제철소 작동원리 학습 교육에 VR을 활용하고 있으며, 온라인 교육기업인 휴넷은 자체 개발 게임인 ‘아르고’를 활용해 직원들에게 경영전략을 학습시키고 있음.
 - 해외의 경우 월마트는 신입직원 매장 직무 교육에 VR을 활용하고 있으며, KFC는 직원들의 음식 조리법 연습에 VR을 적극 활용하고 있음.
- 또한 한국기술교육대는 2019년 고용노동부와 공동으로 스마트 직업훈련 플랫폼인 STEP(Smart Training Education Platform)을 개설하여 가상훈련(VT) 콘텐츠를 운영하고 있음.
 - 가상훈련(VT)이란 VR 기술을 접목시킨 콘텐츠를 활용하여 현장에서 직접 경험

- 이 어렵고, 위험한 상황을 실제 상황과 유사하게 경험하는 훈련을 의미함.
- 가상훈련은 실제 장비를 활용하는 실험·실습에 비해 예산 절감 효과와 안전성을 확보할 수 있으며, 높은 몰입감으로 직업훈련의 효율성을 향상시킬 수 있음.
 - STEP은 다양한 직업훈련 콘텐츠를 한곳에 모은 온라인 교육플랫폼으로 지게차, 발전 설비 등 대형 장비가 필요한 직업훈련을 AR·VR로 배울 수 있는 콘텐츠를 전국 589개 직업훈련기관(12만 6,122명)에 무료로 제공하고 있음.
 - 코로나 19로 인해 현장 실험·실습이 어려운 상황에서 가상훈련은 비대면 실험·실습 교육을 제공하여 직업훈련에 큰 도움을 주었음.

[그림 4-13] STEP 가상훈련 콘텐츠



자료: STEP 온라인평생교육원 홈페이지(<https://www.step.or.kr>)

4. 교원 디지털 역량 구축 방안

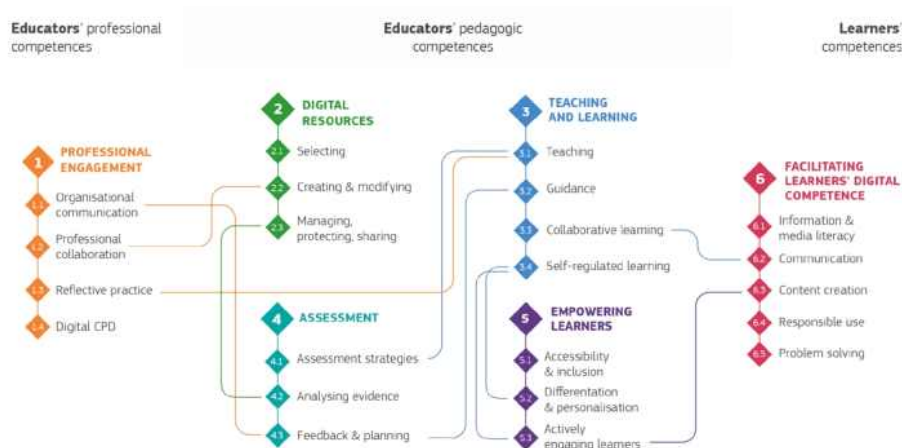
- 인공지능(AI), AR/VR 등 신기술을 도입하고 활용하기 위해서는 인프라의 안정적인 구축과 더불어 이를 활용하는 교원의 디지털 역량이 구축되어야 함.
- 충분한 역량을 갖춘 교사들이 디지털 미디어를 직접 활용하고, 디지털 역량을 학

생들에게 전달할 때에 교육이 이루어질 수 있음.

- AI 시대의 신기술을 활용한 교육의 실행 가능성이 높아질수록 학교와 교사의 역할 재정립이 필요함.
 - 교사는 수업자료 검색이나 구성, 평가 등의 반복적이고 정형화된 업무에 AI를 활용하고, 수업 기획이나 학생 정서관리, 유대감 형성 등의 역할에 집중할 수 있음.
- 에듀테크 환경에서는 온·오프라인 블렌디드 수업과 AI 기반의 융합 교육을 위하여 교원 전문성을 제고할 수 있는 방안이 필요함.
- 교육혁신의 핵심인 교원의 디지털 역량 강화를 지원하는 구체적이고 단계적인 ‘교원 성장지원 시스템’이 필요(서울특별시 교육청, 2021)
 - AI 기반 융합 교육 및 AI 리터러시 역량 강화 연수 운영: AI 교육대학원 및 아카데미, 학습동아리, 연구·선도 교사단 및 교원 학습공동체, 학습연구년제 등 교원의 연구 활동을 통한 성장하고 전문성을 갖출 수 있는 기회 제공
 - AI 전문·유관기관 및 선진 교육기관 연수 지원: 교원 대상 국내·외 우수 강의 및 선진 문화의 온·오프라인 직·간접 체험 기회 부여, 재외한국 학생 및 외국 교사와 소통하고 협업할 수 있는 인적·문화적 국제교류 지속 확대 필요
- 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 교원들의 디지털 활용능력 및 연수의 필요성을 파악하는데 도움을 주고자 2017년에 ‘유럽 교원 디지털 역량 기준(European Framework for the Digital Competence of Educators: 이하 DigCompEdu)’을 발표함 (Redecker, 2017).
- 교원들이 교육을 강화하고 혁신하기 위한 디지털 기술의 잠재력을 갖추기 위해서는 자신들의 디지털 역량을 평가하고 발전시켜야 함. DigCompEdu의 목적은 교원별 디지털 역량을 평가하고 설명하는 것임.
 - 교원 디지털 역량은 6개의 서로 다른 영역의 22개 역량으로 표현할 수 있으며, 교원 전문성의 다양한 측면에 초점을 맞추고 있음.
 - Area 1) Professional Engagement: 커뮤니케이션, 협업 및 전문성 개발을 위해 디지털 기술을 사용
 - Area 2) Digital Resources: 디지털 리소스의 소싱, 생성 및 공유

- Area 3) Teaching and Learning: 교육 및 학습에서 디지털 기술의 사용을 관리하고 조정
 - Area 4) Assessment: 디지털 기술과 전략을 사용하여 평가를 강화
 - Area 5) Empowering Learners: 디지털 기술을 사용하여 포용력, 개인화 및 학습자의 능동적 참여를 강화
 - Area 6) Facilitating Learners' Digital Competence: 학습자가 정보, 커뮤니케이션, 콘텐츠 제작, 웰빙 및 문제해결을 위해 디지털 기술을 창의적이고 책임감 있게 사용할 수 있도록 함.
- DigCompEdu의 핵심은 Area 2~5에 있는데, 여기서는 교원들이 효율적이고 포괄적이며 혁신적인 교육 및 학습 전략을 육성하는 데 필요한 디지털 역량을 설명하고 있음.

[그림 4-14] DigCompEdu 역량



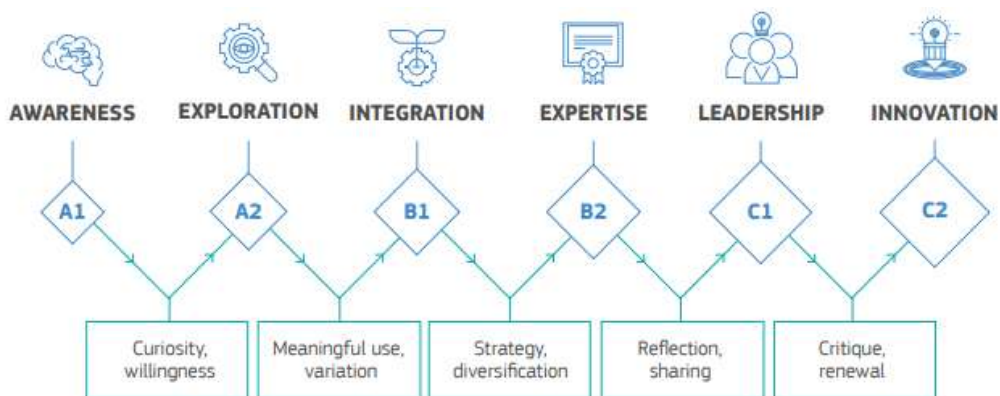
자료: Redecker(2017). European framework for the digital competence of educators: DigCompEdu (No. JRC107466). Joint Research Centre.

- DigCompEdu는 교원들이 자신의 강점과 약점을 자가평가할 수 있도록, 디지털 역량 개발의 단계 및 수준을 설명하고자 6단계의 역량 수준을 제시함. 이는 Common European Framework of Reference for Languages(CEFR)에서 사용하는 6가지 숙련도 수준과 연계됨.
- Newcomer(A1): 초보자는 지금까지 디지털미디어와의 접촉이 거의 없었고, 디지

털 전략들을 구축하기 위해 도움이 필요한 이들

- **Explorer(A2):** 입문자는 디지털미디어 영역에 이미 들어섰고, 직업과 관련하여 디지털미디어를 활용하기 시작했으나 광범위하게 혹은 지속적으로 다루지는 않는 이들
- **Integrator(B1):** 통합자는 다양한 맥락에서 다양한 목적을 위해 디지털미디어를 활용하고, 다양한 상황에 대응하기 위해 디지털 전략을 꾸준히 개발하는 이들
- **Expert(B2):** 전문가는 다양한 디지털미디어에 숙달되어 있고, 디지털미디어를 창의적이고 비판적으로 활용하며, 실생활에서 그 활용을 지속적으로 확장해나가는 이들
- **Leader(C1):** 리더는 디지털미디어를 유연하고 광범위하고 효과적으로 활용할 수 있는 다양한 전략을 지니고 있고, 다른 이에게 영감을 주기도 하는 이들
- **Pioneer(C2):** 선구자는 해당 분야 전문가로서 통상적인 디지털미디어 활용 및 실제 교육 현장에서의 활용에 있어 어느 정도의 수준이 적정한지에 대해 의문을 제기하고, 새롭고 혁신적인 디지털 교육전략을 개발하며, 다른 교사들에게 모범이 되는 이들

[그림 4-15] DigCompEdu 진행 모델



자료: Redecker(2017). European framework for the digital competence of educators: DigCompEdu (No. JRC107466). Joint Research Centre.

- 신기술을 도입하고 이를 활용하는 능력을 함양하기 위한 신기술 이해 및 활용에

관한 교육과 함께 이를 올바르게 사용하기 위한 교육도 필요함.

- 데이터를 분석하는 능력만큼 데이터를 올바르게 수집하고 구축하는 방법과 데이터 안의 정보를 비판적으로 사용할 수 있고, 숨어있는 편견을 찾고 분석할 수 있는 방법을 교육해야 함.
- 즉 AI 윤리교육의 활성화 및 AI·디지털 리터러시 교육 강화 등 AI 시대에 필요한 기초 소양 교육 강화.

제3절 디지털 인재양성 방안

1. 신기술·신산업 분야 인재양성 집중 지원

가. BIG3+AI 인재양성방안

- 신산업 분야는 변화 속도가 빠르며 방향을 예측하기 어려우므로 기존의 경직적·폐쇄적인 양성 체계로는 디지털 인재양성에 한계가 있음.
- 이에 정부는 신기술·신산업 분야의 인재양성 및 디지털 사회 기반 마련을 위한 부처 간 협업으로 디지털 정보 강국의 입지를 강화코자 함.
- 구체적인 방안으로 세계적 수준의 BIG 3(반도체·미래차·바이오) + AI 분야의 혁신 인재양성을 위한 「BIG3+AI 인재양성 방안」을 관계부처들이 합동 발표함(2021. 4. 14.).

〈표 4-8〉 「BIG3+AI 인재양성 방안」 주요 내용

구분	주요 과제
사회수요반응 교육체제	① 주도적·자발적 학습 기회 제공 ② 경험 중심의 실전형 교육 강화 ③ 학교 운영의 자율성·다양성 존중
산학협력 환경 개선	① 산학 간 소통·교류 촉진 ② 산학협력 동참 여건 조성 ③ 대학의 창업지원역량 강화
효율적 사업추진 체제 구축	① 안정적인 인재양성 사업 추진 ② 복잡한 사업규정 단순화 ③ 교육·훈련 기관 간 협력 강화 ④ 사업관리 체계 개선

자료: 관계부처 합동(2021)

- BIG3+AI 분야별 편차는 다소 있으나, 신규예산사업 신설 등으로 인해 전반적인 인재양성 규모는 꾸준히 증가추세를 보이고 있음.
- 그중에서도 AI 분야는 인재양성의 규모와 인재양성 사업 예산 규모 모두 높은 비중을 차지하고 있음.

<표 4-9> BIG3+인공지능 분야 연도별 인재양성 규모

(단위 : 명, 인재양성 규모 도출 가능한 분야별 사업 중심)

4대 분야	2017	2018	2019	2020	2021	2022(정부안)	총계
미래차	57	158	201	239	848	1,128	2,631
바이오헬스	561	768	1,575	2,272	4,295	5,052	14,523
시스템반도체	-	-	2,881	4,135	726	1,037	8,779
인공지능	-	-	88	2,530	4,660	9,213	16,491
소계	618	926	4,745	9,176	10,529	16,430	42,424

자료: 관계부처 합동(2021)

<표 4-10> BIG3+인공지능 분야 연도별 인재양성 사업 예산 규모

(단위 : 백만원 / '17~'20 결산액, '21 예산액, '22 정부안 기준)

4대 분야	2017	2018	2019	2020	2021	2022(정부안)	총계
미래차	1,500	4,300	7,010	6,055	9,593	6,874	35,332
바이오헬스	3,845	4,825	19,990	31,918	41,834	44,469	146,881
시스템반도체	-	-	12,400	19,320	30,384	27,954	90,058
인공지능	-	-	6,440	19,040	37,800	55,670	118,950
소계	5,345	9,125	45,840	76,333	119,611	134,967	391,221

자료: 관계부처 합동(2021)

- 인재양성 공유체계 구축을 위하여 디지털 신기술 인재양성 혁신공유대학 사업 등 대학 간, 부처 간 연계·협력을 통해 교육과정 공동 개발 및 자원의 공동활용을 활성화 화시키고 있음.
- 세계적 수준의 R&D 역량을 갖춘 AI 석·박사 양성 확대 및 개방형 협동연구를 지원함으로써 AI 핵심인재를 양성하고자 함.
 - AI 대학원 지원을 통한 석·박사급 연구자 집중양성, AI 특화교육과정 개발, 산학협력 강화, 글로벌 협력 강화 등을 위해 대학당 1차년도 10억원, 2차년도 이후 20억원 수준으로 5년간 90억원, 최대 190억원을 총10년 간 지원함.

- AI 대학원으로는 ('19) 고려대, 성균관대, KAIST, 광주과학기술원, 포항공대, ('20) 연세대, 울산과학기술원, 한양대, ('21) 서울대, 중앙대가 선정됨.
- 제조, 국방, 금융 등 기존 산업과 AI 융합을 통해 디지털 혁신을 선도할 수 있는 산업계 리더 및 AI 융합인력을 양성하고자 함.
 - 이를 위해 전략 산업분야 지원기관 선정 및 교육과정 개발·운영 등을 위한 지원을 실시함.
 - 제조(철강), 자동차, 반도체, 전자·통신, 국방, 물류·유통, 디스플레이, 금융, 농수축산, 스마트시티, 에너지, 의류·섬유 등 총 12개 분야가 AI 융합을 위한 산업으로 선정됨.
- 기존 산업기술인력 및 석·박사 대상 AI 융합교육을 추진하여 주력산업 고도화 선도인력을 양성하고자 함.

〈표 4-11〉 주력산업 고도화 관련 사업

사업명	내용
AI 융합형 산업현장기술인력 혁신역량강화사업	<ul style="list-style-type: none"> • 주력산업 분야의 5년 이상 경력을 가진 재직자, 퇴직자, 경력단절자를 대상으로 AI 융합교육 온·오프라인 교육 운영('21년, 50억원, 1,250명) * 주력산업 분야: 미래차, 반도체 · 차세대디스플레이, IoT가전, 디지털헬스케어, 조선, 섬유패션, 기계
산업 디지털전환 확산 지원체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 임원급 및 실무자 대상 디지털 전환 교육을 통해 기업의 산업 디지털 전환(DX) 촉진 • DX 신기술 및 실무적용 실습을 포함한 맞춤형 DX 인재양성 교육과정을 개발하여 수요기업의 재직자들에게 제공('21년, 500명)
석·박사급 전문인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> • 산업인공지능 전문인력양성을 위해 산업인공지능 특화 공동교육과정 개발 및 참여대학의 전문교과과정 개발·운영 지원 * '21년 참여대학: 포항공대, 고려대, 서울대, 한양대, 경기대, 인천대 등 6개 대학 • 작업자의 효율 향상 및 제조경쟁력 강화를 위해 AI 로봇기반 인간기계협업 기술 분야 석·박사 전문인력 양성 * '21년 신규 선정 대학: 경희대, 단국대, 목원대, 성균관대, 숭실대, 인제대

자료: 관계부처 합동(2021)

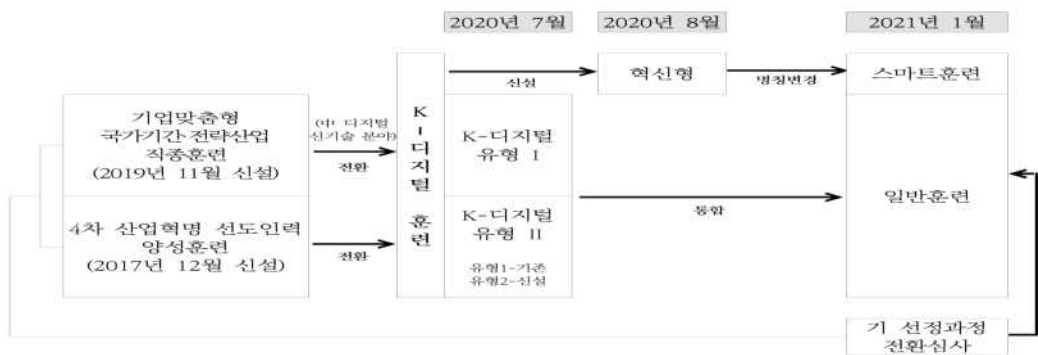
나. K-Digital Training(디지털 핵심 실무인재 양성훈련)

- 고용노동부는 4차 산업혁명 및 비대면 사회 대응을 위한 대표적인 인력양성 사업으로 K-디지털 직업훈련 사업을 운영하고 있음. K-디지털 직업훈련은 K-Digital

Training, K-Digital Credit, K-Digital Platform 사업으로 나뉨.

- 이중 디지털 핵심 실무인재 양성훈련인 K-Digital Training은 혁신적인 기술·훈련 방법을 가진 기업-대학-민간 혁신기관을 통해 AI, 빅데이터, 클라우드 등 디지털·신기술 분야의 ‘미래형 핵심 실무인재’를 양성(2021~2025년까지 18만 명)하는 것을 목적으로 함.
- K-Digital Training 지원과정은 한국기술교육대학교 직업능력심사평가원의 심사를 거쳐 선정된 디지털·신기술 분야 21개 훈련과정¹⁵⁾임.
- K-Digital Training은 대학 졸업자 등 구직자(청년 구직자 중심)가 지원대상으로, 국민내일배움카드를 발급받아 사용할 수 있음. 140시간 이상 과정 수강 시 훈련장려금(훈련생)이 지급되며, 훈련비는 직종별 훈련비 지원단가의 130% 또는 스마트훈련 지원단가가 적용됨. 훈련장려금은 단위 기간(1개월)별 출석률이 80% 이상인 경우에 지원(실업급여 수급 중이거나 소득이 있는 경우 등에는 일부 또는 전액 부지급)되며, 훈련생에게 월 최대 11.6만 원(2021년 한시 월 최대 30만 원)이 지급됨.
- K-Digital Training은 기업이 문제를 제기하고 훈련생이 문제를 직접 해결하는 능동적인 학습(프로젝트 기반 훈련)이 이루어짐.

[그림 4-16] K-Digital Training 연혁



주: 기 선정과정 전환심사란 기존 디지털 신기술 분야의 현장 실무인재 양성사업이 'K-Digital Training'으로 통·폐합됨에 따라 일관성 있는 사업추진 등을 위해 '2020년 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련' 및 '기업맞춤형 국가기간·전략산업직종훈련'에 기 선정된 과정을 디지털 핵심 실무인재양성훈련과정으로 전환·선정하는 심사를 말함.

자료: 고혜원 외(2021).

- 15) ① 인공지능 ② 빅데이터 ③ 클라우드 ④ 사물인터넷 ⑤ 5G ⑥ 3D프린팅 ⑦ 블록체인 ⑧ 지능형 반도체 ⑨ 첨단소재 ⑩ 스마트 헬스케어 ⑪ AR·VR ⑫ 드론 ⑬ 스마트공장 ⑭ 스마트팜 ⑮ 지능형로봇 ⑯ 자율주행차 ⑰ O2O ⑱ 신재생에너지 ⑲ 스마트시티 ⑳ 핀테크 ㉑ 기타

- 이후 「민·관 협력 기반의 소프트웨어 인재양성 대책」에 따른 K-Digital Training 특화트랙으로 ① 벤처·스타트업 아카데미 트랙, ② 지역·산업계 주도형 K-Digital Training, ③ 디지털 선도기업 아카데미를 운영하고 있음.
- 벤처·스타트업 아카데미 트랙
 - 동 사업은 소프트웨어와 관련된 벤처 또는 스타트업 등이 필요로 하는 인재를 양성하기 위해 기업이 포함된 협·단체가 회원사의 인력 수요를 조사하고 훈련기관 등과 협약을 맺어 훈련과정을 제공하는 데 목적이 있음.
 - 훈련 직종은 디지털 소프트웨어와 관련된 21개 국가기간·전략산업직종임.
 - 신청자격은 소프트웨어 인력수요가 있는 기업이 회원사로 소속되어 있는 비영리법인(협·단체)과 「직업능력개발훈련 품질관리에 관한 규정」 제14조에 따른 3년 인증기관 또는 제29조에 따른 우수훈련기관이거나 K-Digital 훈련 선정기관(훈련기관)이 공동으로 신청해야 하며, 협·단체가 훈련기관 자격이 있어 훈련을 직접 실시하는 과정의 경우 단독 신청이 가능함.
 - 모집률, 취업률, 참여기업 취업률, 관련 직종 취업률, 고용유지율, 프로젝트 결과물 등 훈련실적 및 성과는 관리·모니터링하여 추후 사업 참여 여부에 활용됨.

〈표 4-12〉 K-Digital Training과 벤처·스타트업 아카데미 차이점

과정편성	K-Digital Training 일반과정	벤처·스타트업 아카데미
신청자격	• 우수훈련기관, 우수성파기관, 정부 지원 가능 대학, 성과충족기관 등	• 협회 또는 단체와 훈련기관 공동신청 - 협·단체: 소프트웨어 인력 수요가 있는 기업이 회원사로 소속되어 있는 비영리법인 - 훈련기관: 3년 인증기관, 우수훈련기관, KDT 선정기관
훈련직종	• 디지털 신기술분야 21개 직종	• 디지털 소프트웨어분야 21개 직종
참여기업	• 최소 2개 이상	• 최소 2개 이상 * 인력수요 및 채용수요가 적정한 경우 1개 기업 참여 가능
프로젝트 학습	• 총 훈련시간의 30% 이상 편성 (참여기업 직무 내용, 생산물, 수요 등 반영)	• 총 훈련시간의 30% 이상 편성 (참여기업 직무내용, 생산물, 수요 등 반영) * 프로젝트 학습에 직무 관련 OJT 내용 편성 가능
채용협약	• 참여기업과 취업연계 등 협약 가능 (단, 채용연계가 필수는 아님)	• 참여기업과 취업연계 등 채용협약 필수 (50% 이상)

자료: 직업능력심사평가원(2021. 6. 22.). 공고 제2021-69호 '2021년 K-Digital Training 벤처·스타트업 아카데미(3차 신규심사) 계획 공고'.

○ 지역·산업계 주도형 K-Digital Training

- 동 사업은 K-Digital Training 수도권 집중화에 따른 지역 격차 해소를 위하여 지역인적자원개발위원회(이하 RSC)가 지역 내 기업의 인력 수요를 조사하고 훈련기관 등과 협약을 맺어 참여기업이 요구하는 훈련과정을 제공하는 지역·산업계 주도형 K-Digital Training을 운영함.
- 훈련 직종은 디지털 소프트웨어와 관련된 분야의 21개 국가기간·전략산업직종으로 과정 설계시 시장분석, 기업체 간담회, FGI(Focus Group Interview) 등으로 디지털 소프트웨어 관련 훈련수요가 있는 기업을 발굴하고, 임직원 인터뷰·직무 분석 등을 통해 기업의 요구사항을 담은 협약을 체결하며 이를 기반으로 훈련과정을 편성해야 함.
- 선발 대상은 참여기업의 인력 수요를 기반으로 RSC 지역 내 설계·운영되는 디지털 신기술 분야 훈련과정임.
- 2021년 지역·산업계 주도형 K-Digital 훈련 심사결과, 총 18개 과정(15개 기관) 중 14개 과정(12개 기관)이 선정됨.

<표 4-13> 지역·산업계 주도형 K-Digital Training 주요 특징

지역·산업계 주도형 K-Digital Training
<ul style="list-style-type: none"> • 지역인적자원개발위원회(RSC)와 협약이 필수 • 지역인적자원개발위원회(RSC) 내, 참여기업이 최소 1개 이상 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 지역적 기준으로는 광역 기준으로 인접 지역도 인정 가능(예: 대구-경북) <ul style="list-style-type: none"> ※ 훈련편성요건 상 정량적인 기준은 최소 2개 이상이며, 그중 1개 이상은 지역 인자위 내 참여기업이 훈련에 반드시 참여해야 함 • 훈련실시는 지역 인자위 내 지역에서 훈련이 실시되어야 함 • 훈련생 선발의 경우, 지역 내 훈련생을 중심으로 선발하여야 하나 취업연계는 지역 내 한정하지 않아도 무방함

자료: 이수경 외(2021).

○ 디지털 선도기업 아카데미

- 동사업은 디지털 분야를 선도하는 기업이 훈련 운영기관과 협약하여 신산업 분야의 우수 훈련모델을 확대 운영하는 데 목적이 있음.
- 이를 통해 정부 주도 방식에서 탈피하여 민간의 자율성을 보장하고, 기업이 주도하여 디지털 신기술 분야의 인재를 양성하는 훈련과정을 공급하도록 함. 또한 훈련생 모집, 훈련과정 관리, 취업지원, 사업 홍보 등 훈련과정 운영 전반을 지원

하는 훈련운영기관을 대한상공회의소와 함께 선정하여 기업들이 인력양성에 집중할 수 있도록 지원함.

- 훈련생들은 국민내일배움카드를 통해 훈련비와 함께 매월 별도의 훈련장려금을 지원받게 되며, 훈련과정 참여·수료 시 기업별로 제공되는 취업 지원 등 다양한 혜택을 제공받을 수 있음.
- 훈련신청 직종은 디지털 소프트웨어와 관련된 분야의 22개 국가기간·전략산업직종으로, 과정 설계는 디지털 선도기업의 소프트웨어·디지털 분야 인력 수요를 기반으로 기업이 직접 훈련과정을 편성함.
- 디지털 선도기업 신청 심사 결과 삼성, KT, SK 하이닉스, 포스코 4개 기업의 5개 훈련과정이 최종 선정되어 연간 3,100명의 인재를 양성하게 됨.

〈표 4-14〉 디지털 선도기업 아카데미 선정현황

디지털 선도기업	훈련과정명	주요 훈련분야	지역	파트너기업	훈련 운영기관
삼성	청년 SW 아카데미 (SSAFY)	SW 전반	부울경, 대전, 광주, 구미 SSAFY 캠퍼스	(주)멀티캠퍼스	대한상공회의소
KT	AIVLE School AI 개발자	AI, SW	6대 권역별 교육 (수도권, 부산/경남, 대구/경북, 전남/전북, 충남/충북, 강원)	KT CS	
	AIVLE School DX 컨설턴트				
SK 하이닉스	청년 Hy-Po	반도체	서울	더퍼스트무버	
포스코	청년 AI · Bigdata 아카데미	AI, 빅데이터	포항	포스코 인재창조원	

자료: 이수경 외(2021).

〈표 4-15〉 민·관 협력 기반의 소프트웨어 인재양성 대책 비교

구분	벤처·스타트업 아카데미	지역·산업계 주도형 KDT	디지털 선도기업 아카데미
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 민간 협·단체가 회원사의 채용수요를 바탕으로 기업-훈련기관과 함께 훈련과정을 설계하여 50% 이상 채용을 약정한 훈련과정 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 지역 산업계(상의·경총 등), 노동계, 지자체, 고용센터, 대학 등으로 구성된 지역인적자원개발원회(RSC)가 기업·대학·훈련기관 등과 연계하여 지역의 수요에 맞춘 훈련을 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 삼성·포스코 등 디지털 분야 선도기업이 자체 훈련모델을 활용하여 직접 커리큘럼을 설계·운영하는 훈련과정 등
신청 자격	<ul style="list-style-type: none"> 협·단체와 훈련기관이 공동으로 신청 	<ul style="list-style-type: none"> 훈련기관이 RSC와 협약을 맺어 함께 신청 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 선도기업과 훈련운영기관이 협약을 체결하여 신청
선발 대상	<ul style="list-style-type: none"> 협·단체의 회원사의 인력수요를 기반으로 설계·운영되는 디지털 소프트웨어 분야 훈련과정으로, 참여기업과 취업연계 등 채용협약(50% 이상)을 체결한 과정 	<ul style="list-style-type: none"> 참여 기업의 인력 수요를 기반으로 RSC 지역 내 설계·운영되는 디지털 신기술 분야 훈련과정 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 선도기업의 인력 수요를 기반으로 기업이 직접 훈련커리큘럼 등을 설계·운영하는 디지털 소프트웨어 분야 훈련과정 - 디지털 선도기업이 직접 훈련과정 설계 - 프로젝트 과제 등 훈련과정 운영에 있어서 기업의 자원 활용 - 기업 현직자 또는 기업이 직접 인증한 교·강사(멘토 등) 참여(80% 이상)
지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> 일반훈련은 직종별 훈련비 지원단가의 130% 스마트훈련은 훈련방식·인프라 등에 따른 스마트훈련 단가 지원 		<ul style="list-style-type: none"> 시간당 훈련비 단가 18,150원
과정 설계	<ul style="list-style-type: none"> 소프트웨어 직무와 관련된 훈련수요가 있는 기업*의 요구사항을 담은 협약을 체결하고, 이를 기반으로 훈련과정 편성 * 협약을 맺은 협·단체 또는 협·단체의 회원사(참여기업) 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 소프트웨어 관련 훈련수요가 있는 기업*을 발굴하고, 임직원 인터뷰·직무 분석 등을 통해 기업의 요구사항을 담은 협약을 체결하며 이를 기반으로 훈련과정 편성 * 시장분석, 기업체 간담회, FGI 등으로 기업 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> 디지털 선도기업의 소프트웨어·디지털 분야 인력수요를 기반으로 기업이 직접 훈련과정 편성
성과 평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> 모집률, 취업률, 참여기업취업률, 관련 직종취업률, 고용유지율, 프로젝트 결과물 등 	<ul style="list-style-type: none"> 모집률, 지역 내 훈련생 모집률, 취업률, 관련 직종취업률, 고용유지율, 프로젝트 결과물 등 	<ul style="list-style-type: none"> 모집률, 취업률, 관련 직종취업률, 고용유지율, 프로젝트 결과물 등

구분	벤처·스타트업 아카데미	지역·산업계 주도형 KDT	디지털 선도기업 아카데미
훈련 운영	• 프로젝트 학습, 현장실습, 특강 등을 위해 합반 또는 분반 운영 가능		<ul style="list-style-type: none"> • 프로젝트 학습, 현장실습, 특강 등을 위해 합반 또는 분반 운영 가능 • 훈련교·강사, 훈련교재·훈련 시설 및 훈련내용·훈련시간·훈련방법 등 기업에 훈련과정 운영의 유연성 부여
훈련 가능 범위	• 디지털 소프트웨어와 관련된 분야의 21개 국가기간·전략산업 직종		<ul style="list-style-type: none"> • 디지털 소프트웨어와 관련된 분야의 22개 국가기간·전략산업 직종 ('반도체 장비 설비' 추가)
기타		• 참여기업을 2개 이상 확보	• 훈련의 효율성·난이도를 고려하여 파트너기관을 정해 훈련 과정을 함께 운영할 수 있음

자료: 이수정 외(2021).

