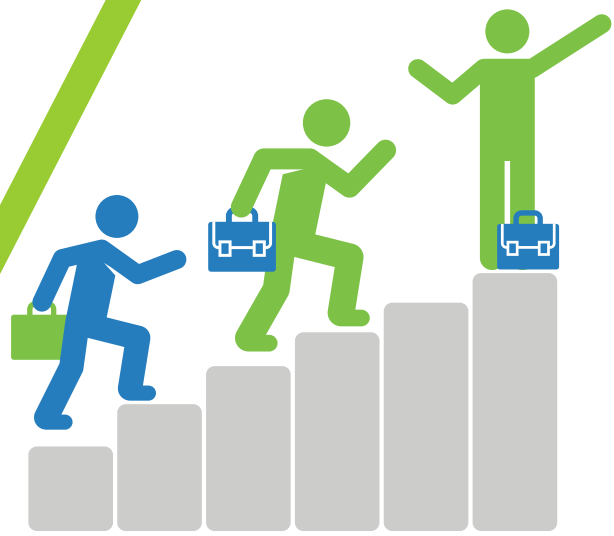
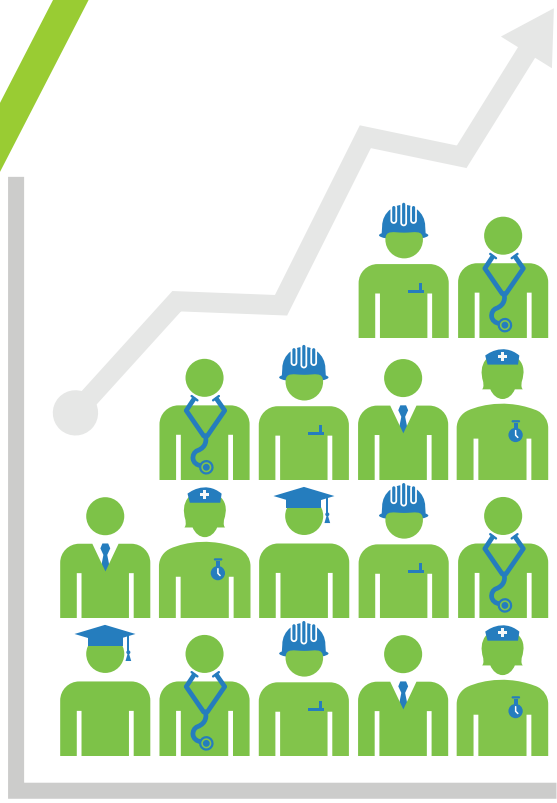
OECD 인적역량 전략 진단보고서 요약

한국

2015





OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

요약

왜 인적역량 전략을 수립해야 하는가? 더 높은 인적역량, 더 좋은 일자리, 더 나은 삶

인적역량(skills)은 21세기 개인의 삶의 질과 경제의 성장을 위한 중요한 동력이다. 인적역량에 대한 적절한 투자가 없다면 사람들은 사회의 주변부로 밀려나고, 기술진보가 성장으로 전환되지 않으며, 국가는 갈수록 지식기반화 되는 세계경제에서 뒤쳐지게 된다. 효과적인 인적역량 시스템은 인적역량과 경제발전을 연결함으로써 사회번영과 통합을 가져오게 한다.

OECD 인적역량 전략(OECD Skills Strategy)은 각국이 인적역량과 관련하여 구체적인 실천으로 나아가는 데 토대가 되는 장단점을 파악할 수 있도록 국가 인적역량 시스템을 구성하는 다음의 핵심적인 세 개의 축(pillar)에 따른 분석의 틀을 제공하고 있다: 1) 아동기에서 성인기에 이르기까지 적절한 인적역량의 개발; 2) 노동시장에서 인적역량의 활성화, 그리고 3) 사회 경제적 측면에서 인적역량의 효과적 활용이다. 효과적인 인적역량 전략은 핵심적인 세 개의 축에 대한 정책간의 협력과 일관성을 촉진함으로써 국가의 인적역량 시스템을 강화시킨다.

인적역량에 관한 한국의 주요 도전과제: 비교적 관점

본 진단보고서는 2013년 7월부터 2014년 2월까지 진행된 OECD와 한국의 협력 프로젝트의 주요 결과를 담고 있다. 보고서는 한국이 보다 효과적인 인적역량 시스템을 구축하기 위해 해결해야 하는 12개의 도전과제를 제시하고 있다. 이 도전과제들은 다음과 같은 과정을 통해 도출되었다: 1) OECD의 최근 데이터와 연구결과; 2) 한국 데이터 및 연구결과; 3) 2013년 11월에 개최된 진단 워크숍; 4) 한국의 주요 이해당사자들과의 실태조사 인터뷰. 본 보고서는 또한 광범위한 한국의 이해당사자들과 지속적인 대화와 조언을 통해 도움받은 바 크다.

OECD 인적역량 전략: "인적역량" 개념의 정의

OECD 인적역량 전략에서 정의하는 역량(또는 직무능력)이란 학습될 수 있고, 개인들이 어떤 활동이나 작업을 성공적으로 일관성 있게 수행할 수 있게 하며, 학습을 통해 개발하고 확장시킬 수 있는 지식, 특성 및 능력들의 집합이다. "역량"과 "능력"이라는 개념은 이 보고서에서 호환적으로 사용된다. 일정한 시점에 경제에서 활용할 수 있는 인적역량들의 합은 한 국가의 인적자본을 구성한다.

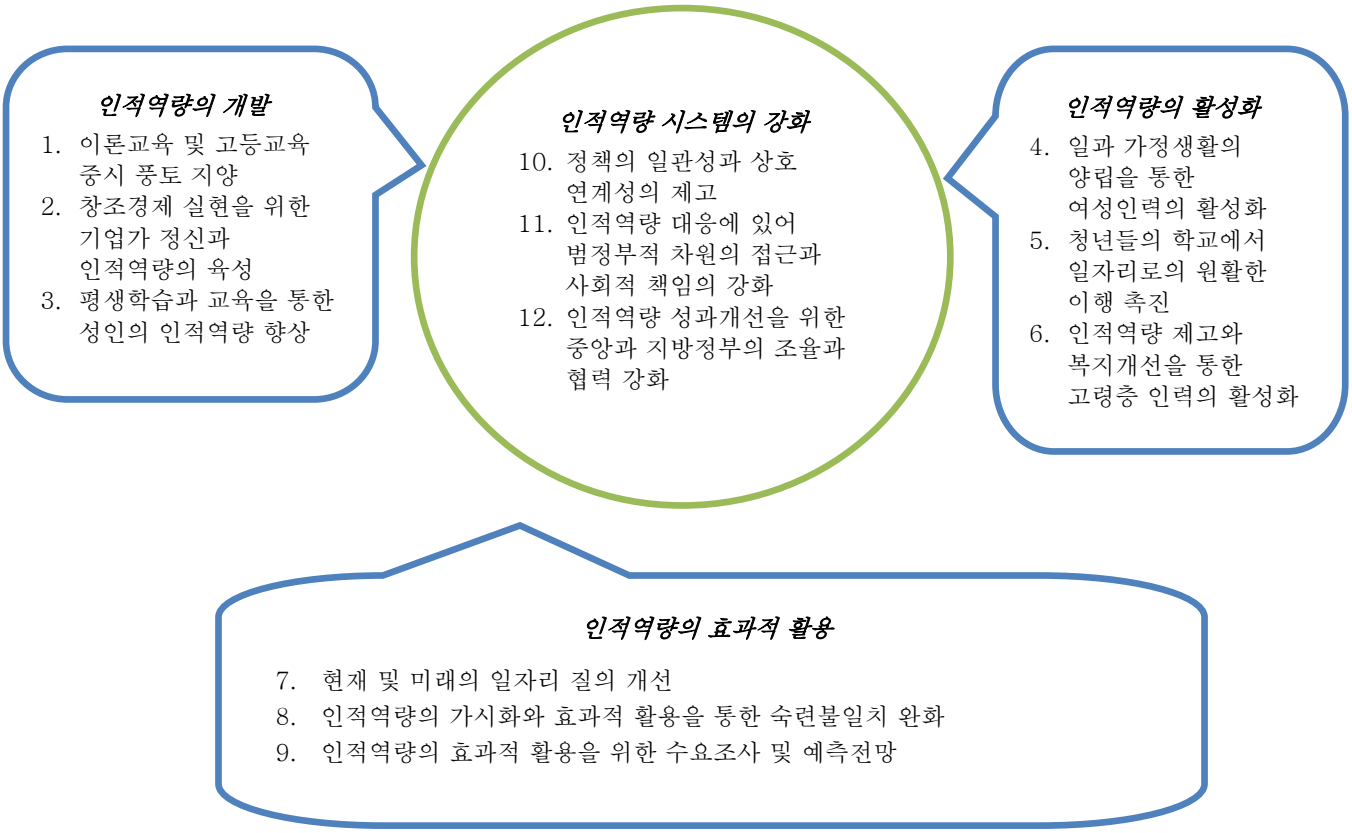
OECD 인적역량 전략은 수년에 걸친 정규 교육 및 훈련 또는 획득한 자격증/졸업장과 같은 전통적인 역량의 지표에서 한 걸음 더 나아가, 사람들이 평생에 걸쳐 획득하고 사용하고 유지하는 (그리고 상실하는) 역량까지 포함하는 더 폭넓은 관점까지 초점을 확대시킨다. 사람들이 노동시장에서 성공하고, 사회적 성과를 높이는데 기여하며, 보다 통합적이고 포용적인 사회를 구축하기 위해서는 일련의 경성(hard) 역량과 연성(soft) 역량을 모두 필요로 한다.