2. 생애주기별 역량개발 지원

- 제1절에서 언급하였듯이 디지털 전환시대 근로자들에게는 숙련향상(up-skilling)과 재훈련(re-skilling)이 요구됨. K-Digital Credit(디지털 기초역량훈련)은 디지털·신기술 분야의 직무능력을 습득하고 싶으나, 기초지식이 없어 직무훈련 자체에 어려움을 느끼는 구직자들을 위해 2021년부터 새롭게 시작된 사업임.
- K-Digital Credit은 청년·중장년 구직자들이 디지털 역량 부족으로 노동시장 진입 및 적응에 어려움을 겪지 않도록 디지털 분야의 기초역량 개발을 지원하고자 함.
- 구체적으로 국민내일배움카드 훈련에 참여하는 구직자 등을 중심으로 기존의 코딩 등 정보기술분야 훈련기관과 K-Digital 훈련기관(대학 중심) 등이 연계하여 다양한 분야에 활용 가능한 디지털 융합훈련을 제공함.
- 특히 청년들이 선호하는 민간의 혁신 훈련기관 등도 참여함으로써 디지털 역량 격차를 완화하고 K-Digital 훈련 등과 같은 상급 훈련과정과 연계하여 직무역량을 제고할 수 있도록 함.
- 훈련지원 대상은 국민내일배움카드를 발급받은 청년 및 중장년 중 디지털·신기술 분야의 직업능력개발훈련을 받지 않은 자임. 구체적으로 만 34세 이하 청년, 만

34세 이상 만 55세 미만 중장년 실업자

- 지원내용은 국민내일배움카드 계좌 지원 한도(5년간 300~500만 원) 외 50만 원 (유효기간 1년)을 추가 지원하는데, 추가 지원금은 정해진 ‘디지털 기초역량훈련과정’ 수강에만 사용 가능(개인 자부담 10%는 수료 시에 자부담분을 환급)함.
- 지급된 Credit은 K-Digital Credit 과정 수강에만 사용이 가능하며 K-Digital Credit 으로 수강할 수 있는 과정은 디지털 경제, 플랫폼 경제, 데이터 분석, 스마트기술, 신기술 이용 등임.

〈표 4-16〉 K-Digital Credit 지원대상

구분	주요 내용
① 국민내일배움카드 발급	<ul style="list-style-type: none"> • 2019. 12. 31. 이전 발급받은 내일배움카드를 포함하고, 디지털 기초역량훈련과정 수강 신청일을 기준으로 직업능력개발계좌 유효기간이 남아있는 사람이 해당
② 청년, 중장년 여성	<ul style="list-style-type: none"> • 만 34세* 이하 청년 • 만 34세 이상 만 55세 미만 중장년 등 중 디지털 기초역량훈련과정 수강신청일 기준 고용보험 이력**이 있는 실업자*** * 군필자는 군 의무복무 기간만큼 연장된 나이를 적용하여 최대 만39세까지 가능 ** 고용보험 가입자격과 무관(일용근로자, 자영업자 등 포함) *** 중장년 등은 실업자(일용근로자 포함)만 K-디지털 크레딧을 지급
③ 디지털·신기술 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 신기술 분야 훈련직종 중 디지털 직종 위주로 분류한 NCS 9개 소분류, 35개 세분류 기준) [NCS 소분류 기준] ① 정보기술개발(200102) ② 정보기술전략계획(200101) ③ 정보기술운영(200103) ④ 로봇개발(190308) ⑤ 디자인(080201) ⑥ 인공지능(200107) ⑦ 실감형콘텐츠제작(200204) ⑧ 가상훈련시스템개발(190312) ⑨ 유선통신구축(200201) • 지원제외 대상: 현장 실무인재 양성을 위한 직업능력개발훈련 운영규정(고시 제2020-158호)
④ 직업능력개발 훈련을 받지 아니한 사람	<ul style="list-style-type: none"> • 디지털 기초역량훈련과정 수강신청일을 기준으로 유효기간이 남아있는 직업능력개발계좌로 수료하였거나 수강 중인 국가기간·전략산업직종, 실업자계좌제, 근로자직업능력개발훈련(중도탈락, 미수료는 제외)

자료: 고혜원 외(2021)

- 또한 기존 공동훈련센터를 ‘K-Digital 융합훈련 거점 플랫폼(K-Digital Platform)’으로 개편하여 중소기업 재직자·구직 청년, 영세 자영업자 등 지역 내 다양한 훈련 수요자에게 개방하고, 지역 내 주력산업 등과 연계한 수준별 맞춤형 디지털 융합 훈련과정을 제공함.
- 선발 대상은 국가인적자원개발컨소시엄에 참여하고 있는 기존 공동훈련센터 중 지역 내 디지털 융합훈련의 거점 기관으로 역할 수행이 가능한 곳, 또는 신규로 국가인적자원개발컨소시엄에 참여를 원하는 기관 중 지역 내 디지털 융합훈련의

거점 기관으로 역할 수행이 가능한 곳을 지역 거점 K-Digital 융합훈련 플랫폼 운영 기관으로 선정함.

- 지역 내 디지털 융합훈련의 거점 기관으로 선정되면 ① K-Digital Platform 운영 및 훈련시설 개방과 공유, ② 사업주 훈련과정 운영 ③ 구직자 훈련과정 운영 (K-Digital Training, Credit) 등을 수행함.
- 구체적으로 지역 내 중소기업, 훈련기관 등이 공동으로 활용할 수 있는 ‘디지털 융합훈련 인프라(시설 및 장비)’를 구축하고, 시설 유지 및 보수를 담당하며, 지역 특색에 맞는 디지털 융합훈련 계획 수립 및 디지털 융합훈련 확산을 위한 프로그램을 개발하고, 지역 훈련수요를 바탕으로 지역 내 중소기업 기업 및 타 공동훈련센터와 공유 가능한 훈련과정을 보급해야 함.
- K-Digital Training, K-Digital Credit 등 구직자 훈련은 필수적으로 운영해야 하며, 사업주 훈련과 내일배움카드 계좌제 훈련은 선택사항임.
- 디지털 훈련시설·장비 구축비 등으로 1년 차에 최대 10억, 2~5년 차 최대 5억씩 5년간 총 30억 원을 지원하며, 사업은 한국산업인력공단이 담당함.

〈표 4-17〉 K-Digital Platform 지원 내용

구 분	예산 사업명	지원 내용	지원 금액
인프라 운영비용	K-Digital Platform * 필수사항	<ul style="list-style-type: none"> 플랫폼 운영·인프라 구축비 - 시설·장비비, 공간 조성비 - 운영비(일반운영비, 인건비) - 프로그램 개발비 	10억 원 한도 *5년간 30억 원
훈련비용	K-Digital Training (구직자 과정) * 필수사항	<ul style="list-style-type: none"> 훈련과정 운영비 - 훈련비 단가 130% 또는 스마트훈련 단가 	사후정산
	K-Digital Credit (구직자 과정) * 필수사항	<ul style="list-style-type: none"> 훈련과정 운영비 - 훈련기관이 설정한 시장가격 인정, 50만원 한도 내 	
	내일배움카드일반 (구직자·재직자 과정) * 선택사항	<ul style="list-style-type: none"> 훈련과정 운영비 - 재직자·소상공인 대상 창업·전직 지원 과정에 제한 	
	사업주 훈련비 (컨소시엄사업 훈련비) * 선택사항	<ul style="list-style-type: none"> 훈련과정 운영비 - 컨소시엄사업 운영규정에 따라 훈련비 사후 정산 	

자료: 이수경 외(2021).

- 이외에도 중소기업 재직자 ‘스마트 혁신러닝 플랫폼’ 구축, 개인맞춤형 K-MOOC 서비스 제공, 스마트 직업훈련 플랫폼(STEP) 고도화 등으로 언제 어디서나 교육 받을 수 있는 온라인 교육과정을 확대 및 개선하고 있음.
- K-MOOC 서비스는 전 국민 인문 소양 함양을 위해 석학 교양강좌(30명 이상), 첨단기술 분야 강좌(20개 신규), 융합·심화 과정(10목음) 등을 지속적으로 개발하고 있음.
 - 인공지능 기반의 맞춤형 강좌 추천 등 사용자 친화적으로 플랫폼 고도화 추진 중임(’22년).
- 산업체 요구 및 학습자 수요를 반영하여 신기술·신산업 분야 중심으로 4개 신규 분야를 선정하여 52개 교육과정을 운영하고 있음(’22년).
- 지역산업의 인재수요에 맞는 직업교육을 제공할 수 있도록 기초지자체 - 산업체 - 전문대를 연계한 ‘(가칭)고등직업교육거점지구’ 30개교를 운영할 예정임(’22년).
- 기업 재직자 등 성인학습자 대상으로 단기 교육과정을 운영하여 실무중심 직무역량 개발을 지원하고 있음.
- 기업 재직자의 석·박사과정 이수를 지원하여 기업의 연구개발능력과 개인의 성장가능성을 동시에 향상시키고자 함. 대학 내 성인학습자 전담과정을 설치하고 대학 비학위 과정에 대한 평생교육바우처 지원 등을 통해 학비 부담을 완화할 계획임.
- 대학 부설 평생교육원을 기초지자체 내에서 설치할 수 있도록 규제 완화를 추진하여 평생교육원 접근성을 개선할 예정임.
 - (현행) 캠퍼스 내 교육시설 운영, 예외적 공공시설 임차 → (개선) 기초지자체 내 별도 설치 허용

3. 국민 평생교육·훈련지원 인프라 확충

- 국민 평생교육 및 훈련지원을 위한 인프라를 구축하고 공적 지원 확대가 필요함.
- 학습자가 온라인 평생교육·훈련 콘텐츠를 맞춤형으로 제공받고 이력을 통합 관리할 수 있는 통합플랫폼인 온국민평생배움터를 구축함으로써 생애주기별로 원격교육을 지원할 예정임(’22~).
- HRD-Net상 AI 기반 개인 맞춤형 훈련추천 시스템 도입, 범부처 인력양성사업 통합·연계 시스템 구축 등 생애주기별 훈련·경력관리 시스템을 구축하고 있음.

- 학습자가 교육·훈련, 자격 등을 통해 취득한 직무능력 정보를 통합하여 필요에 따라 활용할 수 있도록 저축 및 관리하는 직무능력은행제도 도입 중임.
- 기존에는 학습정보를 훈련과정 명칭으로 확인해야 했으나, 직무능력은행제 시스템에서는 ‘NCS 능력단위’로 저축할 수 있어 교육·훈련을 통해 습득한 직무능력을 구체적으로 제시할 수 있음.
- 저축한 학습정보는 학습자가 신청하는 경우 인정서를 발급하여 취업·인사배치 등에 활용할 수 있도록 지원할 계획임. 이를 위해 훈련·자격 정보 등을 수집·관리하고 인정서를 발급할 수 있는 정보망 구축을 추진하고(’22년~), 2023년부터 인정서발급 서비스를 개시할 예정임.

[그림 4-17] 직무은행제 개념



자료: 고용노동부(2021)

- 경제·사회적 여건에 따른 교육기회 격차 완화를 위해 평생교육바우처 발급 규모와 지원대상을 단계적으로 확대하고 있음.
- 평생교육바우처 발급 규모: (’20년) 10,374명, 34.4억 원 → (’21년) 19,531만 명, 73.8억 원 → (’22년 목표) 3만 명, 140.7억 원.

4. 부처 간 협업 인프라 구축

- 우리나라는 세계 최고 수준의 네트워크와 매우 우수한 ICT 역량을 가진 반면, 상대적으로 기술에 대한 전반적인 지원이 낮은 편으로, 4차 산업혁명 대응에 필요한 기술 경쟁력 및 성장 가능성에서 한계를 보임(한국개발연구원, 2019).
- 이는 외형적으로는 많은 노력을 기울이고 있으나, 아직은 초기 공론화 단계인 것으로 판단할 수 있음.

- 4차 산업혁명은 개혁과 혁신이 필수불가결한 요소인 만큼 이를 위한 각 조직의 유연한 대처가 반드시 필요함.
- 보다 효율적이고 실질적인 실행이 가능한 조직구성과 체계적인 추진체계 마련 등 전반적인 정책 패러다임의 전환이 필요한 시기임.
- 특히 각 조직 간의 네트워크 강화와 주요 이슈에 대한 지속적인 논의가 필요하며, 이를 위해 정부, 정책집단, 과학기술계, 학계 및 기업이 함께하는 모델 구축이 필요함.

<표 4-18> 국내 4차 산업혁명 관련 강점 및 약점

강점		약점
<ul style="list-style-type: none"> • 세계 최고 수준의 네트워크 • ICT 역량 • 제조 경쟁력 • 우수한 인적자원 		<ul style="list-style-type: none"> • 기술혁신을 통한 경제 및 사회 전반으로의 성장 과실 확산 한계 • 기술경쟁력 확보 및 성장 동력 발굴 지연 • 신산업·시장 창출을 촉진하는 인프라/생태계 조성 미흡 • 경직적 정치/사회구조 및 관련 기반 역량
	강점	약점
기술	<ul style="list-style-type: none"> • ICT 발전지수 세계 1~2위('16~'17) • GDP 대비 R&D 투자 비중 세계 1위(4.23%, '15) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지능화 기술력 세계최고 대비 70% 수준(IITP, '16) • 과학기술 혁신 경쟁력 부족 (IMD:('09) 3위→('13) 7위→('16) 8위)
산업	<ul style="list-style-type: none"> • 제조업 경쟁력 40개국 중 5위 (딜로이트, '16) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지능화 기술의 산업적·사회문제 해결 및 활용 부족 • 융합 점목수준(IITP, '16): 해외 40.2% VS 국내 9.8% • 빅데이터 활용률 6.5% 수준(NIA, '16) • 상품시장 규제 지수 OECD 국가 중 4위('13)
사회	<ul style="list-style-type: none"> • 학업성취도 지수 OECD 국가 중 2위 ('15) • 인간개발지수 188개국 중 17위(UNDP, '15) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지능화 핵심인재 '22년까지 연평균 3,290명 부족 (IITP, '16) • 전체 취업자 중 고용보험 가입자 46.9% 수준 ('16.8)

자료: 관계부처 합동(2016. 12. 27.).

재인용: 한국개발연구원(2019)

- 부처 간 협업 인프라를 구축함으로써 정부 인재양성 전략의 일관성·체계성을 확보해야 함.
- 미래 평생교육·직업훈련 정책의 비전·전략·추진과제 등을 담은 범부처 중장기 추진전략 수립을 추진하여 범부처 로드맵 마련이 필요함.

- 제5차 평생교육진흥 기본계획('23~'27), 제4차 직업능력개발 기본계획('23~'27) 등
- 데이터에 기반한 인재정책이 수립·추진되도록 초·중·고부터 직업훈련까지 개인의 학습 이력이 체계적으로 관리되어야 함.
- 인재수급 분석 전담기관 지정, 고등교육통계 및 석·박사 통계 고도화 등을 통해 배출되는 인재의 공급 규모와 수준 등에 대한 분석도 강화해야 함.
- 사람투자·인재양성 협의회 등 정부 부처 협의체 간 협력을 통해 정책 간 연계를 강화하고, 사람투자·인재양성 실무협의회를 통해 지속적인 협업을 추진해야 함.

[그림 4-18] 범부처 평생교육·성인진로지원 추진체계(안)



자료: 교육부(2020)

제4절 아동에 대한 사회적 보호와 투자

1. 아동에 대한 사회적 보호와 투자의 중요성

- 영유아기 및 아동기는 한 개인이 성장하는데 있어 신체적·정서적·지적 발달을 경험하는 중요한 시기임.
- 기존 연구에서는 아동기의 경험은 성인기에 경험하는 고용의 특성, 소득 수준, 가족 관계 등에 영향을 미치며 이는 장기적으로 국가 전체의 경제력에 영향을 미친다고 제시(Blanden et al., 2010 Evans and Kim 2007, Evans & Cassells

2014. Gupta et al. 2007, Björkenstam et al. 2017).

- 헤크만은 저소득층 아동에게 양질의 보육서비스를 제공하는 것이 사회적으로 가장 효용이 높은 투자라고 주장하였고, Bernal & Keane(2007)은 유년기 시절 아동의 발달은 학력, 소득, 복지급여의 수급, 범죄율에도 영향을 미친다고 논의
 - Dong et al.,(2004)과 Chapman et al.,(2004) 역시 성인시기에 보다 높은 유병률, 질병의 중증도, 사망위험도, 우울증과 같은 부정적 심리상태에 영향을 미친다고 제시
 - 반면, 아동기의 학대 경험은 성인이 된 이후에 아동 등 가정 내 학대 가해자로 될 가능성을 높이고, 빈곤 등으로 사회경제적 지위가 낮아지는데 유의한 영향을 미치는 것으로 보고(Sigle-Rushton 2004, Conger et al. 2010)
- 이러한 논의에 따라 아동이 적절한 돌봄을 받지 못하거나 빈곤위험에 처할 경우 발생하는 사회적 비용에 대한 연구도 활발하게 제시
- 김수정·정익중(2017)은 예·결산 자료와 텔파이 자료 등을 이용하여 아동빈곤의 사회경제적 비용이 2015년 기준 GDP 대비 3.5%로 추계하였으며, Wada & Igarachi(2014)는 정부 결산자료를 이용하여 일본사회에서 아동학대에 따른 사회경제적 비용이 2012년 기준 GDP 대비 3.2%로 추계
 - Holzer et al.(2008)은 미국에서 아동빈곤에 따르는 사회경제적 비용을 2006년 기준 총 \$5,700억으로 GDP 대비 3.8%로 추정하였으며, Pearce(2011)는 중앙정부의 예산자료와 관련 서베이 자료 등을 이용하여 뉴질랜드의 아동빈곤의 사회경제적 비용이 GDP 대비 3.5~9.3%로 추정

〈표 4-19〉 아동빈곤의 사회경제적 비용 추계 국가별 연구 비교

(단위: 억원, 억엔(¥), 억달러)

비용항목				총액
한국	직접비용	복지	44,348	553,009 (3.5%)
		아동보호서비스	98	
		가정외 보호	1,237	
		법집행 관련	1,395	
		특수교육	3,006	
		고용	83	
	간접비용	건강관련	6,283	

비용항목				총액
일본		이혼	4,253	16,000
		범죄	138,804	
		고용(생산성손실)	353,505	
	직접비용	아동사회복지	827	
		행정적 비용	170	
		아동학대방지 사설기관	1,000	
		연구비용	1,000	
	간접비용	사망	891	
		의료비	5,790	
		생산성 손실	1,403	
미국	생산성 손실		1,700	5,700 (3.8%)
		범죄관련	성인범죄관련 희생비용	
	건강		아동보건이용	
			특수교육	
			건강자본	
뉴 질 랜 드	교육·생산성 손실		22~103	63 ~ 166.3 (3.5~9.3%)
	범죄·법관련	청소년 범죄	8	
		성인 범죄	14	
	건강		아동보건운영비용	
			성인보건비용	
	사회복지		가정수당	
			실업수당	

주: ()는 GDP 대비 비중값임.

출처: 이영숙 외(2021).

○ 아동에 대한 사회투자의 정당성은 비용의 측면 뿐 아니라 인적자본 측면에서도 중요성이 높음.

- 개인의 인적자본향상은 노동생산성을 높임으로써 경제성장에 기여할 뿐만 아니라, 혁신(innovation) 등을 통해 생산성 향상을 가속화
- De la Fuente & Domenech(2000; 2006)는 인적자본과 생산성 간의 유의한 양(+)의 상관관계를 확인하였고, Bassanini & Scarpetta(2001)는 1971년부터 1998년까지 OECD 자료를 활용해 1년의 평균 교육년수 증대로 1인당 GDP가 6% 상승하였음을 제시

○ 우리나라의 합계출산율¹⁶⁾은 2004년에 1.1명을 기록한 이후, 2018년 0.98명에

16) 가임여성(15~49세) 1명당 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수를 의미함.

이어 2019년에는 0.92명으로 낮아지며 세계적으로 가장 낮은 수준을 기록하고 있으며, 이에 따라 아동인구 수 역시 감소세를 지속하였고 향후에도 이러한 감소세는 이어질 것으로 전망됨.

- 우리나라 아동수는 2000년 1,207.7만명에서 2020년 767.8만명으로 63.6% 수준으로 감소하며, 전체 인구수 대비 비중은 25.7%에서 14.8%로 하락한 것으로 제시

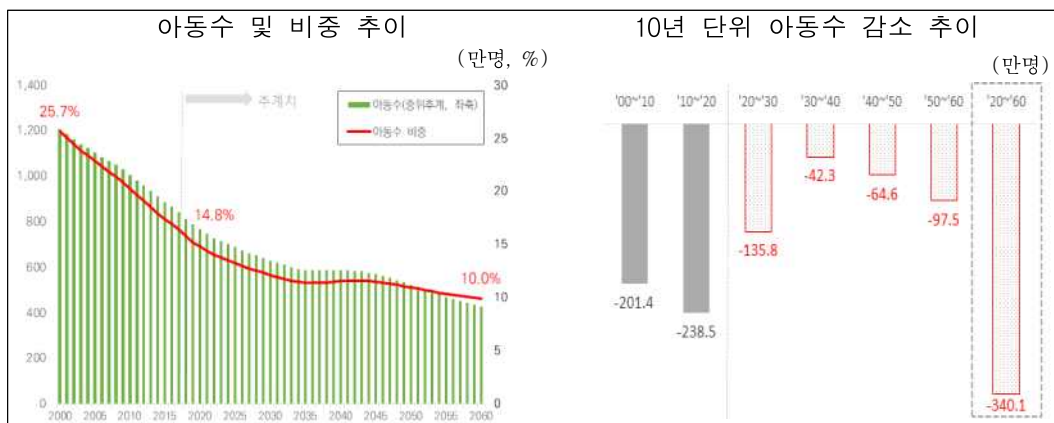
○ 아동 수 추이를 연령대별로 살펴보면, 만 7세 미만 아동의 감소가 가장 크게 나타나며, 연령대가 높아질수록 감소의 정도는 상대적으로 작아짐.

- 우선 2000~2020년까지 연령대별 아동수 추이를 보면, 대체로 연령이 증가할수록 아동수 감소가 심화되는 양상을 보임.

○ 향후 합계출산율의 하락세가 반영되며 아동수의 감소세는 지속될 것으로 전망

- 2060년 146.9만명으로, 2000년 대비 35.4% 수준으로 작아져 아동수 비중이 전체 인구 대비 10.0% 수준으로 하락할 것으로 전망
- 이러한 전망에 따르면 아동수는 2020년에서 2060년까지 40년 동안 총 340.1만명 감소하는데, 이는 2020년 아동수 767.8만명의 44.3%에 해당됨.
- 2020년부터 10년 단위로 아동수 감소 추이를 살펴보면, 2020년에서 2030년까지는 135.8만명, 이후 2040년까지 42.3만명, 2050년까지 64.6만명, 2060년까지 97.5만명의 아동이 감소할 것으로 전망

[그림 4-19] 우리나라 아동수 및 감소규모 추이: 전체

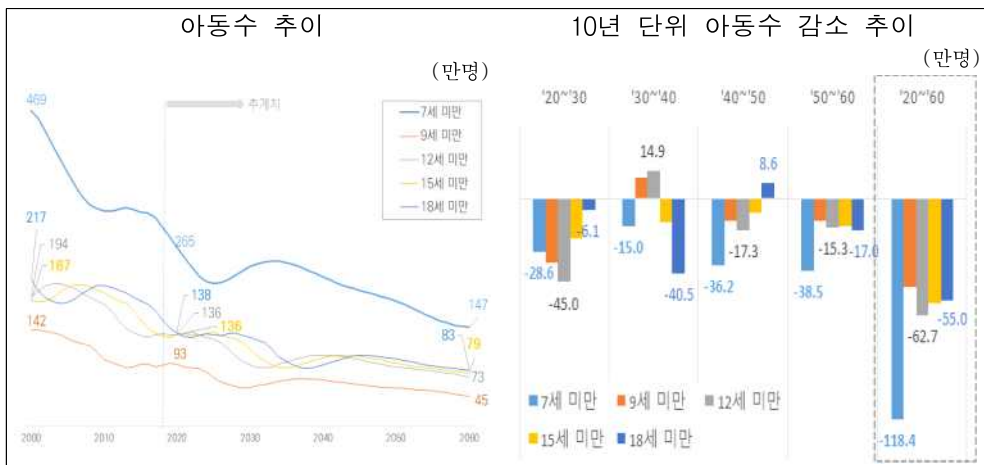


주: 아동수는 2017년까지는 확정 인구수이고 이후는 중위추계 기준의 추계 인구수임.

자료: 장래인구추계 (2017), 이영숙 외(2020)에서 재인용

- 이러한 인구전망에 비추어볼 때, 최근의 저출산 기조의 유지에 따라 향후 출산률의 반등이 발생한다 하더라도 아동수 감소는 불가피 할 것으로 보이며, 인적자원의 관점에서 아동 한 사람의 중요성은 더 증가할 것임.

[그림 4-20] 우리나라 아동수 및 감소규모 추이 전망(2020~2060)



주: 연령대별 아동수 추계치는 중위 추계값을 기준으로 한 결과임.

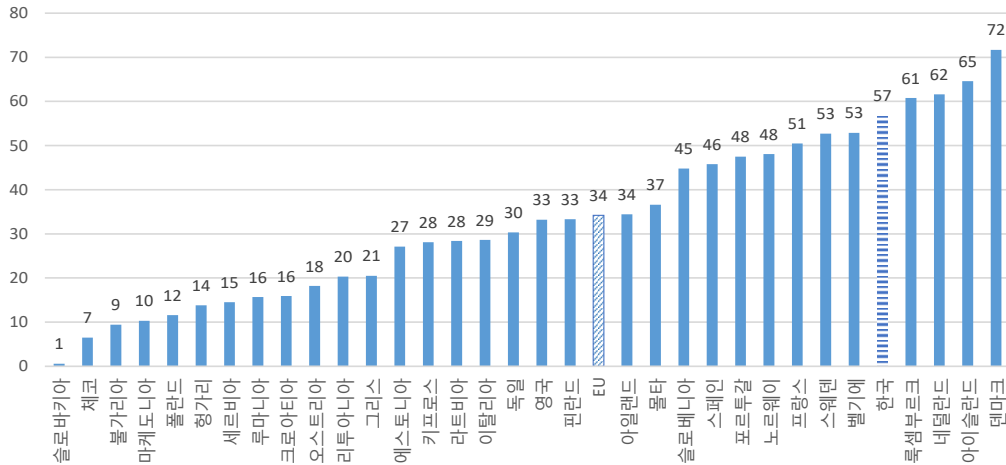
자료: 장래인구추계 (2017), 이영숙 외(2020)에서 재인용

2. 아동 관련 정책에 대한 정부 지출 현황

- 우리나라의 영유아 및 아동돌봄에 대한 재정지출 수준은 OECD 평균 수준에 근접하고 있으나 대상별 차이가 크게 나타남.
 - OECD 회원국의 공공부문 가족지출 평균은 2.34% 수준으로 나타났고 EU 국가들의 경우 평균은 2.57%로 나타났음.
- 우리나라의 경우, 현금 보다는 현물지출 비중이 높는데 공공부문 가족지출 중 현금지출은 GDP의 0.15%로 공공부문 가족지출 중 11.7%만이 현금으로 지급되고 있고 공공부문 가족지출의 73.0%가 서비스의 형태로 지급되고 있음.

[그림 4-24] 만 3세 이하 보육서비스 이용률

(단위: %)



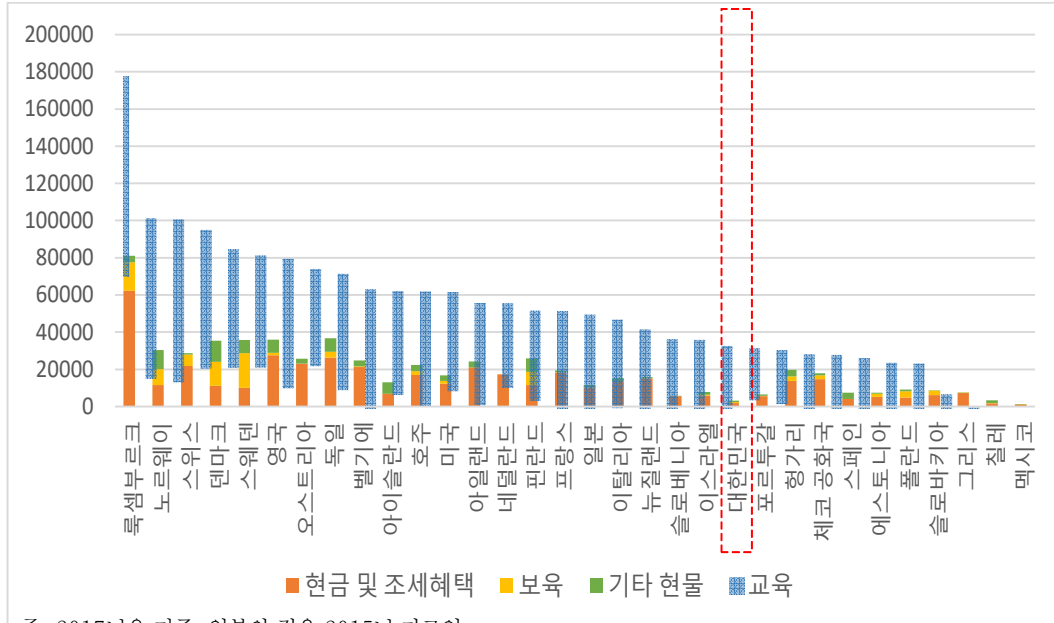
자료: European Commission/EACEA/Eurydice, (2019: 66) 제작성, 육아정책연구원 (2019)

○ 6세 이상 아동 관련 지출은 0-5세 아동과 달리 교육지출의 비중이 높은 것으로 나타난다.

- 6-11세의 경우 교육비 지출의 비중이 많은 국가들에서 전체 지출금액이 많은 것으로 제시되나 룩셈부르크, 독일, 영국 등의 국가에서는 현금지출의 비율이 상대적으로 높게 제시
- 한국의 경우 6-11세 아동에 대한 지출은 2013년 기준 \$49,830으로 OECD 국가 평균에 미치지 못하였으나 교육 지출은 \$46,730으로 6-11세 아동 지출의 93.78%로 OECD국가 중 가장 높은 비율을 보이고 있음.
- 우리나라의 경우 현금성 지출은 6-11세 지출의 3.8%로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준을 보임.

[그림 4-25] OECD 국가별 6-11세 아동 1인당 지출

(단위: PPPs, in US dollars)



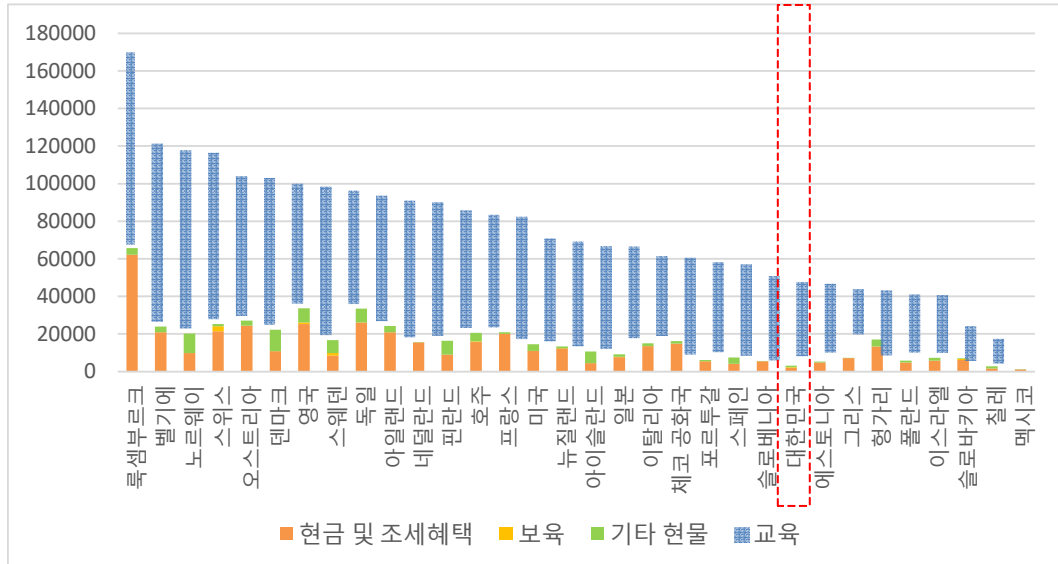
주: 2017년을 기준, 일본의 경우 2015년 자료임.

자료: OECD Social Expenditure Database, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

- 12-17세 아동 관련 지출 역시 교육지출의 비중이 높은 것으로 나타나고 있으며 6-11세 보다 높은 수준을 보이고 있음.
- 한국의 경우 \$45,420으로 평균보다 낮은 수준으로 나타나고 있으며 교육에 대한 지출이 \$45,450으로 93.6%로 대부분을 차지하고 있으며 이는 관련 지출이 교육 부문에 편중되어 있음.

[그림 4-26] OECD 국가별 12-17세 아동 1인당 지출

(단위: PPPs, in US dollars)



주: 자료는 OECD 국가 공공부문 현금이전과 세제 혜택과 돌봄에 대한 지출을 포함. 캐나다와 터키는 자료의 한계로 제외되었음. 국가별 현금 지출값을 해당 국가의 0~5세 아동 수로 나누고, 다시 구매력지수로 나눈 각국의 지출액을 USD 기준으로 표준화한 것

자료: OECD Social Expenditure Database and OECD Education Database

○ OECD 국가의 지출규모 및 지출형태는 아동 연령대에 따라 차이가 있음.