출처: OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en.

OECD 인적역량 전략의 분석틀에 따라 한국의 12가지 도전과제들이 파악되었으며, 그 결과를 각 핵심적 축에 따라 제시하였다. 처음 아홉 개의 도전과제는 인적역량의 개발, 활성화 및 활용의 세 개의 축과 관련된 구체적인 결과이며, 이어 다음 세 개의 도전과제는 전체적인 인적역량 시스템을 강화시키는 "실행가능화" 조건들과 관련 있다. 인적역량 도전과제들에 대한 성공적 대응은 전체 인적역량 시스템의 성과를 끌어 올리게 될 것이다.

본 보고서에 제시된 모든 도전과제들은 서로 긴밀하게 연관되어 있으며, 이러한 연계성을 보고서 곳곳에 걸쳐 확인할 수 있다. 개별 정책들의 칸막이를 넘어서는데 실패하게 되면 청년과 같은 한국의 특정집단과 나아가 한국경제 및 사회의 경제위기 회복능력과 미래 번영을 위한 견실한 토대를 마련하고자 하는 능력이 영향을 받게 될 것이다.

한국의 12가지 인적역량 도전과제



인적역량의개발

1. **이론교육 및 고등교육 중시의 풍토 지양.** 한국은 학생들의 읽기, 수학 및 과학능력에서 최고 수준이며 높은 고등교육 진학률을 보이고 있다. 고학력 양질의 노동력은 수십 년 동안 한국경제의 가장 중요한 성공요인 중 하나임에 의문의 여지가 없다. 그러나 현재 한국에서는 인적역량 및 교육에서의 높은 성취가 높은 고용률로 이어지지 않고 있다. 향후 한국의 지속적 발전여부는 인적역량이 노동시장에 얼마만큼 긍정적인 성과로

기여하는가에 따라 좌우될 것이다. 학교에서 일-기반(work-based) 학습을 장려하고 직업교육 및 훈련 참여를 높이는 것은 이러한 목적을 달성함에 있어 매우 중요할 것이다. 국가직무능력표준(National Competency Standards, NCS)을 개발하고 이를 교육과 훈련분야에 시행하는 한국정부의 노력은 노동시장 관련성을 높이는 방향의 인적역량 개발에 있어 중요한 진전이다. 국가직무능력표준의 성공을 위해서는 이해당사자들의 보다 효과적인 협력이 매우 중요하다.

2. **창조경제 실현을 위한 기업가 정신과 인적역량의 육성.** 혁신, 생산성 및 경제성장을 촉진하기 위해서는 창의적이고 기업가적 정신을 갖춘 인적역량이 필요하다. 지나치게 이론중심의 교육시스템은 창의적이고 기업가적 인적역량 육성에 대한 관심을 높임으로써 균형이 맞추어질 필요가 있다. 학교와 대학의 일-학습(work-study) 연계 프로그램은 학생들에게 새로운 사업 아이디어를 발굴하는 법과, 자금을 조달하고 사업을 운영하는 방법을 가르치는 한 가지 길이 될 수 있다. 기업이 주도하는 현장학습 및 훈련도 긍정적인 역할을 할 수 있다.

3. **평생학습과 교육을 통한 성인의 인적역량 향상.** 저숙련 성인에게 인적역량을 향상할 수 있는 기회를 제공하는 것은 특히 중요하다. 다른 국가들에 비해 한국은 청년층과 성인층 간의 인적역량의 격차가 크게 나타난다. 청년층의 인적역량이 *성인역량조사(Survey of Adult Skills: PIAAC)* 참여국의 평균값을 상당폭 상회한다는 사실은 고무적이다. 그러나 45세 이상 성인의 역량은 평균에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있으며, 이는 성인에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있음을 시사한다. 저숙련 성인들이 학습과 일을 병행할 때의 재정적 부담을 낮추어 줌으로써 인적역량을 향상시킬 수 있는 기회에 보다 많이 접할 수 있도록 해야 한다. 국가자격체계(National Qualification Framework)와 같은 방안을 통해 비형식(non-formal) 평생학습 및 교육 이수 경험을 인정함으로써 성인의 지속적인 학습과 인적역량 향상을 뒷받침할 수 있다. 평생학습 및 교육에 있어 노동시장 관련성을 높여야 하며 이는 고용주들을 교육과정의 설계 및 전달과정에 참여토록 함으로써 가능할 수 있다.

인적역량의 활성화

4. **일과 가정생활의 양립을 통한 여성인력의 활성화.** 최근 한국의 여성 경제활동 참가율은 2002년 대비 3.5%p 증가하여 57.0%(2014년 기준)로 나타났다. 그러나 한국은 여전히 여성의 경제활동 참가율이 가장 낮은 OECD 회원국들 중 하나이다. 한국여성의 상대적으로 높은 인적역량과 교육수준에도 불구하고, 여성의 취업률은 결혼 및 출산 후 크게 하락하는 모습을 보인다. 여성은 인적역량의 활용이 낮은 직급의 시간제 및 저임금 일자리나 비공식(informal) 부문에 취업하는 경우가 많다. 한국은 OECD 회원국들 중 성별 임금격차가 가장 큰 국가 중 하나이며, 소수의 여성만이 관리직급까지 승진하는 것으로 알려져 있다. 여성이 결혼 및 출산으로 인해 노동시장을 떠나는 현상을 방지하기 위해서는 가정 친화적인 정책을 효과적으로 모니터링하고, 노동시장에서 양성평등 인식을 더욱 높여야 한다. 이와 같은 노력에는 출산 및 육아휴직 사용을 장려하고, 탄력적 근무시간제와, 가족 친화적인 경영 관행을 확산시키는 것이 포함될 수 있다. 또한, 영유아 보육 및 교육을 적절히 제공함으로써 일과 가정생활의 균형을 지원해야 한다.

5. **청년들의 학교에서 일자리로의 원활한 이행 촉진.** 청년층 노동시장을 활성화하고 괜찮은 일자리를 창출하는 것은 한국이 해결해야 할 시급한 과제다. 한국의 청년인구 중 취업 중이 아니면서 교육이나 훈련을 받는 상태도 아닌 청년층(NEET)의 비율은 OECD 평균을 상회하며, 특히 고등교육을 받은 청년층에서 그 비율이 높게 나타난다. 상당수 청년은 전망이 불투명하며 저임금인 비정규직(예: 시간제, 임시직)에 취업하고 있다. 한국은 OECD국가 중 비정규직의 정규직 전환율이 가장 낮은 국가 중 하나이다. 직업교육과

일반교육의 경로 간, 그리고 학교와 일자리 간의 유연성을 높이는 것은 청년들이 진로를 선택할 때 노동시장의 수요를 감안할 수 있게 하여, 이들의 취업 가능성을 높이는 데 도움이 된다. 노동시장에 대한 양질의 정보와 진로상담 및 서비스는 청년들이 학교에서 직장으로 이행하는 데 도움이 될 수 있다.