- 0-5세의 경우 현금, 현금, 세금우대 등 다양한 지출형태가 나타나고 있으며 보육 서비스의 비중이 높은 것으로 나타나고 있음.
- 6세 이상 연령대에서는 OECD 국가와 비교하여 볼 때, 아동에 대한 지출이 제한적이며 교육분야에 편중되어 있음.

○ 정리하면, 전반적으로 아동연령에 따라 지출규모의 편중현상이 나타나며, 지출항목 역시 편중 현상을 보이고 있음. 특히, 교육재정교부금은 유치원 지원 및 초등 돌봄교실 지원을 제외하고 교육분야에만 소요되고 있는데, 아동을 전반적 발전을 지원하기 위한 범위의 확장이 중요함.

- 최근 공동사업비 제도 도입을 통해 지자체 사업과 공동으로 운영할 수 있는 가능성을 여는 계기가 되었으나 구체적으로 어떠한 영역에서 공동사업비를 활용할 것인가에 대한 논의는 제기되지 못함. 이에 대한 향후 정책적 고려가 필요할 것으로 보임.

3. 아동돌봄 및 사회적 투자를 위한 주요 정책과제

- (유보통합) 아동에 대한 돌봄 요구와 사회적 투자의 필요성을 함께 고려할 때 아동돌봄에는 돌봄과 함께 교육의 결합(Early Childhood Education and Care)이 필요하며, 이를 위해서는 아동 보육체계와 교육 체계의 통합적 관리가 필요
 - 현재 우리나라의 아동돌봄 및 교육체계는 복지부와 관할하는 어린이집 중심의 보육정책과 교육부와 관할하는 유치원 중심의 교육정책으로 분리되어 있음
 - 단순히 관리체계의 분리 뿐 아니라 재정, 시설, 인력, 거버넌스 및 전달체계 등에서 서로 다른 제도와 정책이 분립하고 있어 행정체계 일원화와 통합을 지향하는 체계 개편이 필요
 - 다만 과거 유보통합 과정에서 종사자 갈등 등 다양한 문제가 발생했던 점을 고려하면, 통합 과정에 대한 체계적인 계획 수립 및 추진이 필요할 것임.
- (취약 가구 보육 서비스 개선) 현재 우리나라의 보육서비스는 양적으로 상당부분 확대됐으나, 여전히 취약계층의 보육접근성 측면의 개선과제가 제기
 - 최혜진 외(2020)에서 신혼부부통계자료를 통해 분석한 결과 2015년에서 2018년까지 맞벌이 가구의 어린이집 이용비중은 증가한 반면, 다문화 가구의 보육서비스를 이용하는 비중은 감소한 것으로 나타남.
 - 이러한 차이는 지역별로도 다르게 나타났는데, 수도권 집중화가 심화되고 농촌소멸이 가속화됨에 따라 보육서비스 이용에 있어서도 차이가 심화되고 있음.
 - 이러한 차이가 발생한 원인은 다문화가족 등 취약계층에 대한 보육지원정책이 입소우선순위 설정 외에 실질적으로 기능하는 지원책이 없으며, 입소우선순위설정마저도 실제 사회경제적 취약계층이라고 보기 맞벌이가구가 다문화가구, 수급가구, 장애부모의 자녀, 장애아동과 동일하게 1순위로 설정되어 있기 때문임
 - 이와 같은 취약가구의 보육접근성을 고려하여 어린이집 입소우선순위 부여에 있어서 취약계층에 대한 사회적 지원이 보다 강조될 필요가 있음.
 - 다문화가족 뿐 아니라 한부모가족, 농촌거주 영유아 자녀 양육가족, 실업 가구 등 국가통계로 추적하기 어려운 대상에 대해서도 서비스 이용 접근성 문제에 대한 실증적 연구와 정책방안 마련이 필요
- (학교-지역사회 연계 교육복지 거버넌스 구축) 학교는 전통적으로 교육서비스 전

달에 초점이 있었으나, 최근 복지적 욕구에 대한 대응 역시 강조되고 있으며, 등교하지 않거나 수업에 참여하지 않는 학생에 대한 복지적 개입 중요성이 높아짐.

- 이에 대응하기 위해 드림스타트, 지역아동센터 등 교육복지의 성격을 가지고 있는 기관들이 존재하나, 사업 간의 중복, 사각지대 발생, 사업 방식의 관행화, 수혜 대상자들에 대한 낙인 효과와 시혜적 관점의 한계 등의 문제가 지속적으로 발생
- 최근 ‘교육복지우선지원사업’이나 ‘교육복지통합거버넌스’ 등 교육복지 거버넌스를 수립하고자 하는 노력^o; 교육청 및 학교를 중심으로 시도되어왔으나, 아직까지 취약아동에 대한 사회적 투자 및 지원이 충분하다고 보기는 어려우며 향후 학교와 지역사회가 함께 수행하는 사례관리와 지역네트워크의 정착을 위한 지원 강화가 필요
- 교육취약학생을 개별적인 욕구와 상황에 맞게 통합적으로 지원하기 위해 학업에 영향을 주는 다양하고 복잡한 학생의 욕구와 그와 관련된 가족상황에 대한 협조 체계를 공식화하고 인력확대 등의 노력이 필요

제5절 소결

- 4차 산업혁명으로 인한 신기술의 등장 및 기술적 혁신은 전 세계적으로 사회 및 경제 구조 변화를 선도하였고, 기술의 변화뿐 아니라 인적자원 역량의 변화를 야기하였음.
- ICT의 발전은 직업구조의 변화와 더불어 근로자가 수행하는 직무와 이들에게 요구되는 역량을 크게 변화시킬 것임.
- 이러한 디지털 시대에서는 기존의 스킬을 갖고 닦는 숙련향상(up-skilling) 혹은 새로운 스킬을 획득하는 재훈련(re-skilling)을 통해 근로자들이 새로운 시대와 과제에 적응할 수 있도록 해주어야 함.
- 디지털 시대의 변화에 대응할 수 있는 인재를 양성하기 위한 교육혁신이 필요함. 새로운 기술을 적극적으로 활용할 수 있는 역량도 필요할 뿐만 아니라 아직은 기술이 대체할 수 없는 역량을 개발해 나감으로써 AI와 인간이 상호 보완할 수 있도록 해야 함.

- 디지털 시대의 인재양성을 위한 글로벌 교육산업의 트렌드는 실감화·연결화·지능화·융합화 등 네 가지로 나눌 수 있으며, ICT를 활용한 스마트·온라인 교육의 확대는 공급자(교육자) 중심의 일방적 지식전달을 수요자(학생) 중심의 전달로 패러다임을 바꾸었음.
 - 디지털 시대 근로자들의 숙련향상(up-skilling)과 재훈련(re-skilling)을 위한 ‘생애 지속적 역량개발’이 요구됨. 성인학습, 평생학습 등 새로운 학습수요 특성에 맞추어 디지털 기술을 이용하는 혁신적 학습과 학습격차 발생을 예방하는 포용적 학습이 필요함.
 - 이와 더불어 우리나라 노동시장의 숙련 불일치 문제가 심각한 상황이며, 대졸자의 전공과 직업 간의 미스 매치율이 매우 높은 수준이기에 성인기에도 지속적으로 인적역량을 강화할 수 있는 평생학습이 요구됨.
 - 비대면과 디지털 전환을 가속한 코로나 19는 평생학습의 관점에서 취약계층에게 부정적인 영향을 미쳤기에 이를 극복하기 위한 정책적 지원이 필요함.
- 미래인재를 육성하기 위하여 ICT를 기존 교육에 접목하여 서비스를 개선하거나 새로운 서비스를 제공하는 에듀테크가 디지털 시대 교육 분야의 신기술로 자리잡을 것임.
- 에듀테크 기술 중 인공지능(AI), AR/VR, 블록체인 등이 기존 교육을 혁신시킬 기술로 주목받고 있으며, 선진국에서는 국가 차원에서 이들 분야의 육성전략을 펼치기도 함.
 - 이 중 AR/VR 기술과 AI가 가장 높은 성장을 할 것으로 예상됨.
 - AI를 기반으로 한 에듀테크 우수기업에는 미국 기업들이 다수를 차지하고 있으며, 세계 주요국들은 국가적 차원에서 AI 전략을 수립하여 추진하고 있음.
 - 교육에 활용할 수 있는 AI의 핵심 기술로는 ① 학습 빅데이터 분석기술, ② 학습 에이전트 기술, ③ MOOC 학습데이터 분석기술, ④ 소셜러닝 콘텐츠 분석기술 등이 있으며, 빅데이터를 바탕으로 한 AI가 교육에 활용되는 주요 형태로는 ① 개인 맞춤형 교육 제공, ② 교수 및 학사행정의 자동화·지능화, ③ 교육의 시·공간적 확대 등이 있음.
 - AR/VR 기반 교육서비스는 현실 감각을 극대화할 수 있기에 학습에 대한 학생들

의 흥미 유발은 물론 학습 몰입도를 높일 수 있음.

- AR/VR 기반의 교육은 실감형 콘텐츠를 활용하여 몰입형 교육이 가능하다는 장점이 있는 반면, 고가의 스마트폰이나 HMD가 필요하다는 점과 AR/VR에 적합한 3D 콘텐츠의 제작 난이도가 높다는 단점이 있음.
- 한국기술교육대는 2019년 고용노동부와 공동으로 스마트 직업훈련 플랫폼인 STEP(Smart Training Education Platform)를 개설하여 가상훈련(VT) 콘텐츠를 운영하고 있는데, 가상훈련은 실제 장비를 활용하는 실험·실습에 비해 예산 절감 효과가 크고 안전성을 확보할 수 있으며, 높은 몰입감으로 직업훈련의 효율성을 향상시킬 수 있음.

○ 디지털 시대의 신기술을 교육 분야에서 적극적으로 활용하기 위해서는 이를 활용하는 교원의 디지털 역량 구축이 필요함.

- ‘AI 기반 융합 교육 및 AI 리터러시 역량 강화 연수’, ‘AI 전문·유관기관 및 선진 교육기관 연수’ 등 교원의 디지털 역량 강화를 지원할 수 있는 구체적이고 단계적인 교원 성장지원 시스템 필요함.
- 교원 디지털 역량 강화 교육과 더불어 AI 윤리교육 및 AI·디지털 리터러시 교육 등 AI 시대에 필요한 기초 소양 교육 강화도 요구됨.

○ 디지털 시대의 인재를 양성하기 위하여 신기술·신산업 분야 인재양성 및 근로자들의 생애주기별 역량개발을 지원하고, 디지털 사회 기반과 부처 간 협업 인프라 구축하고자 함.

- BIG3+AI 인재양성 방안, K-Digital Training(디지털 핵심 실무인재 양성훈련) 등을 통하여 신기술·신산업 분야의 인재양성을 적극적으로 지원함. K-Digital Training은 디지털 핵심 실무인재 양성훈련으로 혁신적인 기술·훈련방법을 가진 기업·대학·민간 혁신기관을 통해 AI, 빅데이터, 클라우드 등 디지털·신기술 분야의 ‘미래형 핵심 실무인재’를 양성하는 것을 목적으로 함.
- 디지털 전환시대의 근로자들에게는 숙련향상(up-skilling)과 재훈련(re-skilling)이 요구되는 만큼 근로자들의 생애주기별 역량개발을 지원하고자 K-Digital Credit(디지털 기초역량훈련)을 실시함. K-Digital Credit은 청년·중장년 구직자들이 디지털

역량 부족으로 노동시장 진입 및 적응에 어려움을 겪지 않도록 디지털 분야의 기초역량 개발을 지원하고자 2021년에 시작된 사업임.

- 노동시장 참여자 누구나 기초 디지털 직무능력을 확보하고 디지털 신기술을 현장에서 적용·활용할 수 있는 핵심 실무인재로 성장할 수 있도록 지원하고자 ‘K-Digital 융합훈련 거점 플랫폼(K-Digital Platform)’을 중소기업 재직자·구직 청년, 영세 자영업자 등 지역 내 다양한 훈련 수요자에게 개방하고 있으며, K-Digital Platform에서는 지역 내 주력산업 등과 연계한 수준별 맞춤형 디지털 융합 훈련과정을 제공함.
 - 중소기업 재직자 ‘스마트 혁신러닝 플랫폼’ 구축, 개인 맞춤형 K-MOOC 서비스 제공, 스마트 직업훈련 플랫폼(STEP) 고도화 등으로 언제 어디서나 교육받을 수 있는 온라인 교육과정을 확대하고 개선함으로써 근로자들의 숙련향상(up-skilling)과 재훈련(re-skilling)을 지원하고자 함.
 - 이와 더불어 국민 평생교육 및 훈련지원을 위한 인프라를 구축하고 공적 지원을 확대하였으며, 부처 간 협업 인프라를 구축함으로써 정부 인재양성 전략의 일관성과 체계성을 확보하고자 함.
 - 우리나라는 전반적으로 세계 최고 수준의 네트워크를 가지고 있으며, ICT 역량이 매우 우수한 데도 불구하고, 기술로 인한 경쟁력 및 성장 가능성에서 한계를 보이고 있음. 이를 극복하기 위한 각 조직의 유연한 대처와 전반적인 정책 패러다임의 전환이 필요한 시기라 할 수 있음.
 - 특히 각 조직 간의 네트워크 강화와 주요 이슈에 대한 지속적인 논의가 필요하며, 이를 위해 정부, 정책집단, 과학기술계, 학계 및 기업이 함께하는 모델 구축이 필요함.
- 현재 국내의 교육훈련 사업은 단기적으로 당장 필요한 기능을 습득하고, 조기 취업을 중시하는 취업 우선의 접근으로 발전해옴(반가운 외, 2021).
- 그러다 보니 근로자 개인의 교육훈련도 바우처 방식의 근로자 개인의 자율적 선택에 기반한 개인 주도 교육훈련 지원이 대부분임.
 - 그러나 AI의 부상이라는 새로운 기술의 등장은 이전과는 다른 변화하는 시대에 맞는 교육훈련 체계가 필요함.

- 즉 AI와 효과적으로 협업할 수 있는 인간지능(Human Intelligence, 이하 HI)이 요구되며, 이를 위해서는 보다 총체적인 근로자의 역량을 향상시키기 위한 교육훈련 체계. 즉 경로 이탈적 제도변화가 요구되는 상황임.
- 이를 위하여 기존의 바우처 방식의 교육훈련 지원제도 사업을 개선할 필요성이 있음. 1) 교육훈련 공급체계 개선을 위한 공공훈련기관 역할 강화 및 고등교육기관의 성인대상 교육훈련 참여를 촉진하고, 2) 교육훈련에 대한 평가 기준을 현행의 취업률 중심에서 개인의 총체적 역량 중심으로 전환하며, 3) 직업능력개발 체계와 평생교육 체계를 통합하여 평생교육 측면에서 근로자 개인의 경력을 지원하는 등의 방안을 생각해볼 수 있음.

제5장

지역격차 해소와 균형 발전

제1절 논의 배경

제2절 초광역 협력과 지역균형발전

제3절 ‘삶의 질’ 강화와 탄소중립 실현을 위한
균형발전

제4절 소결

제5장 ■ 지역격차 해소와 균형 발전¹⁸⁾

제1절 논의 배경

1. 산업의 수도권·대도시 집중으로 인한 지역불균형 심화

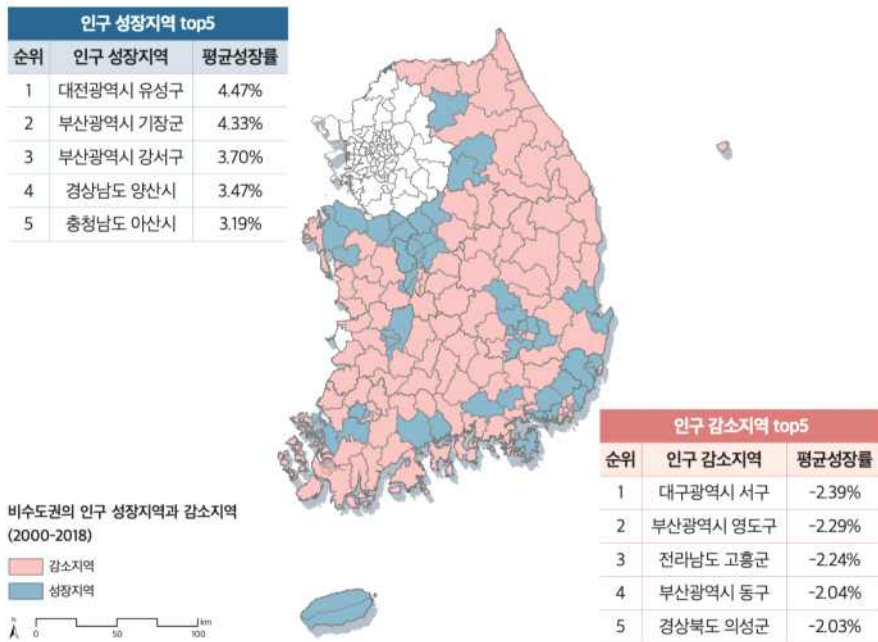
가. 수도권·비수도권 격차 확대

- 2000년 수도권은 총 인구의 46.3%의 비중을 차지했으나 2010년에 49.1%로 상승했으며, 2020년부터 비수도권 인구를 추월하여 50.2%에 도달함(통계청, 2021b).
 - 2020년 수도권의 인구는 26,043,325명으로 비수도권 인구 25,785,811명 보다 257,514명이 많음.
 - 최근 20년간 비수도권에서 수도권으로의 전입은 감소 추세였다가 2017년 이후 다시 증가 추세임.
 - 수도권으로의 순유입은 영남권과 호남권에서 많고, 2015년 이후 증가 추세임.
- 2000~2019년 기간 수도권의 인구증가율은 연평균 0.89%로 비수도권 0.06%와 상당한 격차를 보임(김태환 외, 2020).
 - 수도권의 인구증가율은 지속적인 감소 추세에 있다가 2017년 이후로 다시 상승하고 있음.
 - 반대로 비수도권은 인구증가율이 상승하다가 2015년부터 감소하는 추세를 보임.
 - 비수도권 인구 성장은 수도권·대도시권 주변에 집중되어 있으며, 비도시권 인구는 감소하고 있음. 인구성장이 가속되거나 유지되는 지역이 33곳, 인구감소가 심화되

18) 제6장은 조계원 연구교수(고려대 정치연구소)의 원고로 작성되었음.

거나 지속되는 지역은 70곳이며, 인구성장지역과 감소지역 간의 격차가 확대되고 있음.

[그림 5-1] 비수도권 인구 성장지역과 감소지역(2000~2018년)



자료: 김태환 외(2020: 15).

- 수도권·비수도권 모든 지역에서 40대 이상의 인구가 증가하고, 40대 미만은 감소함. 특히 비수도권에서는 40대 미만 인구 감소가 심각하여 발전 잠재력 급감이 예상됨.
 - 국토균형 발전의 핵심 정책수단인 행정중심복합도시와 혁신도시의 인구는 지속적으로 증가하고 있음. 행복도시와 혁신도시의 인구 유입이 수도권으로의 인구집중 속도 완화에 일정하게 기여했으나, 그 효과가 한계에 도달하여 인구불균형 완화를 위한 새로운 동력 창출이 요구됨.
- 비수도권 인구는 1970년 2,312만 명에서 2018년 2,593만 명을 정점으로 감소하고 있음. 2070년에는 1,700만 명으로 2020년 대비 향후 50년간 30.3%(783만 명) 감소할 전망이다. 수도권 인구는 23.6%(613만 명) 감소할 전망이다(통계청, 2020).

- 지역내총생산(GRDP)에서 수도권이 차지하는 비중은 2015년부터 비수도권을 앞서기 시작했으며, 2020년에는 52.5%를 차지함.

〈표 5-1〉 지역내총생산(명목) 중 수도권 비중

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수도권 비중(%)	49.1	49.3	49.4	49.6	50.1	50.4	51.3	52.2	52.1	52.5

자료: 통계청, 「지역소득」(각년도).

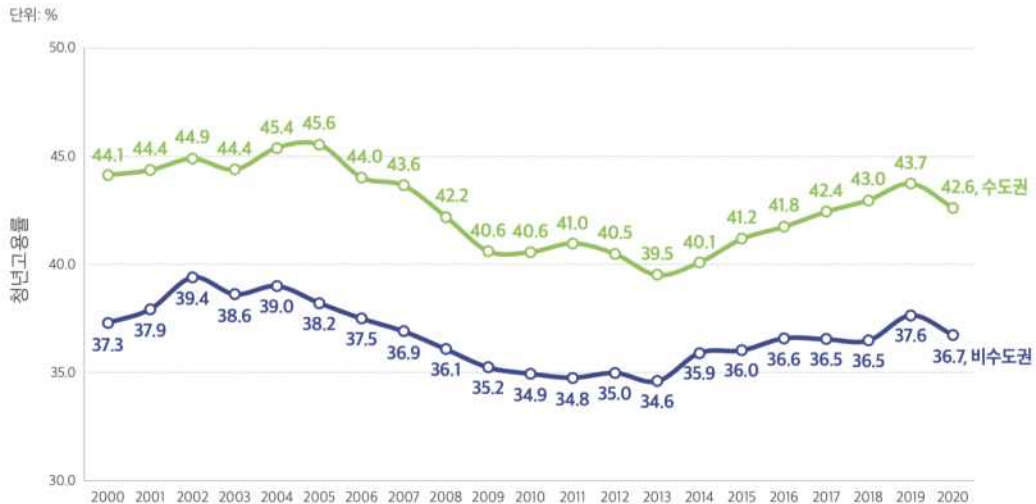
- 2010년부터 수도권과 비수도권의 지역총소득 격차가 급격하게 증가하기 시작함(김태환 외, 2021a).
 - 2019년 전국 지역총소득은 수도권이 55.6%, 비수도권이 44.4%를 차지함.
 - 1995~2019년 수도권의 종합소득세 비중은 전체의 약 63.5~70.7% 수준으로 비수도권의 약 2배임.
 - 수도권과 비수도권의 지역 소득분포 양극화 현상은 지난 20년간 개선되지 않고 고착화되고 있음.
 - 개인소득과 가구소득은 시·도간의 격차가 크지 않으나, 광역 시·도별 지역총소득의 격차는 확대되고 있음. 인구의 수도권 집중 현상과 함께 수도권의 경제 규모도 함께 성장하기 때문임.

나. 지역의 고용-산업 생태계 성장의 지속가능성 약화

- 수도권과 비수도권 간 연구개발인력 격차(김태환 외, 2021b)
 - 2000년 수도권 경제활동인구 천 명당 연구개발인력은 13.1명에서 2019년 31.6명으로 18.5명 증가했고, 비수도권은 8.7명에서 19.3명으로 10.6명 증가함.
 - 2000~2019년 동안 수도권 증감률은 142.0%, 비수도권 증감률은 122.8%로 19.2% 차이를 보임.
- 청년고용의 지역 간 격차(김태환 외, 2021b)
 - 수도권과 비수도권 간 청년고용 격차는 일정 수준을 유지해 왔으며, 최근 6년간 상승하는 추세를 보였으나 코로나19의 영향으로 2020년에는 하락함.

- 비수도권 광역시의 청년실업률이 전국 평균보다 높은 값을 기록하고 있음.

[그림 5-2] 수도권과 비수도권 청년고용률(2000~2020년)



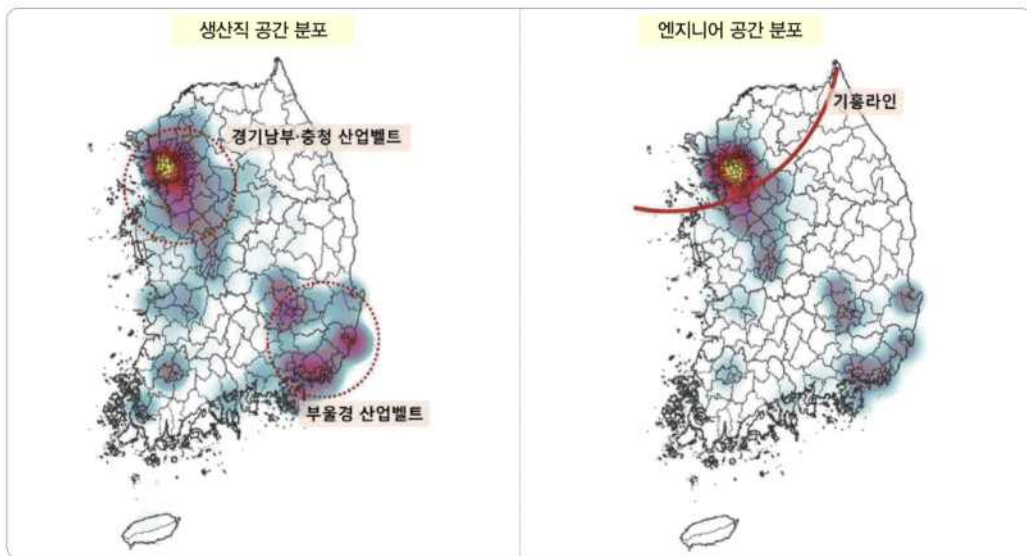
자료: 김태환 외(2021b: 22).

- 수도권 대학졸업자의 90%와 비수도권 대학졸업자의 30% 정도가 수도권에 취업하고 있음(김태환 외, 2021b).
 - 2013~2018년 수도권 소재 대학졸업자의 수도권 취업비중은 89.5~92.6% 수준이고, 비수도권 취업비중은 7.4~10.5% 수준으로 나타남.
 - 2013~2018년 비수도권 소재 대학졸업자의 수도권 취업비중은 27.2~31.6% 수준이고, 비수도권 취업비중은 68.4~72.8% 수준으로 나타남.
- 청년 인력의 비수도권 이탈이 지속되는 가운데, 제조업 위주 지방도시의 주력업종이 빠르게 쇠퇴하면서 청년 인력을 붙잡을 산업기반이 약화됨(조성철, 2020).
 - 비수도권에 거주하는 청년들이 수도권으로 이동하는 시기는 대학에 진학하는 20대 초반(만 20~24세)이나 첫 일자리에 진입하는 20대 후반(만 25~29세)에 집중
 - 지방산업도시들의 주력업종 침체는 청년인구 유출을 가속화하는 요소로 작용함. 2016~2020년까지 제조업 감소인력 12만 8천 명 중 5만 5천 명(43%)은 29세 미만 청년 인력인 반면, 55세 이상 고령노동자는 오히려 7만 3천 명 증가
 - 도시로부터 고립되어 생산기능에만 특화된 산업단지는 다양한 경험과 성장기회를

추구하는 청년들의 근무지 선호를 충족시키기 어려움. 최저임금 조정에 따른 서비스직 임금수준 상승과 같은 외부조건도 이탈을 가속화하는 요인임.

- 생산직 청년고용은 부산·울산·경남 산업벨트에서 수도권 정도로 이뤄지고 있으나, 제조업 내에서도 숙련도가 높은 기술직(엔지니어) 일자리는 전통적인 산업도시를 떠나 수도권으로 집중되는 경향이 뚜렷하게 나타남.

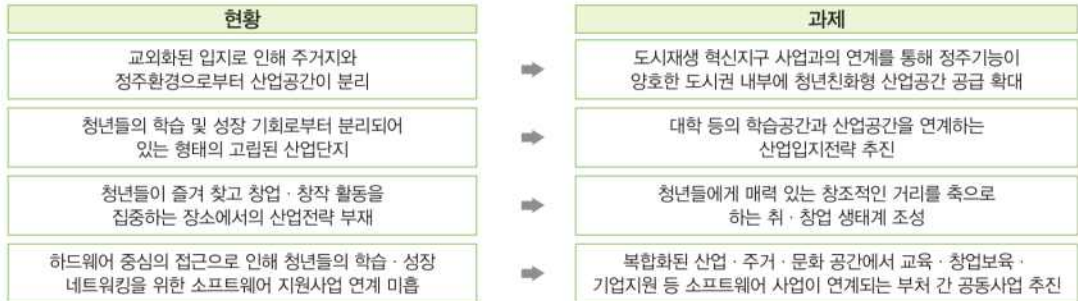
[그림 5-3] 청년 산업인력의 직종별 전국 고용 분포



자료: 조성철 외(2019: 71-72).

- 지방도시 중에서 창조적 산업 및 직군, 정주여건, 대학 및 산업단지 클러스터 등이 마련된 곳, 즉 산업생태계와 생활여건이 잘 조성된 지역에서는 청년고용 증가함. 밀레니얼 청년세대의 눈높이에 맞는 산업공간 형성을 위한 정책이 필요

[그림 5-4] 청년친화형 산업공간 형성 방향

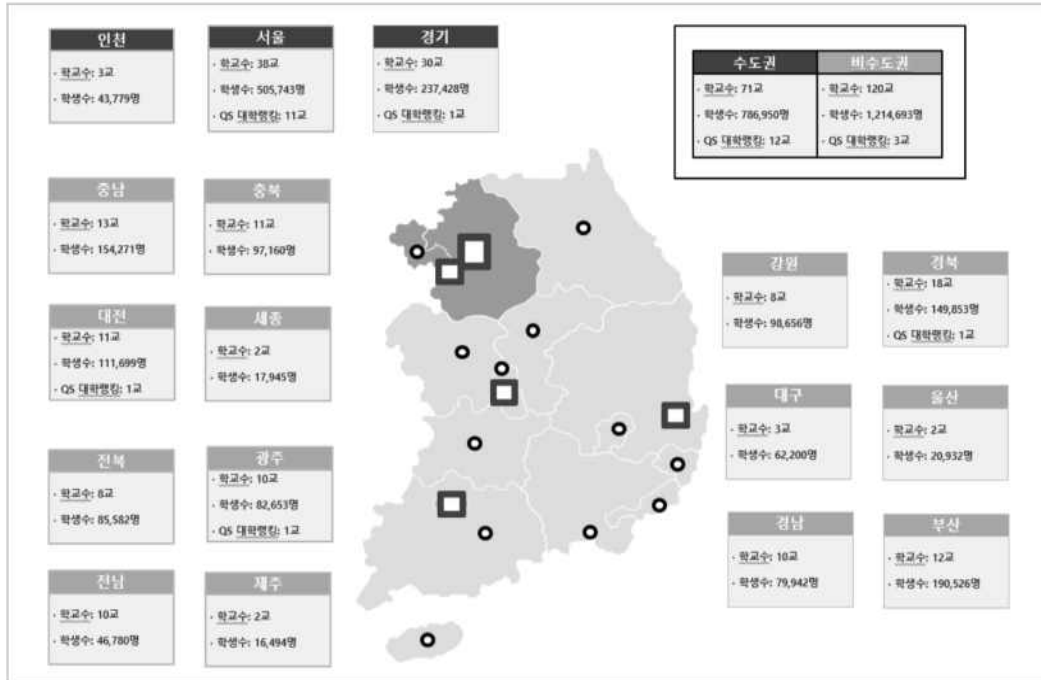


자료: 조성철 외(2019: 요약 ix).

2. 지역 간 교육 및 문화격차의 고착화

가. 지역의 인적자원역량 저하

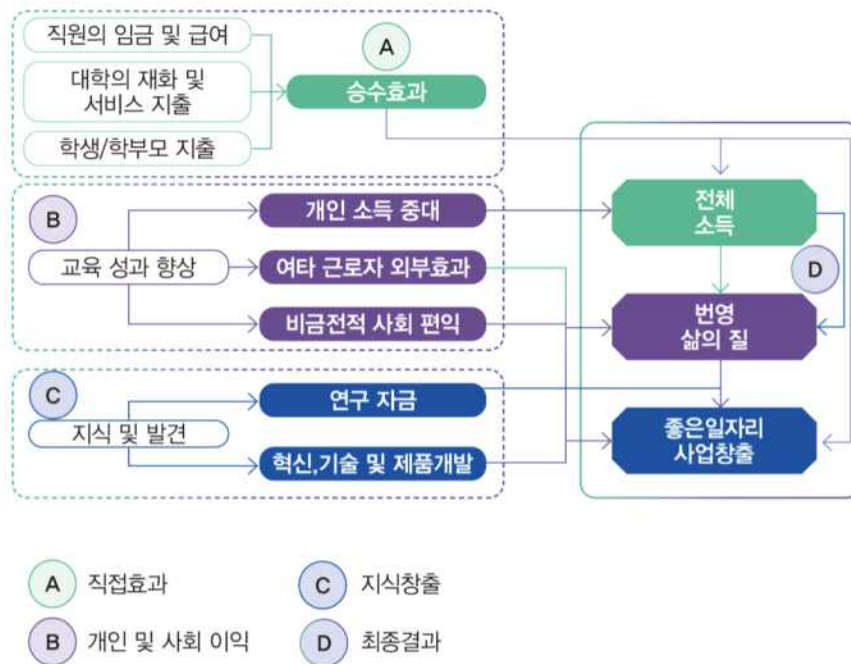
[그림 5-5] 전국 일반대학 분포 현황(2019년)



자료: 조옥경 외(2020: 72).