6. **인적역량 제고와 복지개선을 통한 고령층 인력의 활성화.** 한국의 고령층 근로자들 중에는 그들의 일자리가 핵심 연령층의 근로자에 의해 대체되면서, 조기은퇴 하는 경우가 흔하다. OECD 회원국들 중에서 한국은 공식적인 퇴직연령과 노동시장에서 실제 퇴장하는 연령 간의 차이가 가장 크다. 적절한 인적역량 없이 비자발적으로 조기퇴직을 한 상당수 고령층은 근로조건이 열악하고 임금이 낮은 취약한 일자리에 종사하거나, 자영업자 또는 비정규직 근로자가 되는 경우가 많다. 고령층의 불안정한 일자리와 더불어 취약한 사회보장 프로그램은 한국의 고령층의 상대적 빈곤율(약 50%)이 OECD 국가 중에서 가장 높은 원인이 되고 있다. 고령층 인적역량의 활성화는 빈곤율을 낮추는 동시에 노동력을 확보할 수 있는 두 가지 혜택을 가져다 준다. 이를 위해 고령층의 인적자원 관리와 적절한 인적역량 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 저숙련 고령층 근로자들이 계속 일을 할 수 있도록 하는 인센티브를 강화하고 노동시장과 관련성이 높은 평생교육을 제공하는 것은 이러한 목표를 달성하는 데 도움이 된다.

인적역량의 효과적 활용

7. **현재 및 미래의 일자리 질의 개선.** 한국은 근로자들의 인적역량을 현재보다 훨씬 잘 활용할 수 있는 여지가 있다. 한국은 OECD 회원국들 중 근로자의 생산성이 매우 낮은 국가 중 하나이며, 두 번째로 긴 근로시간을 보이고 있다. 근로자 3명 중 1명은 일자리 안정성이 낮고 저임금인 비정규직으로 일하고 있다. 이는 이직률을 높이고, 평균 근속연수를 낮추며, 일자리에 대한 낮은 동기부여를 초래하고 있다. 한국은 기존 일자리의 질을 개선하고 인적역량의 활용도가 더 높은 새로운 일자리를 창출하는 선순환의 구조를 만드는 데 집중함으로써 상황을 개선할 수 있을 것이다. 인적역량의 활용을 높이는 것은 개인으로 하여금 그들이 인적역량을 유지하고 발전시키는데 필수적일 뿐만 아니라, 고용주들이 생산성과 전반적인 경쟁력을 높이는 데에도 매우 중요하다.

8. **인적역량의 가시화와 효과적 활용을 통한 숙련불일치 완화.** 한국은 근로자들의 인적역량과 자격이 자신의 직무에서 요구되는 수준을 초과 또는 미달하는 숙련불일치 비율이 비교적 높은 것으로 나타난다. 근로자 5명 중 1명은 자신의 일자리가 요구하는 수준보다 높은 자격을 보유하고 있다. 부분적인 원인은 아마도 교육 및 자격이 근로자들의 실제 인적역량 수준을 적절히 보여주지 못하기 때문일 것이다. 무형식 및 비형식 학습을 통해 습득한 인적역량이 투명하게 검·인정되고 고용주와 근로자에 의해 활용될 수 있도록 할 필요가 있다.

9. **인적역량의 효과적 활용을 위한 수요조사 및 예측전망.** 교육과 노동시장 정보는 많은 사람들의 현명한 선택을 통해 인적역량의 공급과 수요가 균형을 이루도록 하는 데 도움이 된다. 이를 위해서는 모든 이해 당사자들이 국가 및 지역 수준의 노동공급 및 수요에 대한 통합적이고 잘 정리된 정보를 쉽게 입수할 수 있어야 한다. 인적역량에 대한 평가와 함께 장단기 인적역량 수급에 대한 예측 및 전망방법의 보강은 인적역량 정책의 효과적인 모니터링과 정책설계, 그리고 개인의 교육 및 진로선택에 도움이 된다. 인적역량에 관한 정보의 통합성과 가용성의 제고는 한국의 인적역량 시스템이 급속한 기술 및 경제변화에 신속하게 대처하는 데 도움이 된다.

인적역량 시스템의 강화

10. **정책 일관성과 상호연계성의 제고.** 인적역량 문제는 광범위한 영역이 서로 연계되어 있어 정책의 일관성과 조율은 매우 중요한 사항이다. 예를 들어, 국가직무능력표준(NCS)이 제대로 작동하기 위해서는 모든 관련 당사자들이 이를 일관성 있게 시행해야 한다. 교육과 훈련분야는 국가직무능력표준 제도에 협력할 필요가 있다. 고용주들이 채용, 임금 결정, 배치 및 승진에 국가직무능력표준을 활용할 수 있도록 해야 한다. 마찬가지로, 여성의 노동시장 참여를 높이려면 부모의 출산 및 육아기 휴직제도, 탄력 근무시간제, 적절한 보육서비스 제공, 그리고 성별 임금격차를 줄이는 것과 같은 다양한 정책들이 긴밀히 조율되어야 한다.

11. **인적역량 대응에 있어 범정부적 차원의 접근과 사회적 책임의 강화.** 이해 당사자들이 공동의 책임감과 주인의식을 갖고 있을 때 인적역량 도전과제들을 함께 해결해 나가는데 동의할 가능성이 더 높다. 다양한 메커니즘을 통해 이와 같은 협력을 촉진시킬 수 있다. 예를 들어, 한국의 산업별 인적자원개발 협의체는 훈련의 필요성, 부족한 인적역량과 불일치 문제 등에 대처하기 위해 산업협회, 고용주협회, 그리고 연구 및 교육 기관들이 모여 논의하도록 하고 있으나, 노동조합과 같은 일부 핵심 이해당사자들은 참여하지 않고 있으며, 역할이 서로 다른 여러 부처에서 관리되고 있다. 또한 이해당사자들 간에 조정이 거의 이루어지지 못하고 있으며, 효과도 제대로 평가되지 않고 있다. 다양하고 서로 다른 이해관계와 요구사항을 가진 광범위한 이해당사자들 간에 협력을 촉진시키기 위해서는 산업별 인적자원개발 협의체와 같은 기존 메커니즘들뿐만 아니라 새로운 이니셔티브들도 필요하다.

12. **인적역량 성과개선을 위한 중앙과 지방정부의 조율과 협력 강화.** 인적역량 정책이 계획한 바대로 전달되기 위해서는 협력이 필수적이다. 한국의 지방정부들은 재정력(capacity to raise tax)의 격차로 인해 지역별 정책 집행에 필요한 가용재원 규모에 큰 차이가 존재한다. 그 결과 일부 지방정부들은 다른 지방정부들보다 인적역량 문제에 대응할 수 있는 여력이 존재한다. 한편, 중앙정부의 지방정부 재정지원 수준은 점차 감소한 반면, 지방정부의 사회보장제도 관련 지출은 점차 증가해 왔다. 보육서비스 분야에서 보듯이 이는 지방정부의 재정적자 및 중앙과 지방정부간 갈등의 원인이 되었다. 지역의 인적역량 도전과제를 해결하기 위해서는 인적역량 수급에 대한 지역사회 정보의 개선과 지역의 이해 당사자들의 참여에 많은 노력을 기울일 필요가 있다.

진단 보고서를 어떻게 활용할 수 있는가?

본 보고서는 진단 단계의 결과물인 동시에 한국의 광범위한 인적역량 정책 분야에 대한 시의적절한 지침이 될 것이다. 동시에 본 프로젝트는 진행과정에서 부처간 협력과 다양한 이해당사자들의 참여를 통해 이루어진 중요한 "무형"자산이다. 이 프로젝트의 결과를 활용할 수 있는 다양한 방법 중 몇 가지만 열거하면 다음과 같다.

인식 제고: 본 보고서를 작성하는 데 기여한 사회적 파트너들과 정부 정책담당자에게 보고서의 결과를 알리고 현재 한국이 당면한 인적역량 도전과제들에 대한 광범위한 논의의 장을 마련하는 계기로 활용될 수 있다.

우선순위 결정: 어떤 국가도 보고서에 제시된 것과 같이 광범위한 정책 도전과제들을 동시에 해결할 수는 없을 것이다. 따라서 진단 보고서에 제시된 도전과제들 중에서 어떤 과제를 우선적으로 해결할 것인지 결정하는 작업이 뒤따라야 한다.

실천 계획: 궁극적인 목표는 진단을 넘어, 실천을 위한 구체적인 계획을 마련하는 것이다. 이 과정에서 중앙정부와 지방정부, 사회적 파트너 및 기타 이해 당사자 등 인적역량과 관련된 모든 사람들이 참여하는 것이 중요하다. 이상적으로는, 국가인적역량 체계에

속한 모든 당사자가 각자의 책임 범위 내에서 인적역량 과제들을 해결하기 위한 이니셔티브를 개발하도록 권장하는 것이 바람직하다.