- 수도권과 비수도권 고등교육기관의 질적 격차 심화에 따라 지역의 인적자원역량이 저하되고 있으며, 이는 다시 지역 고용-산업 생태계 성장의 지속가능성 저하로 이어지고 있음.
 - 국제대학평가 기준 중 우리나라 대학이 상대적으로 많이 포함된 QS 대학랭킹 500위 이내로 평가된 대학은 2019년 기준 전체 15개 기관의 80%인 12개 기관이 수도권에 위치함(조옥경 외, 2020).
- 비수도권 지역대학의 소멸 위기는 인력수급, 지식전달, 창업루프 등 지역혁신체계(RIS)에 악영향을 미치며, 이는 다시 지역 소멸의 위기로 이어지는 악순환을 만들어냄(오세홍·안지혜·유지은, 2021; 이소영·박진경, 2021).
 - 2021년 대학의 미충원인력 중 75%(30,458명)가 비수도권 지역대학임.
 - 2019년 기준 수도권의 연구개발비는 전체 연구개발비의 절반 이상인 69.9%인 반면, 비수도권의 연구개발비는 전체 1/5인 21.5%에 불과함. 수도권 중심의 연구개발 투자로 인해 발생하는 연구개발 투입요소의 격차는 인력양성과 지식전달 등 지역대학의 기본 기능을 약화시키며, 기술변화 및 혁신을 이루어낼 기회 격차로 이어짐. 연구편당과 인력수급의 격차가 대학과 기업 간 협력연구 등 혁신활동의 격차로 이어져 지식성과 창출의 차이를 발생시킴.
 - 대학은 일반적인 경제적 효과, 개인 및 사회적 이익 효과, 지식 창출 효과 측면에서 지역경제에 영향을 미침. 첫째, 대학은 기업 혹은 산업으로서의 역할을 수행하여, 재화와 서비스에 대한 지출을 통해 지역사회에 경제적 영향을 끼침. 둘째, 대학은 교육기관으로서 인적자본을 양산하여 개인역량을 강화할 뿐만 아니라, 높아진 교육 수준으로 지역사회 역량을 강화하여 지역의 사회적 이익을 창출함. 셋째, 대학은 연구기관으로서 역할을 수행하여, 기술을 발달시키고 혁신을 가져오는 지식을 창출하며, 지역기업이 제품과 공정을 만드는 데에도 기여함.

[그림 5-6] 대학이 지역경제에 미치는 효과



자료: 이소영·박진경(2021: 9).

- 대학이 지역발전이 미치는 영향을 고려할 때 교육·연구기능의 경쟁력을 상실한 지역대학은 타 지역으로의 우수 인력 유출, 창업 및 산업기반 약화 등을 초래할 수 있음. 지방자치단체 차원에서도 위기에 처한 지방대학에 대한 대책 마련이 필요함.

나. 지역 삶의 질 격차

- 전국 1,000명의 만 20세 이상 일반국민을 대상으로 한 국민인식조사 결과에 따르면, 지역별 거주지와 삶에 대한 만족도 차이가 나타남(하수정 외, 2021).
- 비수도권 거주자(44.3%)보다 수도권 거주자(47.0%)의 전반적인 삶의 만족 수준이 높게 나타남. 비수도권 거주자의 경우 20~30대의 삶의 만족 수준은 수도권 거주자와 비교할 때 낮은 반면, 40대의 삶의 만족 수준은 47.4%로 수도권 40대 대비 높은 수준임.
- 현 거주지에서의 삶의 만족도를 묻는 질문에 대한 응답은 비수도권 거주자(52.2%)보다 수도권 거주자(57.1%)의 거주지 삶의 만족 수준이 높게 나타났으며,

전반적인 삶의 만족도 차이보다 그 간극이 큼.

- 수도권 및 비수도권 거주자 모두 ‘기초생활 서비스’(각 50.4%, 46.7%)에 대한 만족이 가장 높게 나타났으며, 수도권의 경우 ‘의료’(45.7%), ‘문화·여가’(29.7%) 영역에서의 만족이 비수도권에 비해 높고, 비수도권의 경우 ‘자연환경’(45.1%), ‘사회적 관계’(26.0%)에 대한 만족이 수도권에 비해 높게 나타남.
- 현재 거주하는 지역을 다른 지역과 비교했을 때 어떠한 영역에서 지역불평등을 체감하는지 조사한 결과, 가장 크게 체감하는 영역은 ‘문화·여가 시설 및 서비스’(45.2%), ‘자산’(44.5%) 순으로 나타남. 특히 수도권 거주자는 비수도권 거주자에 비해 ‘주거’ 영역에서 지역불평등을 더 크게 느끼는 반면, 비수도권 거주자는 ‘문화·여가 시설 및 서비스’와 ‘일자리’ 영역에서 지역불평등을 더 크게 체감함.

[그림 5-7] 영역별 지역불평등 문제 해결 필요성

	전체	수도권 거주자	비수도권 거주자
(사례수)	(982)	(495)	(487)
일자리	74.2	73.5	74.9
주거	73.4	75.4	71.5
소득	68.2	66.5	70.0
의료시설 및 서비스	67.4	67.7	67.1
문화·여가 시설 및 서비스	66.3	64.6	68.0
자산	65.0	62.2	67.8
사회복지	63.7	64.2	63.2
교육 시설 및 서비스	62.4	64.8	60.0
자연환경	56.3	58.0	54.6
기초생활 서비스	49.4	52.3	46.4

(사례수=지역 불평등 해결 필요성 높음 인식자 982명)

자료: 하수정 외(2021: 48).

- 지역불평등 문제 해결이 필요한 정도를 조사한 결과, ‘일자리’(74.2%), ‘주거’(73.4%), ‘소득’(68.2%) 순으로 문제 해결의 필요성이 높은 것으로 나타남. 수도권 거주자는 비수도권 거주자에 비해 ‘주거’ 및 ‘기초생활’ 영역에서 지역불평등 문제 해결 필요성이 높다고 느끼는 반면, 비수도권 거주자는 수도권 거주자에 비해 ‘소득’과 ‘자산’ 영역에서 지역불평등 문제 해결 필요성이 높다고 대답함.
- 비수도권 지역의 삶의 질을 좌우하는 시장 및 공공서비스의 접근성을 높이는 것이 중요함을 확인할 수 있음. 비수도권에서도 높은 수준의 의료서비스를 받을 수 있도록 민간의료자원에 대해 강력한 인센티브를 제공하고, 뛰어난 인적자원을 확보할 수 있도록 지역 내 정주여건 개선 패키지 마련이 필요함. 또한 괜찮은 생활을 유지하는 데 필요한 생활서비스(돌봄, 주거, 복지, 교통, 문화 등)에 대한 국가적 차원의 최저기준선을 설정하고 보편적 기본서비스를 제공하는 것이 요구됨.

제2절 초광역 협력과 지역균형발전

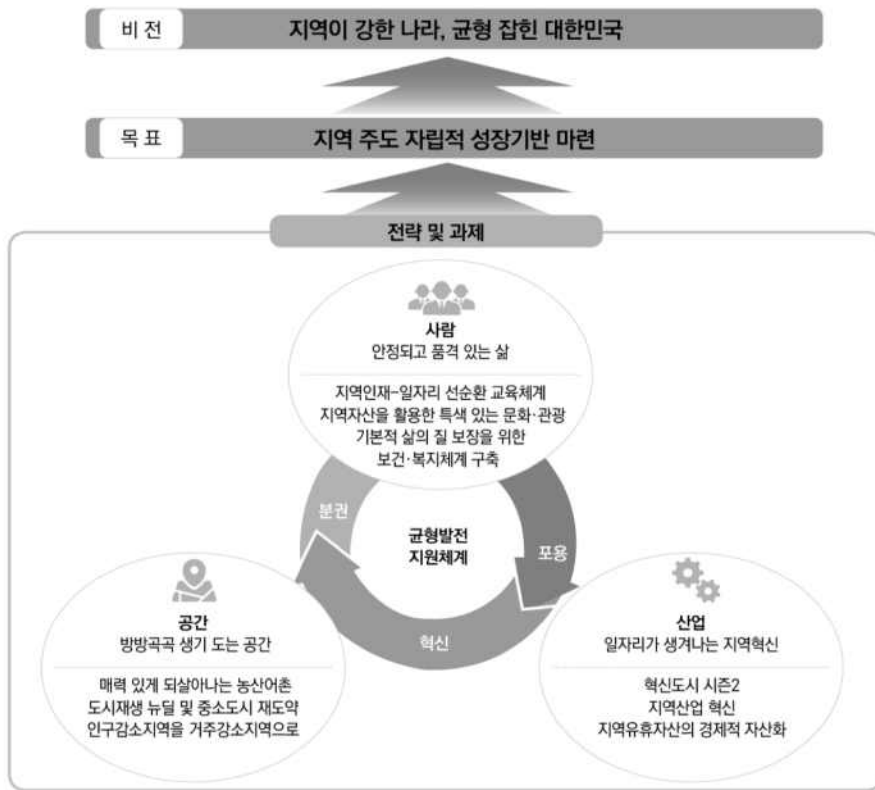
1. 기존 정책 현황 검토

가. 사회정책 의제로서 지역균형 발전

○ 지역격차 해소와 지역균형 발전.

- 문재인정부는 수도권과 비수도권 간의 인구, 일자리, 지역내총생산, 소득, 부동산 등 인구·경제활동뿐만 아니라 교육, 문화, 보건, 복지 등 삶의 질 측면에서의 지역격차가 지속되는 가운데, 인구절벽과 지방소멸의 위기감 확대, 지역산업의 위기 및 4차 산업혁명 대응 여력 부족 등 여러 측면에서 상호 연계된 지역문제가 심화되고 있음을 중요하게 인식함(지역발전위원회, 2018).

[그림 5-8] 문재인정부 국가균형발전정책



자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019).

- 이러한 문제에 대응하여 ‘고르게 발전하는 지역’을 5대 국정목표 중 하나로 설정하고, 자치분권과 균형 발전을 추진함. 2018년 3월 「국가균형발전특별법」 개정을 통해 국가균형발전위원회로 컨트롤타워를 복원하고, 2019년 1월 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’과 ‘지역주도 자립적 성장기반 마련’을 위해 「제4차 국가균형발전 5개년계획」을 수립함(대한민국정부, 2021).
- 지역 간 격차 확대로 지속가능한 국가발전이 저해되는 것을 지역문제로 보고, 지역 주도의 자립적 성장기반을 마련하는 것을 지역정책의 목표로 설정함. 기존과 같은 중앙정부 주도의 획일적 방식으로는 복합적 성격의 지역문제를 해결할 수 없기 때문에 지역의 적극적 참여와 역할이 필요하며, 지역의 여건과 상황을 잘 파악하고 있는 지역이 스스로 문제해결에 주도적으로 나서야 한다고 인식함(송우경, 2021).

〈표 5-2〉 문재인정부 지역문제와 지역정책 구조

지역문제			수도권과 지방 간 격차 확대로 지속가능한 국가발전 저해
지역 정책	정책목표		지역 주도의 자립적 성장기반 마련
	추진전략		안정되고 품격 있는 삶(사람전략), 방방곡곡 생기 도는 공간(공간전략), 일자리가 생겨나는 지역혁신(산업전략)
	정책 수단	실질적 수단(3대 분야, 9대 정책)	사람 분야 정책: 지역인재-일자리 선순환 교육체계, 지역자산을 활용한 특색 있는 문화·관광, 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축 공간 분야 정책: 매력 있게 되살아나는 농산어촌, 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약, 인구감소지역의 거주강소지역화 산업 분야 정책: 혁신도시 시즌2, 지역산업 혁신, 지역 유흥자산의 경제적 자산화
		실행적 수단	국가균형발전특별법, 국가균형발전위원회/지역혁신협의회, 국가균형발전5개년계획, 국가균형발전특별회계
	정책 대상	공간 단위	시도, 시군구 행정구역

자료: 송우경(2021: 14).

○ 사회정책과 지역균형 발전의 결합.

- 2008년 국제금융위기 이후 신자유주의 성장전략의 재검토가 이뤄지면서 사회정책을 통한 사회의 ‘포용성’ 향상과 ‘혁신능력’ 배양이 사회발전전략의 핵심으로 부상함. ‘혁신적 포용국가’는 사회정책과 경제정책의 유기적 연계를 통해 국민의 삶의 질 개선과 지속가능한 발전을 모색하는 국가발전전략임(남재욱 외, 2021).
- 2018년 9월 6일 ‘포용국가전략회의’를 통해 혁신적 포용국가 실현을 위한 ‘3대 비전, 9대 전략’을 발표하였으며, ‘사회통합 강화’라는 비전하에 ‘사회통합을 위한 지역균형발전 추진’이 전략으로 제시됨. 이후 「포용국가 사회정책 추진계획(안)」(‘19.2)에서 생활 기반의 정책목표로 주거복지 환경 마련과 함께, 인구 감소와 기초 인프라 부족으로 인한 고착화된 지역 간 삶의 질 격차를 해소하기 위해 쇠퇴하는 구도심 및 지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 지역균형 발전이 제시됨. 주요 과제는 도시재생 뉴딜사업 연계 생활서비스 시설 공급, 만성질환 관리 등 예방적 건강관리체계 구축, 농촌 취약지역 주거환경 개선임(관계부처 합동, 2019).

- 「2021년 사회정책 방향」(’21.1)에서 사회정책 4대 방향과 10대 과제가 설정되었으며, ‘인구구조 변화 대응’ 측면에서 ‘① 대학혁신에 기반한 지역혁신을 통한 지역 인재 육성, ② 지역 인구감소 대응을 위한 협업체계 구축, ③ 가구구조 변화 대비’가 지역균형 발전으로 추진됨(관계부처 합동, 2021a).

○ 총량적·평균적 지역간 균형 정책에서 포용적 지역균형 발전으로.

- 지역격차는 사회적 불평등을 포함하여, 지역이란 공간 범주를 기준으로 하여 나타나는 포괄적인 차이 혹은 불균형을 의미함. 지역격차는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간에 골고루 분포하지 못해서 발생함. 지역격차를 극복하기 위한 균형 발전 노력에도 불구하고 지역 주민의 삶의 질 격차는 크게 줄어들지 않고 있음.
- 균형발전의 대안적 방향을 제시하고자 하는 여러 논의들은 공공시설 배분이나 개발 중심의 물리적·기능적 접근이 아닌, 비물리적·포용적·사람 중심적 접근으로의 패러다임 전환을 강조함. 이에 따라 ‘포용도시’가 균형발전을 위한 새로운 방향으로 등장하였으며, 이러한 흐름 속에서 「제4차 국가균형발전 5개년계획」(’19.1)도 수립됨.
- ‘주거 및 지속가능한 도시발전에 관한 유엔 회의’를 추진하고 있는 UN-Habitat III 회의나, OECD, EU 등의 국제기구에서 ‘포용도시’라는 개념을 활발하게 사용하면서 사회적 배제와 이를 강화하는 공간적 배제를 줄이기 위한 포용성에 대한 관심이 증대함(임동균 외, 2020).
- 지금까지의 지역균형 발전이 지역 간 균형의 달성에 치중한 측면이 강했다면, 포용적 지역균형 발전은 개인의 행복과 삶의 질에 초점을 두고 저발전·저소득 지역의 사회적 약자를 고려한 정책을 추진하는 것. 특히 지역·공간적 배제가 사회·경제적 배제를 강화시키는 다양한 측면을 고려하여, 사회정책 차원에서 이러한 배제를 약화시키는 것을 목적으로 함.
- 포용적 지역균형 발전은 그 동안의 지역발전정책이 거의 인식하지 않았거나 인식하지 못했던 장소와 사람의 관계, 즉 사회적 약자의 장소 고착성 혹은 숙박성과 그것이 가져오는 배제를 중시함. 공간으로서 지역 간의 단순한 균형보다는 개인의 삶의 여건, 삶의 질 등을 지역에 대한 거주민과 개인의 권리로 보는 관점을 취하고 있기 때문에 성장의 포용성 있는 배분을 위해 뒤쳐진 장소나 사람에 대한

투자나 지원을 강조함. 지역발전정책을 만드는 데 있어 의사결정의 포용성을 강화시킬 수 있는 기회나 과정 측면의 참여도 중시하는 접근임(김현호, 2019).

〈표 5-3〉 기존 지역균형발전과 포용적 지역균형발전의 차이

	기존 지역균형 발전	포용적 지역균형 발전
가치	<ul style="list-style-type: none"> - 총량, 평균적 균형 - 공급자 관점의 삶의 여건에 대한 균형 	<ul style="list-style-type: none"> - 공간정의+포용 - 지역에 대한 권리 관점의 삶의 여건에 대한 형평
기조	<ul style="list-style-type: none"> - 시장기능 사후적 치유 정책 	<ul style="list-style-type: none"> - 장소기반의 사전적 정책
중시	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 간의 결과적 균형 	<ul style="list-style-type: none"> - 기회, 참여적 균형 중시 추가
개인	<ul style="list-style-type: none"> - 개인의 장소 이동성 고려 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인의 장소 속박성 주목 * 특히 저소득층 등 사회적 약자
역량 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 단편적 접근(지역발전 요소로서의 역량, 주변지역 낙수효과 창출로서의 혁신) 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적 접근(포용적 지역발전, 지속성 원천으로서의 혁신에 대한 관심 고조) * 역량강화→포용강화→역량강화→포용강화의 순환성 중시

자료: 김현호(2019: 51).

○ 균형 발전을 위한 ‘초광역협력’(관계부처 합동, 2021c; 신재광·유희연, 2022).

- 초광역협력은 지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것. 과거 정부에서도 시·도 및 시·군·구 행정구역을 뛰어넘는 광역연계형 정책을 추진한 바 있지만, 중앙정부 주도의 하향식 정책 추진, 인위적 권역 설정, 지역의 추진체계 및 제도개선 미흡, 제한적인 추진 분야 등의 문제로 성과 창출에는 한계가 있었음.
- 초광역협력은 지역이 주도하는 방식으로 추진된다는 점이 이전과 가장 큰 차이점임. 지역이 주도하여 유연하게 다양한 권역을 설정하고, 지역 간 연계·협력 분야를 특정 분야로 국한하지 않고 전 분야로 확대함. 또한 특별지방자치단체 설립, 지역발전 투자협약 등과 같이 다양하고 효율적인 추진체계 및 정책 수단을 활용하여 과거 정책의 한계점을 극복하고자 함.

[그림 5-9] 문재인정부의 ‘초광역협력 지원전략’



자료: 관계부처 합동(2021c).

- 정부는 초광역협력의 성공과 확산을 위한 제도적 기반을 마련하고자 「초광역협력 지원전략」(’21.10)의 후속 조치로 「국가균형발전특별법」을 개정함(’22.1). 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진을 위해 ‘초광역권’ 개념을 신설하고, ‘초광역권 발전 계획’을 「국가균형발전 5개년계획」에 반영함으로써 지속성을 확보할 수 있도록 함.
- 초광역협력의 안정성·지속성을 담보할 수 있도록 특별지방자치단체·행정통합체계를 구축한 지역에는 설치·운영에 필요한 재정·조직·인력과 함께 국가지방협력 특별교부세를 활용한 시범사업지원과 인센티브를 제공하고, 기존 시·도 경계를 넘어서는 국가사무라도 분권협약 체결을 통해 적극 위임하기로 함. 또한, 초광역권 발전계획의 성공적 추진을 위해 정부에서는 ‘초광역 특별협약’을 통해 사업 패키지와 특례를 지원.

[그림 5-10] 특별지방자치단체 초광역협력 지원체계



자료: 관계부처 합동(2021c).

- 초광역협력의 목표 구현을 위해 분야별 지원 방향(공간·산업·사람)을 설정함. 공간 분야의 지원 방향은 초광역 네트워크 연계를 위한 광역교통망 조성 및 지역의 물적·인적 자원 분배 및 일자리 선순환을 위한 단계별 거점 육성임. 산업 분야는 지역 주도로 초광역권 미래전략산업을 선정하고, 지원체계를 확충하여 기업의 지역 투자확대 환경을 조성함. 사람 분야는 지역대학을 혁신하고, 지역의 교육·일자리·정주 여건을 연계하여 초광역지역의 선순환 체계를 구축해 나감.

나. 지역 인재 - 일자리 선순환 교육체계 형성

1) 대학혁신에 기반한 지역혁신을 통한 지역인재 육성

- ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업’(RIS)을 신설(’20.1)하여 대학이 지역인재양성 및 지역 혁신을 선도할 수 있는 기반을 마련함(교육부, 2020).
- 인구 감소와 지역인재의 수도권 유출로 인한 지역소멸 위기가 심화되는 상황에서 지역의 분산된 역량을 결집하기 위해 국가균형발전위원회를 중심으로 지역혁신주체 간 협업을 통한 지역혁신체제 구축이 주요 국정기조로 대두됨.
- 대학은 지역 발전의 기초가 되는 인적·물적 자원을 풍부하게 가진 주체임에도 불구하고, 지역사회와 효과적인 협업이 이뤄지지 않음. 개별 대학 기반 사업별 지원

체계만으로는 지역의 수요를 반영한 지방대학의 자율적 혁신을 이끌어내는 데 한계를 지님. 지역대학들이 역할을 분담하여 지자체, 대학, 기업, 연구소 등과 실질적으로 협업할 수 있도록 지원할 필요가 있음을 인식. 대학이 참여하는 다양한 지역혁신 관련 사업들 간 다각적인 연계·협업을 촉진하는 체계를 구축하고자 함.

- 그간의 대학지원사업과 달리, 지원 단위를 개별 대학이 아닌 지역 단위로 확대함으로써, ‘지역과 대학 간’, ‘지역 내 대학 간’ 협업의 중요성을 강조. 특히, 기존에 부처별로 개별적·분절적으로 지원되던 ‘대학지원 사업’, ‘지역혁신 사업’을 지역이 통합적으로 관리할 수 있도록 하여 사업 간 연계를 강화함.
- 지자체-대학 협력기반 지역혁신 플랫폼 구축하여 대학과 연계된 지역혁신활동을 체계적으로 지원. 지역의 특성을 반영한 핵심분야를 자율적으로 발굴하고, 핵심분야를 고려한 인재양성 및 관련 과제 추진을 지원함.
- 지자체, 대학 외에도 지역혁신에 필요한 다양한 주체, 분야, 사업들이 자유롭게 참여하고 융합할 수 있도록 함. 지역이 보유한 정보와 자원을 공유하고 사업간 연계·협업을 촉진하여 시너지 효과를 창출함. ‘지역 주도-중앙정부 지원’의 상향식 추진체계를 확립하여 지역의 자율혁신역량 및 지속가능성을 제고.
- ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업’은 지자체, 대학 및 다양한 지역혁신기관들이 ① 플랫폼을 구축하여 ② 지역의 중장기 발전목표에 부합하는 지역의 핵심분야를 선정, ③ ‘지역 내 대학’들이 핵심분야와 연계하여 교육체계를 개편하고, 지역혁신기관과 협업하여 과제를 수행하는 것을 지원함.
- 지역혁신 플랫폼 선정지역 중 고등교육혁신특화지역을 지정하여 지역맞춤형 규제혁신을 추진. 「지방대육성법」 개정을 통해 고등교육혁신특화지역 지정 근거를 신설함(’20). 대학 간 공유·연계로 첨단분야의 인재를 공동 양성하고, 첨단분야 정원 조정 및 학과 신설이 용이하게 규제 개선

[그림 5-11] 지자체-대학 협력기반 지역혁신



자료: 교육부(2020).

- 2020년 4개 광역자치단체에 3개(경남, 충북, 광주·전남)의 지역혁신 플랫폼을 선정하였으며, 2021년에는 대전·세종·충남을 신규로 선정하고 경남을 울산·경남으로 전환함(교육부, 2022).
- 2020년도부터 진행된 경남 지역혁신 플랫폼은 2차 연도부터 울산과 연합하여 경상국립대(총괄) 등 17개 대학과 LG전자, NHN, 현대자동차 등 46개 지역혁신기관이 참여하는 복수형 플랫폼으로 전환. 제조엔지니어링, ICT, 스마트공동체의 기존 핵심분야에 울산대를 중심으로 모빌리티, 저탄소그린에너지를 추가하여 5개 핵심분야를 설정함. 울산·경남형 공유대학(USGU)은 5개 분야 8개 전공(기계설계해석, e모빌리티, 지능로봇, ICT, 스마트도시건설, 공동체혁신, 모빌리티, 저탄소그린에너지)으로, 정원을 기존 300명에서 500명으로 확대할 계획
- 광주·전남 지역혁신 플랫폼은 전남대(총괄), 목포대(중심) 등 15개 대학과 49개 지역혁신기관이 참여하여 에너지신산업, 미래형운송기기를 2대 핵심분야로 선정함. 광주·전남 혁신공유대학 iU-GJ는 핵심분야에 대응해 대학 간 6개의 융합 전공을 개설함. 대학-고교 쌍방향 소통 플랫폼, 대학 공동 운영 LMS 구축 등 고교학점제 지원을 위한 기반을 마련하고 학습콘텐츠와 교과목을 운영하고 있음. 미래 운송수단과 에너지 분야에 집중하고 있어 각종 공간혁신사업과의 연계가 활발한 광주·전남은 국토부에서 추진 중인 도심융합특구 조성사업이나 총괄대학인 전남대 내에 캠퍼스 혁신파크를 조성해서 대학 캠퍼스 내에 첨단산업 단지가 들어오는

사업을 추진 중

- 충북 지역혁신 플랫폼은 충북대(총괄), 한국교통대(중심) 등 15개 대학과 48개 지역혁신기관이 참여하여 제약바이오, 정밀의료·의료기기, 화장품·천연물을 3대 핵심분야로 선정함. 체계적인 바이오헬스분야 인재양성을 위해 충북산학융합본부를 중심으로 충북대 등 11개 대학과 지역혁신기관이 인적·물적 자원, 취·창업 등 정보 공유 서비스를 제공하는 정보통합관리망(원스톱플랫폼)을 구축함. 도내 15개 대학이 역량을 결집해 Bio-PRIDE 공유대학 모델을 수립했고, 바이오헬스 분야의 고급인재 양성을 추진 중
- 2021년 신규로 선정된 대전·세종·충남 지역혁신 플랫폼은 미래 이동수단(모빌리티) 혁신 생태계를 조성함. 충남대(총괄) 등 권역 내 24개 대학과 카카오모빌리티, 삼성디스플레이 등 68개 지역혁신기관이 참여하여 미래 이동수단(모빌리티) 혁신 생태계를 조성. 모빌리티 소재·부품·장비, 모빌리티 ICT를 핵심분야로 선정하여, 연 3,000명의 핵심분야 인재양성체계를 구축하고, 이중 연 400명의 핵심인재를 ‘대전·세종·충남 공유대학’을 통해 배출할 계획
- 지역혁신 플랫폼이 중심이 되어 지역기업과 연계한 프로젝트 랩, 채용연계형 인턴십 프로그램, 창업 프로그램 운영 등을 통해 취·창업 지원
- 지역인재의 지역정주를 지원하기 위해 지역혁신 플랫폼과 지역 내 혁신공간(국토부 도심융합특구 등) 간 연계 추진

○ 지방대학 역량 강화를 위한 대학혁신(관계부처합동, 2021b; 교육부, 2022).

- 대학들이 동반 성장하는 고등교육 생태계를 구축하고 이를 뒷받침하기 위한 제도 개선 및 재정 확충. 지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼을 통해 ‘지역특화형’ 공유대학 모델 창출·확산을 지원하는 한편, ‘디지털 혁신공유대학’을 통해 ‘수도권+지방대학’이 공동으로 신기술 분야 인재를 양성하도록 추진

[그림 5-12] 지역대학 교육혁신 사례: 경남 USG 공유대학



자료: 울산·경남 지역혁신플랫폼(2021).

- 공유대학 구축·운영을 위한 대학별 학칙 개정, 지역 핵심분야와 연계한 융·복합 교육과정 운영, 강의환경 개선 등 공유대학 운영 본격화. 고등교육분야 규제특례 제도(고등교육혁신특화지역) 도입('21.6) 및 지정('21.12)을 통해 지역별 고등교육혁신에 필요한 맞춤형 규제특례 적용
- 혁신 선도자로서 지방대를 육성하기 위한 전략적 특성화를 지원. 우수 지방대학의 교육 국제화 선도모델을 창출하고, 정부초청장학사업(GKS)의 지방대 비중을 단계적으로 확대. '3단계 산학협력 선도대학육성사업'을 추진하여 한국판 지역 뉴딜 인재 양성을 지원('22.1 기본계획 수립·공고)
- 지방대학의 질적 혁신을 위한 체계적 관리를 강화하고, 전문대학의 평생직업교육 역량 강화를 위한 체질 개선을 지원. 재정지원 선정대학은 혁신지원사업 재정 지원을 통해 대학의 적정 규모화를 유도하고, 재정지원 미선정 대학은 구조개혁 등 지원을 통한 자율 경영개선을 유도하며, 재정지원제한 대학은 적기 시정 조치 및 폐교절차를 체계화함.

2) 지역인재 정착을 위한 지역혁신

- 산학협력 촉진을 위한 캠퍼스 공간 혁신을 추진하여 지역인재 정착과 기업의 유입을 촉진(관계부처합동, 2021b)
 - 캠퍼스 내 도시첨단산업단지를 조성하는 ‘캠퍼스 혁신파크’를 확대하고, 혁신도시 산학연 클러스터 내 캠퍼스 이전이 가능하도록 특례 신설을 추진. 캠퍼스 혁신파크 사업은 대학의 유휴 부지를 도시첨단산업단지로 조성하고 산학연 혁신허브(기업입주공간)를 마련하는 등 정부의 산학연 협력 및 기업역량 강화 사업 등을 집중하여 대학을 혁신성장 거점으로 육성하는 3개 부처 공동사업
 - 2019년 ‘캠퍼스 혁신파크 조성방안’ 발표 후 3개 대학(강원대학교, 한남대학교, 한양대학교 ERICA캠퍼스)이 선도사업으로 선정되었고, 현재 도시첨단산업단지로 지정·착공되는 중. 2021년 2개 대학(경북대학교, 전남대학교)을 신규 사업지로 선정함(교육부 보도자료, 2021).
- 광역시를 중심으로 산·학·연·관이 융합된 고밀도 혁신공간인 ‘도심융합특구’ 조성을 지원하고, 이를 ‘지역혁신 플랫폼’ 사업과 연계하여 교육·창업·문화·주거공간 등의 융합을 도모(관계부처합동, 2021b)
 - 초광역협력이 국가균형발전을 위한 국정과제로 부상하면서, 초광역협력을 주도할 지방 대도시의 거점 기능 강화가 중요해짐. 초광역협력이란 지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제공하는 것을 말함.
 - 정부는 지역의 혁신거점을 마련하기 위해 2020년 9월 도심융합특구 조성계획을 발표. 도심융합특구는 지방 광역시 5곳(부산, 대전, 대구, 광주, 울산)의 도심을 특구로 지정하고, 지역과 인재가 모일 수 있도록 산업·주거·문화 등 우수한 복합인프라를 갖춘 고밀도 혁신공간을 조성하는 사업임. 도심융합특구는 비수도권 청년 인재의 유출을 막고 정착을 지원하기 위해 기존 도심지역에 여러 기능이 복합적으로 연계된 혁신공간을 조성하는 것임. 기존 산업단지처럼 도시 외곽에 대규모로 개발하는 것이 아니라, 이미 우수한 생활 인프라를 갖추고 있고 접근성과 정주여건이 양호한 도시에 집중 투자하여 ‘일터-삶터-배움터-놀이터’가 복합적으로 연계된 공간을 조성하는 것을 목적으로 함(김예성, 2022).

<표 5-4> 도심융합특구 지정현황

	대구광역시	광주광역시	대전광역시	부산광역시
선정일	2020년 12월 22일	2020년 12월 22일	2021년 3월 10일	2021년 11월 24일
위치	경북도청 이전부지, 경북대학교, 삼성창조캠퍼스	상무지구 일원(김대중컨벤션센터, 상무시민공원, 구 상무소각장 등)	KTX 대전역 일원, 충남도청 이전지 일원	해운대구 반여동 센텀 2
면적	약 98만㎡	약 85만㎡	약 124만㎡	약 191만㎡
기본계획	수립 중 ('21.7~'22.7)	수립 중 ('21.6~'22.6)	수립 중 ('21.11~'22.11)	수립 준비 중
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> - 스타트업 창업 공간 및 데이터 R&D 거점 마련 - 청년 기숙사 및 기업 연구 시설 조성 - R&D 및 창업공간 조성 - 비대면 교육센터 설립 	<ul style="list-style-type: none"> - AI, 자동차 등 지역특화 산업 연계 - 인재양성 및 창업 지원 - 일자리 연계형 주택 및 청년 근로자 기숙사 제공 - 헬스케어·에너지 관련 기술 실증공간 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 지적재산권 서비스 특화 단지 구축 - 클라우드 데이터센터 구축 - 소셜벤처 특화거리 조성 - 철도산업 클러스터 조성 - 창업지원주택 건립 - 대전역 서광장 리뉴얼 	<ul style="list-style-type: none"> - ICT 산업 생태계 조성 - 창업지원

자료: 김예성(2022: 3).

3) 지역혁신 주체 간 협업 촉진

○ 지자체-대학-지역혁신 주체 간 협업을 촉진하기 위해 지자체의 지역인재 양성 총괄 기능을 강화하고, 주체 간에 적극적으로 협력할 수 있는 기제를 마련함(관계부처합동, 2021b).

- 지자체·대학·기업 및 공공기관 장으로 구성되는 심의·의결 기구인 ‘지역협업위원회’를 구성·운영하고 지역별 보유 자원 및 대학 관련 사업 정보를 공유하는 ‘정보통합관리망’ 구축을 지원. 기획재정부 공공기관 경영평가 및 지자체 합동평가에 ‘대학과의 협력사례’를 포함하여 주체 간 협력을 촉진
- 중앙-중앙, 중앙-지자체 등 다양한 층위의 협력을 활성화. 사회관계장관회의와 시도별 지역협업위원회를 연계하여 지역인재 정책의 총괄조정 체계를 구축

2. 향후 정책 방향 및 과제: 초광역 인재-일자리-정주 선순환 체계 구축

가. 장기적이고 체계적인 공유성장형 지역혁신 생태계 조성

- 지역혁신을 위한 지역과 대학, 대학 간 상생·협력 촉진(임후남·조옥경, 2021; 조옥경 외, 2021)
 - 이전 정부의 정책이 산학협력이 중심이었다면, 문재인정부는 지역재생과 상생·협력을 강조함. 지역혁신 플랫폼 구축을 통해 대학의 교육혁신과 지역혁신을 동시에 추구하고자 함. 지자체는 지역발전에 필요한 핵심분야를 발굴하고, 대학은 구체적인 과제를 수행하는 가운데 대학의 교육역량을 강화하여 지역의 혁신과 발전에 기여하는 것. 분절적 하향식 사업 수행 방식을 개선하고, 사업 중복 수행을 방지하며, 통합조정을 위한 연계 협력을 강조함.
 - 대학의 동종화 및 획일화의 심화는 유사한 성격의 대학 간 소모적 경쟁과 서열 격화를 야기하고, 이에 따라 고등교육체제가 학생과 사회의 변화 및 요구에 부응하지 못하는 비효율성을 초래하고 있음. 이제 한국 고등교육체제는 경쟁체제를 극복하고 공유·협력체제로 전환되어야 함. 급변하는 고등교육 대내외 환경 변화와 위기에 대응하고, 수요자 요구에 부응할 수 있도록 생생·발전하는 고등교육 생태계, 공유성장형 고등교육체제를 구축할 필요가 있음.
 - 공유성장형 고등교육체제 구축은 연계·협력 수준부터 연합, 통합에 이르기까지 다양한 수준의 논의를 검토하고 장기적이고 체계적인 국가 정책 로드맵 설계를 통해 단계적으로 접근하는 것이 요구됨. 공유성장형 대학체제로의 개편은 다양한 고등교육기관 및 이해관계자, 교육 분야와 사회에 미치는 파급력이 클 수 있기 때문에 고등교육기관들의 참여를 촉진하기 위한 규제 완화 등을 포함한 적극적 여건을 마련해야 함.
- 지자체-대학-지역기업 협력체계 강화와 지역기업의 혁신성장 지원(이소영·박진경, 2021)
 - 지역기업 등의 수요가 적극적으로 반영될 수 있도록 지자체의 참여와 권한을 강화할 필요가 있음. 중앙-지자체 간 협력 활성화도 중요하지만, 지자체-대학-지역혁신주체 간 협업기반 구축이 실효성 있게 작동되어야 함. 지자체-대학-지역기업 간

상생협력협의체 구성을 통해 산관학 상호 협력체계를 공고히 하고, 대학의 지역 인재양성, 기업의 지역 일자리 창출, 지방자치단체의 지역정책 지원 등 각 주체의 역할에 따른 상생협력방안이 도출될 수 있도록 상시적 협의체로 운영. 이러한 협업을 위한 지원 조직이 확대될 필요가 있음.

- 지자체-대학에 비해 지역대학-지역기업 간 자율적 협력체계 구축이 형성되기 어려우므로, 이를 지원하는 ‘지역혁신플랫폼’ 사업과 연계하여 지역인재 양성-일자리 수요 매칭을 강화. 플랫폼별 구축된 정보통합관리시스템의 취·창업 관련 정보와 기능을 개선하여 지역 내 인력의 수요·공급 불일치 해소를 지원
- 지자체-지방대학-지역기업 간 지역혁신 생태계 구축에 있어 악순환의 고리는 지방대학 졸업생들이 열악한 근무환경의 지역기업으로의 취업을 꺼리는 데 있음. 지방에서도 한정적인 대기업과 우수 중견기업으로의 취업을 선호하고 있어, 지역기업은 구인활동에 어려움을 겪고 있으나 청년들은 지역에 일자리가 없다고 하는 미스매칭이 발생. 그러므로 지역기업 차원의 혁신을 통해 지역인재가 근무하고 싶은 기업이 되도록 유도할 필요가 있음.
- 지역에 고품질의 고용을 창출하고, 사람과 일자리의 선순환을 창출하기 위해 일본 정부는 산업인재 환류 촉진정책의 일환으로 프로페셔널 인재 사업을 추진한 바 있음. 지역기업이 사업혁신이나 신상품개발 등을 적극적으로 추진하는 경영혁신을 먼저 이루어야 한다는 인식에서, 지역기업이 경영혁신을 할 수 있도록 전문인재를 지원하는 사업을 추진한 것. 지방에서 영입할 수 없는 수도권 대기업의 전문가들과 지역기업이 인재교류를 할 수 있는 체계를 구축한 것. 대기업이 지역기업을 위한 사회적 기여 차원에서 해당 인재를 기한부로 파견 또는 연수의 형태로 지역기업에서 근무할 수 있도록 유도함.

○ 고등교육과 직업교육훈련과의 유기적 연계와 상호보완성(김태준 외, 2021).

- 산업계의 기술 변화와 수요에 부합하는 현장 지향적인 인력 양성 및 공급과 연동되는 교육 내용과 체제 개혁이 필요. 고등교육 체제는 대학이 제공하는 교육 프로그램과 노동시장 간의 연계성, 가용한 교육 자원의 효율적인 활용 등을 정기적으로 검토해야 하며, 지역 차원의 노동시장에서 나타나고 있는 변화에 적극적으로 대응하면서 학생들의 노동시장으로의 이행을 체계적으로 도와야 함.

- 노동시장 양극화와 이중 구조화의 관점에서 고용 안정성이 낮은 일자리로 이행하는 청년층을 대상으로 한 맞춤형 정책이 필요
- 고등교육 이수 과정에서도 노동시장에서 학사학위에 준하여 인정될 수 있는 ‘직업능력 자격인증제’를 취득하여 원활한 노동시장 이행을 촉진할 수 있도록 제도적 기반 구축
- 고등교육을 이수한 이후에도 노동시장으로 이행하는 과정에 참여할 수 있도록 고등교육 영역에서 평생교육 기능을 더욱 강화하여 고용-복지-학습의 선순환 구조를 구축해야 함. 대졸 청년층이 지속적으로 성공적인 고용을 달성하고 유지할 수 있도록 고등교육과 평생교육을 연계하여 지원함으로써 노동시장 변동에 적절하게 대응

○ 대학과 산업체가 연계된 리빙랩(Living Lab) 활동 지원(김태준 외, 2021).

- 지역발전 선순환을 촉진하는 지역인재개발 지원체제 구축을 위한 대학의 리빙랩 활동을 지원. 이를 통한 테스트베드 인프라 및 관련 데이터 확보와 활용을 위한 인프라 구축. 리빙랩 활동의 체계적 정리를 위한 정보 오픈 플랫폼을 구축하여 지역혁신활동의 자율성과 지속성을 강화. 대학 내 지속가능한 리빙랩 활동을 위한 법적·제도적 기반 마련. 다양한 지역 문제를 발굴하고 해결하기 위해 지역주민이 직접 참여할 수 있는 온라인 플랫폼 구축 지원

나. 초광역 지역대학 혁신 및 지역인재 양성

- 초광역권 공유대학을 중심으로 국제경쟁력을 갖춘 인재양성체제 마련(관계부처 합동, 2021c)
- 대학별 강점 결집·역할 분담을 통한 초광역형 공유대학 모델 수립 및 운영. 공유대학 구축·운영을 위한 대학별 학칙 개정, 지역 핵심분야와 연계한 융·복합 교육과정 운영, 강의환경 개선 등 공유대학 운영 본격화
- 지역혁신플랫폼 간 단계적 연계, 확장·전환 지원. 기존 플랫폼 성과와 지역준비 상황 등을 고려해 초광역형 모델 마련

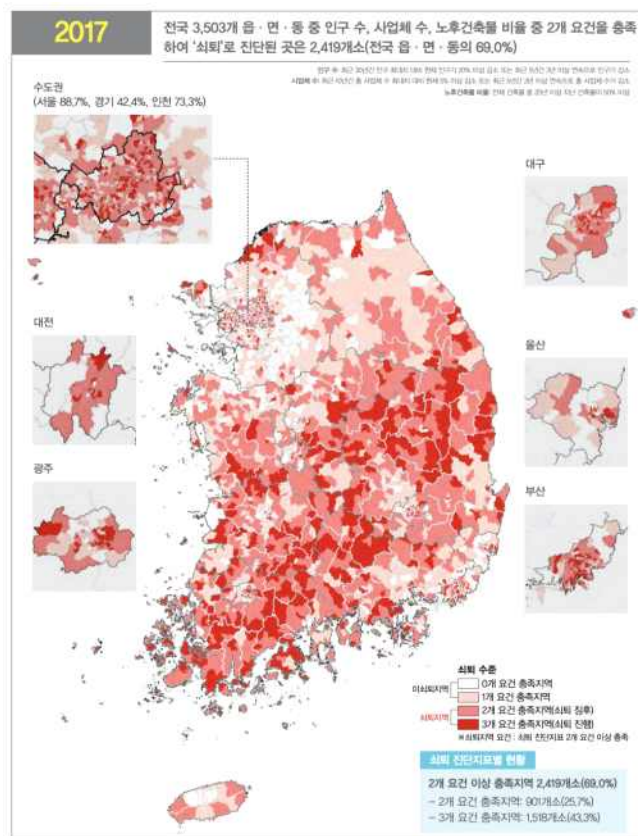
3절 ‘삶의 질’ 강화와 탄소중립 실현을 위한 균형발전

1. 기존 정책 현황 검토

가. 기본적 삶의 질 보장

1) 도시재생 뉴딜사업을 통한 삶의 질 제고

[그림 5-13] 도시재생 식퇴 진단지표로 본 전국 식퇴지역(2017년)



자료: 서민호·이혜민(2019).

○ 도시재생 뉴딜사업을 통한 생활 SOC 제공.

- 인구감소, 고령화 등에 따른 도시소멸 위기에 대응하기 위해 국토교통부는 2017

년부터 지역 주도로 도시 공간을 혁신하고 일자리를 창출하는 ‘도시재생 뉴딜정책’을 도입(’17.7). 이후 도시재생 뉴딜 시범사업을 실시(’17.12 68곳 선정)하고, 2018년부터 전국적인 도시재생 뉴딜사업을 본격적으로 추진함(’18.8 99곳 선정, ’19.4 22곳 선정, ’19.10 76곳 선정, ’20.9 23곳 선정, ’20.11 47곳 선정, ’20.12 47곳 선정, ’21.7 13곳 선정, ’21.9 39곳 선정, ’21.12 32곳 선정).

- 도시재생 뉴딜은 노후주거지와 쇠퇴한 구도심을 지역 주도로 활성화하여 도시 경쟁력을 높이고 일자리를 만드는 국가적 도시혁신 사업. 거주 환경이 열악한 노후 주거지를 정비하여 기초생활 SOC를 확충하고, 저렴한 공공임대주택 공급을 지원. 쇠퇴한 구도심에 혁신 거점공간을 조성하고 중심 기능을 활성화시켜 도시의 활력을 회복. 주민 참여 거버넌스를 구축하여 지역공동체를 회복하고, 재생이익의 순순환을 유도하여 지역 구성원 간 상생 추구. 업무, 상업, 문화 등 다양한 일자리 공간을 제공하고, 도시재생 경제조직 활성화 등 지역 기반의 지속가능한 일자리 창출을 목표로 함(관계부처 합동, 2018).
- 도시재생 뉴딜사업은 기존 도시경제기반형, 근린재생형 등 2개 사업 유형을 우리 동네살리기(소규모 주거), 주거지 지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가지형(상업), 경제기반형(산업) 등 5개 유형으로 세분화함.
- 우리동네살리기의 경우 50억 원 범위 내에서 3년간, 주거지지원형 및 일반근린형은 100억 원 범위 내에서 4년간, 중심시가지형은 150억 원 범위 내에서 5년간, 경제기반형은 250억 원 범위 내에서 6년간 국비를 보조율 50%(특별시 40%, 광역시 및 특별자치시 50%, 기타 60%)로 지원함(김필두·최인수, 2019).

〈표 5-5〉 도시재생 뉴딜사업의 주요 내용

정책 목표	3대 추진전략	5대 추진과제
① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복	① 도시공간 혁신	① 노후 저층주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성
③ 일자리 창출	② 도시재생 경제활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도
④ 공동체 회복 및 사회 통합	③ 주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

자료: 관계부처 합동(2018).

- 2019년도 도시재생 사업지 선정은 ‘생활 SOC 공급 확대’, 지역의 ‘혁신성장’을

위한 혁신거점공간 확충을 기본방향으로 제시함. 생활 SOC 공급 확대는 지역의 기초생활 인프라를 국가적 최저기준에 미달하지 않도록 집중 공급하여 주민의 삶의 질을 제고하는 것임. 생활 SOC 복합시설을 조성하는 뉴딜사업에 가점을 부여하여 사업대상지 선정에서 우대함. 커뮤니티 케어, 공동육아나눔터, 다함께돌봄 등 부처별 생활 SOC 서비스와 연계(김필두·최인수, 2019)

- 국민 모두가 기본적인 수준의 삶의 질을 향유할 수 있도록 ‘기초생활인프라의 국가적 최저기준’을 생활밀착형 기준으로 재정비함. ‘기초생활인프라의 국가적 최저기준’은 ‘국가도시재생기본방침’에 포함되어 10년 단위(5년마다 재검토)로 수립됨(「도시재생특별법」 제4조). 국민이면 어디에 거주하든지 상관없이 적정 수준의 삶이 보장될 수 있도록 보편적인 생활서비스를 누려야 한다는 점을 강조함. 일부 지방 소도시 및 농촌과 같이 인구밀도가 낮아 신규 시설을 공급하는 것이 곤란한 지역에 대해서는 서비스 전달체계(교통 등)의 개선을 추진하는 방향성을 제시함(국토교통부 보도자료, 2018).
- 2021년 11월 기준 전국 199개 기초지자체에서 456곳의 도시재생 사업이 추진 중. 소규모주택정비 및 공공임대주택 등으로 신규주택 3.3만 호 공급, 집수리 등으로 노후주택 1.4만 호 공급, 어울림센터 5.5백 개, 생활 SOC 12백 개 등 정주여건을 개선. 도시재생지원센터 499곳, 도시재생대학 206곳(3.5만 명 교육), 예비 사회적기업 182개, 마을관리협동조합 72개 등 지역역량 강화로 도시재생 추진 기반 마련. 공공리모델링 매입임대주택 건축허가 10.2천 호, 마을정비형 공공임대주택 4.8천 호 선정, 1.7천 호 준공 등 도시재생 연계형 공공임대주택을 공급(국토교통부, 2021)

2) 주거플랫폼을 통한 정주여건 개선

- 주택을 단순한 주거공간에서 복지서비스와 생활 SOC, 일자리가 결합된 플랫폼으로 확장하여 다양한 사회문제를 해결함(국토교통부 보도자료, 2021; 국토교통부, 2021).
- 주거플랫폼은 주거 안정을 위한 공공임대주택과 지역에 필요한 SOC 그리고 일자리를 함께 공급하여 인구 감소와 고령화로 위기에 직면한 지방 중소도시 및 농산 어촌의 정주 여건을 개선하기 위한 사업. 정부가 지원하는 공공임대주택의 공급

- 을 그동안 소외되어 있던 지방 및 농산어촌으로 확대하는 것
- 공공임대주택에 돌봄, 육아 등 사회 서비스와 다양한 생활 SOC를 결합하여 소통·교류의 장으로 만들고 지역 활력을 부여. 중소도시 및 농산어촌에 맞춤형 일자리와 매력적인 거주공간을 함께 제공하여 기업 및 청년 근로자의 유입을 촉진. 기후변화 대응을 위해 그린 리모델링을 대폭 확대하고, 저출산·고령화 맞춤형주택 공급. 공공임대주택 강제 퇴거 제로화, 긴급지원주택 우선 공급, 사회초년생 등 월세금리 인하 지속, 최저주거기준 개선
 - 주거플랫폼 사업은 성장촉진지역(70개 시·군)을 대상으로 지역에 필요한 기반시설, 생활편의시설 등을 조성하기 위해 국비를 지원. 투자선도지구(지역 성장거점을 육성하고 민간투자를 활성화하기 위한 기반시설 조성)와 지역수요맞춤지원(주민생활과 밀접한 중·소규모 SOC 공급) 두 가지 유형으로 구분하여 선정. 성장촉진지역은 생활환경·개발수준이 저조한 지역으로 인구변화율, 소득수준 등을 종합 평가하여 행자부·국토부 장관이 공동으로 지정·고시('19.9 재지정)

[그림 5-14] 주거플랫폼 사업 선정 지역(2021년)



자료: 국토교통부 보도자료(2021).

- 지자체별로 여건에 맞는 사업을 추진할 수 있도록 지역개발 공모사업을 통해 투자선도지구 1개, 작은학교 살리기, 청년창업 등과 연계한 지역맞춤지원 11개를 포함한 총 12개의 주거플랫폼 사업을 선정('21.8)하여 본격적인 추진 기반을 마련
- 농식품부 및 해수부와 협업하여 농촌협약 및 어촌뉴딜 사업 등을 통해서도 농산어촌 주거플랫폼 사업을 발굴·지원하고, 균형발전위원회를 중심으로 범부처 협업체계를 구축하여 농산어촌 주거플랫폼 확산기반을 조성

3) 지역문화 활성화

- 문화격차 완화를 위한 지역 문화생태계 조성(문화체육관광부, 2021).
 - 지방소멸을 막고 지역균형 발전을 달성하기 위해서는 일자리 창출과 생활편의시설 확충 등도 필요하지만 지역민의 삶의 질을 높이기 위한 문화환경 개선도 중요함.
 - ‘전국 공연예술 창작·유통 지원 사업’은 중앙-지역, 국공립-민간 공연장과 공연단체 간의 협업을 통한 기획공연 제작을 지원하는 사업. 코로나 이후 공연개최 건수 등이 수도권에 집중 심화된 점을 고려해 지역의 공연예술 창작과 향유 기회를 증대하는 것을 목적으로 함.
 - ‘지역문화 활력 촉진 사업’은 문화접근성이 낮고 고령화, 인구감소 등으로 활력이 저하된 지역에 문화로 활력을 불어넣어 ‘지역주민의 삶의 질 제고-정주 여건 개선-인구 유입 및 체류 인구 증대’라는 선순환 구조를 창출하기 위한 것으로 지역소멸 위기에 직면한 지자체를 대상으로 지역별 특성을 고려한 문화활력 촉진 사업을 공모·선정
- 지역별 고유 문화자원을 활용, 특색 있는 문화거점 조성을 위한 ‘문화도시’ 선정·지원

〈표 5-6〉 문화도시 지정 현황

구분	지정 연도	추진 기간	지정 도시
제1차 문화도시	'19년 12월	'20년~'24년	부천시, 서귀포시, 영도구(부산), 원주시, 천안시, 청주시, 포항시 등 7곳
제2차 문화도시	'21년 1월	'21년~'25년	강릉시, 김해시, 완주군, 부평구(인천), 춘천시 등 5곳
제3차 문화도시	'21년 12월	'22년~'26년	공주시, 목포시, 밀양시, 수원시, 영등포구, 익산시 등 6곳
제4차 문화도시	'22년 12월 6곳 지정 예정	'23년~'27년	16개 제4차 예비문화도시 중 6곳 지정 예정 * 신규지정('21.12.2): 군산시, 군포시, 담양군, 도봉구, 북구(부산), 성북구, 안동시, 영월군, 울산광역시, 의정부시, 창원시 등 11곳 * 재지정('21.12.22.): 고창군, 달성군(대구), 서구(인천), 연수구(인천), 칠곡군 등 5곳

자료: 문화체육관광부 보도자료(2021).

4) 포용적 디지털 정책 확대를 통한 지역균형발전과 삶의 질 향상

○ 디지털 시대 지역 사회의 총체적 삶의 질 개선을 위한 사회정책 협력 강화(관계부처 합동, 2022. 2. 9).

- 교육·문화·의료·복지·환경 등의 분야에서 지역 사회 삶의 질 개선을 위한 정책발굴을 위한 관계부처 협조체계 구축
- 사회관계장관회의 지자체 참여 등 지자체와 상시적 소통채널 구축
- 교육부 주관 관계기관 협의체 논의를 통해 기존의 지역 경제·산업 중심의 지역균형발전 정책에서 다루지 않았던 사회정책의 개선방안 및 과제 발굴(스마트 문화여가 기회 제공, 스마트 돌봄서비스 확대, 정주여건 개선 등)

○ 디지털 전환에 따른 지역 및 계층별 격차 완화를 위한 정책 추진(관계부처 합동, 2022. 2. 9.)

- 교육 소외지역 및 소외계층을 위한 교육과정 및 콘텐츠 개발
- 신기술(예, 메타버스 등)을 활용한 수요자 맞춤형 교육기회 제공(플랫폼 기반 교

육프로그래밍 구축 및 콘텐츠 제공)

- 의료사각지대 해소를 위한 비대면 진료 제도화 방안 마련(예, 코로나19에 따라 한시적 허용, '20. 2~)
- 빅데이터 분석을 통한 도서지역 등 의료취약지의 응급의료서비스 개선

나. 자치분권과 지방소멸 위기 대응

1) 자치분권 2.0 시행과 자치영역 확대

- 32년만의 「지방자치법」 전부개정('20.12, '22.1 시행)으로 새로운 자치제도 전면 도입.
- 2017년 10월 자치분권의 비전과 전략을 담은 「자치분권 로드맵(안)」을 발표하고, ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전 아래 2018년 9월 자치분권 종합계획을 확정·발표함. 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간 협력 강화, 자치단체 자율성과 책임성 확대 등 6대 분야를 설정. 이를 구체적으로 실현하기 위해 「지방자치법」 전부개정안을 국회에 제출하여 2020년 12월 통과됨(대한민국정부, 2021).

〈표 5-7〉 전부개정 「지방자치법」의 주요 내용

분야	주요 내용
① 획기적 주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 권리로 ‘주민참여’ 명시, 주민이 의회에 직접 조례발안 가능 - 주민발안·감사·소송 참여연령 인하(19세→18세) - 기관구성형태 다양화 법률제정 근거 마련
② 자치단체 자율성 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 사무배분의 보충성 원칙 규정, ‘중앙지방협력회의’ 신설 - 특례시 및 시·군·구 특례 근거 신설, 특별지자체 설치·운영근거 구체화
③ 지방의회 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 사무처 소속 직원 인사권 독립 - 정책지원 전문인력 도입, 지방의회에 윤리특별위원회 설치 의무화

자료: 행정안전부(2021).

- 전부개정된 「지방자치법」은 지방자치 1.0에서 자치분권 2.0으로의 시대 전환을 의미함. 2018년 자치분권 종합계획을 수립하면서 ‘주민주권’이라는 개념을 창안함. 지역의 이슈와 문제를 숙의하고 결정할 수 있는 1차적 권한은 주민들에게 있다는

것으로 주민자치의 이념적 기초가 됨. 단체자치에서 지방자치로 패러다임을 전환함으로써 주민주권을 구현하고 주민자치를 제도화하는 데 초점을 맞춤.

- 주민조례발안제 도입, 조례발안·주민감사·주민소송 청구연령 완화(19세→18세), 보충성 원칙 규정, 지방의회 인사권 독립 및 정책지원 전문인력 도입, 중앙지방협력회의 신설 등이 주요 내용

〈표 5-8〉 자치분권 비전의 상호 비교

구분	지방자치 1.0	자치분권 2.0	패러다임 전환
의미	지방자치의 재개	자치분권의 실질화	
주체	자치단체가 주체(단체자치)	주민이 주체(주민자치)	단체자치에서 주민자치로 전환
주민발의	간접발의	직접발의	
자치권의 근거	국민주권의 위임	주민주권에 기초	단체자치에서 주민자치로 전환
자치사무	집권적 사무배분과 협소한 사무범위	보충성의 원칙과 사무범위 확대 - 자치경찰사무, 국제교류 사무	
지위	자치단체	지방정부(정치적 의미)	정부 간 관계의 변화
지방의회의 지위	의결기관의 독립성 미흡 - 인사권 종속	지방의회 인사권 독립 - 견제와 균형의 정상적 작동	
기관구성	획일적 단일 구조 - 강단체장-약의회	기관구성의 다양성 수용 - 주민투표를 거쳐 변경 가능	획일성에서 다양성으로 전환
중앙-지방관계	지도·감독 등 상하 관계	협력적 동반자 관계 강화	정부 간 관계의 변화

자료: 홍준현(2021: 4).

○ 국가기능의 획기적 이양을 통한 지방사무 확대(대한민국정부, 2021).

- 지역 여건과 주민수요 반영, 현장에서의 신속한 처리 등 지방이 더 잘할 수 있는 사무를 과감하고 신속히 지방에 이양하기 위해 개정이 필요한 법률들을 하나의 법률로 모아 동시에 개정하는 「지방일괄이양법」 제정('20.2, '21.1 시행)으로 400개 사무(16개 부처 46개 법률)를 자치단체로 이양함. 중앙부처 발의 제·개정 법령의 국가-지방간 사무배분의 적정성과 자치권 침해 여부를 사전 검토하기 위한 '자치분권 사전협의제'를 도입(지방자치법시행령, '19.3 개정)하여 2019년 7월부터 연간 1,800여 건에 이르는 정부발의 제·개정 법령 검토를 수행
- 지방자치단체 간 연계와 협력을 통해 수도권 집중 및 지방소멸 문제를 극복하고자 「지방자치법」에 특별지방자치단체 설치·운영 절차를 신설하고, 행정협의회의의 설립 절차 중 지방의회 '의결' 사항을 '보고' 사항으로 간소화하였으며, 지방자치

단체 간 협력을 지원하도록 근거 규정을 신설하여 지방자치단체 간 협력 활성화 기반을 마련함.

- 특히 특별지방자치단체 제도 도입을 구체화하여 둘 이상의 지방자치단체가 협력하여 광역적인 대응이 필요한 사무를 공동으로 처리할 수 있도록 근거를 마련함.

2) 재정분권과 지역균형 뉴딜

○ 지방재정 자립을 위한 재정분권(대한민국정부, 2021).

- 2018년 10월 국세와 지방세의 구조를 개선하고 지방의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 재정분권 추진방향을 발표함. 먼저 국세인 부가가치세액으로부터 이전되는 지방소비세액의 비중을 기존의 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%로 인상함. 이를 통해 연간 약 8조 5천억 원의 재원을 중앙에서 지방으로 이전하여, 지방재정을 확충함.

[그림 5-15] 1단계 재정분권에 따른 지방소비세 인상분 배분



자료: 대한민국정부(2021: 399).

- 1단계 재정분권 추진으로 국세-지방세 비율은 2018년 78대 22에서, 2019년 76대 24, 2020년에는 74대 26으로 개선됨.

- 2단계 재정분권 추진방향의 확정('21.7)으로 지방소비세 4.3%p 인상(4.1조 원), 낙후지역 인프라 확충 등을 위한 지방소멸대응기금 1조원 신설, 기초자치단체 기초연금 등 국고보조 편셋지원 0.2조 원 등 매년 총 5조 원 이상이 지방재정에 확충될 것으로 예상됨(행정안전부, 2021).

○ 지역균형 뉴딜

- 문재인정부는 글로벌 팬데믹 사태로 인한 경기침체 극복과 경제·사회구조적 대전환에 대응하기 위한 국가발전 전략으로 디지털뉴딜, 그린뉴딜, 안전망 강화를 주요 내용으로 하는 「한국판 뉴딜 종합계획」('20.7)을 발표. 2020년 10월 제2차 한국판 뉴딜 전략회의에서 「지역과 함께하는 지역균형 뉴딜 방안」을 발표하여 한국판 뉴딜에 지역균형 뉴딜을 추가함. 한국판 뉴딜의 실현·확산으로 지역활력을 제고하고, 국가균형발전 정책과 연계·결합하여 지역발전을 추구. 한국판 뉴딜과 기존 균형발전 및 지역경제 정책의 전방위적인 연계를 통해 시너지 효과를 창출하고, 지역 간 선의의 경쟁·협업을 유도하여 지역 특성에 맞는 양질의 창의적인 지역균형 뉴딜 사업을 발굴하는 방향으로 추진(관계부처 합동, 2020)

〈표 5-9〉 지역균형 뉴딜 구분

구 분	내 용	예 시
한국판 뉴딜 지역사업	한국판 뉴딜에 포함된 지역사업(지방비 매칭사업 등)	- 첨단도로 교통체계 구축 - 그린 스마트 스쿨 조성 - 신재생에너지 보급지원 등
지자체 주도형 뉴딜사업	한국판 뉴딜과 연계, 지자체가 자체재원+민자로 추진하는 사업	- 신축 건물 제로에너지 건축(ZEB) 가속화 추진(서울) - 로봇화공장 롤모델 구축(대구)
공공기관 선도형 뉴딜사업	공공기관이 자체재원을 활용, 지자체와 협업하여 추진하는 사업	- K-스마트 교육 시범도시 구축 (정보통신산업진흥원, 충북혁신도시)

자료: 관계부처 합동(2020).

- 2021년 1월에 「지역균형 뉴딜 세부지원방안」을 마련하여, 지역균형 뉴딜에 행정적(지방재정투자심사 간소화, 규제자유특구·경제자유구역 등을 뉴딜사업과 연계, 규제개선과제 발굴·개선), 재정적(지방채 초과발행, 한국판뉴딜펀드·지방기업펀드·지역산업활력펀드 활용 지원) 지원을 하고 있음(대한민국정부, 2021).

- ‘지역균형 뉴딜 우수사업 공모’를 통해 선정된 15개 우수사업에 대해 재정 인센티브(총 300억 원)를 지원(’21.7)
- 국비투자 확대(’21년 7.9조→’22년 13.1조), 지역별 우수·중점사업 행·재정 지원, 자치단체 협업사업 발굴 등을 통한 성과창출 가속화(행정안전부, 2021)

2. 향후 정책 방향 및 과제

가. 포용적 지역균형 발전의 심화

1) 지역 간 삶의 질 및 생활여건 균등성 강화

○ 포용성을 고려한 삶의 질 지표 개발(김현호, 2019).

- 포용적 지역균형 발전의 목표는 우리나라 국민 누구나 전국 어디에 살거나 동등한 삶의 질을 누리는 것. 전국 어디에 살거나 괜찮은 일자리가 있으며, 양질의 교육을 받을 수 있고, 수준 높은 문화 및 의료, 복지를 누릴 수 있어야 한다는 것. 향후 「헌법」 개정 시 삶의 질 수준의 지역적 등가치성을 규정·제시할 필요가 있음.
- 중앙정부는 전국의 삶의 질 지표나 생활여건 결핍도에 의한 포용의 수준을 나타내는 지수를 개발하고 이를 지속적으로 관리할 필요가 있음. 독일의 경우 60년대부터 지역의 생활 서비스 등가치성에 입각해 지역의 결핍도를 확인할 수 있는 지표를 개발해 체계적으로 지원·관리하고 있음. 포용성을 강화시킬 수 있는 구성요소가 되는 교육, 의료, 복지, 주거 및 안전, 환경, 경제 등의 항목과 지표를 개발하고 이들에 대한 데이터를 구축하여 지역의 현황을 산출·관리할 필요가 있음. 이에 기초해 지역 간 차등지원을 실질화할 필요가 있음.

2) 도시재생을 통한 생활 SOC와 지역사회의 연계 강화

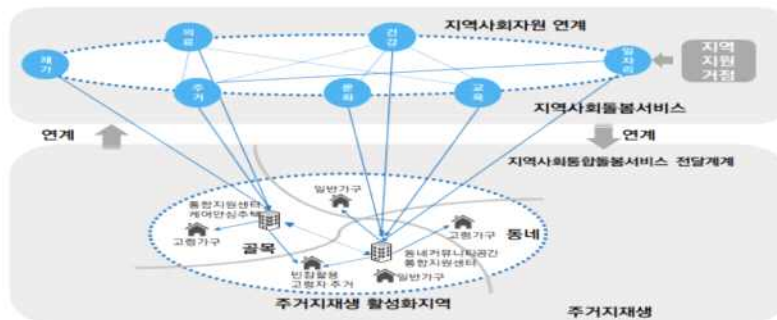
○ 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어) 연계형 도시재생 추진(서수정·장민영·김영하, 2020).

- 고령자 거주비율이 높은 노후주거지의 사회경제적 특성을 고려하여 고령자 삶의 질 개선에서 ‘지역사회 지속거주’(Ageing in Place) 개념에 기반한 돌봄서비스 지

원이나 노후주택 개선, 고령자를 위한 외부공간 개선 등이 중요함에도 불구하고 이러한 사업은 미흡한 실정. 노후 저층주거지는 주거지가 만들어질 때부터 거주하기 시작해 다른 곳으로 이주하지 않고 장기 거주하는 고령인구 비율이 높으며, 고령자일수록 신체장애를 동반하는 경우가 많음.

- 보건복지부의 지역사회 통합 돌봄 정책을 연계한 도시재생사업을 시범적으로 추진하고 있지만 주거지재생 측면에서 돌봄서비스 지원체계 구축과 물리적 시설 정비 사업을 연계하고 있지 못함.
- 도시재생과 지역사회 통합 돌봄을 연계한다는 것은 고령자를 비롯한 지역주민이 생애주기에 따라 주거선택권을 보장받고 지역사회 기반의 사회서비스 전달체계가 동네 안에서 잘 이행될 수 있도록 물리적 환경을 개선하는 것을 의미
- 도시재생 사업의 돌봄 관련 사업은 복지 담당부서와 도시재생 전담부서 간의 긴밀한 소통과 협의 속에서 이루어질 필요가 있는데, 대부분 도시재생과에 한정된 사업으로 추진되고 있음. 도시재생활성화지역은 1인 고령가구 비율이 높음에도 고령자 대상 사회경제 특성 조사, 지역사회 자원 연계를 위한 조사, 돌봄 욕구조사 등이 계획 수립 및 사업 시행 단계에서 거의 이뤄지지 않고 있음. 물리적 환경 측면에서는 고령자를 위한 보행환경 개선, 돌봄서비스 결합형 케어안심주택 조성, 병원 및 복지관 방문을 위한 교통 접근성 개선 등 물리적 환경 개선이 부족함. 독립생활이 가능한 고령자의 일자리가 부족하며, 지역사회의 돌봄서비스 전달 인력도 부족한 상황

[그림 5-16] 지역사회 통합 돌봄 연계형 도시재생



자료: 서수정·장민영·김영하(2020: iii).

- 도시재생 뉴딜사업의 예비사업으로 ‘지역사회 통합 돌봄 연계형’을 신설하는 방안을 검토. 고령가구 비율이 높은 도시재생 지역에서 재가복지 기반의 돌봄 서비스를 제공함으로써 복지정책과 주거지 개선이 상호 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함. 동네 단위 상호 돌봄을 위한 지역사회 자원 기반의 사회경제적 관계망 형성과 고령자를 위한 물리적 환경 기반 마련

○ 주민의 공공생활서비스 수요에 대응한 도시재생(김필두·최인수, 2019).

- 넓은 지역에 분산되어 있는 공공생활서비스를 중심지역에 집약하여 공급함으로써 도시기능을 재구조화하고 활성화함. 공공생활서비스의 집약적인 공급을 통해 지역 공동체를 복원하고, 주민의 자치력을 증진하며, 주민생활환경을 개선하는 것을 목적으로 함.
- 중앙부처와 지방자치단체, 그리고 지역사회와 시민사회단체가 추진하는 다양한 사업을 종합적으로 연계하고, 포괄적이고 통합적인 공공생활서비스를 공급하는 지역특화형 도시재생 방식
- 물리적 환경개선사업의 추진과정에서 주민의 적극적인 참여를 유도함으로써 주민의 공동체의식을 제고. 산업·경제적 기반을 공유하는 지역을 범위로 하여 지역주민들이 경제공동체로서 경제적 지속가능성을 확보할 수 있도록 함.

○ 도시재생사업의 추진 방식에 대한 재검토.

- 도시재생 사업은 주민들의 삶의 질 향상과 공동체 회복을 목표로 주민의 주도적 참여를 강조하고 있음. 그러나 사업화·제도화·관료화된 틀 속에서 경직화된 참여만 존재할 뿐, 실제로 주민참여를 어떻게 끌어낼 수 있는지에 대한 고민이 결여되어 있음.
- 주민참여 역량을 증진시키기 위한 프로그램은 도시재생대학, 선진도시 답사, 주민 워크숍, 주민제안사업 등 거의 모든 도시재생사업 지역에서 기계적으로 동일하게 반복되고 있는 상황
- 주민참여를 실질화하려면 유연한 과정 속에서 주민이 참여할 수 있는 공간을 확대해야 함. 민간위탁사업자의 사업포트폴리오 중심의 획일적인 사업목표 설정을 지양하고, 지역 특성을 반영한 사업 목표 설정

3) 주민참여 역량강화와 주민자치의 실질화

○ 대학과 지자체의 평생교육 연계를 통한 지역사회기반 학습 활성화(이정표, 2021)

- 지역혁신과 사회혁신은 지역주민들의 자생적인 학습이 전제되어야 가능함. 학습 지역 이론은 지식을 지역혁신의 가장 중요한 생산요소로 간주하고, 지식창출과 활용을 지원하는 학습을 활성화하기 위해 지역기관들이 학습과 혁신의 과정에서 중요한 역할을 해야 함을 강조. 지역 내 기관들 간 학습네트워크를 형성하고, 지속적인 학습이 이루어질 수 있는 문화를 조성하는 것이 중요
- 대학은 산학협력 및 평생교육을 중심으로 지역 연계사업 및 활동을 전개해 왔음에도 불구하고, 연구 및 학령기 학생 위주의 교육을 수행하는 데 집중되어 지역 평생교육에 있어서 적극적인 역할을 수행하지 못하고 있음. 대학과 지자체의 협력을 지원하는 중앙정부의 사업도 지역산업에 특화된 인재 육성에 초점을 둠으로써 지역 평생교육과 혁신을 유도하는 데 한계가 있음.
- 지역대학과 지자체간 연계를 통한 평생교육 활성화는 지역사회기반 실천중심학습에 초점을 둠으로써 지역의 정체성을 확립하고, 지역 주민의 자긍심을 회복하며, 참여역량 증진을 통해 지역주도성을 강화할 수 있음.

○ 주민자치회 활성화를 통한 지역사회 문제 해결(최준규, 2021).

- 전부개정된 「지방자치법」은 법안 통과 과정에서 주민자치회의 근거가 완전 삭제됨. 주민자치회는 대표적 주민조직으로서 자치계획의 수립 및 실행, 주민총회의 개최, 주민참여예산의 제안과 편성, 주민자치센터의 운영 등을 실질적으로 수행함. 2021년 10월 기준으로 전국 16개 시·도, 135개 시·군·구, 912개 읍·면·동에서 주민자치회 시범사업을 실시함. 이처럼 주민자치회의 제도화에도 불구하고 낮은 참여의 문제를 노출하고 있음.
- 주민자치회와 지역사회 기반 정책의 연계를 통해 참여를 활성화할 필요가 있음. 이는 지역사회 문제해결이라는 주민 욕구에 부합하고, 주민자치회의 운영 기반을 강화함.

<표 5-10> 주민자치회 연계 가능 사업 분야

공동체·복지 분야	도시·지역 재생 분야	사회경제적 분야	지역금융 분야
<ul style="list-style-type: none"> - 마을택배사업 - 커뮤니티 케어서비스 - 일상 돌봄 서비스 - 공공서비스 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을태양광발전사업 - 소규모 주거지 재생 - 사회임대주택 관리 - 커뮤니티센터 관리 - 지역거점개발사업 - 지역 유희공간 개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을카페·식당 운영 - 지역특산품 판매·유통 - 지역생산자협동조합 - 공동구매·판매 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역개발 투·융자 - 지역상권 활성화 융자 - 생활 SOC 민간 투자 - 금융복지상품 운용 - 지역주민 금융교육
<ul style="list-style-type: none"> - 경기 행복마을관리소 - 시흥시 동네관리소 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울 도시재생기업 - 마을관리협동조합 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을기업 - 사회적 기업 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역금융중개기관

자료: 최준규(2021: 13).

나. 탄소중립 생태계 전환과 지역균형 발전

1) 탄소중립과 그린뉴딜

○ 한국판 뉴딜과 탄소중립(관계부처 합동, 2021d).

- 코로나19 이후 비대면 수요 증가, 기후변화에 대한 위기의식 고조로 디지털·그린 전환이 세계적 흐름으로 정착
- 국제사회에서 기후변화, 환경오염 해결 등 지속가능발전목표(SDGs, UN발표) 달성 요구가 증가함에 따라 2050 탄소중립이 글로벌 의제화됨. 우리나라도 「2050 탄소중립 선언」 및 「2050 탄소중립 추진전략」을 발표('20.12)하고, '30년 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향('21.10) 등을 추진함.
- 대통령 직속 '2050 탄소중립위원회' 출범('21.5), 「탄소중립기본법」 제정('21.9) 등을 통해 제도적·법적 기반 마련
- 탄소중립의 전략적 중요성을 고려하여 뉴딜 2.0을 발표하여, 한국판 뉴딜의 한 축인 그린뉴딜에 탄소중립 추진기반 구축 신규과제 추가('21.7). 온실가스 측정·평가 시스템 정비, 산단 자원순환시스템(폐기물 재자원화) 마련 등

2) 그린뉴딜과 지역균형 발전의 연계 강화

○ 지역과 연계된 그린뉴딜 정책 실행(고재경 외, 2021).

- 지자체 주도형 뉴딜 사업에서 그린뉴딜과 관련된 환경 및 에너지 관련 사업들이

많이 추진되고 있음. 지자체도 환경 문제를 지역경제 성장의 원동력으로 삼아 전환점으로 모색하는 것으로 볼 수 있음.

- 그린뉴딜, 디지털뉴딜, 지역균형 뉴딜이 같이 추진되면서, 대단위 개발사업 중심의 지역균형 뉴딜이 그린뉴딜과 충돌하는 지점이 발생. 지역균형 뉴딜을 그린뉴딜로 포장하는 사례도 많음. 지역 차원에서 기후변화영향평가제도, 온실가스감축 인지예산제도의 시행을 통해 이를 보완할 필요가 있음.
- 지자체의 탄소중립 책임·권한 강화를 포함하는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」이 2022년 3월부터 시행됨에 따라, 지자체가 자신들의 지역 여건을 객관적으로 판단하여 그린뉴딜 사업계획을 수립하고, 이를 중앙정부에 적극적으로 요청하도록 해야 함.

3) 에너지 전환과 에너지 분권

○ 탄소중립과 에너지 분권을 조화시키는 정책 전환.

- 탄소중립 목표 실현을 위해서는 에너지 전환이 필수적이며, 이는 지자체와 주민들의 적극적인 협력과 참여 없이는 이루어지기 불가능함. 지방정부와 시민들이 에너지 전환 정책에 적극 개입하고 이를 주도할 수 있는 에너지 분권의 제도화가 요구됨.
- 에너지 분권이란 지자체가 에너지 관련 계획을 수립하고 집행하는 것을 의미. 중앙정부는 에너지 관련 권한과 기능을 지방정부에 이양하고, 지방정부는 스스로 기획하고 실행하는 체계를 구축하는 것(여형범, 2020). 특히 신재생에너지를 통한 에너지 확충과 온실가스 감축을 추구하는 상황에서 에너지 분권의 중요성은 더욱 큼(고재경 외, 2021).
- 에너지 분야 참여와 실천의 핵심은 현장인 지역에서 시민참여를 통해 신재생에너지 설치 등의 갈등을 효과적으로 해소하고, 수요관리 등을 생활에서 실천하는 것임. 신재생에너지 등 친환경 에너지 설비 설치 과정에서 지역 주민의 수용성 확보가 매우 중요함. 에너지 전환에 대한 지지와 재생에너지에 대한 수용성을 높이고 갈등을 예방할 수 있는 방안을 모색해야 함.

[그림 5-17] 에너지 분권의 다양한 차원

지방 분권의 수준	고			강한 에너지분권
	중		약한 에너지분권	
	저	저항적 에너지분권		
		집중형	분산형	독립형
		에너지 시스템의 분산화 수준		

자료: 여형범(2020: 5).

- 에너지 분권은 에너지 시스템의 분산화 수준과 지방분권의 수준에 따라 상이한 문제들과 과제들을 가질 수 있음. 지금처럼 대규모 에너지 설비에 의존하는 중앙 집중적 에너지 시스템이 유지될 경우, 지방분권의 수준이 높아지는 만큼 정부의 에너지 정책 및 사업에 대한 저항이 강화될 가능성이 높음(여형범, 2020).
- 지역에너지센터는 효과적인 지역에너지 정책 실현, 지역 에너지 갈등 예방 및 해결 등을 위해 지자체가 자발적으로 설비 또는 지정하는 것으로, 현재 12개 지자체가 지역에너지센터를 운영 중임. 산업통상자원부는 2021년부터 기초지자체를 대상으로 지역에너지센터 지원 사업을 진행 중이며, 2022년에는 총 50개 지자체로 확대하여 사업을 추진할 계획임(산업통상자원부 보도자료, 2022).

4) 평생교육과 지역 ESG 구축의 연계

○ 탄소중립 실천을 위한 지역 ESG를 구축.

- 국내 모든 지자체는 2020년 기후위기비상선언, 2021년 탄소중립 선언에 참여하였으며, 「탄소중립기본법」은 지자체의 책임과 역할을 강조함. 친환경 탄소중립사회로의 전환을 위한 노력이 실질적 성과를 거두려면 지자체, 기업, 시민사회의 연대와 협력이 필수적임. 기업 ESG를 넘어 지역 ESG를 구축함으로써 에너지 전환에 대한 지지와 재생에너지에 대한 수용성을 높이고 갈등을 예방
- 탄소배출 제로를 위한 새로운 기술과 제도가 실생활에 적용될 수 있도록 지자체, 기업, 주민 간의 협력 프로젝트를 개발 및 지원. 지역공동체 차원에서 에너지 및 자원 사용의 생활패턴을 전환하기 위한 체험 중심의 학습 프로그램 진행

○ 도시의 포용, 번영, 지속가능성을 증진시키기 위한 평생학습

- 유네스코 글로벌 학습도시 네트워크(UNESCO Global Network of Learning Cities: GNLC)는 평생학습과 지속가능 발전을 촉진하기 위한 전략의 설계자인 동시에 집행자로서 도시를 강조함. 미래에도 공동체가 생존하고, 미래세대가 윤택한 삶을 누릴 수 있도록 지속가능한 발전이 이뤄져야 함. 이는 기술적인 방법이나 정치적 규제 또는 재정적 인센티브만으로는 달성될 수 없음. 사람들이 생각하고 행동하는 방식에 근본적인 변화가 일어나야 하며, 평생학습은 이러한 변화를 이끌어내는 데 중요한 역할을 할 수 있음. 경제 및 인간이 자연환경에 미치는 부정적 영향을 감소시키고, 모든 유형의 적극적 학습을 통해 지속가능한 발전을 촉진하는 것을 학습도시 건설의 포용적 성과 지표로 평가(UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2015)

○ ESG 생활실천 교육을 통한 평생학습도시 활성화

- 2021년 6월 하남시는 지속가능한 평생학습도시 구현을 위해 교육, 환경, 자족을 핵심 가치로 ESG 경영을 평생교육에 도입·추진함. 지자체에서는 하남시가 최초로 평생교육 분야에 ESG 개념을 도입한 것. 하남시 평생교육 ESG는 ‘같이, 가치 - 지역과 함께 3R 운동’ 슬로건 아래 줄이고(Reduce), 활용하는(Recycle) 환경보전 교육 프로젝트 확산과 더불어 신뢰할 수 있는(Reliable) 시민 모두를 위한 지속가능 평생학습도시 조성을 비전으로 함. 이를 달성하기 위해 시는 ESG 3대 영역을 중심으로 지속가능 발전 목표별 평생교육 사업추진, 투명한 행정 구현 및 시민 중심 거버넌스 강화 등 전략 실현을 위한 중·장기 로드맵을 도출함.
- 환경(E) 분야에서는 평생학습마을 및 평생학습관 등을 중심으로 환경 지표 6대 영역에 대한 다양한 교육활동을 전개하고, 특히 지역 밀착형 환경보전 프로젝트 일환으로 평생교육 프로그램 참여자에게 ‘NO 빨대, NO 플라스틱’운동, 평생교육 활동가 중심 환경 캠페인(플로깅, 업사이클링) 등을 전개해 일상 속 친환경 의식 확산에 힘씀. 사회(S) 분야에서는 평생학습마을 및 학습공간 수를 지속 확대해 나눔·소통·공감을 위한 장소로 적극 활용하고, ‘학습-나눔-봉사-일자리’가 선순환되는 학습형 일자리 창출에 노력함. 지배구조(G) 분야에서는 투명한 시민사회 활동 및 거버넌스 강화를 중점 추진함(하남시 보도자료, 2021).

제4절 소결

- 산업의 수도권·대도시 집중으로 인한 지역불균형 심화, 지역 간 교육 및 문화 격차의 고착화는 사회갈등의 주요 원인이 되고 있음.
 - 통계청의 『한국의 사회지표』(’21.3)에 따르면 우리나라 국민의 62.7%는 수도권과 지방 간 사회갈등이 심하다고 인식함.
 - 지역불균형의 심화에는 크게 두 가지 요인이 작용함. 하나는 고용과 산업을 연계하는 혁신성장의 기반이 수도권 대도시에 집중되면서, 지역의 고용-산업 생태계의 지속가능성이 약화된 것임. 다른 하나는 지역 혁신성장의 사회적 기반인 교육과 생활 인프라의 격차로 인한 지역 삶의 질의 저하임.
 - 이러한 문제에 대한 근본적인 해결책을 마련하고 지역균형 발전을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등에 효과적으로 대처하기 위해서는 총량적·평균적 지역 간 균형 정책에서 다차원·다부분적 포용과 분권화된 거버넌스 구축을 위한 지역균형 발전 정책으로의 전환이 요구됨.
- 문재인정부는 지역 주도의 자립적 성장기반 마련을 목표로 하는 「제4차 국가균형발전 5개년계획」을 중심으로 국가균형발전을 추진했으며, 이를 통해 지역인재-일자리 선순환 교육체계 형성, 기본적 삶의 질 보장을 위한 지역의 생활여건 개선, 자치분권의 확대 등의 정책을 실행함.
 - 2018년 9월 6일 ‘포용국가전략회의’를 통해 혁신적 포용국가 실현을 위한 ‘3대 비전, 9대 전략’을 발표하고, ‘사회통합 강화’라는 비전하에 ‘사회통합을 위한 지역균형발전 추진’을 전략으로 제시함으로써 사회정책과 지역균형 발전을 결합함. 공공시설 배분이나 개발 중심의 물리적·기능적 접근이 아닌, 비물리적·포용적·사람 중심적 접근으로의 패러다임 전환을 반영한 것. 또한 지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하기 위한 초광역협력을 추진함.
 - ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업’을 신설하여 대학이 지역인재양성 및 지역 혁신을 선도할 수 있는 기반을 마련하였고, 산학협력 촉진을 위한 캠퍼스 공간 혁신을 추진하여 지역인재 정착과 기업의 유입을 촉진하는 한편, 광역시를 중심

으로 ‘도시융합특구’를 조성하고 지역혁신 플랫폼 사업과 연계함.

- 도시재생 뉴딜사업을 바탕으로 생활 SOC를 제공하고 주거플랫폼을 통해 정주여건을 개선하였으며, 문화격차 완화를 위해 지역문화 활성화를 추진하여 지역 주민의 기본적 삶의 질을 높이고자 함.
- 32년만의 「지방자치법」 전부개정으로 새로운 자치제도를 전면 도입하였고, 지방재정 자립을 위한 재정분권으로 지방재정을 확충하였으며, 지역균형 뉴딜을 통해 국가균형발전과 연계·결합하여 지역발전을 추구함.

○ 그럼에도 불구하고 2020년 수도권 인구 비중이 50%를 넘었고, 수도권에 인구 및 경제활동인구가 집중되는 추세는 지속되고 있으며 비수도권 인구감소 및 지방소멸에 대한 위기감은 증가하고 있음.

- 최근의 여론조사(*21.5) 결과에 따르면 응답자의 대다수가 지역불균형을 심각한 문제로 인식(90%)하고 있고 지역균형 발전 정책의 필요성에 동의(93%)했지만, 이를 해결할 수 있을지에 대해서는 전반적으로 회의적인 시각이 높았음(61%가 부정적으로 전망). 정부의 균형 발전 정책에 대해서도 긍정적 평가보다 부정적 평가가 높았음. 특히 지역혁신을 통한 일자리 창출은 부정 평가가 절반(50%)에 육박함(한국리서치, 2021).

○ 다차원·다부분적 지역균형 발전을 통해 사회정책 기능을 강화함으로써 정책에 대한 체감도를 높여나갈 필요가 있음.

- 장기적으로 초광역 인재-일자리-정주 선순환 체계를 구축함으로써 지역혁신의 동력을 확보하고, 포용적 지역균형 발전을 심화하여 개인의 행복과 삶의 질을 고려하는 포용성을 강화해야 함.
- 또한 탄소중립 생태계 전환에 대한 국내외적 요구가 증가하고 있는 만큼, 지역균형 발전을 통해 지자체 차원에서 탄소중립을 실천해나갈 수 있는 실행체계를 구축해 나가야 함. 특히 탄소중립 목표 실현을 위해서는 에너지 전환이 필수적이므로 지방정부와 시민들이 에너지 전환 정책에 적극 개입하고 이를 주도할 수 있는 에너지 분권을 제도화해야 함. 지역 ESG 구축을 통해 에너지 전환에 대한 지지와 재생에너지에 대한 수용성을 높이고 갈등을 예방해야 하며, ESG 생활실천 교

육을 통해 지역공동체 차원의 평생학습을 활성화할 필요가 있음.

- 지역균형 발전 정책이 사회정책으로서 갖는 의미는 각 부문별 정책의 실현과 함께 총체적인 정책효과의 불균형에 따른 갈등을 조정하고 효과적인 완화를 위한 정책조정과 협력의 의미를 가짐
 - 수도권과 지방간의 격차 확대와 불균형 발전의 심화는 지난 산업화 과정에서 개선 효과가 가장 미미하게 나타난 영역임
 - 수도권과 지방간의 총체적인 삶의 질 격차 심화는 한국 사회의 뿌리깊은 갈등축으로 작용하여 지속적으로 폭발적인 정치적 이슈로 부상함
 - 사회정책으로서의 지역균형 발전은 경제성장 또는 사회정책 영역의 불균형을 해소하는 부문적 정책 개선뿐만 아니라 한국 사회의 주요한 정치적·사회적 갈등을 효과적으로 관리하고 완화하기 위한 부처별 정책 조정과 협력의 중요성을 필요로 함

제6장

결론: 미래 지향적 사회정책 방향

제1절 연구요약

제2절 미래 지향적 사회정책 방향

제6장 ■ 결론: 미래 지향적 사회정책 방향

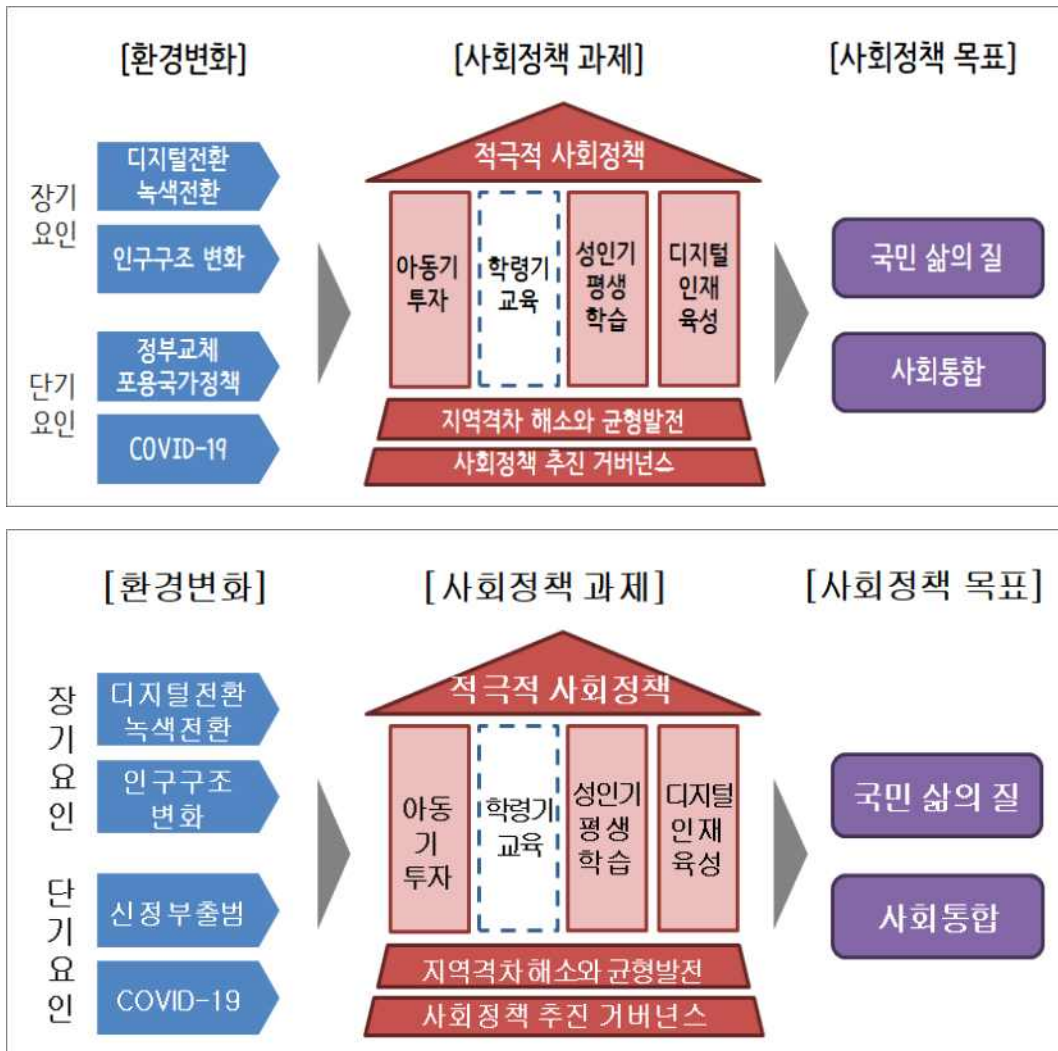
제1절 연구요약

<제1장 요약>

- 본 연구는 2022년 사회정책을 둘러싼 복합적 환경을 고려하여 2022년 및 그 이후 새 정부에서 고려해야 할 주요 사회정책 과제들을 살펴보고 대안의 방향을 모색하는 것을 목적으로 함.
- 거시환경 측면에서 2022년은 흔히 ‘쌍둥이 전환’으로 불리는 디지털 전환과 녹색 전환의 영향 속에서 증가하는 불평등과 불안정에 대응하고, 인구구조 변화로 인해 증가되는 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 사회정책의 중요성이 증가함.
- 국내적으로는 정부교체에 따라 문재인 정부에서 추진해온 ‘포용국가 사회정책’의 성과와 한계에 대한 평가를 기반으로 새 정부에서 추진해야 할 사회정책 과제를 도출해야 하는 시기이기도 함.
- 이와 같은 국내외 환경 변화는 사회정책을 통해 거시환경 변화에 따르는 위기를 기회로 전환하고, 사회의 안정성과 생산성을 동반 제고해야 할 필요성을 증진시키고 있음.
- 본 연구는 이와 같은 사회 환경 변화에 대응하는 사회정책의 방향을 ‘적극적 사회정책(active social policy)’으로 정의하고, 핵심적 정책과제들과 추진을 위한 기반에 관한 이슈들을 제시함.
- 본 연구는 장기적으로는 쌍둥이 전환과 인구구조 변화, 단기적으로는 정부교체와 코로나19라는 배경 위에서 사회정책 과제를 모색함.
- 이에 본 연구에서는 한 편으로 적극적 사회정책의 방향 위에서 아동기 투자, 학

령기 교육, 성인기 평생학습(관련한 일터혁신), 디지털 인재육성의 과제를 도출하였으며, 본 연구의 범위 상 학령기 교육을 제외한 3개 영역에서 주요 사회정책 이슈들을 검토하고 방향을 제시할 것이며, 동시에 적극적 사회정책 추진의 기반으로 지역격차 해소와 균형발전, 사회정책 추진 거버넌스 문제를 살펴보고자 함.

[그림 6-1] 본 연구의 접근방향 및 분석틀



출처: 연구진 직접 작성.

○ 본 연구의 장별 구성은 다음과 같음.

- 제2장에서는 문제인 정부 포용국가와 사회정책과 그 정책의 연장선 위에서 추진되

고 있는 2022년 사회정책 방향을 개괄적으로 검토함.

- 제3장에서는 아동에 대한 사회적 보호와 투자 측면의 정책과제를 살펴봄.
- 제4장에서는 적극적 사회정책으로서 노동정책, 특히 평생학습과 일터혁신, 그리고 2022년 이후 고용노동 정책으로 주목해야 할 여러 이슈들을 살펴봄.
- 제5장에서는 디지털 인재육성 측면의 과제를 분석함.
- 제6장에서는 ‘지역’에 초점을 맞추어 격차 해소와 균형발전 문제를 살펴볼 것임.
- 제7장에서는 이 과제들을 추진하기 위한 거버넌스 구축과 미래 지향적 사회정책 방향에 대해 논의할 것임.

<2장 요약>

- 2장에서는 문재인 정부의 포용국가 사회정책 추진경과 및 성과, 주요 과제와 2022년 사회정책의 방향을 살펴보았음.
- 문재인 정부는 2017년 취임 당시 국정전략 중 하나로 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’를 내세웠음. 2018년 9월 ‘포용국가 전략회의’를 통해 종전의 ‘포용적 복지국가’에서 복지 영역을 넘어 ‘모두를 위한 나라, 다 함께 잘 사는 포용국가’로 확대된 비전을 제시했고, 포용국가 사회정책의 3대 비전 9대 전략을 도출.
- 2019년 2월에는 『문재인 정부 포용국가 사회정책 추진계획』을 통해 사회정책이 분배를 넘어 장기적 성장을 촉진시키는 핵심요소임을 제시하고 경제-사회정책의 선순환을 강조함으로써 경제정책에 종속되어 있던 사회정책의 중요성을 부각하였음. 특히 공급자 입장에 치중했던 3대 비전 9대 전략을 수요자(국민)가 삶의 변화를 느낄 수 있도록 ‘사람’ 중심으로 5개 삶의 영역(돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후)와 4개 생활기반(소득, 환경·안전, 건강, 주거·지역)으로 계획으로 재편하였고, 구체적으로 정책목표(22개), 정책과제(71개), 성과지표(82개)를 제시하였음.
- 5개 삶의 영역과 4개 생활기반의 주요성과 및 과제는 간략히 아래 표와 같음.

구분	주요성과	주요과제
돌봄	아동돌봄, 한부모 다문화, 장애인 대상 서비스 확대	코로나19로 유치원 취원율, 공공보육 이용률 저조
배움	고교무상교육실현, 대학입학금 폐지	평생학습참여율, 고졸 이하 청년의 직훈참여율 저조
일	일·가정 양립, 청년·비정규직 임금근로자 지원	양질의 사회서비스를 제공하는 일자리의 확대 저조
쉼	문화체육시설 인프라 확충, 주52시간제 확대	코로나19로 인한 대면문화행사 참여율 저조,
노후	노후의 생활보장을 위한 서비스지원, 일자리 확대	중장년 이상 경력진단 진로설계 서비스 및 문화활동 서비스 성과 저조
소득	고용보험대상자 확대, 국민취업지원제도 시행	고용보험 사각지대 대상자 적용방안 마련
환경·안전	탄소 및 미세먼지 배출 절감 일상생활 안전성 제고를 위한 인프라 구축	일부 안전지표(교통사고, 산업재해 등)에 대해 낮은 개선효과 제고
건강	소득수준 및 건강보험의 지속성 유지를 위한 제도개선	소득수준을 고려한 의료비 부담의 형평성 제고
주거·지역	생애단계별 주거권 강화 등을 위한 서비스 인프라 확대	수요자의 요구에 제대로 부합하지 못하는 과제

- 2022년 사회정책 추진여건은 ① 사회구조 변화에 따른 높은 수준의 갈등관리 요구, ② 사회위기 선제대응형 국가역할에 대한 요구 확대, ③ 사회 평등 확대에 따른 공정성에 대한 열망 제고, ④ 예정된 미래-원하는 미래 신속대응 위한 사회정책의 긴요, ⑤주관적 객관적 격차 해소를 위한 중층 사회안전망 구축 필요성을 들 수 있음.
- 이와 같은 여건에 따라 ① 모든 국민이 안전한 사회구축, ② 함께 살아가는 공정 사회 실현, ③ 미래를 대비하는 혁신역량 배양, ④ 지속가능한 포용사회 구현의 정책목표를 설정하였음.
- 이들 정책목표는 각각 세부목표 및 주요과제로 가짐. 예컨대 ① 모든 국민이 안전한 사회구축은 안전한 건강의료체계 구축, 폭력과 범죄로부터의 안전, 재난 예방 및 일상생활 안전, 안전하고 쾌적한 생활환경의 세부목표가 있으며 각각의 세부목표는 주요과제를 가짐. 자세한 내용은 보고서 <표 2-3> 참조

<3장 요약>

- 본 장은 적극적 사회정책으로서 노동정책 이슈에 주목하여 1) 역량의 수요와 공급을 함께 강화하는 사회투자 정책, 2) 2022년 신정부 출범을 맞아 주목 해야 할

또 다른 고용노동 정책의 이슈들에 대해 논의하였음.

- 다음 장에서 미래 필요 역량에 대한 인적자원개발 논의가 별도로 있음에도 불구하고 본 장에서 노동정책의 관점에서 역량강화를 강조한 것은 역량의 공급뿐만 아니라 수요의 제고가 한국적 맥락에서 중요하기 때문임.
 - 이는 새로운 사회정책 아젠다로서 전국민 역량강화가 단순히 교육훈련 정책의 범위를 넘어서 노동정책 일반, 사회정책까지 영역이 확대되는 통합적 거버넌스를 요구하기 때문임.
 - 본 장에서는 역량강화 정책 외에도 현재 고용노동 정책의 단계를 일정 기준에 따라 진단하고 현재 정책적 발전을 위해서 필요한 부분에 대해 정리하고자 했음. 크게 노사관계에서 도출되는 여러 정책, 일자리 창출 정책(여성 일자리 창출 전략 포함), 근로자 보호를 위한 정책으로 나누어 논의를 정리했음.
- 사회투자 정책의 핵심으로 국가의 인적역량을 강화하기 위해서는 개인 주도의 평생학습 지원을 강화하고, 동시에 일터에서 역량의 축적과 활용을 촉진하는 학습친화적 일터혁신의 노력이 함께 추진될 필요가 있음.
 - 한국 노동시장의 경우 역량수요가 부족하여 저스킬 균형 상태에 빠져 있음이 여러 연구들에서 지속적으로 지적되는 바, 수요의 확대 없는 공급 정책은 오히려 인적자본의 감가상각만 가속시킬 우려가 있음.
 - 따라서 새로운 정부 출범을 맞아 지향해야 할 사회정책으로서 사회투자 정책은 역량의 개발과 활용을 동시에 제고하는 정책 거버넌스 구축이 중요함.
 - 보다 구체적 정책제언으로 전국민역량계좌(가칭)와 학습친화 일터혁신을 제안하였음. 전자의 경우 교육부와 고용노동부의 기존 제도에 대한 통합 조정이 장기적으로 논의 될 필요가 있고, 후자의 경우 역시 유연근무 및 학습 전제 노동시간 조정에 대한 법적 검토가 필요한 사항으로 장기적 검토가 필요함.
 - 신정부 출범에 맞아 사회정책의 핵심 아젠다로서 위 두 정책들을 다루어 나간다면 범부처 조정과 통합의 이슈, 대국민 입장에서 상당한 정치적 관심을 불러일으킬 노동시간 이슈 등을 하나의 거버넌스 내에서 다루는 모습을 보이며 사회부총리의 사회정책 역할 강화의 계기로 삼을 수도 있을 것임.

- 또, 이미 수십 년간의 변화·발전으로 노동시장은 다양한 균형점을 갖는 생태계가 조성되어 있기에 합의된 노동시장의 변화모습을 구현하기 위해 큰 제도적 변화를 제시하는 것 보다는 부작용을 최소화하고 효과적인 변화를 만들기 위해 개별 하위 노동시장 영역에 맞는 맞춤형 정책을 제시하는 메조(meso)수준의 접근이 무엇보다 중요함.
- 보다 구체적으로 본 장에서 제시된 고용노동 정책들을 이러한 관점에서 정리해 보면 노사관계에서 도출되는 정책은 대부분의 방향성은 합의가 되어 있는 상태이기에 1) 방향성이 합의된 논점에 대해서는 산업별·직업별 세부 정책대안을 마련하는 것이 중요하고, 2) 이외에 여전히 극단적 의견이 공존하는 영역이나 새롭게 출현한 논점에 대해서는 공감대 형성을 위한 연구나 대화의 노력을 지속할 필요가 있음.
- 일자리 창출과 관련한 정책은 1) 급작스럽게 확대된 적극적 노동시장 정책 프로그램들을 내실화 하고, 2) 특히 산업별 특성에 맞는 세부 일자리 정책을 수립하는 것이 필요함.
- 노동 취약계층과 관련한 정책은 이들 중에서 이러한 방향성에 따라 발전되어 와 상대적으로 정교화 수준이 높다 판단되는데, 향후에는 1) 새롭게 도입되거나 도입 예정인 제도의 경우 제도 계획에 따라 잘 도입될 수 있도록 설계에 만전을 기하고 초기 안정화 될 수 있도록 질적 개선을 유도하며, 2) 내실화 단계에 들어선 제도의 경우 현재와 같이 세부 영역별 정책대안에 따른 발전전략을 유지하면서 제도를 내실화 하면 될 것으로 판단됨.

<4장 요약>

- 본 장에서는 미래 사회 필요 인재 양성 이슈에 다룸. 디지털 전환 대응은 디지털 기술과 관련된 테크니컬 스킬과 전통적인 소프트 스킬의 개발이 모두 중요한바, 디지털 인재양성 측면과 아동기 사회적 투자를 모두 다룸.
- ‘4차 산업혁명’으로 표현되는 신기술의 등장 및 기술적 혁신은 전 세계적으로 사회 및 경제 구조 변화를 선도하였고, 기술의 변화뿐 아니라 인적자원 역량의 변화를 야기하였음.

- 첨단 디지털 기기를 활용한 작업, 데이터 활용 및 처리 작업 확대 등 근로자가 수행하는 직무와 이들에게 요구되는 역량도 크게 변화시킴(Arnz et al., 2016).
 - 이에 새로운 기술을 적극적으로 활용할 수 있는 역량도 필요할 뿐만 아니라, 아직은 기술이 대체할 수 없는 역량을 개발해 나감으로써 AI와 인간이 상호 보완할 수 있도록 해야 함.
 - 따라서 기존 숙련기술자이 새로운 기술 환경변화에 적응할 수 있도록 숙련향상(up-skilling)과 재훈련(re-skilling)을 위한 ‘생애 지속적 역량 개발’, 성인학습·평생 학습 등 새로운 학습수요 특성에 맞추어 디지털 기술 이용하는 ‘혁신적 학습’, 학습격차 발생을 예방하는 ‘포용적 학습’이 필요함.
- 미래인재를 육성하기 위하여 ICT를 기존 교육에 접목하여 서비스를 개선하거나 새로운 서비스를 제공하는 에듀테크가 디지털 시대 교육 분야의 신기술로 자리 잡을 것임.
- 인공지능(AI), AR/VR, 블록체인 등이 기존 교육을 혁신시킬 기술로 주목받고 있으며, 선진국에서는 국가 차원에서 이들 분야의 육성전략을 펼치기도 함.
 - 특히 세계 주요국들은 국가적 차원에서 AI 전략을 수립하여 추진하고 있는데, 주로 AI 분야의 대규모 연구·개발, 고급 전문가 및 인력양성, AI 소양 교육의 보편화 등을 추진하고 있으며, 특히 유·초·중등교육에서 AI 교육의 필요성을 강조하고 있음.
 - AR/VR 기반의 교육은 실감형 콘텐츠를 활용하여 몰입형 교육이 가능하다는 장점이 있는 반면, 고가의 스마트폰이나 HMD가 필요하다는 점과 AR/VR에 적합한 3D 콘텐츠의 제작 난이도가 높다는 단점이 있음.
 - 하지만 기술발전 측면에서 몰입형 기술에 대한 비용이 감소하고, 기술이 점점 사용자 친화적으로 발전됨에 따라 정부·기업·기관 등 교육 관련 주체들은 효과적인 학습환경 조성을 목적으로 가상경험에 더 많은 투자를 할 것으로 전망됨.
- 현재 정부는 신기술·신산업 분야 인재양성 집중 지원(BIG3+AI, KDT), 생애주기별 역량개발 지원(KDC, K-MOOC, STEP)을 통한 근로자들의 숙련향상(up-skilling)과 재훈련(re-skilling) 등 디지털 인재양성에 총력을 기울이고 있음.

- 이와 더불어 국민 평생교육 및 훈련지원을 위한 인프라를 구축하고 공적 지원을 확대하고, 부처 간 협업 인프라를 구축함으로써 정부 인재양성 전략의 일관성과 체계성을 확보하고자 노력하고 있음.
 - 그러나 신산업 분야는 변화 속도가 빠르며 방향을 예측하기 어려우므로 기존의 경직적·폐쇄적인 양성 체계로는 디지털 인재양성에 한계가 있음.
 - 보다 효율적이고 실질적인 실행이 가능한 조직구성과 체계적인 추진체계 마련 등을 위해 전반적인 정책 패러다임의 전환이 필요한 시기임.
 - 특히 각 조직 간의 네트워크 강화와 주요 이슈에 대한 지속적인 논의가 필요하며, 이를 위해 정부, 정책집단, 과학기술계, 학계 및 기업이 함께하는 모델 구축이 필요함.
- 영유아기 및 아동기는 한 개인이 성장하는데 있어 신체적·정서적·지적 발달을 경험하는 중요한 시기로 이 시기 아동에 대한 돌봄과 교육(Early Childhood Education and Care)을 위한 정책은 사회적 측면에서 뿐 아니라 경제적 측면에서도 그 중요성이 매우 높음.
- 디지털 전환과 관련한 미래 필요 역량에 관한 기존 연구들에서도 소프트 스킬의 중요성이 강조되는 바, 이는 아동기 사회적 투자와 밀접한 관련을 가짐.
 - 특히 아동의 수가 점차 감소하고 있는 인구구조의 변화는 아동 한 사람 한 사람에 대한 사회적 보호와 투자 필요성을 증대
 - 현재 우리나라의 아동돌봄에 대한 재정지출 수준은 OECD 평균 수준에 근접하고 있으나, 현금지출의 부족, 아동연령에 따른 지출규모 편중, 재정구조의 경직성 등 개선이 필요한 과제들이 제시되고 있음.
 - 향후 아동에 대한 돌봄과 사회적 투자 강화를 위해서는 ① 아동돌봄, ② 취약가구 보육서비스 접근성 개선, ③ 학교-지역사회를 연계한 교육복지 거버넌스 구축 등의 과제가 요구되고 있음.

<5장 요약>

- 산업의 수도권·대도시 집중으로 인한 지역불균형 심화, 지역 간 교육 및 문화 격차의 고착화는 사회갈등의 주요 원인이 되고 있음.

- 고용과 산업을 연계하는 혁신성장의 기반이 수도권 대도시에 집중되면서, 지역의 고용-산업 생태계의 지속가능성이 약화된 것과 지역 혁신성장의 사회적 기반인 교육과 생활 인프라의 격차로 인한 지역 삶의 질의 저하가 주요 원인으로 작용함.
 - 근본적인 해결책을 마련하고 정책추진 과정에서 발생하는 갈등에 효과적으로 대처하기 위해서는 총량적·평균적 지역 간 균형 정책에서 다차원·다부분적 포용과 분권화된 거버넌스 구축을 위한 지역균형 발전 정책으로의 전환이 요구됨.
- 문재인정부는 「제4차 국가균형발전 5개년계획」을 중심으로 국가균형발전을 추진하면서 지역인재-일자리 선순환 교육체계 형성, 기본적 삶의 질 보장을 위한 지역의 생활여건 개선, 자치분권의 확대 등의 정책을 시행함.
- 2018년 9월 6일 ‘포용국가전략회의’를 통해 혁신적 포용국가 실현을 위한 ‘3대 비전, 9대 전략’을 발표하고, ‘사회통합 강화’라는 비전하에 ‘사회통합을 위한 지역균형발전 추진’을 전략으로 제시함으로써 사회정책과 지역균형 발전을 결합함. 비물리적·포용적·사람 중심적 접근으로의 패러다임을 전환하고 초광역협력을 추진함.
 - ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업’의 신설, 산학협력 촉진을 위한 캠퍼스 공간 혁신 추진, 광역시 중심의 ‘도시융합특구’를 조성하여 지역혁신 플랫폼 사업과 연계함. 다른 한편으로는 - 도시재생 뉴딜사업을 추진하여 정주여건 개선, 지역문화 활성화 추진
- 그럼에도 불구하고 수도권 인구 및 경제활동인구가 집중되는 추세는 지속되고 비수도권 인구감소 및 지방소멸에 대한 위기감은 증가하고 있음.
- 다차원·다부분적 지역균형 발전을 통해 사회정책 기능을 강화함으로써 정책에 대한 체감도를 높여나갈 필요가 있음.
 - 장기적으로 초광역 인재-일자리-정주 선순환 체계를 구축함으로써 지역혁신의 동력을 확보하고, 포용적 지역균형 발전을 심화하여 개인의 행복과 삶의 질을 고려하는 포용성을 강화해야 함.
 - 또한 탄소중립 생태계 전환에 대한 국내외적 요구가 증가하고 있는 만큼, 지역균형 발전을 통해 지자체 차원에서 탄소중립을 실천해나갈 수 있는 실행체계를 구축할 필요가 있음. 특히 탄소중립 목표 실현을 위해서는 에너지 전환이 필수적이

므로 지방정부와 시민들이 에너지 전환 정책에 적극 개입하고 이를 주도할 수 있는 에너지 분권을 제도화해야 함. 지역 ESG 구축을 통해 에너지 전환에 대한 지지와 재생에너지에 대한 수용성을 높이고 갈등을 예방해야 함.

제2절 미래 지향적 사회정책 방향¹⁹⁾

1. 사회부총리 사회정책 기능강화의 필요성과 방안

- 저출산·고령화, 고용의 불안정성, 주거불안정, 돌봄, 기술변화로 인한 고용과 사회정책의 영향 등 한국사회의 주요한 사회정책 이슈들은 한 부처에서 대처하기 어려우며, 부처들 간의 긴밀한 협력과 역할 분담이 필요함.
 - 따라서 이러한 이슈들을 거시적으로 분석 및 관리하고 정책들을 심의 및 조정하는 역할 등이 제대로 작동되고 있는지 검토가 필요함.
 - 사회부총리 제도는 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위해 사회정책에 대한 부처 간 정책 조정, 평가 및 개선하는 것이 핵심 기능임.
- 하지만 사회부총리는 실제로 예산에 대한 권한이 없으며 개별 부처에 대한 실질적 통제권은 약한 것이 현실
 - 사회부총리의 정부 부처 내 위상을 강화하려는 이유는 그래야만 사회부총리 제도의 취지를 제대로 달성할 수 있다고, 부여된 기능을 효과적으로 수행할 수 있다고 판단하기 때문임.
 - 따라서 사회부총리의 정부 부처 내 위상 강화 방안을 마련하려면 ① 사회부총리

¹⁹⁾ 본 절은 최영준 외(2017)의 연구를 본 연구의 목적에 맞게 인용, 요약 및 재정리 한 것임. 해당 연구는 사회보장위원회의 기능 강화 방안에 관한 연구인데, 본 연구에서는 이를 사회부총리 기능 강화 아이디어로 차용하였음. 사회정책의 성공적 추진을 위해서는 효과적인 거버넌스 구축이 핵심인데, 그것이 사회보장위원회의 기능 강화일수도 있고 본 연구에서처럼 사회부총리의 기능 강화일수도 있음. 혹은 본 연구에서 언급하지는 않았지만 국무조정실을 통한 기능 강화일수도 있음. 이러한 거버넌스 구축을 위한 핵심 아이디어와 내용은 최영준 외(2017)에서 잘 연구되어 있는 바 본 절은 이를 상당 부분 인용하고 일부 내용을 추가 하였음.

의 목적과 기능은 무엇인가, 또한 무엇이어야 하는가, ② 현재의 사회부총리가 하는 일은 이러한 목적 달성과 기능 수행에 얼마나 어떻게 미흡한가, ③ 목적 달성과 기능 수행 미흡 중 ‘정부 부처 내 위상 미약’에 기인한 것은 무엇인가에 대한 분석이 선행되어야 함.

- 정부 부처 내 위상 강화의 방법과 내용은 다양함. 따라서 ‘무엇을 위해서’ 위상 강화가 필요한지를 분명히 해야만 그에 맞는 위상 강화 방안을 도출할 수 있음.
 - 무엇을 하기 위해 위상 강화가 필요한지를 명확히 한 뒤, 어떤 위상을 어떻게 강화할 것인가를 도출해야 함.
 - 이를 위해서는 특정 미션을 수행하는 데 현 사회부총리의 위상은 무엇이 어떻게 미흡한가를 분석할 필요가 있음.
- 사회부총리 제도 활성화 방향으로 두 가지가 가능함.
 - 하나는 사회부총리의 사회정책 기능이 ‘성과중심’이 되어야 한다는 것이며,
 - 또 하나는 사회적 합의기구로서의 역할을 해야 한다는 것임.
- ‘성과중심’의 사회부총리 제도에 대해서는 다음과 같은 문제제기가 가능함.
 - 사회부총리는 기존의 수동적인 기능에서 벗어나 새로운 사회적 위협에 대처하고 변화하는 사회경제 환경에 적합한 사회정책 정립을 위해 부처 간 기능 조정의 결과가 중요한 성과일 것임.
 - 한국의 사회정책은 선진국에 비해서 매우 낮은 수준임. 그러나 지난 시기 동안 상당한 정도의 양적인 발전을 이루었음. 다양한 사회정책이 도입되고 전달체계가 확충되었으며, 지출 규모도 빠르게 증가하고 있음. 하지만 이러한 변화가 국민들의 삶과 사회 발전에 얼마나 기여하였는지에 대한 이해와 평가는 부족했음.
 - 실제로 다양한 사회정책의 도입과 규모 확대에도 불구하고 여전히 한국의 사회정책 환경은 경제정책에 비해 우선순위가 낮은 상황임. 높은 빈곤율, 낮은 고용률, 낮은 출산율, 높은 자영업자 비중과 높은 한시적 고용의 비중 등 우호적이지 않은 환경을 가지고 있음. 이러한 사회정책 환경을 변화시키기 위해서는 투자적이고 능동적인 사회정책이 필수적임.

- 현재의 부처별로 파편화되어 있고 개별 사회정책 이슈들에 대해, 어떤 정책을 할 것인지를 넘어서 어떤 성과 목표를 가질 것인지, 이에 따라 어떤 정책이 어떻게 변화해야 하는지에 대한 논의로 전환할 것을 제안함.
 - 한편 사회정책을 총괄하는 사회부총리 제도가 성공적으로 운영되려면 사회정책의 통합적 거버넌스 체계 변화와 함께 사회적 합의기구로서 그 역할과 기능이 재정립될 필요성이 있음.
- 핵심은 사회정책의 부처 간 조정을 더 잘 하기 위해서 사회부총리의 위상을 강화하는 것임.
- 이를 위해서는 우선 사회정책의 방향을 정하고(예컨대, 기본계획 수립), 필요한 정보를 제공하고(재정추계, 통계생산)하고, 조직 간 업무의 중복 혹은 협력이 필요할 때 이를 중재하고(협약·조정), 업무 결과를 평가(평가)하는 것이 중요함.
 - 사회부총리의 미션을 개별 부처에서 수행하고 있는 사회정책에 대한 ‘지원’ 기능으로 볼 때, 이를 위해 사회정책 기본계획 수립, 사회정책 재정추계, 사회정책 통계 생산, 사회정책 관련 제도들의 협약·조정, 사회정책 제도 평가의 다섯 가지 사업에 집중할 필요가 있음.
 - 또, 이러한 미션과 사업을 보다 더 잘하기 위해 무슨 위상 혹은 어떤 기능 강화가 필요한가를 검토할 필요가 있음.
 - 우선 계획수립, 재정추계, 통계생산 업무를 더 잘하기 위해서는 더 많은 인력과 재원이 투입된다면 더 나은 계획수립, 재정추계, 통계생산이 이뤄질 수 있음.
 - 이에 비해 사회정책의 협약·조정은 사회부총리 입장에서 이를 위한 기능 강화가 매우 필요하다고 인식하고 있지만 별도의 정치적 의사결정이 필요한 사항임.
 - 사회정책 평가를 보면, 현행의 평가는 효과성을 높이기 위한 개선이 필요한 것은 분명함. 평가의 효과성을 높이는 데는 두 가지가 요구됨. 하나는 평가 자체의 내실을 기하는 것이며 또 하나는 평가 결과를 환류하여 실제 목표 달성에 기여하도록 하는 것임. 평가 업무 역시 단순히 평가하고 그 결과를 제공하는 것에 그치는 것이 아니라 결과를 적극적으로 환류하여 성과 목표 달성에 기여하도록 해야 함.
- 다만 사회부총리의 미션을 적극적으로 해석할 필요가 있으며, 역할과 권한 역시

좀 더 넓게 접근할 필요가 있음.

- 물론 법과 제도를 개선하지 않는 한 사회부총리의 권한과 범위를 명시적으로 벗어나는 기능을 부여할 수는 없을 것임.
- 법과 제도 개선은 중장기적으로 가능한 사안이며, 정치적 의사결정과정이 함께 해야 함. 즉, 당장 실현할 수 있는 것은 아님. 따라서 단기적으로는 현행 법령의 테두리 내에서 가능한 방안을 제시해야 할 것임.
- 생애주기별 맞춤형 사회정책에 필요한 과제(이 과제는 특정 부처의 소관업무일 수도 있겠지만, 그보다는 여러 부처에 걸쳐 있는 것이 보다 사회부총리의 사회정책 과제로 적합할 것임)를 설정하고 이 과제의 달성을 점검하고 독려하는 것을 사회부총리의 중요한 기능으로 설정하는 것은 현행 법규 내에서도 가능할 것임.
- 다만 성과평가가 기존 국무조정실 업무와 중복이 가능할 수 있기 때문에 사회부총리만의 고유한 영역을 발굴하는 노력 역시 추가로 필요함. 하나의 아이디어로 사회통합과 관련한 이슈를 사회부총리에서 다룰 수 있는데 자세한 내용은 다음 절에서 후술함.

○ 요컨대 사회정책의 성과목표를 설정하고 이의 달성을 위한 평가·지원·통제 역할을 원활히 수행하기 위한 사회부총리의 위상 강화가 현 시점에서 가장 필요한 기능 강화라고 판단함.

- 사회부총리의 위상 강화가 잘 이뤄져 현행보다 사회정책에 대한 부처 간 조정이 원활하게 이뤄질 경우 흩어지고 다원화된 사회정책들이 효율적이고 효과적으로 추진되도록 정책의 관리 조정 틀을 통합하는 것은 어느 정도 가능할 것임.
- 즉 중복을 제거해서 낭비를 막을 수 있으며, 더 잘하는 쪽이 담당하게 함으로써 효율성을 높일 수는 있을 것임.
- 다만, 이런 효율성 향상은 사회부총리가 추구하는 궁극의 목적은 아닐 것임. 사회부총리가 추구하는 궁극의 목적은 한국의 사회정책 수준을 높이며, 그를 통해 국민의 삶의 질을 높이고 사회발전을 도모하는 것임. 이러한 목표는 장기적 과제로 설정될 필요가 있음.

○ 이상의 논의에 따라 본 연구진은 사회부총리가 제 역할을 잘 하기 위해서는 두 가

지가 필요한 것으로 진단함.

- 첫째, 청와대 혹은 국무총리를 대신하여 사회정책을 총괄하는 조직을 실질적으로 이끌어 나갈 리더를 사회부총리로 명확히 하는 것임. 또, 당연직인 정부부처 관계자들이 아닌 민간위원이 공동 리더가 되는 것을 검토해볼 필요가 있음.
- 둘째, 이 리더가 수행해야 할 핵심 업무는 전술한 바와 같이 사회보장 혹은 생애 주기별 사회정책 추진을 위한 구체적인 과제(목표)를 설정하고 이의 달성을 점검, 지원, 독려하는 것이 되어야 함.
- 물론 핵심 지원 업무인 계획수립, 재정추계, 통계생산도 이에 관심을 갖고 사회부총리의 역할로 명확히 한다면 현행보다 더 효과적으로 사회정책을 수행될 수는 있을 것임.
- 따라서 미래 사회정책 추진을 위한 방향으로 사회부총리는 사회정책의 심의·조정·평가를 핵심 업무로 설정할 필요가 있음. 이것은 장기적 과제로 사회부총리의 역할 강화를 어느 수준까지 할 것인지에 대한 정치적 의사결정 과정이기도 함.

○ 보다 장기적이고 미래 지향적으로는 사회부총리가 예산 배분권을 포함하는 실질적인 컨트롤 타워 역할을 하기 위한 기능 강화가 무엇보다 필요함.

- 예를 들면 과기부가 R&D 예산 배분권(심의·조정 권한)을 갖는 것처럼 사회부총리가 각 부처의 사회정책 예산 배분권(심의·조정 권한)을 갖는다면 부처 간 업무 조정 기능이 보다 원활하게 이뤄질 수 있다는 것임.
- 사회정책은 대부분 예산에 의해 이뤄지므로 사회부총리가 부처별 사회정책 예산 배분권(심의·조정 권한)을 갖는다면 사회부총리가 대 부처 관계에서 힘을 갖는 것은 분명함. 그리고 이 경우 조정 기능뿐만 아니라 성과중심, 즉 구체적인 과제(목표)를 정하고 이의 달성에 집중하는 기능을 수행하는 데도 도움이 될 것임.
- 다만 사회부총리가 부처별 사회정책 예산 배분권(심의·조정 권한)을 갖는 것은 적어도 현 단계에서는 실현되기 어려움. 이를 위해서는 관계 법령을 개정해야 하는데 이는 쉽지 않음.
- R&D 예산은 재량지출에 해당하는데 비해 사회정책 예산, 특히 복지 예산은 대부분 의무지출에 해당함. 의무지출의 경우는 사회부총리가 배분권(심의·조정 권한)을 갖는다는 것이 큰 의미가 없음.

- 전체 사회정책 중에서 재량지출에 해당하는 것만을 가려내서 이 총액에 대한 심의·조정 권한을 사회부총리에 위임할 수도 있음. 특히 교육과 훈련, 인적자원 관련 사회정책 예산이 이에 해당할 수 있음.
 - 사회부총리의 경우 교육부 장관을 겸직하므로 관련한 예산에 대한 심의·조정 권한을 갖는 것은 상대적으로 쉬움. 다만 상대적으로 쉽다는 것이지 현실적으로 달성하기 위해서는 상당한 난항이 예상됨.
 - R&D 예산은 성격상 대부분 과기부 소관이라고 할 수 있으며, R&D 예산에 대해서는 과기부가 전문성을 갖고 있음. 따라서 기획재정부가 총액을 정하고 구체적인 세부 내역 배정을 과기부에 위임하는 것은 어느 정도 타당성을 지님. 그러나 각 부처가 갖고 있는 재량적 사회정책 예산은 성격이 전혀 다르기 때문임.
- 무엇보다 교육, 훈련, 학습, 인적자원개발에 관한 사회정책, 즉 본 연구에서 강조하는 적극적 사회정책 혹은 사회투자 정책과 관련한 전문성을 교육부가 확실히 보여주기 위한 정책적 지원 역시 중요함.
- 사회정책 일반에 관해서는 사회부총리가 사회정책 아젠다 발굴 및 공론화 기능을 강화하는 것임.
- 현재 사회부총리의 사회정책 거버넌스가 사회적 쟁점에 대해 실질적인 공론화 장으로 발전하지 못한 한계에 봉착해 있음.
 - 다양한 분야의 사회정책 안전 발굴 부족, 타 부처의 소극적 입장 등으로 교육부 소관 이외의 다양한 분야에 대한 논의 미흡
 - 개별 부처에서 추진되었거나 추진 예정이었던 정책과 중복이 발생함. 성과관리의 경우에도 단순 지표 관리수준을 크게 벗어나지 못하고 국무조정실과도 실질적으로 업무 중복 발생함.
- 이러한 한계를 극복하기 위해서 신정부 출범을 맞아 새로운 아젠다 발굴이 무엇보다 중요함.
- 특히, 신정부에서는 통합 관련한 이슈에 집중하고 있는데, 현재의 사회정책 아젠다는 이를 포괄할지 못함.

- 이를 해결하기 위해 우선 기존 전문위원회 혹은 협력망을 적극 활용하고 더 나아가 각종 연구모임·토론회, 언론 등을 통해 제기되는 사회적 이슈 중심으로 안건을 발굴함.
 - 협력관실, 협력망 또는 전문위원회 내 별도 작업반을 두어 아젠다 발굴뿐만 아니라 발굴된 아젠다에 대한 전문적인 검토와 연구·조사 실시함.
 - 필요한 경우 토론회, 세미나, 공청회, 관계기관 협의 등을 적극 실시하여 아젠다 발굴 및 의견수렴 추진함.
 - 이러한 방안이 성공할 경우 아젠더 발굴 및 공론화를 더욱 효과적으로 촉진하는 결과를 가져올 것으로 기대되고 있음. 특히 국민들이 체감하는 방식으로 사회적 공론화를 할 수 있는 방안을 논의할 필요
 - 아젠더 발굴과 공론화가 상호 유기적이고 강화하는 방식으로 추진되어야 하며 사회부총리 산하 협력망과 기구가 유기적인 방식으로 연결되어 아젠더 발굴 및 공론화가 될 필요함.
 - 아젠더 발굴과 공론화가 적극 홍보되고 알려질 경우 이 자체가 사회부총리의 사회정책 컨트롤 타워로서 기능 강화에 도움이 될 것임.
- 아젠더 발굴 뿐 아니라 발굴된 아젠더가 공개적 방식으로 정책환류가 될 수 있도록 하는 정책적 노력이 필요함.
- 사회부총리가 사회정책 관련 새로운 아젠더를 발굴하기 위해서는 대중적인 공론화 방식이 동시에 진행될 필요가 있음.
 - 민간에 의한 사회정책 아젠더 발굴이 촉진되기 위해서는 선정된 아젠더가 제안부터 평가까지 공개적으로 이루어져야 하며, 발굴된 아젠더가 상황이 어떠한지 연구되거나 논의된 사항이 국민에게 알려져야 함.
 - 해당부처의 의해 아젠더가 좌지우지되거나 발굴된 아젠더가 공개되지 않는 일이 발생되면 대국민 참여의 동기는 상실될 수밖에 없음.
 - 사회정책 아젠더가 적극적으로 발굴되기 위해서는 발굴된 아젠더와 연구가 실제 각 부처에 영향을 주고, 대중에게 공개적으로 전달되는 등 실효성이 있다고 판단될 때 가능함.
 - 따라서 사회정책 아젠더 발굴되고 지속적인 관심 속에서 개선이 일어나기 위해서

는 적극적인 공론화와 함께 결합될 필요가 있음. 현재 사회부총리는 사회정책 관련하여 민간 학술단체나 대중들과의 소통은 미흡한 측면이 있음.

- 현행 사회부총리 체계에서 사회정책 관련하여 부처들을 조정할 수 있는 실질적 정책도구를 가지고 있지 못하기 때문에 대중적인 공론화를 통해서 정책조정과 심의에 대한 정당성을 획득하는 것은 또 다른 중요한 도구가 될 수 있음.
- 대중과 소통할 수 있는 다양한 채널을 확보하고, 소통의 결과가 부처에 환류 될 수 있도록 연결고리 역할을 해주는 것이 사회부총리의 중요한 역할이 되어야 함.
- 현재 아젠더 발굴과 논의가 과도하게 중앙 단위에 집중되어 있는 경향을 보이고 있기 때문에 개선방안에서는 분권적 아이디어가 결합될 필요가 있음.

○ 아젠더 발굴 및 공론화를 위한 사회정책 대국민 조사 추진함.

- 사회정책 핵심 이슈에 대한 국민들의 인식을 정기적으로 조사하여 공표함. 문항의 30-50%는 같은 질문을 매년 물어서 장기적인 추이를 파악함과 동시에 국민들이 체감하는 사회정책 성과의 변화를 조사할 수 있도록 함. 동시에 50-70%는 그 해 새롭게 이슈로 제기된 사회정책 아젠더나 정책이슈에 대한 국민들의 생각을 묻는 방향으로 설계함.
- 부분적인 질문들은 아직 공론화가 되거나 공식적 아젠더로 제시되지는 않았지만 미래 사회정책에 중요할 것 같은 내용들을 국민들에게 제시하고 이슈로 발굴하는 역할을 할 수 있을 것임.
- World Value Survey와 International Social Survey Programme에서 있는 사회정책 및 관련 질문들을 참조하여 국제비교가 가능할 수 있도록 고안함. 국제비교가 가능해야 한국의 수준과 인식을 보다 명확하게 알 수 있을 것임.
- 사회부총리가 전체 조사의 주체가 되는 것이 바람직하지만, 조사의 디자인과 실행 단위는 비영리 민간(연구소 또는 대학 등)에게 위임하여 국민들 눈높이에서 객관적 조사가 이루어졌다는 인식이 있을 수 있도록 함.
- 결과 발표는 사회관계장관회의를 통해 정부 내 사회부처에서 이슈화 하는 동시에 SNS/미디어와 연계하여 대국민 발표 양 측면을 모두 고려함.
- 발표 결과에 대해 사회부총리 내부 논의 및 해당부처와의 논의를 통해 정책적 함의를 도출할 수 있도록 유도하며, 사회정책 성과에 대한 인식이 많이 부족할 경

우 관련 부처들이 협업하여 함께 고민할 수 있도록 유도함.

- 중·장기적으로는 사회정책 지역조사를 매 4년마다 추진하여 지역에 대한 객관화된 정보, 지역균형발전을 정책이슈화 할 수 있는 정보를 확보할 필요가 있음.
- 이 경우 사회정책 대국민조사와 같이 전체 국민이 공통적으로 응답하는 질문, 일부는 국제적으로 비교 가능한 질문, 그리고 지역에 특화된 질문이 들어갈 수 있도록 디자인을 함.
- 즉, 지역 사회정책 이슈를 발굴하고, 공론화에 활용할 수 있도록 매 조사마다 새로운 이슈나 사안을 찾아 조사함.

○ 사회정책 이슈를 공론화시키고 아젠더를 발굴하기 위한 대국민 사회정책 보고회 및 사회정책 컨퍼런스 개최

- 특히, 대국민 사회정책 보고회는 사회정책의 중요성을 환기하고 지속적인 관심을 환기 시키기 위해 정부 초기부터 구체적인 계획을 수립하여 준비할 필요가 있음.
- 사회정책 보고회는 가능하면 대통령 주제의 방식으로 하여 사회정책 추진에 대한 정부 의지를 명확히 보여줄 필요가 있음.
- 대국민 사회정책 보고회 및 사회정책 컨퍼런스에서는 사회정책 대국민조사와 지역조사 결과를 바탕으로 국민과 정책 결정가들에게 사회정책의 현황과 핵심 아젠더를 알리고, 사회정책의 핵심 이슈를 공론화함.
- 정부에서 추진하고 있는 주요 사회정책 실적과 성과를 알리는 역할을 함과 동시에 성과가 왜 좋고 혹은 좋지 않은지에 대한 민간 전문가들과의 의사소통 장이 될 것임.
- 관계된 부처가 직접 국민들에게 성과와 실적에 대해서 설명 하는 자리를 마련하여 책무성 향상 및 컨트롤 타워 기능 강화될 수 있음.
- 학계와 민간사회정책 행위자들 그리고 정치/정부 담당자들이 소통할 수 있는 장을 마련함. 사회부총리의 사회정책 업무를 알리는 중요한 계기로서 언론들의 공동후원과 학회 및 연구기관들과의 공동주최로 개최함.

2. 사회부총리 역할 강화를 위한 법·제도적 개혁 방향

- 차기정부 사회정책 아젠다는 2022 사회정책 방향에는 포함되지 않았지만 차기 정부 초기에 관리되어야 할 사회정책 과제를 의미
 - 현재 내부적으로는 정부초기인 만큼 ‘국민통합’이라는 과제를 고민하고 있는 상황으로 이를 위한 사회갈등 관리 측면에서의 접근이 필요함.
 - 현재 대표적인 사회갈등으로는 세대갈등, 교육갈등, 계층갈등, 문화갈등, 성별갈등 등을 꼽을 수 있음.
 - 사회부총리가 해당 갈등 지점에 대해 사회정책 차원에서 분석하고 적극 대처하는 기능과 조직을 갖출 필요
 - 갈등이 명확하게 진단되었다는 가정 하에 해소 방안으로는 앞서 언급한 아젠다 설정과 공론화 방식이 활용될 수 있음.
 - 장기적으로는 학교 교육을 통해 보다 포용적 시민을 육성하는 것 역시 중요함. 갈등의 원인은 다양하나 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우가 아니라면 대부분의 사안에서 상호 간 가치관 포용성, 성숙 되지 못한 의식, 소통 거부 등이 문제이기 때문임. 즉, 사회적 자본 축적을 위해서는 학령기 때부터 다양한 가치를 중립적으로 학습하고, 타인과의 소통과 융화 등 사회화 과정을 통해 보다 성숙한 시민으로 양성할 필요
 - 본 연구의 제4장과 제5장에서 강조한 평생학습도 지식획득의 기능과 함께 민주 시민으로서의 역할 강화 및 사회적 자본의 창출에도 기여함.
- 조직적 차원에서는 사회부총리 소속의 갈등관리 전담 부서를 신설하는 것도 검토할 필요 (예: 사회갈등대응팀, 사회갈등분석팀, 더 나아가 사회갈등관리국)
 - 장기적으로 사회정책 협력관의 역할, 사회정책 포괄, 범부처 협력과 조정, 사각지대 논의가 갈등관리로 어우러지게 할 필요가 있음. 즉, 사회 부총리의 사회정책의 핵심 기능으로 통합과 갈등관리에 두고 범부처 협력과 조정의 거버넌스를 구축하는 것임.
 - 다차원적 갈등의 해소 및 국민통합 요구는 지속적으로 증가하고 있음. 특히 코로나19 이후 세대갈등, 교육갈등, 계층갈등, 문화갈등, 성별갈등 등 다양한 형태의

사회갈등이 온라인 공간을 중심으로 확산됨. 제20대 대한민국 대통령선거를 전후로 사회갈등은 이념적 갈등, 정치 이슈와 융합되어 정점에 이를 것으로 예측되는바, 정부초기 분열된 국민을 응집·통합하기 위해 사회갈등 분석 및 해소 방안을 정부 초기 핵심과제로 신속하게 설정할 필요

- 차기 정부 사회부총리의 사회정책 관련 핵심 역할로 이러한 갈등관리와 통합에 방점을 찍을 수 있음.

○ 사회부총리의 사회정책 역할이 현안 대응에서 예측 기능의 고도화를 바탕으로 예방 기능으로 확장될 필요

- 현재 사회관계장관회의의 대부분 안건은 당면한 사회 현안에 대한 범부처적 대응을 위해 수립되고 있음.
- 이는 어떠한 사건이 발생한 뒤, 또는 상황이 악화된 뒤 사후적 대책(물론 대책 내에는 유사한 문제의 예방을 위한 정책들도 포함되어 있음) 일 수 있음.
- 최근 급격한 사회변화로 인해 새로운 사회 문제들이 발생하고, 해당 문제들의 해결방안을 위해서는 제도, 법령 외에도 신기술이 요구되는 등 사회정책 환경은 급속도로 변화 중에 있음.
- 앞으로의 사회정책은 처방적 정책과 예방적 정책이 균형 있게 다뤄질 필요가 있고, 사회부총리의 중요한 역할과 기능이 되어야 함.
- 근시일 내에 발생할 가능성이 높은 사회문제를 분석해 낼 수 있는 분석역량이 필요하고, 이는 5~6명의 인원이 있는 팀 단위 조직에서는 불가능함. 최소한 전문기관과 함께 국 단위 부서에서 영역별(과단위)로 분석해 낼 필요함.
- 예컨대, 메타버스 라는 기술이 사회에서 이슈가 된다면, 정책부서는 해당 기술의 활용 등을 고민하겠지만, 사회정책총괄 부서에서는 해당 신기술로 인해 발생 가능한 사회문제, 제도적 미비점, 해외 사례 등을 선제적으로 분석하고, 관계부처에 대안을 제시하거나 관련 대책을 요구하는 등 안정적으로 사회가 유지될 수 있도록 기능해야 할 것임.
- 디지털, 환경, 인구 모두 미래 예측의 요소가 포함되는 데, 갈등에 대한 예측관리 역시 이러한 측면이 있음. 기술과 인구는 주어진 미래의 속성, 환경과 갈등 관리는 만들어가는 미래의 속성이 강하고 이 두 영역의 상호작용 속에서 사회정책의

처방이 나와야 함.

- 특히 신기술이나 신개념의 경우에는 정부부처 내 소관부서가 없을 가능성이 높아 초기 골든타임을 놓칠 가능성이 높음. 사회부총리의 사회정책 기능은 주인 없는 이슈들을 관리하는 것으로 자리매김 되어야 함.

○ 앞서도 강조한 것처럼 사회정책 분야 국정과제 총괄 조정기능 강화를 위한 제도적 개선 작업도 필요

- 현재 국정과제 관리는 국무조정실에서 수행하고 있으나 사회분야 국정과제 설정 시 사회부총리를 중심으로 사회분야 국정과제가 세팅되고, 해당 국정과제에 대한 일차적인 관리 권한을 사회부총리에게 위임한다면 총리와 사회부총리의 관계가 더욱 유기적인 관계가 될 것으로 예상
- 차기정부 국정과제를 경제분야/일반행정분야/사회분야로 분리하고 경제부총리 소관, 국무조정실 소관, 사회부총리 소관으로 3등분함. 국정과제 일차적 관리 결과는 총리실로 보고하고, 매 분기 또는 반기별로 국정현안 회의 내 총리-부총리-국무조정실장 간 국정과제 전략회의 추진
- 이는 실질적인 사회부총리 권한 강화 방안으로서 사회협력관실 역할 강화 방안이기도 함. 이는 신정부 초기 정치적 의사결정에 따라 달성될 수 있음.

○ 사회부총리의 정책조율 역할 강화를 위한 법적·제도적 개선 필요성이 신정부 출범과 함께 더욱 높아지고 있음.

- 사회부총리가 사회정책을 총괄·조정한다고 인식하는 국민은 많지 않으며 사회부총리의 사회정책 조정 기구는 조직 규모면에서 기획재정부의 경제정책 조정 기구에 비해 매우 적은 인력임.
- 기획재정부는 정부의 예산 편성 권한을 가진 반면 사회부총리는 사회예산 편성과 정책 수립에 관여하는 수단이 없음은 물론 사회정책의 주관부서로서의 위상과 기능을 충분히 확보할 수 없는 상황임.
- 한편 신정부 출범이후에도 사회정책의 확장을 피할 수 없는데, 올해 보건·복지·고용·교육 등 사회 분야 예산은 국가예산액의 절반을 넘음. 국민 기대에 맞게 사회정책을 총괄하는 조직·예산·기능을 새롭게 조정할 시점임.

- 다만, 조직·예산·기능의 조정은 상당한 시간과 정치적 의사결정이 필요한 사안으로 우선은 현재 존재하는 사회관계장관회의와 같은 수평적 정책조정 기능을 강화할 필요가 있음.
 - 이는 수평적 조정으로 부처 간 협의가필요한 대부분의 사안은 행정부 내 유사중복 기능이 존재하고, 이에 대한 조정을 위해서는 당사자인 개별 부처들의 협의가 우선되어야 함. 수평적 조정이 안 되었을 경우에 한하여 수직적 정책조정 기능에 의존할 수 있음.
 - 부처 간 정책조정을 위해서는 경제부총리와 사회부총리가 각각 경제 관련 부처들과 사회 관련 부처들에 대한 정책 조정자 역할을 수행할 수 있도록 기능이 강화되어야 하며, 동시에 경제 분야와 사회분야 간의 정책조정이 필요한 경우에 국무총리실이 정책 조정자 역할을 수행해야 함.
 - 장기적으로는 사회관계장관회의와 같은 수평적 정책조정체계가 실효성을 확보하기 위해서는 예산편성권의 분권화가 필요함.
 - 행정부처 간 수평적 그리고 자발적인 정책 협의를 촉진하기 위해서는 사회관계장관회의에서 논의하여 결정된 정책이나 정책조정의 결과가 예산 편성에 반영되도록 하여야 함.
 - 예산편성권의 분권화는 예산 편성 담당 부처는 정부 예산의 총규모와 영역별 배분을 담당하고, 관계 장관회의의 협의를 거쳐 해당 분야 부총리는 영역 내 예산 배분을 담당하며, 개별 부처의 장관은 부처에 배분된 예산을 편성하는 방식을 의미함. 예산편성권의 분권화가 이루어진다고 하더라도 예산편성권을 매개로 하는 정책조정이 없어지는 것은 아님.
 - 사회관계장관회의와 같은 수평적 정책조정체계가 정착되어 활성화되면 상위 정책 조정 기제의 수직적 정책조정의 부담이 경감되고, 전문 부처주의에 입각한 상향적 정책협업 조정체계의 구축에 긍정적인 효과가 기대됨.
- 미래 지향적 사회정책 추진의 방향으로 관련 법률 제정 필요성을 장기적으로 검토해 볼 필요가 있음.
- 예컨대 사회정책 기본법 제정을 고민해 볼 수 있음. 즉, 기본권 보장과 시민참여 기반 사회문제 해결을 목표로 ‘사회정책 기본계획’을 마련하고 관련정책 수립과

성과 관리를 위한 ‘사회정책심의회’ 운영의 근거 법령을 마련함.

- 사회정책 법률 제정 관련 실무 전문가들로 구성된 회의체를 구성·운영하여, 사회정책 기본법의 제정 취지와 목적을 공유하고 입법과정을 효율화를 도모함.
- 사회정책 구현 조직·인력 운영 방안과 협력 거버넌스 구축·운영방안에 대한 보다 심도 있는 고민과 안의 제시가 필요함.
- 사회정책 기본법은 제1장 서론에서 언급한 급격한 사회구조 변화에 따른 불확실성과 위험을 관리할 수 있는 사회투자 영역 및 사회보장 영역을 다루게 됨.

참고문헌

- 감사원(2018). 감사보고서: 취약계층 직접일자리사업 추진실태. 감사보고서.
- 고용노동부(2019). 산업재해보상보험법 시행령 등 고용노동부 소관 2개 법령안 국무회의 의결. 보도자료
- _____ (2020). 신축년 새해, 국민취업지원제도가 시행됩니다. 보도자료.
- _____ (2021). 특수형태근로종사자 고용보험 적용을 위한 규정 마련, 특수형태근로종사자 산재보험 적용제외 요건 규정. 보도자료.
- _____ (2021. 8. 11.). “교육·훈련으로 취득한 내 직무능력 정보, ‘능력은행제’에 저축하고 활용한다!”.
- _____ (2022a). 2022년 재정지원 일자리사업 예산 현황. 일자리정책평가과 자료.
- _____ (2022b). 시행2년째 맞는 국민취업지원제도 확실히 안착시키고 성과를 내겠습니다. 보도자료.
- _____ (2022c), 마트·편의점 등 배송기사도 다치면 산재보상. 보도자료.
- 고재경·박진경·유정민·최윤찬·한준·남광현·문충만·이윤희·조승희·김상락·정윤희·이소영·여형범·박진호·장남정·신우석·이유진(2021). 탄소중립을 위한 지역의 그린뉴딜 추진 방안. 전국 시도 연구원협의회.
- 고혜원·이수경·김봄이·정란·김애령·하정미·전희선(2021). K-디지털 직업훈련 사업 특성별영향평가. 여성가족부.
- 관계부처 합동(2016. 12. 27.). 「4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책」.
- _____ (2018a). 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」(2018.03.27.).
- _____ (2018b). 2019년 경제정책방향.
- _____ (2019). 「문재인 정부 포용국가 사회정책 추진계획(안)」(2019.02.19.).
- _____ (2020a). 한국판 뉴딜 종합계획: 선도국가로 도약하는 대한민국 대전환.
- _____ (2020b). 모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용보험 로드맵.
- _____ (2020c). 「지역과 함께하는 지역균형 뉴딜 추진방안」(2020.10.13.).
- _____ (2021. 10. 27.). 「빅3+인공지능 인재양성 방안 추진상황 점검 결과」.
- _____ (2021. 6. 9.). 「민·관 협력 기반의 소프트웨어 인재양성 대책」.

- _____ (2021a). 「2021년 사회정책 방향(안)」(2021.01.19.).
- _____ (2021b). 「제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 기본계획 (2021~2025)」(2021.02.26.).
- _____ (2021c). 「초광역협력 지원전략(안)」(2021.10.14.).
- _____ (2021d). 「'22년 한국판 뉴딜 및 탄소중립 주요 실행계획」(2021.12.30.).
- _____ (2022. 1. 26.) 「2022년 사회정책방향(안)」
- 교육부(2020). 「지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 기본계획 주요사항」(2020.01.20.).
- _____ (2020. 11.). “인공지능시대 교육정책방향과 핵심과제: 대한민국의 미래 교육이 나아가야 할 길”.
- _____ (2021). 「경북대·전남대, 산학연협력 혁신거점으로 거듭 난다: 2021년 캠퍼스 혁신파크 신규 선정결과 발표」(2021.04.01.).
- _____ (2022). 「지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 2022년 기본계획」(2022.01.27.).
- 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019). 「제4차 국가균형발전 5개년계획 (2018~2022)」(2019.01.31.).
- 국민의 힘(2022). 공정과 상식으로 만들어가는 대한민국: 제20대 대통령 선거 국민의 힘 정책공약집.
- 국토교통부 보도자료(2018. 12. 18). 「2019년에는 뉴딜사업 100곳 내외 선정, 기초생 활인프라 국가 최저기준 확정」.
- 국토교통부 보도자료(2021. 8. 2). 「지역 활력 제고를 위한 주거플랫폼 사업 본격 추진」
- 국토교통부(2021). 「2022년 주요업무 추진계획」(2021. 12. 27.).
- 금현섭·김성중·김원배·김현수·송지태·유길상.(2017). 고용노동정책의 역사적 변화와 전망. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 길현중(2021). 미래 여성일자리 전망 및 진입 방안. 일자리위원회 여성일자리TF 발표문. 11월 11일
- 김성중·성제환(2005). 한국의 고용정책. 서울: 한국노동연구원.
- 김수정·정익중(2017). 아동 빈곤의 사회경제적 비용 추계. 한국사회복지학, 69(3), 9-33.
- 김예성(2022). 도심융합특구 추진동향과 향후 과제. 이슈와 논점. 1916(2022.01.14.). 국회입법조사처.

- 김태준·김진희·김정아·윤현희·이정우·임종현·여유진·황남희·어유경·장근영·류지은·오은진·한승현·채대석·우선희(2021). 국민의 삶을 책임지는 교육정책과 사회정책의 균형과 통합을 위한 혁신 과제. 경제·인문사회연구회.
- 김태환·김은란·신휴석·이혜민·박미래·이혜진(2021a). 지역별 소득 격차와 불균형. 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 7(2021.04.23.). 국토연구원 국가균형발전지원센터.
- 김태환·김은란·신휴석·이혜민·박미래·이혜진(2021b). 지역별 고용 격차와 불균형. 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 8(2021.08.31.). 국토연구원 국가균형발전지원센터.
- 김태환·김은란·이차희·남성우·표희진·박미래(2020). 인구의 지역별 격차와 불균형. 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 1(2020.05.29.). 국토연구원 국가균형발전지원센터.
- 김필두·최인수(2019). 공공생활서비스 집약형 도시재생 연구. 한국지방행정연구원.
- 김현호(2019). 포용적 국가균형발전 정책의 구상. 한국지방행정연구원.
- 남재욱·반가운·김봄이·김영빈(2021). 2020년 포용국가 사회정책 성과분석 및 대응방향 연구. 교육부.
- 남재욱·반가운·김영빈(2020). 사회정책 추진을 위한 지표연구. 교육부·한국직업능력개발원.
- 대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동(2018). ‘문재인정부 ‘포용국가’ 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책’
- 대한민국정부(2017). ‘100대 국정과제’.
- _____ (2020). 100대 국정과제.
- _____ (2021). 문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적. 국무조정실.
- 문무기(2014). 우리나라 노동관계법제와 노동정책에 대한 연혁적 고찰. 법과 정책연구. 14(3). 969-1001.
- 문화체육관광부 보도자료(2021). 「제3차 문화도시로 공주시, 목포시, 밀양시, 수원시, 영등포구, 익산시 등 6곳 최종 지정」(2021.12.23.).
- 문화체육관광부(2021). 「2022년 주요업무 추진계획」(2021.12.22.).
- 반가운·김봄이·김형만·남재욱·이수현·조영철·최영준·티모 플렉센슈타인(2019a). 사회정책전략 수립을 위한 의제발굴 연구. 한국직업능력개발원.
- 반가운·김봄이·남재욱·김영빈·오계택·최혜란·조은상(2021). AI 시대, 미래의 노동자는 어떤 역량이 필요할까? 한국직업능력연구원.

- 반가운·김영빈·김주리·안우진(2019b). 한국의 스킬지도. 한국직업능력개발원.
- 반가운·남재욱·김영빈·오계택·최혜란(2020). 한국의 노동자는 왜 역량을 발휘하지 못하는가?. 한국직업능력개발원.
- 보건복지부(2022). 아픈 근로자의 쉼과 소득보장을 위한 상병수당 시범사업 추진한다. 보도자료.
- 산업통상자원부 보도자료(2022). 「전국 18개 지자체가 참여한 지역에너지센터 협의회 준비위 발족식」(2022.02.22.).
- 삼정 KPMG 경제연구소(2019). 2025 교육산업의 미래: 기술혁신과 플랫폼, 공유경제를 중심으로. ISSUE MONITOR 제110호.
- 서민호·이혜민(2019). 「지도로 보는 우리 국토<7>: 도시재생 쇠퇴 진단지표별 전국 변화 현황(2013-2017년)」. 국토, 453, 113-114.
- 서수정·장민영·김영하(2020). 지역사회 통합 돌봄 연계형 주거지 재생 방안 연구. 건축공간연구원.
- 서영인·김미란·최상덕·문보은·오상아(2021). 대학의 지역경제 파급효과 제고를 위한 정부의 고등교육 투자 방안. 한국교육개발원.
- 소프트웨어정책연구소(2020). 「에듀테크 산업 동향 및 시사점」.
- 송우경(2021). 한국 지역정책의 변천과 시사점: 2000년대 참여정부 이후 4개 정부를 중심으로. 산업연구원.
- 신재광·유희연(2022). 국가균형발전을 위한 초광역협력지원 및 향후 추진 방향. 국토. 485, 13-19.
- 여형범(2020). 에너지 분권을 위한 중앙정부와 지방정부의 과제. 충남리포트. 360(2020.10.06.). 충남연구원.
- 연윤정(2022). 윤석열표 노동공약 설계 유길상 한기대 명예교수] 사회적 대타협 통해 상식이 통하는 공정한 노동시장 실현할 것. 3월 16일자 매일노동뉴스 기사.
- 오세홍·안지혜·유지은(2021). 지역대학 위기와 새 정부 고등교육정책 거버넌스 방향. KISTEP Issue Paper, 311(2021.08.11.). 한국과학기술기획평가원.
- 오은진·강민정·정성미·권소영·강경주·길현중(2020). 디지털 전환기의 여성일자리 연구(I): 여성의 일과 일자리의 미래. 한국여성정책연구원.

- 울산·경남지역혁신플랫폼(2021). 「USG공유대학」 리플릿.
- 유규창(2016). 한국의 직무급: 어디까지 왔고, 어디로 가야하나. 한국노동연구원 임금 정보브리프. 14(2). 6-8.
- 이병훈(2021). 문재인 정부의 노동 정책에 대한 평가. 동향과 전망. 113. 76-113.
- 이병희(2018). 근로빈곤 특성과 한국형 실업부조 도입 방향. 노동리뷰 12월호. 35-52.
- 이소영·박진경(2021). 지방대학 위기대응 및 상생협력 방안. 한국지방행정연구원.
- 이수경·김봄이·정란·박연정(2021). K-Digital Training·Credit 훈련과정 모니터링을 통한 성과평가 및 개선방안 도출. 고용노동부.
- 이영숙·하솔잎·김은정·국중호·손동기·고제이·박영선(2021) 아동수당 발전방향별 추진전략. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이원철·안부영·한성근·허소현(2020). 지식경영 중심의 비대면 교육플랫폼 개발 연구. 한국기술정보연구원.
- 이재훈·김아름·유해미·김나영·박은영(2018).. [영유아보육법]에 대한 사후적 입법평가-국공립어린이집 설치·운영 규정을 중심으로.
- 이정표(2021). 지방자치단체와 지역대학 평생교육 연계 확대를 위한 정책 방안. 국가평생교육진흥원.
- 임동균·김석호·남기범·양종민(2020). 포용적 국가균형발전을 위한 삶의 질 역량격차 조사 및 정책방안 연구. 서울대학교 산학협력단·사회발전연구소.
- 임후남·조옥경(2021). 『미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: 4. 한국고등교육체제 재구축 방향과 과제』. 한국교육개발원.
- 정보통신산업진흥원(2019). 인공지능 기반 에듀테크 기업 및 서비스 동향. 이슈리포트, 2019-34호.
- 조경배(2018). 87년 헌법 이후 역대 정부의 노동정책과 제도의 조망과 평가. 민주법학. 66, 9-44.
- 조성은·이방현·고경환·김수진·김희성·안수란(2019). 한국 사회보장제도의 역사적 변화 과정과 미래 발전 방향. 한국보건사회연구원.
- 조성철(2020). 밀레니얼 청년세대를 위한 산업입지 공급방향. 국토정책 Brief, 780(2020.09.07.). 국토연구원.

- 조성철·강호제·박정은·김다윗·탁혜영(2019). 청년친화형 산업공간 육성전략 연구. 국토연구원.
- 조옥경·김미란·김은영·김지하·백승주·서재영·유예림·길혜지(2020). 대학교육 격차 지표 개발 및 실태 분석 연구. 한국교육개발원.
- 조옥경·김미란·김은영·서재영·문보은·최정윤·조한상·이민수(2021). 대학 간 공유·협력 체제 구축 방안 연구. 한국교육개발원.
- 중소벤처기업부(2018). 「중소기업 기술로드맵 2018-2020 디지털콘텐츠·디자인」.
- 지역발전위원회(2018). 「문재인정부 국가균형발전 비전과 전략」(2018.02.01.).
- 직업능력심사평가원(2021. 6. 22.). “공고 제2021-69호 ‘2021년 K-Digital Training 벤처·스타트업 아카데미(3차 신규심사) 계획 공고’”.
- 최준규(2021). 주민주권 실현의 첫 걸음, 주민자치회. 이유&진단, 483(2021.12.31.). 경기연구원.
- 최영준·김태일·김진욱·김보영·최혜진·최정은(2017). 사회보장위원회 기능 강화 방안 연구. 교육부·연세대학교.
- 최혜진·정홍원·황안나(2020) 국공립어린이집 확충 및 취약보육서비스 확대 성과 평가 - 돌봄취약가구를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 통계청(2020). 『최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망』(2020.06.29.).
- 통계청(2021a). 『2021 한국의 사회지표』(2021.03.24.).
- 통계청(2021b). 『2020년 인구주택총조사 결과』(2021.07.29.).
- 하남시 보도자료(2021). 「하남시, 지자체 최초 평생교육에 ‘ESG’ 도입·추진」(2021.06.15.).
- 하수정·김은란·남기찬·민성희·박경현·박미선·서연미·허동숙·이혜민·박민경·김정화·김걸·박종훈·이상훈·최명섭·노영순·김윤영·변금선·최남희·홍영교·최지연·김선배·이상·조성민·이정원·최효미·조혜주·한이철·나동만·윤수린·박상오·김효정·김나영·우인혜·이안나·김유휘·정연·이정은·최지희·전성만·조기현·김근한·이상호((2021). 지역 불평등: 현황과 개선방안. 경제·인문사회연구회.
- 한국개발연구원(2019). 4차 산업혁명의 사회·경제적 맥락 연구. 한국개발연구원.
- 한국경제연구원(2021. 11. 18.). “청년 대졸자 고용률 75.2% OECD 37개국 중 31위”.

- 한국교육개발원 평생학습개인실태조사. <https://kess.kedi.re.kr/publ/view?survSeq=2019&publSeq=24&menuSeq=0&itemCode=0>
- 한국리서치(2021). 여론 속의 여론: 지방소멸 위기와 지역 불균형 해소를 위한 노력. 한국리서치 주간리포트, 136-2(2021.06.30.).
- 행정안전부(2021). 「2022년 주요업무 추진계획」(2021.12.30.).
- 홍준현(2021). 2021년 전부개정 지방자치법은 자치분권 2.0시대의 개막을 의미하는가? 한국지방자치학회보, 33(4), 1-32.
- Kotra 해외시장뉴스(2020. 12. 24.). “코로나 19 이후 떠오르는 미국 에듀테크 시장”, https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=180&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=243&bbsSn=243&pNttSn=186563.
- STEP 온라인평생교육원 홈페이지. <https://www.step.or.kr>
- www.elsc.go.kr(경제사회노동위원회 홈페이지, retrieved 2022.4.12.)
- www.kua.go.kr(국민취업지원제도 홈페이지, retrieved 2022.4.12.)
- kosis.kr(국가통계포털 홈페이지, retrieved 2022.4.12.)
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2018). The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment. *American Economic Review*, 108(6), 1488-1542.
- Arntz, M., T. Gregory, & 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.
- Autor D. (2015), “Why are there still so many jobs? The History and Future of Workplace Automation,” *Journal of Economic Perspectives*, vol.29, no. 3, summer, pp.3-30.
- Bassanini, A. & Scarpetta, S. (2002). Does human capital matter for growth in OECD countries? A pooled mean-group approach. *Economics letters*, 74(3), 399-405.

- Bernal, R. & Keane, M. (2007). Child care choices and children's cognitive achievement: The Case of Single Mothers. Universidad de los Andes. working paper.
- Björkenstam, E., Cheng, S., Burström, B., Pebley, A. R., Björkenstam, C., & Kosidou, K. (2017). Association between income trajectories in childhood and psychiatric disorder: a Swedish population-based study. *J Epidemiol Community Health*, 71(7), 648-654.
- Blanden, J., Hansen, K., & Machin, S. (2010). The economic cost of growing up poor: Estimating the GDP loss associated with child poverty. *Fiscal Studies*, 31(3), 289-311.
- Bonoli, G. (2013). The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective. Oxford University Press.
- Chang, J.-H. & Phu, H. (2016). ASEAN in transformation: The future of jobs at risk of automation, Bureau for Employers' Activities Working Paper No. 9 (ILO).
- Chapman, M. V., Wall, A., Barth, R. P., & National Survey of Child and Adolescent Well Being Research Group. (2004). Children's voices: The perceptions of children in foster care. *American Journal of Orthopsychiatry*, 74(3), 293-304.
- Conger, R. D., Conger, K. J., & Martin, M. J. (2010). Socioeconomic status, family processes, and individual development. *Journal of marriage and family*, 72(3), 685-704.
- data.oecd.org (retrieved 2022.4.12.)
- De la Fuente, A., & Doménech, R. (2006). Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make?. *Journal of the European Economic Association*, 4(1), 1-36.
- Dong, M., Anda, R. F., Felitti, V. J., Dube, S. R., Williamson, D. F., Thompson, T. J., & Giles, W. H. (2004). The interrelatedness of multiple forms of childhood abuse, neglect, and household dysfunction. *Child abuse & neglect*, 28(7), 771-784.

- European Commission/EACEA/Eurydice. (2019) Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe 2019
- Evans, G. W. & Cassells, R. C. (2014). Childhood poverty, cumulative risk exposure, and mental health in emerging adults. *Clinical Psychological Science*, 2(3), 287-296.
- Evans, G. W. & Kim, P. (2007). Childhood poverty and health: Cumulative risk exposure and stress dysregulation. *Psychological Science*, 18(11), 953-957.
- Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2013), “The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?”, Oxford Martin School Working Paper.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American economic review*, 104(8), 2509-26.
- Gupta, R. P. S., de Wit, M. L., & McKeown, D. (2007). The impact of poverty on the current and future health status of children. *Paediatrics & child health*, 12(8), 667-672.
- Holon IQ. (2019). Global Education in 10 Charts.
- _____(2020). 2021 Global Learning Landscape: Mapping the future of Education.
- Hölzer, J., Midasch, O., Rauchfuss, K., Kraft, M., Reupert, R., Angerer, J., & Wilhelm, M. (2008). Biomonitoring of perfluorinated compounds in children and adults exposed to perfluorooctanoate-contaminated drinking water. *Environmental health perspectives*, 116(5), 651-657.
- ILO(2019). Work for a brighter future.
- Lane, M. & Saint-Martin, A. (2021). The impact of Artificial Intelligence on the labour market: What do we know so far? OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 256.
- OECD(2017). Future of Work and Skill.
- _____(2018) Providing Quality Early Childhood Education and Care: TALIS 3S.

- _____(2019). Future of Education and Skills 2030: Project Background.
- Redecker, C. (2017). European framework for the digital competence of educators: DigCompEdu(No. JRC107466). Joint Research Centre.
- Sage-Gavin, E., Vazirani, M., & Hintermann, F. (2019). Getting Your Employees Ready for Work in the Age of AI. Retrieved from <https://sloanreview.mit.edu/article/getting-your-employees-ready-for-work-in-the-age-of-ai/>(최종검색일: 2022. 4. 10.).
- Schwab, K. (2017). The fourth industrial revolution. Currency.
- Sigle-Rushton, W. & McLanahan, S. (2004). Father absence and child well-being: A critical review. *The future of the family*, 116, 120-122.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2015). *UNESCO Global Network of Learning Cities: Guiding Document*.
- Wada, I. & Igarashi, A. (2014). The social costs of child abuse in Japan. *Children and youth services review*, 46, 72-77.
- World Bank(2016). World Development Report 2016: Digital dividends.
- _____(2019). The Changing Nature of Work.
- World Economic Forum(2018). The Future of Jobs Report.