본 진단보고서가 한국이 직면한 인적역량 도전과제들에 대한 공동의 이해를 높이는 데 기여한다면 그 목적을 달성한 것으로 볼 수 있다. 만약 보고서가 진단을 넘어서 실행으로 나아가는 데 있어 촉매제로서 역할을 한다면 더욱 큰 목표를 달성한 것이 된다. 인적역량 시스템 강화를 위한 오늘의 투자만이 미래의 보다 나은 인적역량 성과를 가져올 수 있다. OECD는 더 좋은 일자리와 더 나은 삶을 위한 한국정부의 지속적인 인적역량 관련 정책개발과 그 실행을 지원할 준비가 되어 있음을 밝힌다.

본 저작물은 경제협력개발기구(OECD)사무총장의 책임하에 간행됩니다. 문건에 표현된 의견과 채택된 주장은 OECD 회원국들의 공식적인 견해를 반드시 반영하지는 않습니다.

본 문서 및 본 문서에 포함된 모든 지도는 특정 영토의 지위 또는 그에 대한 주권, 국가간 국경 및 경계의 결정, 그리고 특정 영토, 도시 또는 지역의 명칭에 대한 권리를 침해하지 아니합니다.

© OECD 2015

귀하는 OECD의 콘텐트를 귀하가 사용하기 위해 복사, 다운로드 또는 인쇄할 수 있으며, OECD 간행물, 데이터베이스 및 멀티미디어 제품의 인용 부분을 귀하의 문서, 프레젠테이션, 블로그, 웹사이트 및 교육 자료에 포함시킬 수 있습니다. 단, 출처와 저작권 소유자인 OECD에 대하여 적절한 방법으로 명시를 해야 합니다. 상업적 이용과 번역 권리에 대한 모든 요청은 *rights@oecd.org*로 제출해야 합니다.

OECD 인적역량 전략 진단보고서 요약

한국

보다 나은 인적역량을 위한 정책은 경제 활력과, 보다 많은 일자리, 사회통합 제고에 도움이 된다. OECD 인적역량 전략은 각국의 인적역량 장점과 당면한 도전과제를 파악하기 위한 분석의 틀을 제공한다. OECD 인적역량 진단보고서는 다양한 이해관계자의 참여 및 OECD의 국가간 비교연구 결과를 통해 파악된 인적역량 도전과제와 다른 국가가 유사한 인적역량 관련 도전과제에 어떻게 대체하였는가에 대한 구체적 사례를 담고 있다.

보고서는 다음의 문제에 대한 해결을 모색하고 있다. 각국이 가진 인적역량의 잠재적 가능성을 어떻게 극대화 할 수 있는가? 각국은 적합한 인적역량의 개발, 인적역량 공급의 활성화 및 효과적 활용에 있어 어떻게 성과를 개선시킬 수 있는가? 인적역량에 대한 범정부 차원의 접근은 어떠한 해택을 가져오는가? 보다 바람직한 인적역량 성과를 위해 정부가 어떻게 고용주, 노동조합, 교사 및 학생과 확고한 파트너쉽을 형성할 수 있는가? OECD 인적역량 전략 진단보고서는 이들 문제에 대한 새로운 시각(insight)제공하고, 성공적인 인적역량 전략에 필요한 핵심적인 요소를 파악하는데 일조한다.
본 보고서는OECD 가 진행 중인 국가와 지역사회 차원의 효과적인 인적역량 전략 구축 작업의 일환으로 작성되었다.

연락처
Directorate for Education and Skills - OECD
2, rue André Pascal - 75775 Paris Cedex 16 - FRANCE
edu.contact@oecd.org

온라인 접속
Educationtoday: www.oecd.org/edu/educationtoday
YouTube: www.youtube.com/EDUcontact
Twitter: twitter.com/OECD_Edu #OECDSkills
Slideshare: www.slideshare.net/OECDEDU

무료제공 OECD 교육관련 보고서 및 통계
- www.gpseducation.oecd.org 교육 및 인적역량 관련 데이터
- www.oecd.org/education OECD 보고서 및 자료 다운로드
- www.oecd.org/edu/workingpapers 교육관련 연구자료
- www.pisa.oecd.org 국제학업성취도평가(PISA)
- skills.oecd.org 인적역량 관련 OECD연구

참고문헌
OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing.
OECD (2013), OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing