



# 사람혁명

사람중심의 4차 산업혁명을 위한  
미래 교육의 방향

이경아 (민주연구원 연구위원)

최병천 (민주연구원 연구위원)

최환석 (민주연구원 연구위원)



# 사람혁명

- 사람중심의 4차 산업혁명을 위한  
미래 교육의 방향 -

책임연구자 : 이 경 아 민주연구원 연구위원

공동연구자 : 최 병 천 민주연구원 연구위원

최 환 석 민주연구원 연구위원



# 목차

---

요 약	001
Abstract	

---

---

<b>I</b>	<b>사람중심 국정혁명</b>	<b>006</b>
	- 사람중심으로의 국정 패러다임 전환 -	

- 1. 국정 철학의 새로운 전환 ..... 6
- 2. 사람먼저 국정철학에 기반한 새로운 국정기조
  - 교육·노동·문화·산업정책 분야 ..... 7
- 3. 국정 철학에 기반한 새로운 국정운영 원리 ..... 10
- 4. 사람중심 국정운영의 주요 내용 ..... 13

---

<b>II</b>	<b>사람중심 경제혁명</b>	<b>017</b>
	- 4차 산업혁명 시대의 경제 패러다임 전환 -	

- 1. 4차 산업혁명에 따른 사회구조적 변화 ..... 17
- 2. 4차 산업혁명으로 인한 노동시장 변화 ..... 20
- 3. 창의융합 역량 교육의 필요성 ..... 25

---

### III 사람중심 교육혁명의 방향 027

- 미래 한국교육의 패러다임 전환 -

1. 창의융합 역량 교육 ..... 27
2. OECD 국제성인역량조사(PIAAC)로  
살펴본 한국 역량 교육의 상황 ..... 37
3. 미래 창의융합 역량 교육의 방향 ..... 47

---

### IV 사람중심 교육혁명의 토대 065

- 더불어 함께 사는 세상을 위한 민주시민교육 -

1. 왜, 민주시민교육인가? ..... 65
2. 사람중심 4차 산업혁명을 위한 민주시민교육의 내용 ... 66
3. 사람혁명을 위한 교육의 새 패러다임 모색 ..... 71

---

### 보론 사람중심 경제와 OECD의 포용적 성장 073

## 표 목 차

〈표 2-1〉 산업혁명의 단계별 변화 .....	20
〈표 3-1〉 전통적인 학력관과 새로운 학력관의 비교 .....	28
〈표 3-2〉 2015 개정 교육과정의 핵심역량별 하위 요소 ..	34
〈표 3-3〉 각국의 핵심역량 .....	36
〈표 3-4〉 맞춤교육의 성공적 사례 : 다양한 교육과정(고교학점제) 운영학교 .....	49
〈표 4-1〉 민주시민교육의 핵심역량과 실천 모형 .....	67
〈표 4-2〉 민주시민교육의 구성 요소 .....	69

## 그림 목차

〈그림 3-1〉 WEF 역량 .....	31
〈그림 3-2〉 국제 성인역량 조사(PIAAC)의 조사 내용 .....	37
〈그림 3-3〉 16-65세 성인대상자 인적자본 비율 국가별 비교 .....	38
〈그림 3-4〉 한국의 연령별 역량 평균 .....	39
〈그림 3-5〉 핵심역량(Reading skills)과 노동생산성 간 관계 .....	39
〈그림 3-6〉 인적자본 수준 및 전문직 종사자 비율 .....	40
〈그림 3-7〉 학력별 언어능력 역량 차이 .....	40
〈그림 3-8〉 국가별 성인대상자 자원봉사 참여 수준 .....	42
〈그림 3-9〉 국가별 성인대상자의 정치적 효능감 수준 비교 .....	43
〈그림 3-10〉 대인관계의 신뢰 국가별 비교 .....	44
〈그림 3-11〉 사회적 자본에 따른 국가별 비교 .....	44
〈그림 3-12〉 교육 훈련과 고용의 불일치 정도(2016년) ..	45





## 요약

### 1. 사람중심 국정혁명 - 사람중심으로의 패러다임 전환

‘사람이 먼저인 세상’은 문재인 대통령의 국정철학이며 동시에 정치철학이다. ‘사람이 먼저인 세상’은 어떤 세상인가? 첫째, ‘인간존엄’이 실현되는 사회를 만들고자 하는 정치적 소명의식이다. 약자에 대한 연대 및 배려를 국정기조 전반에 반영한다는 의미를 담고 있다. 둘째, 사회경제적 운영원리로 ‘사람 먼저 투자’를 강조한다. ‘인간 존엄’이 철학과 가치를 담고 있다면, ‘사람 먼저 투자’는 정책적 지향을 담고 있다.

‘사람이 먼저인 세상’에 대한 정치철학은 국정기조 전반에 걸쳐 반영되었다. 교육정책은 가난한 서민들, 약자들이 교육혜택에서 소외되지 않도록 배려하고 있으며, 학생이 교육의 주체가 될 수 있는 정책적 지향을 담고 있다. 노동정책은 역대 한국 대통령으로는 처음으로 5월 1일 노동절에 ‘노동존중 사회’에 대한 소신을 밝힌 것을 비롯하여, ILO협약 비준 추진, 비정규직 축소, 일-생활 균형 정책을 위한 주52시간 및 연간 1800시간대로 노동시간 단축 정책을 추진하고 있다. 문화정책은 국민의 기초문화생활 보장정책, 문화 다양성 정책 등을 추진하고 있다. 산업정책은 창의적인 융-복합 산업이 발전할 수 있는 기반조성 정책을 추진하고 있다.

‘사람이 먼저인 세상’에 대한 정치철학은 새로운 경제운영 원리로 ‘사람중심 경제’를 강조한다. 사람중심 경제가 발전하기 이전의 경제철학은 박정희식 발전국가 노선으로 집약된다. 그 시기는 ‘사람은 많고, 자본은 적은’ 시대였다. 박정희식 발전국가 노선은 ‘사람보다, 자본을 존중하는’ 경제 전략을 취했다. 이는 ‘최초의 자본형성’이 절대적으로 부족한 저개발 국가의 경제발전 단계의 딜레마와 관련된

것이다. ‘사람보다, 자본을 존중하는’ 경제전략은 경제의 발전단계가 성숙됨과 더불어 인적 투자와 사회적 투자의 중요성이 커지는 사회경제적 환경과 부조화를 이루게 된다. 또한, 국민주권이 강조되는 민주주의 정치체제와 양립하기 어렵다. 새로운 환경변화에 부응하기 위해 국정철학으로 ‘사람이 먼저인 세상’이, 새로운 경제운영 원리로 ‘사람중심 경제’를 제시하게 되었다.

사람중심 경제의 주요 내용은 세 가지이다. 첫째, ‘자본중심 경제’에서 ‘사람중심 경제’로의 전환이다. 둘째, 인간존엄의 가치와 약자에게도 골고루 혜택이 돌아가는 ‘골고루 경제’이다. 셋째, 사람중심 경제의 3대 축으로 소득주도-공정경제-혁신성장을 추진한다. 사람중심 경제가 제대로 실현되려면 ①인적자본 투자 ②교육투자 ③사회안전망 강화를 포괄하는 사회투자가 활발하게 이뤄져야 한다.

## II. 사람중심 경제혁명 - 4차 산업혁명 시대의 경제 패러다임 전환

4차 산업혁명은 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷 등의 기술로 인해 기존 영역의 경계가 없어지고 연결성이 극대화되는 현상을 의미한다. 4차 산업혁명은 정보의 단순한 생산뿐만 아니라, 물리적·시간적 제약을 뛰어넘은 완전한 연결성을 통해 대량정보의 산출과 융합, 그리고 이를 기반으로 한 고도의 지능화를 가능하게 한다.

이러한 4차 산업혁명은 우리 사회 전반에 근본적인 변화를 야기할 것으로 예상된다. 기술·산업구조 측면에서는 가치사슬 상의 융복합이 가속화됨에 따라 개방형 생태계 구축과 플랫폼 경제를 활용한 우위 선점이 경쟁력 확보의 중요한 요인으로 작용하게 된다. 또한 소비자들의 온디맨드(on-demand) 수요와 가치 소비가 부각되면서 지금과는 다른 새로운 형태의 서비스가 등장할 가능성이 높다. 인적자원 측면에서는 급변하는 환경에서 지속적으로 고부가가치를 창출할 수 있는 창의융합형 역량을 가진 인재에 대한 수요가 확대될 것이며, 사회적 측면에서는 단순 경제적 가치 이상의 사회적 가치가 한층 중요해질 것으로 전망된다.

특히 AI와 로봇의 등장, 그리고 초연결에 바탕한 자동화 등은 기존 노동시장에 큰 충격을 줄 것으로 보여진다. 자동화에 따른 기계의 인간 노동력 대체가 지속될 경우 정형화된(routinized) 직무를 중심으로 일자리 수가 감소할 수 있으며, 그 과정에서 일자리 양극화 등의 조정비용이 발생함에 따라 창의성과 혁신성을 가진

일부 사람들을 중심으로 새로운 계층구조가 형성될 수 있다. 또한 고용형태 측면에서도 기업의 가치사슬이 해체되고 노동에 대한 거래비용이 비약적으로 감소함에 따라 비전통적인 고용계약 형태가 확대될 것으로 전망된다.

급격한 사회구조적 변화 속에서 사람 중심의 지속가능한 미래를 유지하기 위해서는 기존의 인적 자본(human capital)에 더해 사회적 자본(social capital) 축적을 통한 창의융합형 인재를 육성할 필요가 있다. 이를 통해 미래 사회에 필요한 창조성과 혁신성을 배양하는 것은 물론, 기술 혁신에 따른 인간 소외, 소득 불평등 및 사회적 양극화 문제 등을 완화시키기 위해 노력해야 한다.

인적 자본과 사회적 자본의 개발은 기존 학력관과는 다른 미래 역량 교육을 통해서만 달성할 수 있다. 단순한 기술이나 지식 습득을 위한 교육이 아니라 공식적, 비공식적 학습 활동을 통해 새로운 환경 변화에 대한 적응 능력과 역량을 강화해야 하며, 그 과정에서 구성원 간의 신뢰와 협동에 근거한 상호관계를 형성하고 사회적인 성장을 유도하는 노력이 필요하기 때문이다. 이를 위해 전통적 학교 교육에서 벗어나 광범위한 학습기회를 제공함으로써 개인적 능력의 강화와 더불어 협업 능력과 소통 능력 등을 강화함으로써 관계 중심적인 교육에 이루어질 수 있도록 기존 시스템과 환경의 재구조화가 이루어져야 한다.

### Ⅲ. 사람중심 교육혁명의 방향 - 미래 한국교육의 패러다임 전환

4차 산업혁명 시대는 교육의 내용과 환경, 방법에 이르는 전 영역에 대한 재검토를 요구하고 있다. 4차 산업혁명 시대에 누구나 미래사회에 필요한 역량을 갖추 수 있도록 교육하는 것은 우리 사회의 지속가능한 발전을 위한 시대적 과제이다.

이러한 배경에서 창의융합 역량 교육의 필요성이 대두되었다. 창의융합 역량은 학교교육을 통해 길러지는 전통적인 교과 학업 성취뿐만 아니라 존엄한 인간으로 살아갈 수 있는 역량과 더 좋은 사회를 만들어 갈 수 있는 민주시민적인 힘을 뜻한다. 이러한 교육은 필연적으로 창의성과 융합, 학습의 과정을 뜻하는 수행이 강조된다.

창의융합 역량은 삶과 배움이 일치하는 교육으로 정의할 수 있다. 단순히 지식을 소유하는 상태가 아니라 당면한 과제의 수행을 위해 자신이 갖고 있는 지식이나

기술, 전략 등을 재조정하고 능동적으로 운용할 수 있는 능력이다. 지식으로서 아는 것에 머무르지 않고, 알고 있는 것을 적용하여 행동으로 드러내는 것이다.

역량은 각 나라나 주체마다 약간씩 다르게 분류되지만 인지적 자본을 바탕으로 한 인지 역량과 사회적 자본이 바탕인 비인지 역량으로 흔히 구분된다. 우리나라의 성인 역량을 살펴보면, OECD 국가에 비해 핵심역량 수준 등의 인적자원은 높은 반면 사회적 참여나 시민성 등 사회적 자본 수준은 낮은 것으로 나타나고 있다. 향후 정책의 방향은 인적자본의 육성뿐만 아니라 사회적 자본의 향상을 중심으로 이루어져야 하며, 보다 다양한 계층을 대상으로 사회적 자본을 확립할 수 있는 기회를 제공해야 할 필요가 있다.

본 연구에서 미래 창의융합 역량 교육의 방향은 맞춤 교육, 유연 교육, 평생 교육으로 설정하였다.

**맞춤 교육**은 학습자의 특성이나 학습 목적에 맞게 학습할 내용, 진도, 학습 방법 등을 학습자가 선택할 수 있는 제도적 기반이 마련되는 것으로 수준별 수업과는 차별화 된다. 모두에게 공정한 맞춤 교육을 보장하기 위해 학생 개인의 재능과 적성에 부합하는 다양한 교육과정을 제공하고, 기초학력 미달 학생에 대한 적극적 교육적 조치를 확대하며, 영재교육 및 특수교육의 기회도 수요에 맞게 제공한다. 생애 초기 교육 불평등을 줄이기 위한 돌봄교육(educare)을 제공하고 모든 교육활동에 있어 학생이 처한 경제적 여건으로 인해 소외되지 않도록 배려하는 정책을 펼친다.

**유연 교육**은 한국의 교육체제가 사회의 변화 속도에 대응하지 못한다는 문제의식에서 출발한 미래지향적 교육체제이다. 사회 변화에 대응하는 유연 교육의 방향으로 협력적 교육 거버넌스 구축, 탄력적인 학제 도입, 창의융합 역량 개발자로서의 교사 전문성 재정립, 핵심역량 중심의 교육과정 도입, 국가교육과정 제도의 개선을 제시하였다.

**평생 교육**은 4차 산업혁명 시대에 필요한 인간의 역량을 파악하고 이를 육성하기 위해 자유롭고 다양하며 개방적인 플랫폼으로서의 평생교육 체제를 의미한다. 이를 실현하기 위한 정책 방향으로 초개방형 평생학습정책 운영, 생애주기별 맞춤식 평생교육정책 도입, 미래 성장 동력 준비를 위한 평생교육·직업교육 통합, 평생교육을 위한 직업능력개발 플랫폼 구축이 제시되었다.

#### Ⅳ. 사람중심 교육혁명의 토대 - 더불어 함께 사는 세상을 위한 민주시민 교육

스스로 생각하는 힘을 가진 민주시민의 역량을 기르는 것은 예측 불가능한 미래 사회를 살아갈 미래 세대에게 필수적이다. 4차 산업혁명에 동반된 사회변동은 수많은 정치적 해결을 필요로 하는 과제가 있으며, 이에 수반되는 부작용을 해결하려면 민주주의적 합의에 따른 문제해결 능력이 절대적으로 필요하다. 따라서 창의적 민주시민의 육성은 4차 산업혁명의 미래 세대가 마주하게 될 수많은 문제의 본질을 파악하는 통찰력과 문제 극복을 위한 기획력, 공동체 속에서 함께 문제를 해결해가는 민주시민 자질을 갖추도록 하는 것이다.

현재까지 논의된 민주시민교육은 정형화된 틀도, 옳고 그른 것도 존재하지 않는다. 그러나 여러 학자들의 논의를 종합하여 민주시민교육에서 제시된 핵심 역량을 살펴보면, 앞 절에서 살펴본 창의융합 역량 교육에서 제시하고 있는 핵심역량과도 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

결국 사람중심의 4차 산업혁명을 위한 창의융합 교육의 본질적인 목적은 사람이 올바른 시민성을 갖도록 하고 다른 사람들과 관계를 잘 맺으면서 더불어 살아갈 수 있는 훌륭한 시민이 되도록 교육하는 것, 그것이 핵심이다.

민주주의의 발전이 곧 사람혁명의 결론이다.

# I. 사람중심 국정혁명

## - 사람중심으로의 패러다임 전환 -

### 1. 국정 철학의 새로운 전환

#### ■ 문재인 정부의 새로운 국정철학 - 사람이 먼저인 세상

##### ○ 문재인 대통령의 발언

- 문재인 대통령이 직접 ‘사람’에 대해 언급했던 일련의 발언들을 추적해보면 문제의식의 핵심을 집약할 수 있다. 그 핵심은 아래 두 가지임.
- 첫째, ‘**인간존엄**’이 실현되는 사회를 만들고자 하는 정치적 소명의식. 문재인 대통령은 ‘**사람이 먼저인 세상**’을 말하면서 ‘인간존엄’과 ‘복지국가’를 특히 강조함
- 둘째, 사회경제적 구조개혁의 방향으로 ‘**사람 먼저 투자**’를 중시하고 있음
- 인간존엄이 철학을 담고 있다면, 사람 먼저 투자는 정책적 지향을 담고 있음

#### 〈‘사람이 먼저인 세상’ - 문재인 대통령의 정치철학〉

##### ○ 문재인 대통령의 발언으로 보는 ‘사람이 먼저인 세상’

- “이념보다, 성공보다, 권력보다, 개발보다, 성장보다, 집안보다, 학력보다 ‘**사람이 먼저인 세상**’ 만들어보자는 거죠.”<sup>1)</sup>
- “**사람 사는 세상, 그 어떤 것보다 사람이 먼저인 나라, 사람이 중심이고 사람이 주인인 나라, 그가 꿈꾸던 나라를 만들겠습니다.**”<sup>2)</sup>
- “‘**사람 사는 세상**’은 요즘말로 하면 ‘**복지국가의 꿈**’이라고 할 수 있다. 물론 더 넓은 뜻이다. 경제적 복지를 넘어서서 빈부귀천 가리지 않고 누구나 똑같이 존엄한 세상을 뜻한다. 역시 그 토대는 복지국가라고 할 수 있다.”<sup>3)</sup>
- “**특별히 나는 ‘사람을 근본으로’**라는 이번 유엔총회의 주제가 대한민국 새 정부의 국정철

학과 일치한다는 점을 매우 뜻깊게 생각합니다. '사람이 먼저다'는 여러 해 동안 나의 정치철학을 표현하는 슬로건이었습니다. 새 정부 모든 정책의 중심에 '사람'이 있습니다.”<sup>4)</sup>

- “그러나 그(1997년 외환위기로 인한 구조조정) 후유증은 국민들의 삶을 바꾸어버렸습니다. 저성장과 실업이 구조화되었고, 중산층이라는 자부심은 사라졌습니다. 송두리째 흔들린 삶의 기반을 복구하는 것은 오로지 개인의 능력과 책임에 맡겨졌습니다. 작은 정부가 선(善)이라는 고정관념 속에서 국민 개개인은 자신과 가정을 지키기 위해 사력을 다해야 했습니다. (...) 국민은 누구나 자기 삶의 모든 영역에서 인간으로서의 존엄성을 존중받고 보호받아야 합니다. 성실하게 하루 8시간 일하면 먹고사는 걱정은 없도록 정책을 혁신해야 합니다. 아프면 돈 걱정 없이 치료받을 수 있도록 제도를 개선해야 합니다. 자신의 꿈과 재능을 펼칠 기회를 부당하게 빼앗기지 않도록 잘못된 관행을 청산해야 합니다.”<sup>5)</sup>

## 2. 사람먼저 국정철학에 기반한 새로운 국정기조

### - 교육·노동·문화·산업정책 분야

#### ■ 문재인 정부의 '사람 먼저' 국정기조 - 교육정책

- 사람먼저 국정기조는 교육정책에서도 적극 반영
- 사람먼저 국정기조의 교육정책 주요 내용은 ▲교육 공공성 강화 ▲보육·양육에 대한 사회적 책임 강화 ▲교실혁명을 위한 공교육 혁신 ▲아동·청소년 안전 및 건강한 성장지원 ▲미래교육 환경 조성 및 안전한 학교 구현 등의 내용을 담음

#### ■ 유아부터 대학까지 교육공공성 강화

- 유아교육 국가책임 확대, 온종일 돌봄체계 구축, 고교무상교육 실현, 대학등록금, 주거비 부담 경감

#### ■ 보육·양육에 대한 사회적 책임강화

- 5세 이하 아동수당 10만원 신설, 국공립 유치원·어린이집 이용률 40% 보장

1) 2012년 7월 15일, 당시 문재인 대선후보의 트위터

2) 문재인, 2012, 『사람이 먼저다』, 퍼플카운텐츠그룹, p.16, 여기서 '그'는 노무현 전(前) 대통령을 의미한다.

3) 문재인, 2011, 『운명』, 북팔, p.460

4) 문재인 대통령, 「제72차 유엔총회 기조연설」, 2017년 9월 21일.

5) 문재인 대통령, 「2018년 예산안 관련 국회 시정연설」, 2017년 11월 1일

#### ■ 교실혁명을 위한 공교육 혁신

- 학생중심의 교육과정 개편, 진로맞춤형 고교체계 전환, 고교학점제 방식으로 전환(17년 방안 발표, 18년~19년 시범운영), 혁신학교 및 자유학기제 확대, 학생부와 수능위주로 대 입전형 간소화 및 공공성 제고

#### ■ 아동·청소년 안전, 건강한 성장지원

- 학교 밖 청소년 지원 확대, 위기 청소년에 대한 사회안전망 강화

#### ■ 미래교육 환경 조성 및 안전한 학교 구현

- 지식정보 융합 교육 강화, 선진국 수준의 교육환경 조성

### ■ 문재인 정부의 ‘사람 먼저’ 국정기조 - 노동정책

- 사람먼저 국정기조는 노동정책에서도 적극 반영
- 사람먼저 국정기조의 노동정책 주요 내용은 ▲노동존중 사회 실현 ▲차별없는 좋은 일터 만들기 ▲휴식있는 삶을 위한 일·생활 균형 실현 등
- 문재인 정부는 역대 정부 중 최초로 ‘노동존중 사회’를 국정기조로 채택했고, 2018년 5월 1일 노동절 때 문재인 대통령은 「노동의 가치와 존엄은 바로 우리 자신의 가치와 존엄입니다.」라는 노동절 기념 메시지를 쓰기도 함. 이는 모두 ‘사람 먼저’ 국정철학이 반영된 것

#### ■ 노동존중 사회 실현

- ILO핵심협약 비준 추진, 노사정 사회적 대화를 통해 ‘노동존중 사회 기본 계획’ 수립, 노동기본권 신장 위한 노사관계 법·제도 개선, 체불임금·부당해고로부터 근로자 권익구제 강화, 노동인권교육 의무화 및 청년의 일자리 기본권 보장

#### ■ 차별 없는 좋은 일터 만들기

- 비정규직 감축을 위한 로드맵, 비정규직 차별없는 좋은 일자리 만들기, 외주 근로자에 대한 원청의 공동사용자 책임 강화, 최저임금 1만원 실현, 생활임금의 확산, 공정임금 구축 등 노동시장 내 임금격차 해소

#### ■ 휴식있는 삶을 위한 일·생활 균형실현

- 주52시간 및 2022년까지 연 1800시간대 근로시간 실현, 육아휴직급여 개편 및 강화



## ■ 문재인 정부의 '사람 먼저' 국정기조 - 문화정책

- 사람먼저 국정기조는 문화정책에서도 적극 반영
- 사람먼저 국정기조의 문화정책 주요 내용은 ▲자유와 창의를 넘치는 문화국가

### ■ 자유와 창의를 넘치는 문화국가

- 국민의 기초 문화생활 보장 및 문화예술 역량 강화, 지역간 문화균형발전 및 문화다양성 확보, 문화유산 보존·활용방안, 문화예술 분야 창작환경 개선, 사각지대에 있는 예술인의 복지 강화

## ■ 문재인 정부의 '사람 먼저' 국정기조 - 산업정책

- 사람먼저 국정기조는 산업정책에서도 적극 반영
- 사람먼저 국정기조의 산업정책 주요 내용은 ▲SW강국, ICT르네상스, 4차 산업혁명 선도기반 구축 ▲고부가가치 창출 미래형 신산업 발굴 육성 ▲혁신을 응원하는 창업국가 조성 등

### ■ SW강국, ICT르네상스, 4차 산업혁명 선도기반 구축

- 4차산업혁명위원회의 신설 및 기반조성, 4차산업혁명 기술·인재·산업 생태계 조성 및 혁신적 규제개선(액티브X, 공인인증제 폐지 등), 5G, IoT, 데이터 활용기법 등 4차산업혁명 인프라 구축, 스마트 시티 고도화를 위한 육성기반 조성, SW 콘텐츠 경쟁력 강화 및 창의융합 교육 확대, ICT 성장에 따른 이용자 보호대책 강화

### ■ 고부가가치 창출 미래형 신산업 발굴 육성

- 친환경 스마트카, 융복합 테스트 베드, 첨단기술 산업, 제약-바이오-의료기기 산업, 스마트 하이웨이 및 드론

### ■ 혁신을 응원하는 창업국가 조성

- 투자중심의 창업생태계 조성, 혁신창업 활성화, 창업기업 성장촉진

### 3. 국정 철학에 기반한 새로운 국정운영 원리

#### ■ ‘자본 먼저’투자에서, ‘사람 먼저’투자로의 전환

- 사람먼저 철학에 근거한 새로운 국정운영 원리의 핵심은 ‘사람중심 경제’
- 사람중심 경제는 ‘사람 먼저 투자’를 경제성장 전략의 핵심으로 채택

#### 〈문재인 대통령의 발언으로 보는 ‘사람중심 경제’〉

##### ○ 사람중심 경제의 주요 내용

- “국민들과 함께 ‘사람중심 경제’를 이뤄내면 우리 경제가 새롭게 도약하는 것은 물론, 세계경제에도 희망의 메시지를 던질 수 있다고 생각합니다. ‘사람중심 경제’는 경제성장의 과실이 모두에게 골고루 돌아가는 경제입니다. 일자리와 늘어난 가계소득이 내수를 이끌어 성장하는 경제입니다. 혁신창업과 새로운 산업의 기회를 가질 수 있는 경제입니다. 모든 사람, 모든 기업이 공정한 기회와 규칙 속에서 경쟁하는 경제입니다.”<sup>6)</sup>

##### ○ 사람중심 경제와 경제불평등

- “지금 우리 정부는 성장을 저해하고 사회통합을 해치는 경제불평등 문제에 정면으로 맞서기 위해 경제 패러다임을 과감하게 전환하고 있습니다. 경제정책의 중심을 국민과 가계의 소득증가에 맞추고, 일자리가 주도하는 성장, 모든 국민이 공정한 기회와 성장의 혜택을 누리는 경제를 추진하고 있습니다. 우리 정부는 이것을 ‘사람중심 경제’라고 부릅니다.”<sup>7)</sup>

#### ○ 왜 ‘사람먼저 투자’로 전환되어야 하는가?

- 그런데, 왜, ‘사람먼저 투자’로 전환되어야 하는가? 사람먼저 투자로 전환한다는 것은 무엇을 의미하는가? 그리고 사람먼저 투자로 전환하는 것은 ‘경제학적’으로 타당한 것인가?
- ‘사람 먼저 투자’ 경제성장 전략의 타당함은 경제발전 단계의 변화와 관련해서 파악할 필요가 있음.
- 과거 경제발전 단계에서는 왜 ‘사람먼저 투자’ 방식의 경제성장 전략을 취하기 어려웠던 것인지를 제대로 이해할 필요가 있음. 그래야만 경제발전 단계의 변화를 이해하고 사람중심 경제의 역사적 의의를 온전히 이해할 수 있음.

6) 문재인 대통령, 「2018년 예산안 관련 국회 시정연설」, 2017년 11월 1일

7) 문재인 대통령, 「제72차 유엔총회 기조연설」, 2017년 9월 21일.

- 초기 경제발전 단계 - 저개발 국가의 딜레마, 빈곤과 자본부족의 악순환
  - 경제발전 초기, 주요 산업은 농업이며 아직 산업화가 본 궤도에 오르지 못한 저개발 국가의 상태이기 때문에, ‘자본은 없고, 사람은 많은’ 경우가 일반적임.
  - 이 경우에는 ‘빈곤의 악순환’에 빠지게 됨. 한국의 1950년대~1960년대가 이러한 상황이었음.
- 라그나르 너시 - 저개발 국가가 ‘빈곤의 악순환’에서 탈출하는 방법
  - ‘빈곤의 악순환’이라는 개념은 경제학자 라그나르 너시(Ragnar Nurkse, 1907~1959)가 1953년의 저서 『저개발국 자본형성의 제 문제』에서 본격적으로 제기한 것임.
  - 라그나르 너시는 저개발 국가들이 왜 지속적인 경제발전 궤도에 오르지 못하는지를 분석했음. 너시에 따르면, 자본 부족 → 투자 부족 → 생산성 저하 → 실질소득 저하 → 저축 부족 → 자본 부족 → (다시) 투자부족의 ‘악순환’에 빠져있다고 지적.
  - 이와 같이 ‘빈곤의 악순환’에 빠져있는 경우, 너시는 저개발을 탈출하기 위해서는 <최초의 자본 형성>이 가장 중요하고, 그렇게 형성된 자본으로 산업에 대한 <전(全)방위적 자본투입>을 강조함.
  - 라그나르 너시는 ‘최초의 자본형성’을 위한 방법으로 ▲부유층의 사치성 수입품 구매 억제 ▲강제저축 ▲외자유치를 주장함.
- A.O. 허쉬만의 불균형 성장 이론 - 저개발 탈출을 위한 선택과 집중
  - 라그나라 너시가 전(全)방위적 자본투입을 강조한 것과 달리, 시장집중도를 보여주는 허핀달-허쉬만 지수로 유명한 A.O.허쉬만(A.O.Hirschman)은 ‘선택과 집중’을 강조하는 <불균형 성장이론>을 주장함.
  - 한 산업의 성장은 다른 산업의 성장과 밀접한 연관성이 있기에, 한정된 자원을 감안할 때 전후방 연관효과가 큰 산업에 우선적으로(=불균등하게) 투자해야 한다고 주장함
  - 허쉬만은 ‘불균형 경제성장’ 전략을 취하고, 이에 필요한 ‘최초의 자본형성’에 집중해야 한다고 강조

- 〈최초의 자본형성〉을 위해 필요한 정책수단들은 ▲부유층의 수입성 사치재 소비 억제 ▲강제저축 ▲외자도입 ▲전후방 연관효과가 큰 수출중심+중화학공업 중심+대기업중심의 불균등 발전전략 ▲수출극대화를 위한 저임금 노동정책 등
- 그런데, 허쉬만의 전후방 연관효과를 활용한 ‘불균형 성장정책’을 가장 모범적으로, 가장 효과적으로 실천했던 사례가 바로 대한민국의 박정희식 발전국가임

## ■ 박정희식 발전국가와 불균형 성장 모델에 대한 문재인 대통령의 평가

- 박정희 대통령이 주도했던 〈재벌대기업 중심 경제성장 전략〉은 경제이론사의 관점에서 볼 때, 넉시와 허쉬만의 ‘빈곤 탈출을 위한 + 불균형 성장 + 최초의 자본 형성’ 전략을 가장 충실하게 이행한, 가장 성공적인 사례로 볼 수 있음.
- 박정희 정부 때 추진했던 ▲부유층의 사치성 수입품 구매 억제 ▲강제저축 ▲외자유치 ▲전후방 연관효과가 큰 수출중심+중화학공업 중심+대기업중심의 불균등 발전전략 ▲수출극대화를 위한 저임금 노동정책 등은 모두 라그나르 넉시와 A.O.허쉬만이 추천했던 정책수단들임
- 문재인 대통령 자신이 박정희 대통령이 주도했던 불균형 성장과 재벌대기업 중심 경제의 성장전략을 긍정적으로 평가하고 있음. 당시 한국경제의 ‘역사적 조건’ 및 ‘경제발전 단계’를 고려할 때 불가피성을 부분적으로 인정

### 〈문재인 대통령의 발언으로 보는 ‘사람중심 경제’〉

#### ○ 사람중심 경제와 불균형 성장전략에 대한 부분적 긍정성

- “‘사람중심 경제’는 우리 경제의 패러다임을 바꾸겠다는 것입니다. **재벌대기업 중심 경제는 빠르게 우리를 빈곤으로부터 일으켜 세웠습니다. 2차 세계대전 이후 세계 어느 나라도 이루지 못한 놀라운 경제발전을 가능하게 했습니다.** 그러나 정제된 성장과 고단한 국민의 삶이 증명하듯이 더 이상 우리의 미래를 보장하지 못합니다. ‘사람중심 경제’는 우리 자신과 우리 후대들을 위한 담대한 변화입니다.”<sup>8)</sup>

8) 문재인 대통령, 「2018년 예산안 관련 국회 시정연설」, 2017년 11월 1일

### ○ 박정희 모델의 근본 한계 - ‘자본이 사람보다 대접받던’ 시대의 산물

- 그러나, 박정희식 발전국가 모델은 역설적으로 산업화에 어느 정도 성공하게 되면 오히려 부작용을 드러내게 됨. 박정희식 발전국가 모델은 ‘사람은 많고, 자본이 적은’ 시대적 한계 속에서 이를 돌파하기 위해 마련된 모델이기 때문
- 그래서, 박정희식 발전국가 모델에 깔려있는 사고방식의 근간은 ‘자본이 사람보다 대접받는’ 것임. 그도 그럴 것이 ‘사람은 많고, 자본은 적던’ 시대에 발생한 모델이기 때문임.
- ‘자본이 사람보다 대접받는’ 박정희식 발전국가 모델은 필연적으로 ‘노동억압적’ 경제성장 전략이었기 때문에, 노동기본권-인권-사람을 존중하는 민주주의의 시대적 요청과 양립하기 어려움.
- 요컨대, ‘자본이 사람보다 대접받는’ 자본 중시 경제발전 전략은 민주주의의 철학적 원리와 근본적으로 충돌하게 됨

#### 〈문재인 대통령의 발언으로 보는 ‘사람중심 경제’〉

##### ○ 사람중심 경제와 경제발전 단계의 변화

- “‘사람중심 경제’는 우리 경제의 패러다임을 바꾸겠다는 것입니다. 재벌대기업 중심 경제는 빠르게 우리를 빈곤으로부터 일으켜 세웠습니다. 2차 세계대전 이후 세계 어느 나라도 이루지 못한 놀라운 경제발전을 가능하게 했습니다. **그러나 정체된 성장과 고단한 국민의 삶이 증명하듯이 더 이상 우리의 미래를 보장하지 못합니다. ‘사람중심 경제’는 우리 자신과 우리 후대들을 위한 담대한 변화입니다.**”<sup>9)</sup>

## 4. 사람중심 국정운영의 주요 내용

### ■ ‘자본중심 경제’에서 ‘사람중심 경제’로의 전환

#### ○ 문재인 대통령이 직접 밝힌, 사람중심 경제로의 전환이 갖는 의미

- ‘기업 투자’에서 ‘사람 투자’로 전환하여 사람중심 성장구조로 바꿈
- 사람에 대한 투자는 비용이 아니라 혁신과 공정경제의 기본 인프라

9) 문재인 대통령, 「2018년 예산안 관련 국회 시정연설」, 2017년 11월 1일

### 〈문재인 대통령의 발언으로 보는 ‘사람중심 경제’〉

“산업화 시대의 경제관행을 제4차 산업혁명 시대에 맞게 바꾸겠습니다. 그간의 경제정책은 기업에 사회적 자원을 몰아주는 것이 시작이었습니다. 기업에 투자하면 국민에게 혜택이 전달되는 낙수효과를 기대하고 추구한 것입니다. 그러나 (..) **사람에게 투자해 기업과 국가의 경쟁력을 살리는 사람중심 경제성장 구조로** 바꾸겠습니다. (..) **사람에 대한 투자는 비용이 아니라 혁신과 공정경제의 기본 인프라**입니다.”<sup>10)</sup>

#### ○ ‘사람에 먼저’ 투자하기 - 인적투자, 교육투자, 사회자본 투자

- 사람에 먼저 투자하면서도 경제성장을 이루기 위해 인적 자본 투자, 교육 투자, 사회적 자본 투자가 중요
- (인적 자본 투자) 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 다양하고 예측하기 어려운 산업구조 변화에 대응하여 ‘고용안전망’을 포괄
- (교육 투자) 보육, 교육, 직업재훈련, 사내교육, 평생교육을 포괄
- (사회적 자본 투자) 사회안전망에 대한 투자. 사회적 변화가 급격할수록 사람은 불안한 상황에 놓이게 됨. 사회적 불안, 경제적 불안은 그 자체로 인적 자본을 마모시킬 뿐만 아니라 사회적 비용 및 사회적 비효율을 확대시키는 부작용을 초래하게 됨. 인간의 경제활동은 사회적 신뢰를 전제로 하기 때문에 사회적 자본은 경제활동의 핵심 인프라 역할

#### ■ 사람중심 경제는 ‘골고루 경제’를 지향

##### ○ 문재인 대통령이 직접 밝힌, ‘골고루 경제’의 의미

- 경제성장의 과실이 골고루 돌아가는 경제를 지향
- 최소한의 인간 존엄이 보장되는 경제를 지향

10) 문재인 대통령 후보, 「사람중심 경제로 국민성장 이룩하겠습니다」, 2017년 4월 12일

### 〈문재인 대통령의 발언으로 보는 ‘사람중심 경제’〉

“사람중심 경제는 경제성장의 과실이 모두에게 골고루 돌아가는 경제입니다. 일자리와 늘어난 가계 소득이 내수를 이끌어 성장하는 경제입니다. 혁신창업과 새로운 산업의 기회를 가질 수 있는 경제입니다. 모든 사람, 모든 기업이 공정한 기회와 규칙 속에서 경쟁하는 경제입니다.”<sup>11)</sup>

“국민은 누구나 자기 삶의 모든 영역에서 인간으로서의 존엄성을 존중받고 보호받아야 합니다. 성실하게 하루 8시간 일하면 먹고사는 걱정은 없도록 정책을 혁신해야 합니다. 아프면 돈 걱정 없이 치료받을 수 있도록 제도를 개선해야 합니다. 자신의 꿈과 재능을 펼칠 기회를 부당하게 빼앗기지 않도록 잘못된 관행을 청산해야 합니다.”<sup>12)</sup>

## ■ 사람중심 경제의 3대 축 - 공정경제, 혁신성장, 소득주도 성장

- 사람중심 경제는 공정경제, 혁신성장, 소득주도 성장의 3대 정책방향을 지향
  - 3가지는 모두 긴밀하게 연결되어 있음. 공정경제의 실현 없이 혁신성장은 불가능하고, 공정경제와 혁신성장이 충족될 때, 소득주도 성장이 실현될 수 있음.
- 혁신성장과 공정경제 - 혁신, 위험, 불확실성, 이윤의 상호관계
  - ‘혁신성장’의 다른 표현은 ‘위험경제’임. 왜냐하면, 수익과 위험의 관계는 본질적으로 고수익-고위험(High Return, High Risk)이기 때문임.
  - 기업가가 위험-불확실성<sup>13)</sup>을 감수하는 궁극적인 이유는 초과이윤을 획득할 수 있기 때문임. 즉, 고수익과 고위험은 한 쌍임
  - 즉, 고수익(High Return)은 고위험(High Risk)이며, 저수익(Low Return)은 저위험(Low Risk)임.

11) 문재인 대통령, 「2018년 예산안 관련 국회 시정연설」, 2017년 11월 1일

12) 문재인 대통령, 「2018년 예산안 관련 국회 시정연설」, 2017년 11월 1일

13) 경제학적으로 ‘위험’(Risk)은 계산되는 위험이며, ‘불확실성’(Uncertainty)은 계산되지 않는 위험이라는 점에서 양자는 다른 개념이다. 혁신 및 초과이윤과 관련되어 기업가가 직면하는 것은 위험(Risk)이 아니라 불확실성(Uncertainty)이다. 다만, ‘High Return High Risk’가 대중적으로 많이 알려진 표현이기에 위험과 불확실성을 유사한 맥락으로 혼용해서 사용한다.

## ■ 약탈의 경제학, 공정경제, 혁신성장

### ○ 약탈의 경제학 - 고수익인데, 저위험이 존재하는 경우

- 그런데, 실제 현실에서는 고수익(High Return)인데 저위험(Low Risk)인 경우가 빈번하게 존재함. 고수익-저위험은 도대체 어떤 경우에 존재하는가?
- 대표적인 경우가 ‘약탈’임. 약탈하는 사람 입장에서는 고수익-저위험이고, 약탈당하는 사람 입장에서는 저수익-고위험임. 약탈이 용이한 사회에서는 약탈이 가장 ‘합리적인’ 경제행위임. 이러한 약탈은 ‘혁신’을 몰아내는 역할을 하게 됨.
- 근대 시장경제가 발달하기 위한 전제조건으로 <재산권 보호>를 비롯한 <법치의 확립>이 중요한 이유 역시도 그 본질은 ‘약탈’을 때려잡는 것임. 즉, ‘강자의 횡포로부터’ 혁신의 동기유발과 재산을 보호하는 것임.

### ○ 약탈의 응징 없이 혁신성장 없고, 공정경제 없이 혁신성장 없어.

- 혁신성장=위험(불확실성)감수=공정경제=약탈규제가 상호 불가분의 관계이기 때문에, 약탈을 응징하는 법-제도적 인프라가 강력하게 뿌리내리지 못하면, 그 사회에서 ‘기업가 정신’은 꽃을 피울 수 없음.
- 그런 사회에서는 약탈의 기대편익(企待便益, Expected Benefit)이 약탈의 기대비용(企待費用, Expected Cost)보다 크도록 설계되어 있기 때문에 약탈=불공정=불법 행위가 ‘합리적’ 선택이 됨.
- 즉, 약탈의 응징 없이 공정경제는 실현될 수 없으며, 공정경제의 실현 없이 혁신성장은 불가능함. 공정경제와 혁신성장이 충족될 때, 소득주도 성장이 제대로 실현될 수 있음.

## ■ 자본중심 경제에서 사람중심 경제로 - 전환을 위한 정책 과제

### ○ 패러다임 전환을 위한 정책적 인프라의 뒷받침 필요성

- 사람중심 경제에서 사람중심 경제로 거대한 패러다임 전환을 이루기 위해서는  
①인적자본 투자 ②교육투자 ③사회안전망을 포괄하는 사회자본 투자가 이뤄져야 함.



## II. 사람중심 경제혁명

### - 4차 산업혁명 시대의 경제 패러다임 전환 -

#### 1. 4차 산업혁명에 따른 사회구조적 변화

##### ■ 최근 ‘4차 산업혁명’에 대한 사회적 관심과 논의가 확대

- 4차 산업혁명<sup>14)</sup>이란 지능화된 기계에 바탕한 극도의 자동화와 연결성(extreme automation & connectivity)으로 인해 사회 전반에 혁신적인 변화가 나타나는 현상을 의미

- 4차 산업혁명이라는 단어를 처음 사용한 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)은 물리적 세계(physical sphere), 디지털 세계(digital sphere), 생물학적 세계(biological sphere)의 경계가 사라지는 기술적 융합으로 정의<sup>15)</sup>
- 최근에는 모바일에 기반한 인터넷 확산과 네트워크 가치의 기하급수적인 증가에 더해, 디지털화에 따른 정보처리 기술 향상\* 등으로 물리적인 영역의 경계가 없어지고 연결성이 극대화되는 현상을 총칭

\* 4차 산업혁명의 핵심 기술 동인에 대해서는 다양한 의견이 있지만, 공통적으로 인공지능(AI), 빅데이터(big data), 사물인터넷(IoT), 로봇(advanced robotics), 3D 프린팅(3D printing)의 5가지 기술이 제시되고 있음

14) 4차 산업혁명이라는 단어는 2016년 세계경제포럼(WEF)에서 처음 사용되었으나, 이전부터 차세대 생산성 혁명(OECD), 디지털 전환, 제2의 기계시대(Brynjolfsson et al.) 등의 유사한 개념이 다양한 기관이나 전문가에 의해서 제시되어 왔음.

15) Klaus Schwab, "The Fourth Industrial Revolution: What it means, how to respond," World Economic Forum, 14 Jan 2016.

## ■ 4차 산업혁명은 새로운 시장질서와 생산-소비 패러다임을 야기할 것으로 전망

### ○ 고도의 자동화 및 연결성 확대로 인해 기존의 시장질서 구분이나 경계가 와해되고 개별 영역 간의 융합이 가속화

- 1차, 2차 산업혁명은 각각 증기기관과 전기를 기반으로 인간의 물리적 노동을 대체하고 본격적인 대량 생산을 가능하게 함으로써 시장경제의 효율성과 생산성을 확대
- 3차 산업혁명은 컴퓨터와 월드와이드웹(world wide web)으로 대변되는 디지털 통신 기술 등을 통해 정보의 생산과 처리에 있어 획기적인 발전을 달성
- 4차 산업혁명은 정보의 단순한 생산뿐만 아니라, 물리적·시간적 제약을 뛰어넘은 완전한 연결성을 통해 대량정보의 산출과 융합, 그리고 이를 기반으로 한 고도의 지능화를 가능하게 함

### ○ 이러한 변화로 인해 기존과는 완전히 다른 체계의 시장질서와 생산-소비 패러다임이 등장할 것으로 예상

- (생산) 제품 및 서비스 생산의 자동화로 인해 다품종 대량맞춤생산(mass customization)이 가능해지고, 킬러 플랫폼(killer platform)을 통한 네트워크 경제로 수확체증의 효과 발생 가능
- (소비) 원하는 시점에 원하는 장소에서 맞춤형된 서비스를 제공받는 소비자 중심(on-demand)의 소비패턴이 확산되며, 단순 필요(needs)에 의해서가 아닌 자기실현, 자기만족 극대화를 위한 가치소비가 부각
- (신산업 등장) 기존 산업의 경계 와해, 생산과 소비의 결합 등이 지속됨에 따라 O2O(online to offline) 비즈니스 모델 등과 같이 기존에 존재하지 않았던 새로운 사업 기회와 시장 수요 발생

## ■ 생산-소비 패러다임 전환은 사회 전반에 걸쳐 다양한 구조적 변화를 동반할 것으로 전망

- (기술·산업구조 측면) 기업 경쟁원천의 변화, 플랫폼 경제의 중요성 확대
  - 산업 간 연계가 수직적 분업관계에서 수평적 협업관계로 전환되고, 가치사슬 상의 융복합이 가속화됨에 따라 개방형 생태계 구축을 통한 외부 역량 활용 및 분산형 혁신 능력이 기업의 경쟁원천으로 작용
  - 초연결·초지능 환경에서 네트워크 가치가 기하급수적으로 증가하고 플랫폼 간의 경쟁이 전산업적으로 확산되면서 플랫폼 경제의 중요성 확대
- (고용구조·인적자원 측면) 고용형태 변화 등에 따른 창의 융합형 인재의 중요성 부각
  - 기술 혁신으로 기업의 전통적인 가치사슬이 해체되고 노동에 대한 거래비용이 감소하면서 비전통적인 고용계약 형태가 확대
  - 단순 직무, 정형화된 직업을 중심으로 기계의 인간 노동력 대체가 나타남에 따라 네트워크 환경에서 지속적으로 고부가가치를 창출할 수 있는 창의 융합형 역량을 가진 인적자원의 중요성이 부각
- (사회적 측면) 사회적 가치(social value)\*의 중요성 확대
  - \* 공동체에 의해 부여되고 공유되는 가치를 의미하며, 사회구조에 의해 직접적으로 다뤄지는 권리와 자유, 권한과 기회, 그리고 소득과 재산 등을 포함<sup>16)</sup>
  - 생산성의 비약적인 향상으로 인해 개인의 의식주 욕구가 충족됨에 따라 경제적 가치 극대화 이상의 공익과 공동체에 대한 관심이 확대
  - 특정 사회의 특수한 사회문화적 배경에 바탕하여 형성되는 공통의 가치에 의미를 부여하고, 그러한 가치들 간의 충돌이 발생할 경우 이를 조정하는 과정이 보다 중요해짐

16) Walzer(1983), Spheres of justice: A defence of pluralism and equity, New York: Basic Books.

〈표 2-1〉 산업혁명의 단계별 변화

	1차 산업혁명	2차 산업혁명	3차 산업혁명	4차 산업혁명
시기	18세기 후반	19~20세기 초	20세기 후반	2000년대 이후
연결성	분업화		연결성 강화	융합화
혁신 동인	증기기관 (steam power)	전기에너지 (electric power)	컴퓨터, 인터넷	IoT, 빅데이터, AI 기반 초연결
	동력원의 변화		정보처리 방식의 변화	
특징	탈숙련화		재숙련화	초연결, 초지능화 (hyper connection)
노동수요	비숙련 노동력		숙련 노동력	창의 융합형 인재
가치의 원천	물적 자본		인적 자본	사회적 자본
핵심 산업	중화학공업		IT산업	플랫폼 경제
생산	노동집약적		지식·기술집약적	협력적 참여

\* 출처 : Luthans et al.(2004), 노준석(2009), 김상훈 외(2017), 서중해(2017) 재구성

## 2. 4차 산업혁명으로 인한 노동시장 변화

### ■ AI와 로봇의 등장, 초연결에 바탕한 자동화·지능화 등에 따른 노동시장 변화에 대한 우려가 제기

- 기술 혁신으로 기계가 인간의 노동력을 대체할 경우 일자리 수가 급격하게 줄어들 수 있다는 우려가 확산
  - IBM의 ‘닥터 왓슨’ 사례와 같이 인공지능과 로봇의 등장은 과거와는 비교할 수 없는 노동시장의 변화를 불러일으킬 것이라는 전망이 확대
- 기술 혁신으로 제품 및 서비스 생산의 전통적인 가치사슬이 해체되고 노동의 거래비용이 감소함에 따라 근로형태나 고용형태 변화가 동반될 가능성
- ICT 발전이 지속되면서 고숙련노동에 대한 수요는 더욱 확대되는 반면, 저숙련노동은 기계에 의해 빠르게 대체될 경우 일자리 양극화와 그에 따른 소득분배 문제가 부각될 가능성

## ■ (일자리 수) 자동화 등에 따른 기계의 인간 노동력 대체로 정형화된(routinized) 직무를 중심으로 일자리 수가 감소할 수 있음

- 기술 혁신과 일자리 창출 간의 관계는 산업혁명 이후\* 지속적인 논의가 이루어져왔으며, 큰 틀에서 상반되는 두 가지 관점이 존재

\* 산업혁명 이후 19세기 초 영국에서는 새로운 방적기의 보급으로 인해 수공업에 종사하던 노동자들이 일자리를 잃게 됨에 따라 기계를 파괴하려는 러다이트(Luddite) 운동이 발생한 사례가 존재

- 대체효과(displacement effect) 관점: 마르크스의 기술적 실업이론 등과 같이 기업은 혁신을 통해 다양한 생산요소의 투입을 줄일 수 있게 되며, 이로 인해 노동투입 역시 감소하게 된다는 관점
- 보상효과(compensation effect) 관점: 혁신에 따른 비용 절감과 가격 하락으로 특정 제품이나 서비스에 대한 수요가 증가함에 따라 다시 고용이 확대된다는 주류 고전경제학자의 관점
- 그 외 기존 노동수요의 감소에도 불구하고, 새로운 부문의 노동수요가 증가하면서 전체 일자리는 증가한다는 슈페테리안(Shumpeterian) 관점
- 장기적으로 기술 혁신에 따른 전체 일자리 수의 감소는 지나치게 우려할 만큼 크지는 않을 것으로 예상
  - 기술 혁신으로 인해 특정 산업이나 직무의 일자리가 감소하더라도 장기적으로는 시장수요 증가와 사업기회 창출 등으로 창의성 및 인지능력에 기반한 비정형화된 노동의 수요가 확대될 전망
  - 또한 한 사람의 일자리는 여러 가지 직무로 복합적으로 이루어져 있는 만큼 자동화에 따른 특정 직무의 대량 소멸이 반드시 전반적 규모의 고용 파괴를 의미하지는 않음
  - 실제 OECD는 직업(job)이 아닌 직무(task)를 기준으로 자동화에 따른 영향을 분석한 결과 자동화로 인해 대체될 확률이 70%를 넘는 직업은 9%에 불과하다는 결과<sup>17)</sup>를 제시한 바 있으며,

17) OECD, Automation and independent work in a digital economy, 2016.5.

- 그 외 Katz & Margo(2013)<sup>18)</sup>, Autor(2014)<sup>19)</sup> 등도 기술 혁신은 새로운 노동수요를 확대시켜 전체적인 일자리 수를 증가시킨다는 실증결과를 보고
- 다만 단순 직무, 정형화된 직업을 중심으로 기계의 인간 노동력 대체가 빠르게 나타날 가능성
  - 용접, 식품 가공 등과 같이 비슷한 작업환경에서 동일한 동작을 반복하는 정형화된 직업은 상대적으로 코드화·자동화가 수월하기 때문에 기계의 인간노동 대체가 더욱 빠르게 나타날 수 있음
  - 제조·물류 분야에서 3D 프린팅 등의 신기술이 상용화될 경우 저임금·저숙련 노동력에 대한 수요가 감소할 가능성
  - 세계경제포럼의 '2016년 일자리의 미래' 보고서는 2020년까지 사무·행정직(476만개), 제조·생산직(161만개), 건설·채굴직(50만개) 등을 중심으로 710만여개의 기존 일자리가 감소할 것이라는 결과를 제시
  - 이와 유사하게 국내에서도 판매종사자, 장치기계 조작 및 조립 종사자 등의 정형화된 직업을 중심으로 기존 일자리가 컴퓨터로 대체될 수 있다는 전망이 보고<sup>20)</sup>
- (계층구조) 경쟁력 창출의 원천이 창의성·전문성으로 전환됨에 따라 창조계급(creative class)의 중요성이 부각
  - 경쟁력 우위 확보의 결정적인 요인으로 창의성이 부각
    - 시장 경쟁력 확보의 근원적 요인이 토지, 자본 등과 같은 고전적 경제요소에서 혁신의 창출과 확산으로 전환
    - 이 과정에서 기존의 물질적 자원 투입이나 물리적 인프라 구축보다 정보, 지식 활용 능력 등의 비물질적 자원이 보다 중요해 짐

18) Katz & Margo(2013)는 지난 수세기 동안 미국에서 기술 발전이 일자리에 미친 영향을 연구한 결과에 바탕하여 혁신이 일자리를 빼앗는 것이 아니라 시간적 격차를 두고 새로운 산업이나 직업으로 일자리를 이동시키는 것이라는 결론을 제시.

19) Autor(2014)는 1900년대에 미국 내 전체 일자리의 41%를 차지하던 농업 분야 일자리가 2000년에 2%로 감소하였으나, 더 많은 일자리가 금융, IT, 엔터테인먼트, 헬스케어 등에서 창출되었다는 연구결과를 보고.

20) 한국직업능력개발원, 제4차 산업혁명에 따른 취약계층 및 전공별 영향, 2017.

- 또한 고용 시장 내에서도 혁신을 창출하는 과정의 매개물로 작용할 수 있는 창의성\*의 중요성이 확대
  - \* 창의성은 개인의 역량이나 성취는 물론, 성향이나 태도의 측면에서도 정의될 수 있으며, 이에 대해 랜드리(Landry)는 ‘비일상적인 문제나 상황을 해결하기 위한 방법을 평가하고 발견하는 능력’으로 정의<sup>21)</sup>
- 이러한 환경의 변화로 인해 혁신을 창출할 수 있는 창의성과 전문성을 갖춘 창조계급이 부각
  - 창조계급\*이란 유의한 새로운 형태를 창출하는 기능을 가진 일에 종사하는 사람으로 정의<sup>22)</sup>
    - \* 플로리다(Florida)는 창조계급을 핵심 창조계급(super creative class)과 창조적 전문가(creative professional)를 포함하는 집단으로 구분
  - 이들은 사회적으로 혁신 창출을 위한 창의성을 공급하는 역할을 담당하게 되며, 이를 통해 시장 내에서 자신들의 정체성을 확보하고 독보적인 지위를 구축
- 다만 창조계급의 중요성이 높아짐에 따라 그러한 능력을 가지지 못한 비창조계급과의 계층 구분이 발생할 가능성
  - 창조계급에 대한 노동수요가 지속적으로 확대될 경우 비창조계급과의 직업 내 기회와 임금, 보상 격차가 확대될 가능성이 높음
  - 특히 비창조계급에 대한 충분한 교육, 훈련 기회가 제공되지 못 한다면 이러한 관계가 고착화되어 창조계급이 새로운 구조 내에서의 지배계층으로 부각할 수 있음
- (고용형태) 전통적인 가치사슬 해체 및 노동에 대한 거래비용 감소 등으로 다양한 형태의 고용계약이 확대될 가능성
- 기술 혁신은 생산방식을 변화시키고 노동에 대한 거래비용을 감소시킴으로써 직무 수행방식과 고용형태에 직접적인 영향을 미침

21) Landry(2005), The creative city: A toolkit for urban innovation, London: Comedia..

22) Florida(2002), The rise of the creative class, New York: Basic Books.

- (생산방식 변화) 기술 혁신에 따른 자동화는 기업의 생산방식과 생산조직을 변화시키고, 그로 인해 기존의 가치사슬이 재구성됨에 따라 직무 수행방식이 변화\*
- \* 1, 2차 산업혁명은 생산의 기계화와 대량생산 등으로 단순반복 노동을 확산시켰으며, 3차 산업혁명은 컴퓨터와 인터넷을 통해 유연화된 생산조직 구조를 정착시킴
- (거래비용 감소) 시장(market)에서 재화나 서비스를 구입하기 위해서는 거래비용이 발생하는데<sup>23)</sup>, 기술 혁신은 자산 특수성(asset specificity), 환경적 복잡성(environmental complexity) 등을 감소시킴으로써 노동에 대한 거래비용을 감소시키고 고용계약 형태에 직접적인 영향을 미침
- 4차 산업혁명에 따른 노동시장의 구조 변화로 인해 취업형태가 보다 다양화되고, 비전통적인 고용계약 형태가 확대될 것으로 전망
  - 생산 공정 자동화로 기존 직무의 재설계 및 재분화(re-fragmentation)가 이루어지고 거래비용이 감소함에 따라 외주, 파견, 재택근무 등 다양한 형태의 고용계약이 확대될 것으로 예상
  - 온라인 근로, 재택근로, 원격근로 등이 확산되면서 근로공간과 비근로공간, 근로시간과 여가시간 간의 구분이 모호해질 전망
  - 산업화 과정에서 확립된 노동규범의 변화도 불가피할 것으로 판단되며, 특히 O2O 비즈니스 모델을 통한 공유경제의 확산으로 기존의 전통적 공급자에 대한 정의가 더욱 모호해질 가능성\*
  - \* 지난 2015년 캘리포니아 노동위원회(labor commission)는 Uber의 개별 운전자를 독립계약자가 아닌 피고용인으로 판결한 바 있으며<sup>24)</sup>, 이에 대해 Uber가 대법원에 항소한 사례가 존재

23) Williamson(1973), Markets and hierarchies: Some elementary considerations, American Economic Review, American Economic Association.

24) Uber Technologies, INC., A Delaware Corporation vs. Barbara Berwick, Case Number CGC-15-546378, Superior Court of California County of San Francisco Labor Commission Appeal, 2015.6.16.



### 3. 창의융합 역량 교육의 필요성

- 새로운 변화 속에서 인간 중심의 지속가능한 미래를 위해서는 창의 융합형 인재의 육성이 필요하며, 기존의 인적 자본(human capital)에 더해 사회적 자본(social capital)\*의 중요성이 확대

\* 사회적 자본이란 ‘두 가지 이상의 복합체로 한 개인에게는 없지만 그 개인이 참여하고 있는 사회적 관계를 통해 다른 사람들이 가지고 있는 자원을 동원할 수 있는 능력’을 의미<sup>25)</sup>

- **(인적 자본)** 환경 변화에 대한 적응력을 확보하고, 미래 사회에 필요한 역량을 갖추기 위해서는 기본적으로 인적 자본의 개발이 필요
  - 인적 자본이란 개인의 축적된 지식, 태도, 훈련 기술 등을 모두 아우르는 개념을 의미
  - 인적 자본은 환경 변화에 대한 개인의 적응력을 향상시키고, 창조성과 혁신성 강화 등을 통해 지속적인 성장을 달성할 수 있는 원천이 됨
  - 또한 인적 자본은 개인의 성장뿐만 아니라 경제적, 사회적 성장으로 연결될 수 있음
- **(사회적 자본의 경제적 측면)** 지속가능한 경쟁력 확보와 인간 중심의 성장을 위해 구성원 간의 사회적 자본 구축이 필수적
  - Schumpeter(1942)의 창조적 파괴(creative destruction)의 등장 이후 기술 발전이 경제성장을 촉진시키는 중요한 내생적 요인으로 작용한다는 인식이 확산되면서 지식(knowledge)의 중요성 확대<sup>26)</sup>
  - 그러나 4차 산업혁명 시대에는 사회적 자본 구축을 통한 리스크의 분산, 개인이나 조직에 체화된 암묵지(tacit knowledge)의 활용 및 경쟁우위 확보 등이 필수적<sup>27)</sup>

25) Woolcock and Narayan(2000), Social Capital: Implications for development theory, Research and Policy, World Bank Research Observer, 15: 1-49.

26) Romer(1986)는 지식을 생산요소로 인식하여 새로운 성장 가능성을 제시하였으며, 지식의 축적을 위해 연구개발, 인적자원, 학습능력의 중요성을 강조.

27) 다양한 실증적 선행연구들에 따르면 사회적 자본을 통한 네트워크 형성은 조직 간 정보 획득의 중요한 원천이 되고, 암묵지 공유를 통해 조직의 역량을 개발할 수 있으며, 시장구조가 불충분할 시 관계의 신뢰성을 높여 거래비용을 낮춰줄 수 있는 것으로 보고되고 있음(Powell 1990; Shan, Walker, and Kogut 1994; Podolny and Page 1998; N. Lin 2001; Baum and Rowley 2002)

- 이를 통해 궁극적으로 지속가능한 인간 중심의 성장을 달성할 수 있음
- **(사회적 자본의 구조적 측면)** 급격한 환경의 변화 속에서 구성원 간의 사회적 신뢰와 협력체계를 구축하기 위해 사회적 자본의 중요성이 확대
  - 기술 혁신에 따른 인간 소외, 소득 불평등 및 사회적 양극화 문제 등을 완화시킬 수 있는 핵심적 방안 중 하나로 사회적 자본 구축을 통한 갈등 해소가 필수적
  - 다양한 사회적 가치들 간에 충돌이 발생할 경우 이를 효율적으로 조절하기 위한 방안 중 하나로서 사회적 자본과 신뢰 형성을 통한 문제해결 노력이 필요
- **인적 자본의 개발과 사회적 자본의 축적을 위해서는 기존 학력관의 획기적인 전환에 바탕한 미래 역량 교육이 필수적**
  - 미래 사회 변화에 대한 전략적 대응 방안으로서 기존 학력관의 획기적인 전환이 필요
    - 단순한 기술이나 지식 습득을 위한 교육이 아니라 공식적·비공식적 학습 활동을 통해 새로운 환경 변화에 대한 적응 능력과 역량을 강화해야 하며,
    - 그 과정에서 구성원 간의 신뢰와 협동에 근거한 상호관계를 형성하고 사회적인 성장을 유도하는 교육적 노력이 필요
  - 이를 위해 미래 역량 교육이 필수적
    - 역량기반교육(Competence-based Education)을 통해 지식이나 기술의 응용적 재결합과 문제 해결 능력을 강화하는 방향으로 교육이 이루어지는 것이 바람직
    - 개인적 능력의 강화에 더해 협업 능력과 소통 능력 강화 등을 강조함으로써 관계 중심적 교육에 이루어질 수 있도록 기존 시스템과 환경의 재구조화가 동반될 필요
    - 또한 전통적 학교 교육에서 벗어나 광범위한 학습기회 제공이나 타인과의 교류 등의 새로운 학습 방법을 통해 사회적 자본을 축적할 수 있는 방안을 마련할 필요<sup>28)</sup>

28) 보다 구체적인 내용은 홍경란 외(2008), 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안, 한국보건사회연구원 내용을 참조.

## Ⅲ. 사람중심 교육혁명의 방향

### - 미래 한국교육의 패러다임 전환 -

#### 1. 창의융합 역량 교육

##### 1) 역량 교육의 배경

##### ■ 새로운 학력관의 필요성

- 전통적인 교육은 지식 그 자체의 논리성과 합리성을 추구하는 데 주된 목적이 있었으며 그 형태는 학교 교육에서 '교과'로 조직됨
  - 교육은 학생들에게 가치 있고 의미 있는 것을 학습시키는 과정임. 이 때 학습해야 할 가치 있고 의미 있는 것이 무엇인가는 그동안 꾸준히 논의의 대상이 되어 왔으나, 대체로 교육이 가지는 사회적 기능에 부합하였음
  - 근대 교육은 사회적 선발 장치로 기능함. 이 과정에서 중요하게 취급된 것은 시험이라는 절차이며, 선발을 정당화하기 위해 시험은 보다 객관적이며 공정성을 담보할 것이 요청됨
  - 결과적으로 학교교육은 시험에서 우수한 성적을 얻기 위한 공부가 만연하게 됨
- 4차 산업혁명 시대로의 변화는 교육의 내용과 환경, 교육의 방법에 이르는 전반적인 영역들에 대한 재검토를 요구하고 있음
  - 급변하는 미래 사회에서 방대한 지식을 체계적으로 교과에 담아 전수하는 것은 더 이상 유효하지 않음
  - 미래사회에서 지식은 목적이 아닌 문제해결의 수단이며, 지식의 습득 및 축적과 더불어 지식의 종합능력, 활용능력, 지식을 기반으로 한 창의성이 중요함

- 4차 산업혁명 시대에 누구나 미래사회에 필요한 역량을 갖추 수 있도록 교육하는 것은 국가와 사회의 지속가능한 발전을 위해서 요구되는 시대적 과제임

## ■ 전통적인 학력관과 새로운 학력관의 비교

### 〈새로운 학력관의 정의〉

학교교육을 통해 길러진 교과 학업성취는 물론 존엄한 인간으로 살아갈 수 있는 역량과 더 좋은 사회를 만들어 갈 수 있는 민주시민적인 힘

- 새로운 학력관은 학력을 지성, 감성, 시민성이 전면적으로 발달된 결과로서 인생을 풍요롭게 영위하고 인간의 존엄한 권리를 지키며, 사회를 민주적으로 발전시킬 수 있는 토대가 됨
  - 전통적인 학력관과 새로운 학력관을 비교해보면, 여러 가지 상이한 측면들을 보임. 새로운 학력관에 담겨있는 지식의 속성에 대한 논의는 ‘역량’의 근거를 이끌어내기 위한 단초임
- 새로운 학력관은 지식 전달식 교육에서 벗어나 학생들에게 삶을 살아나갈 핵심역량을 길러주어야 한다는 것임
  - 기본적으로 전인교육은 학교교육이 추구하는 바이며, 전인교육을 효과적으로 달성하기 위한 수단으로 최근 역량교육이 강조되고 있음

〈표 3-1〉 전통적인 학력관과 새로운 학력관의 비교

구분	전통적인 학력관	새로운 학력관
학력의 성격	학문수행의 잠재력 계통적인 지식과 기능(유일성)	전인적으로 발달한 결과 목적적인 지식과 기능(다양성)
학력 습득 (교육목표 도달)에 대한 기본 가정	일부의 학습자만 교육목표 도달	누구나 학습목표에 도달할 수 있음
교육의 기능	선발기능 (선발시험을 통과하기 위한 교육 지향)	인간의 성장과 발달 (전인적 발달을 위한 학생이 참여하는 교육 지향)
교육과정	교과기반 교육과정	역량기반 교육과정
교사의 역할	교육의 주도자	학습의 지원자

구분	전통적인 학력관	새로운 학력관
수업방법	강의식 일제 수업	개별화 수업
학력의 확인	지필시험(점수)	다면평가(수행과정 및 결과)
관련된 검사관	측정관(evaluation) 계획적인 주입과 습득(성과비교)	평가관(assessment) 각 주체가 획득하고 구조화함 (성과비교 불가)
연관된 평가유형	규준지향평가(상대평가), 신뢰도가 중시되는 정상분포	목표지향평가(절대평가), 타당도가 중시되는 부적분포
중시되는 마음의 습관	경쟁, 생존, 차별적 보상	복지, 인간의 존엄, 다양성
사회와의 연관성	산업사회, 추격사회, 양극화	정보사회, 위험사회, 복지사회

\* 출처 : 서울시교육연구원(2015). 서울형 혁신학교 성과평가 연구, 전북교육청(2017). 2017 참학력 포럼 재구성.

## ■ 창의융합 역량 교육의 특성

### ○ 창의성의 강조

- 미래 인재를 이야기할 때 가장 먼저 논의되는 것은 창의력 또는 창의적 사고에 대한 역량
- 창의성은 타고난 능력이 아니라, 유연한 사고를 바탕으로 한 사고방식<sup>29)</sup>이므로 스스로 문제를 발견하고 해결하는 과정에서 창의적 역량이 개발됨

### ○ 융합의 강조

- 역량기반 교육과정에서는 학생들에게 개인 혹은 사회가 직면한 과제를 해결할 수 있는 창의적 능력을 길러주기 위해 핵심 개념을 중심으로 교과 내, 교과 간, 교과와 일상생활 간의 융합을 강조
- 학생이 단편적으로 지식을 학습하기보다 개념과 개념 간의 관련성을 이해하고 융합된 방식으로 여러 교과에 걸쳐 사고하고, 학습한 것이 학생의 삶에 전이가 되도록 하므로 보다 의미 있는 학습 가능

### ○ 수행의 강조

- 역량교육은 단순 지식보다는 수행, 학습의 과정보다는 결과, 아는 것보다는 아는 것으로 할 수 있는 것을 강조

29) Slepian & Ambady(2012). Fluid movement and creativity. Journal of Experimental Psychology: General, Vol 141(4), 625-629.

- 교수학습방법 측면에서 학생들이 자신의 지식·기능·가치 및 태도를 조절하여 운용하는 능력(역량)을 키울 수 있도록 학생이 중심이 되는 수업방법 강조
- 단순 지필 평가보다 과정 평가 또는 수행 평가가 이루어짐. 평가 자체가 학습이 되는 평가 강조
- 교사는 역량을 키울 수 있는 학습 환경을 조성하고, 역량을 키울 수 있는 경험을 제공하는 사람으로 역할 변화
- 모든 학생이 미래 역량을 기르도록 돕는 것을 강조하기 때문에 교육의 형평성을 높이기 위한 방법으로 논의됨(Ro & Simpson, 2016)<sup>30)</sup>

#### 〈수행을 중시하는 역량중심 교육의 한계점〉

- 지식을 평가하는 것에 비해 역량을 평가하는 것은 어렵고, 합의된 평가 방법을 개발하는 것은 더욱 어려움
- 역량 평가의 어려움으로 인해 비교적 평가가 쉬운 부분이 부각되고, 평가가 어려운 부분(눈에 보이지 않고 평가가 어렵기 때문)은 중요성이 간과될 가능성 또한 존재
- 지식에 비해 기능이나 태도가 가정을 포함한 학생들의 일상생활에서 습득되는 경향이 강하다는 점을 고려할 때, 역량에 대한 강조가 사회적 불평등을 심화시킬 수도 있음에 유의할 필요

## 2) 창의융합 역량의 개념

### ■ 역량의 의미

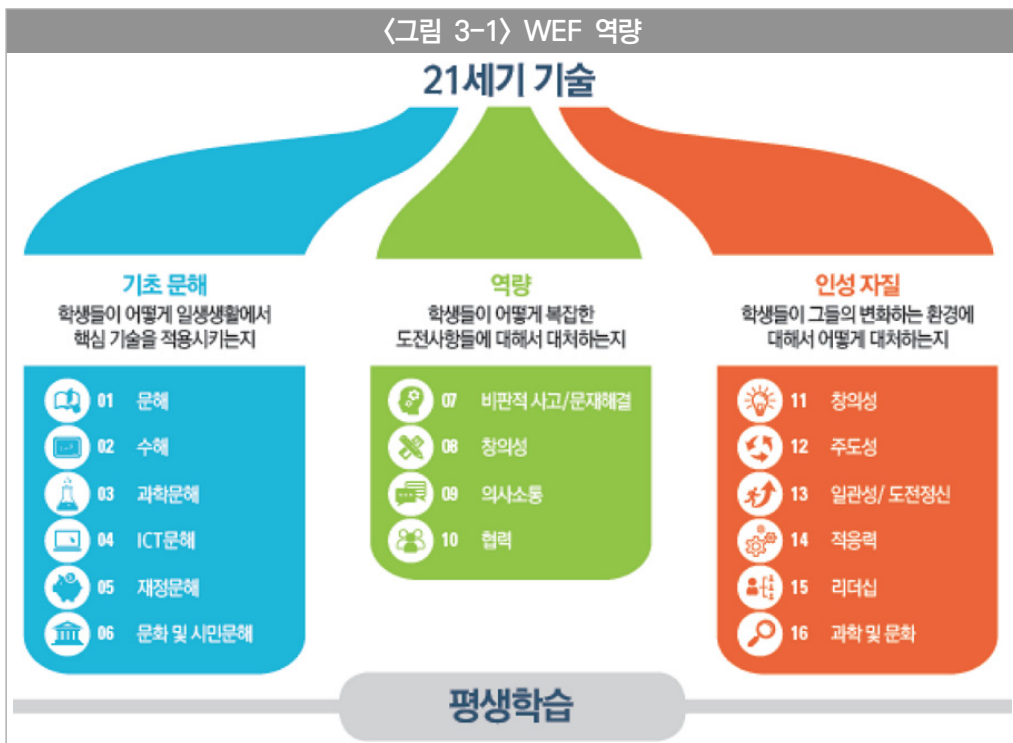
#### 〈창의융합 역량 : 삶과 배움이 일치하는 교육〉

단순히 지식을 소유하고 있는 상태가 아니라 과제 수행을 위해 **자신이 갖고 있는 지식이나 기술, 전략 등을 재조정하고 능동적으로 운용할 수 있는 능력** → 아는 것에 머무르는 것이 아니라 아는 것을 적용하여 행동으로 드러나는 것

30) Ro, Y. & Simpson, J.T. (2016) Lessons learned from early childhood education: Navigating ways to eliminate disparity of educational inequality. 2016 서울 국제교육포럼자료집, 508-515, 서울시교육연구정보원.

○ **역량(competence)**은 주로 특정한 상황이나 맥락에서 업무를 성공적으로 수행할 수 있는 지식, 기능, 태도의 총체로 정의

- OECD(2005)에서는 역량을 특정 맥락에서 심리사회적 자원을 활용함으로써 복잡한 요구를 충족시키는 능력이라 정의함
- 역량은 원래 직무를 성공적으로 수행하는데 필요한 능력이라는 의미로 직업 분야에서 주로 사용되던 용어였음. 주어진 과업을 수행하는데 필요한 지식·기능·가치·태도의 복합적인 조합 또는 주어진 직무를 성공적으로 수행하기 위해 지식·기능·행동·개인적 특성을 적용하고 사용하는 능력으로 이해됨
- 최근 역량의 개념은 일반적인 삶의 상황과 관련된 능력이라는 의미로 확장되어 학교 교육 분야에서도 널리 사용됨



\* 출처 : New Vision for education: Unlocking the potential of technology, World Economic Forum

## ■ 역량의 구분

### ○ 인지 역량과 비인지 역량이라는 구분이 흔히 사용

- 미래사회에서는 학교에서 전통적으로 강조되어 온 지적인 영역에 대한 능력만으로는 부족하다는 인식과 함께 의사 소통력, 협동력, 창의성, 도덕성, 동기 등과 같은 비인지 역량에 대한 관심이 높아지고 있음
- OECD의 ESP(Education and Social Progress) 사업에서는 개인 행복과 사회 진보에 영향을 미치는 요인 중 학습 환경과 개인의 사회정서역량(비인지 역량) 및 인지역량에 대한 탐색을 하고 있음
- 우리나라에서도 창의인성교육에 대한 강조와 함께 비인지 역량 개발에 대한 연구가 진행된 바 있음. 인지역량과 비인지 역량은 서로 상호 보완적인 관계를 가짐

## ■ 역량기반교육의 중요성

### ○ 역량기반교육(Competence-based Education)의 도입 배경

- 전문적이고 생산성 높은 인력을 양성하여 사회의 성장 잠재력을 높이고 경제발전을 이룰 수 있는 토대를 제공해야 한다는 신자유주의 사상의 대두
- 사회적 결속과 시민성 증진을 위한 교육체제 마련을 원하는 사회통합의 요구
- 지식의 생성, 저장, 활용, 공유, 가공에 필요한 기본적인 능력뿐만 아니라 지식의 고도화 과정에 필요한 마인드, 습관 및 지식을 활용한 실천적 능력에 대한 필요성이 증가하는 지식기반사회 도래

### ○ 사람의 역량과 삶의 질을 끌어올리는 것이 정부와 공공정책의 시급한 과제임<sup>31)</sup>

- 바람직한 역량은 사회의 필요에 따라 개인이 갖추어야 할 능력을 열거하는 것을 넘어 개인 간에 발생하는 불평등과 격차를 해소하기 위해 국가가 적극적으로 역할을 해야 한다는 개념까지도 포함
- 뿌리 깊은 사회적 부정의와 불평등을 인정하고 차별이나 소외의 결과인 역량 실패에도 관심을 기울이게 되면 국가가 ‘정의로운 차등’을 위해 노력해야 할 충분한 근거가 됨

31) 누스바움(2015)



### 3) 국내외 역량 고찰

#### ■ OECD가 제시한 핵심역량

- OECD DeSeCo(Defining and Selecting Competencies) 프로젝트에서는 현대사회의 복잡한 문제들에 대처할 수 있는 무한한 종류의 능력 리스트 중에서 중요한 역량을 선정하여 핵심역량(key competency)으로 정의함
  - OECD DeSeCo 프로젝트에서 역량은 지식과 스킬의 범위를 넘어서는 것으로, ‘인간의 심리사회적인 특성(스킬과 태도 포함)을 활용하여 복잡한 사회적 요구들에 적절하게 대처해 나가는 능력’으로 정의함
  - 핵심역량은 (1) 개인의 삶과 사회에 공헌할 수 있어야 하며, (2) 삶의 다양한 상황에서 개인의 중요한 요구를 충족시킬 수 있어야 하고, (3) (전문가에게만이 아니라) 모든 개인에게 필요한 것이어야 한다고 봄

#### 〈OECD DeSeCo 프로젝트란?〉

- OECD(1997~2003)가 ‘성공적인 삶과 제대로 작동하는 사회를 위해 필요한 미래핵심 역량은 무엇인가?’라는 질문을 가지고 미래핵심 역량을 규명하기 위해 진행한 연구
- DeSeCo 프로젝트의 미래 핵심역량(key competency)은 크게 3가지로 구성

#### 범주 1 : 도구를 상호작용적으로 사용하는(Use tools interactively) 역량

- 언어나 상징, 텍스트를 상호작용적으로 사용할 수 있는 능력
- 지식과 정보를 상호작용적으로 사용할 수 있는 능력
- 기술을 상호작용적으로 이용할 수 있는 능력
  - ⇒ 개인이 속한 환경 내에서 효과적으로 상호작용하기 위해서 언어, 상징, 문자, 지식, 정보, 테크놀로지와 같은 광범위한 도구를 사용할 수 있는 능력

#### 범주 2 : 이질적인 집단과 상호작용하는(Interact in heterogeneous groups) 역량

- 다른 사람들과 좋은 관계를 맺는 능력
- 협동할 수 있는 능력
- 갈등을 관리하고 해결하는 능력

⇒ 다원화 사회에서 다양성을 다룰 줄 알아야 하며 공감과 사회적 자본의 중요성을 고려할 수 있어야 함

### 범주 3 : 자율적으로 행동하는(Acting Autonomously) 역량

- 큰 그림 안에서 행동할 수 있는 능력
- 생애 계획과 개인적 프로젝트를 만들고 수행할 수 있는 능력
- 권리와 흥미, 한계와 필요를 주장할 수 있는 능력

⇒ 주도적으로 자신의 생애를 계획하고 관리하며 책임이나 권익에 대해 인식함으로써 사회 속에서 자율적으로 행동할 수 있는 능력

## ■ 우리나라의 핵심역량

### ○ 우리나라는 2015 개정 교육과정에서 핵심역량을 처음 도입함

- 2015 개정 교육과정에서는 핵심역량을 교과와 창의적 체험활동을 통해 학생이 드러내야 할 능력, 학교 학습을 통해서 기르고자 하는 미래사회에 요구되는 능력으로 봄
- 정보기술이 빠른 속도로 발전하고 사회가 점차 복잡해지고 다원화되는 상황에서 학생들이 지식을 소유하는 것에서 벗어나 지식을 활용하고 문제 해결에 적용하는 능력을 길러주고자 하는 것을 기본방향으로 제시

### ○ 2015 개정 교육과정에서는 역량을 일반역량과 교과역량의 차원으로 나눔

- 일반역량에 해당하는 핵심역량은 교과역량을 아우르며 조절하는 총체적인 역할, 일반역량은 교과역량이 제대로 계발되어야 발달될 수 있으므로 일반역량과 교과역량은 상호보완적인 관계
- 핵심역량(6가지) : 자기관리 역량, 지식정보처리 역량, 창의적 사고 역량, 심미적 감성 역량, 의사소통 역량, 공동체 역량으로 제시

〈표 3-2〉 2015 개정 교육과정의 핵심역량별 하위 요소

핵심역량	내용	하위 요소
자기관리 역량	자아정체성과 자신감을 가지고 자신의 삶과 진로에 필요한 기초 능력과 자질을 갖추	자아정체성 확립, 자신감 획득, 자기 통제 및 절제, 기본 생활 습관 형성, 자신의 감정

핵심역량	내용	하위 요소
	어 자기 주도적으로 살아갈 수 있는 능력	조절, 건강 관리, 기초학습능력 및 자기주도학습능력, 진로개발 능력, 합리적 경제 생활, 여가 선용
지식정보처리 역량	문제를 합리적으로 해결하기 위하여 다양한 영역의 지식과 정보를 처리하고 활용할 수 있는 능력	논리적, 비판적 사고를 통한 문제 인식, 지식정보의 수집·분석·활용 등을 통한 문제 해결 방안의 탐색, 해결방안의 실행 및 평가, 매체활용 능력
창의적 사고 역량	폭 넓은 기초 지식을 바탕으로 다양한 전문 분야의 지식, 기술, 경험을 융합적으로 활용하여 새로운 것을 창출하는 능력	<b>인지적 측면:</b> 유창성, 융통성, 독창성, 정교성, 유추성 <b>정의적 측면:</b> 민감성, 개방성, 독립성, 과제집착력, 자발성(서로 다른 분야의 지식과 기술을 융합하여 의미 있고 새로운 것을 산출하는 사고 능력으로서의) 융합적 사고
심미적 감성 역량	인간에 대한 공감적 이해와 문화적 감수성을 바탕으로 삶의 의미와 가치를 발견하고 향유하는 능력	문화적 소양과 감수성, 문화적 상상력, 타인의 경험 및 인간에 대한 공감 능력, 다양한 가치에 대한 존중, 정서적 안정감, 의미 있고 행복한 삶의 추구하고 향유
의사소통 역량	다양한 상황에서 자신의 생각과 감정을 효과적으로 표현하고 다른 사람의 의견을 경청하며 존중하는 능력	언어 및 비언어적 표현 능력(말하기, 듣기/경청, 쓰기, 읽기, 텍스트이해 등), 타인 이해 및 존중 능력, 갈등 조정 능력
공동체 역량	지역·국가·세계 공동체의 구성원에게 요구되는 가치와 태도를 가지고 공동체 발전에 적극적으로 참여하는 능력	시민의식, 준법정신, 질서의식, 공정성과 정의감, 참여와 책임의식, 협동과 협업 능력, 나눔과 배려

## 〈참고〉 각국의 핵심역량

- 역량의 분류체계와 접근법은 국가, 조직, 개인 등 역량을 정의하는 주체에 따라 다름
  - 양질의 교육 시스템은 학습자가 지속적으로 자신의 역량을 조정하는 동시에, 계속해서 새로운 역량을 습득하고 개발하게 해야 함
  - 역량은 핵심 스킬, 내용지식, 인지기능, 소프트 스킬에서부터 직무스킬에 이르기 까지 그 범위가 다양함
- 학생들에게 필요한 역량들에 대해서는 점차 합의가 이루어졌으나 핵심역량들은 나라마다 광범위하고 다양하게 유형화, 도식화되고 있음

〈표 3-3〉 각국의 핵심역량

미국	노르웨이	UK아일랜드
<b>세 가지 역량</b> - 학습과 혁신 스킬 - 정보, 미디어, 기술 스킬- 삶과 직업기술 스킬	<b>다섯 가지 기초 스킬</b> - 자신을 표현하는 능력 - 자신을 글로 표현하는 능력 - 디지털 도구 사용 능력 - 독해 능력 - 산술 능력	<b>스킬</b> - 의사소통 스킬 - 개인 및 대인 관계 스킬- 정보 관리 스킬
호주	뉴질랜드	인도네시아
<b>10가지 사고력</b> - 문해력 - 사고스킬 - 창의력 - 자기관리 - 팀워크 - 이중문화 이해 - 윤리적 행동 및 사회적 역량 - 산술 능력 - 정보통신 능력	<b>다섯 가지 핵심 역량</b> - 언어·상징·글 사용 역량 - 자기 관리 역량 - 타인 공감 역량 - 참여 및 기여 역량 - 사고 역량	<b>국가시험 평가 항목</b> - 지성 - 지식 - 성품 - 고결한 인성 - 독립적 생활 스킬 - 지속학습 스킬
싱가포르	스코틀랜드	캐나다 앨버타주
<b>핵심스킬 및 가치</b> - 의사소통 스킬 - 인성개발 - 자기관리 스킬 - 사회적 및 협력적 스킬 - 사고 스킬 및 창의력 - 문해력 및 산술 능력 - 정보 스킬 - 지식 응용 스킬	<b>네 가지 목표와 스킬 추구</b> - 성공적인 학습자 - 자신감 있는 개인 - 책임 있는 시민 - 효과적인 기여자 - 문해력 - 건강과 행복 - 학습·삶·일 관련 스킬 - 산술 능력	- 학습하는 방법을 아는 능력 - 비판적으로 사고하는 능력 - 복잡한 문제를 규명하고 해결하는 능력 - 정보 관리 능력 - 혁신 능력 - 기회를 창출하는 능력 - 다양한 리더러시를 적용하는 능력 - 타인과 의사소통을 원활하게 하고 협력하는 능력 - 글로벌적 문화적인 이해 능력 - 직업 및 생애 능력을 규명하고 적용하는 능력

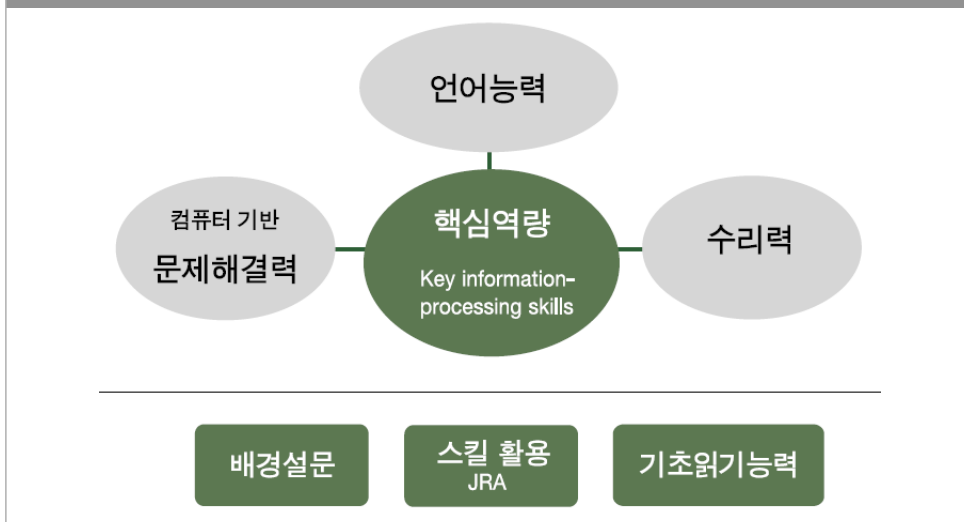
\* 출처 : Bernie Trilling, Charles Fadel, Maya Bialik(2015). Four-Dimensional Education: The Competencies Learners Need to Succeed. 재구성

## 2. OECD 국제성인역량조사(PIAAC)로 살펴본 한국 역량 교육의 상황

### 〈OECD 국제성인역량조사(PIAAC) 개요〉

- OECD Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)에서 개발한 자료를 바탕으로 성인들의 언어능력, 수리력 및 컴퓨터 기반 문제해결력을 측정하여 국제 비교
- 성인들이 역량을 어떻게 향상시키고 활용하는지에 초점. 가정·직장·사회에서 역량이 어떻게 사용되는지, 역량이 어떻게 습득·유지되고 나이가 들면서 어떠한 과정을 거쳐 감소하는지, 역량이 노동 시장에서의 참여·소득·건강 및 사회·정치적 참여와 어떠한 관련성이 있는지에 대한 정보를 수집
- 만 15세 청소년의 지식 및 역량(skill)을 측정한 PISA(Programme for International Student Assessment) test와 유사하지만, 15세 이상의 성인들의 생활 패턴과 사고의 차이를 반영하고 있다는 점에서 의미가 있음

〈그림 3-2〉 국제 성인역량 조사(PIAAC)의 조사 내용



### 〈우리나라 성인의 역량 수준은 OECD 회원국의 평균 이하〉

- 세계 최고의 학업성취도를 자랑하는 우리나라 초·중·고 학생과 비교할 때 상대적으로 뒤쳐진 상황
- OECD 회원국 15세 인구의 학업성취도(언어, 수학, 과학)를 평가하는 국제학업성취도조사(PISA)에서 우리나라 학생들이 세계 최상위권의 성적을 기록한다는 사실과 대조

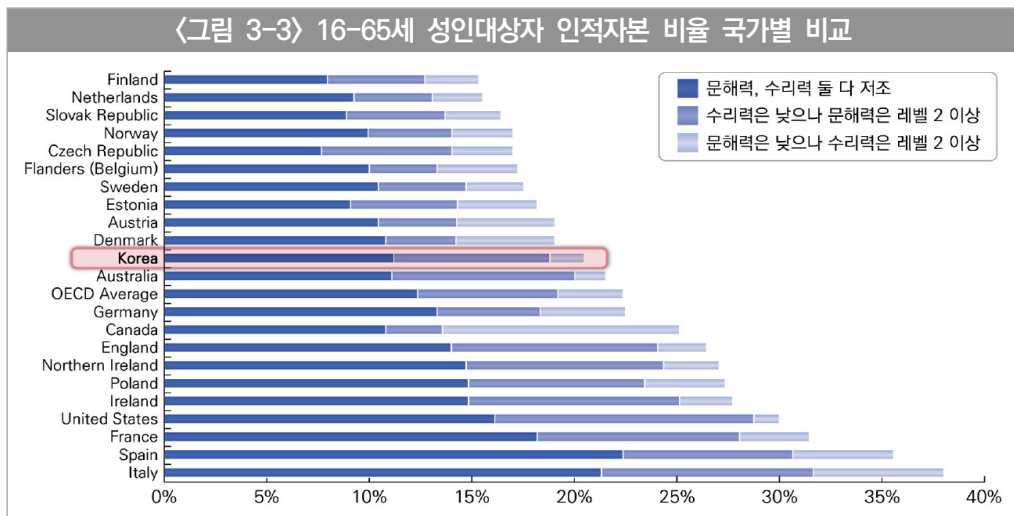
## 1) 인적 자본(Human capital) 측면

### 〈인적 자본이란?〉

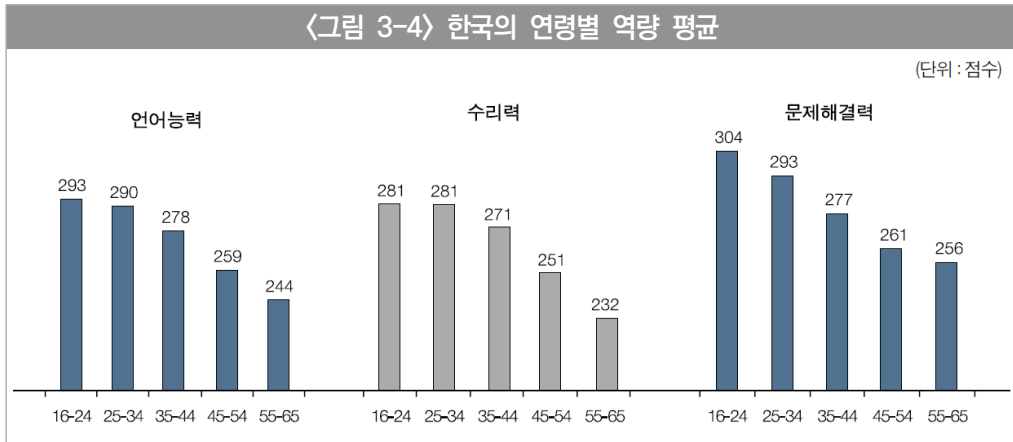
- 개인의 축적된 지식과 태도, 훈련 기술을 모두 아우르는 개념
- 인적자본은 개인의 성장뿐만 아니라 경제적, 사회적 성장으로 직결됨

### ○ 국가별 인적 자본 수준

- 국가별 연령에 따라 인적자본 수준 분포도의 차이가 있음. 일반적으로 역량은 연령이 증가함에 따라 낮아짐
- 한국의 경우 연령이 증가할수록 핵심역량 수준이 급격히 감소. 연령대별 역량 차이가 가장 큰 국가임
- 16-24세 한국인은 언어능력, 수리력, 문제해결력에서 모두 상위권이며, 성인 전체를 포함했을 때는 중간 정도, 56-65세만 보면 하위권



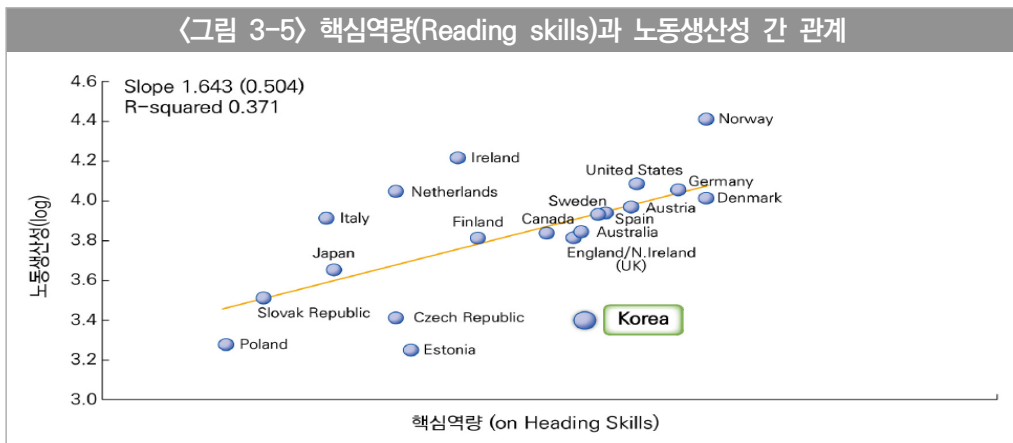
출처 : Musset, P(2015). Building Skills for All: A review of Finland. Policy insights on Literacy, Numeracy and Digital Skills From the Survey of Adult Skills, pp.12, 재구성.



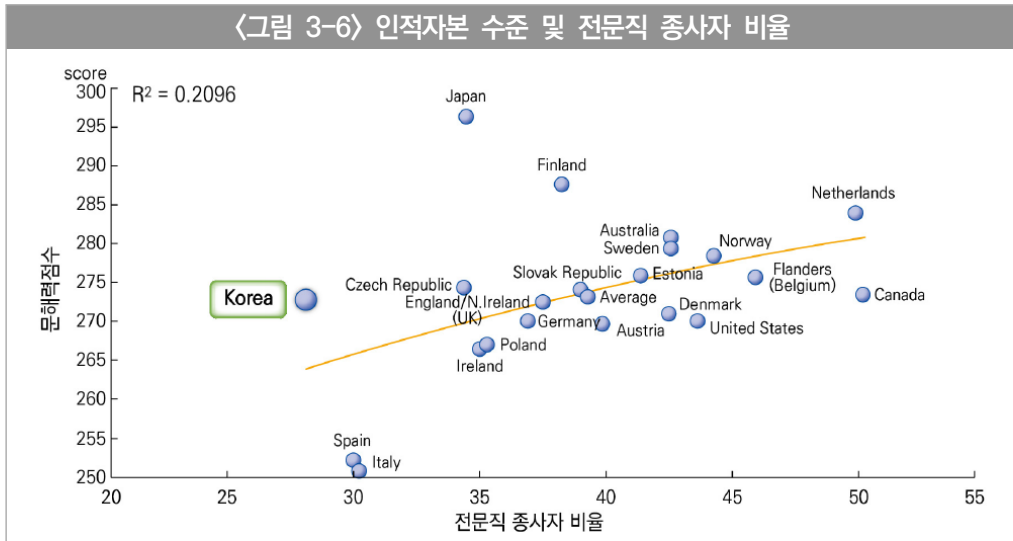
출처 : 직업능력개발원(2013). 국제성인역량조사(PIAAC) 보고서.

### ○ 역량과 노동생산성과의 관계

- 대부분의 국가에서는 핵심 역량과 노동생산력이 정적 관계에 있으나, 한국은 정적 관계를 보이지 않음
- 한국은 문해력, 독해력 등을 포함한 핵심역량의 수준이 높더라도 핵심역량을 발휘할 수 있는 근무 상황이 갖추어져 있지 않다는 의미
- 한국에서 임금 수준에 가장 영향을 미치는 요인은 핵심역량 수준이 아닌 학력으로 나타남

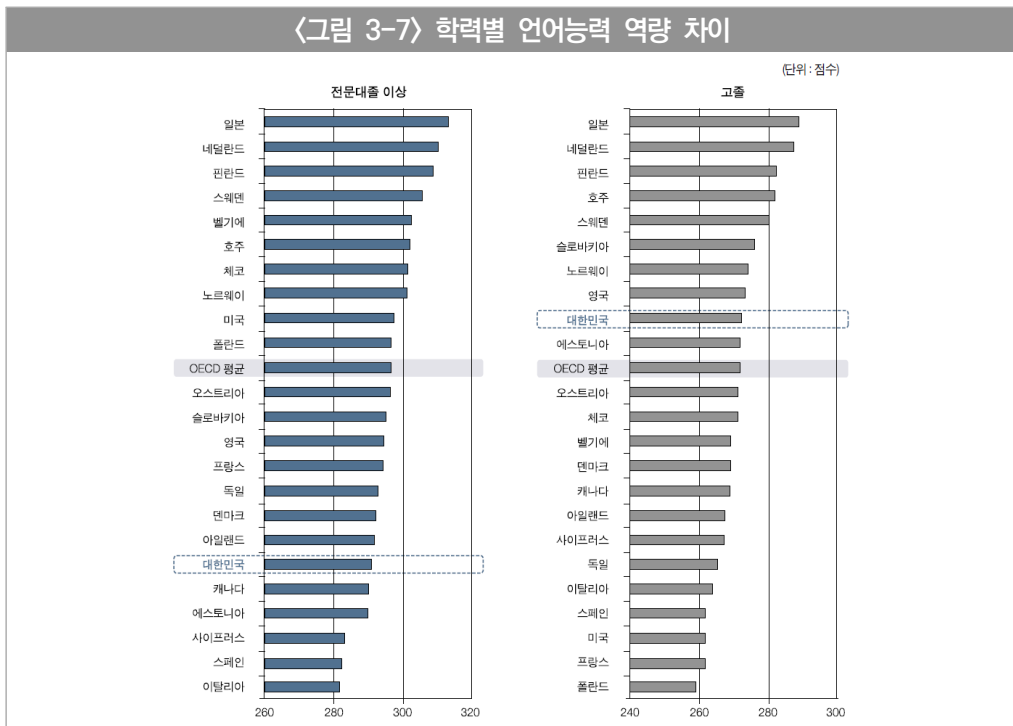


출처 : OECD(2015b). OECD Skills Strategy Diagnostic Report Korea, pp.30, 재인용



출처 : OECD(2015b). OECD Skills Strategy Diagnostic Report Korea, pp.146, 재구성

### ○ 학력에 따른 인적자본 수준



출처 : 직업능력개발원(2013). 국제성인역량조사(PIAAC) 보고서.



- 동일 학력을 기준으로 OECD 평균과 차이를 비교
- 전문대졸 이상 집단(고학력자)은 낮은 순위를 보이며, 고졸은 OECD 평균 수준
- 우리나라 고학력자들이 다른 나라 고학력자들에 비하여 역량 수준 낮은 것으로 나타남

## 2) 사회적 자본(Social capital) 측면

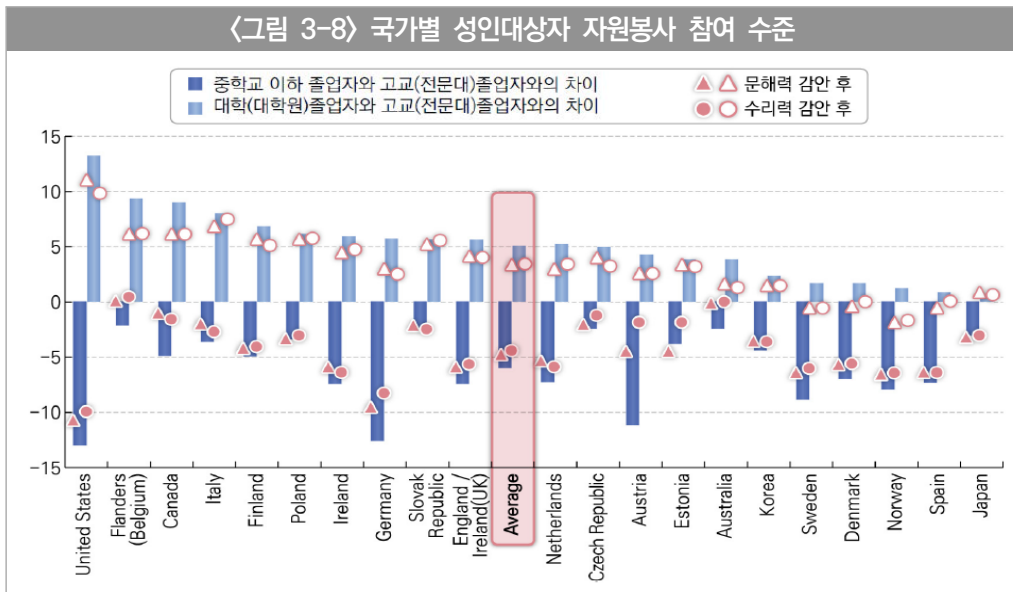
### 〈사회적 자본이란?〉

- 집단 구성원 간의 네트워크, 신뢰, 호혜성 등이 사회적 자본의 구성 요인
- 사회적 자본은 장기적으로 경제적, 사회적 이익을 창출할 수 있는 자원으로서의 의미를 가짐
- 인적 자본뿐만 아니라 개인과 집단 간 사회적 관계가 중요한 영향을 미친다는 인식이 확산되면서 사회적 자본의 중요성이 대두

### ○ 자원봉사활동 참여<sup>32)</sup>

- 모든 국가에서 학력이 높을수록 자원봉사활동 참여 수준도 높음
- 적어도 한 달에 한번 봉사활동을 한다고 보고한 한국 성인의 비율은 12%로 OECD 평균 18%에 비해 6%p 낮음(하위 수준)
- 학력에 따른 자원봉사 참여에는 유의한 차이가 나타남. 한국의 경우 한 달에 한 번 이상 자원봉사를 한다고 보고한 대졸(대학원)의 비율은 고졸(전문대졸)에 비해 평균적으로 3%p 더 높게 나타남

32) “한 달에 한 번 이상 자원봉사에 참여한다”라고 응답한 대상자들의 빈도를 활용

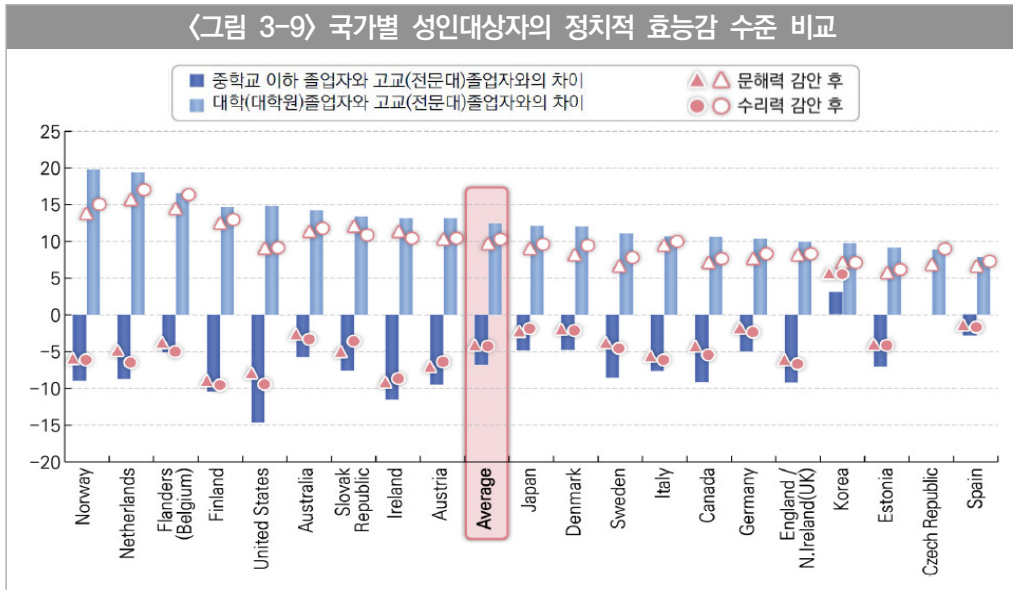


출처 : 교육과학기술부·한국교육개발원(2015). OECD 교육지표, Education at a Glance OECD Indicators.

### ○ 정치적 효능감<sup>33)</sup>

- 모든 국가에서 학력이 높을수록 정치적 효능감도 높은 것으로 나타남
- 고교(전문대)졸업자 중 정치에 영향을 미칠 수 있다고 보고한 한국 성인의 비율은 30%로 OECD 평균 30%와 동일한 수준
- 한국의 경우 대학(대학원)졸업자들의 정치적 효능감이 고교(전문대)졸업자들에 비해 평균 10%p 더 높음
- 중학교 이하 졸업자는 고교(전문대)졸업자들에 비해 정치적 효능감이 3%p 더 높은 것으로 나타나, 대부분의 국가들과는 다른 현상을 보임

33) "나와 같은 사람들은 정부가 하는 일에 대한 발언권이 없다"라는 단일문항을 사용하여 역채점을 실시



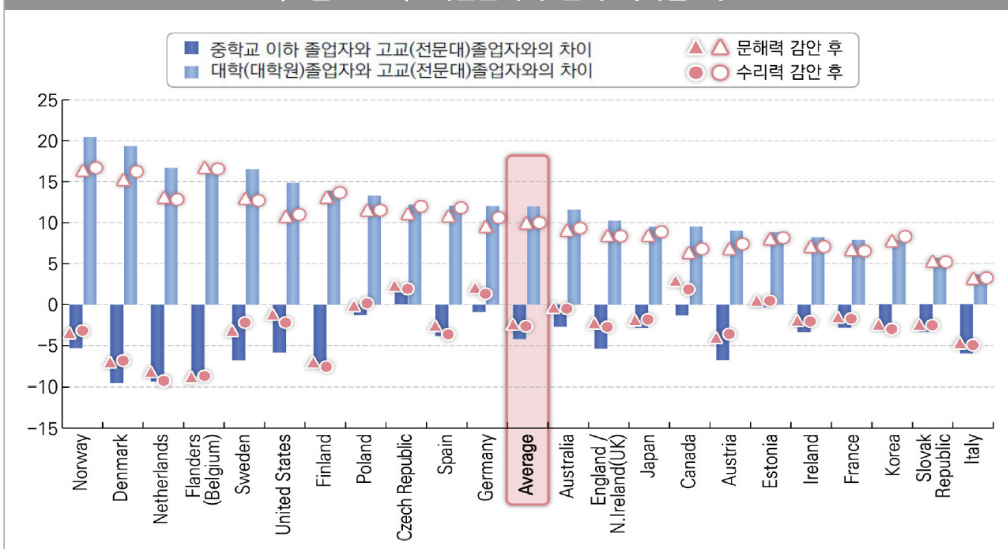
출처 : 교육과학기술부·한국교육개발원(2015). OECD 교육지표, Education at a Glance OECD Indicators.

#### ○ 대인관계의 신뢰<sup>34)</sup>

- 모든 국가에서 학력이 높을수록 대인관계의 신뢰도 높은 것으로 나타남
- 타인을 신뢰한다고 보고한 한국 성인의 비율은 10%로 OECD 평균 18%에 비해 8%p 낮아 최하위 수준
- 핀란드의 경우 대학(대학원)졸업자와 고교(전문대)졸업자 사이의 차이는 12%p 인 반면, 한국은 그 차이가 8%p 정도
- 국가별 학력에 따른 대인관계의 신뢰 수준 차이는 한국이 학력에 따른 신뢰 수준에 미치는 영향력이 다른 국가들보다 높지 않음을 의미

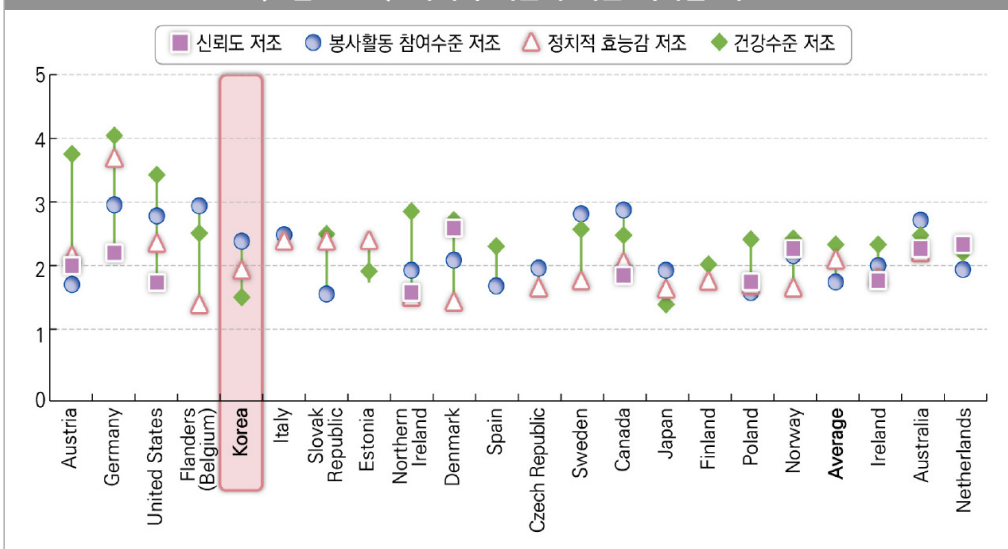
34) 타인에 대한 신뢰의 의미로 “완전히 믿을 수 있는 사람이 얼마 없다”의 단일문항에 역채점을 실시

〈그림 3-10〉 대인관계의 신뢰 국가별 비교



출처 : 교육과학기술부·한국교육개발원(2015a). OECD 교육지표, Education at a Glance OECD Indicators.

〈그림 3-11〉 사회적 자원에 따른 국가별 비교



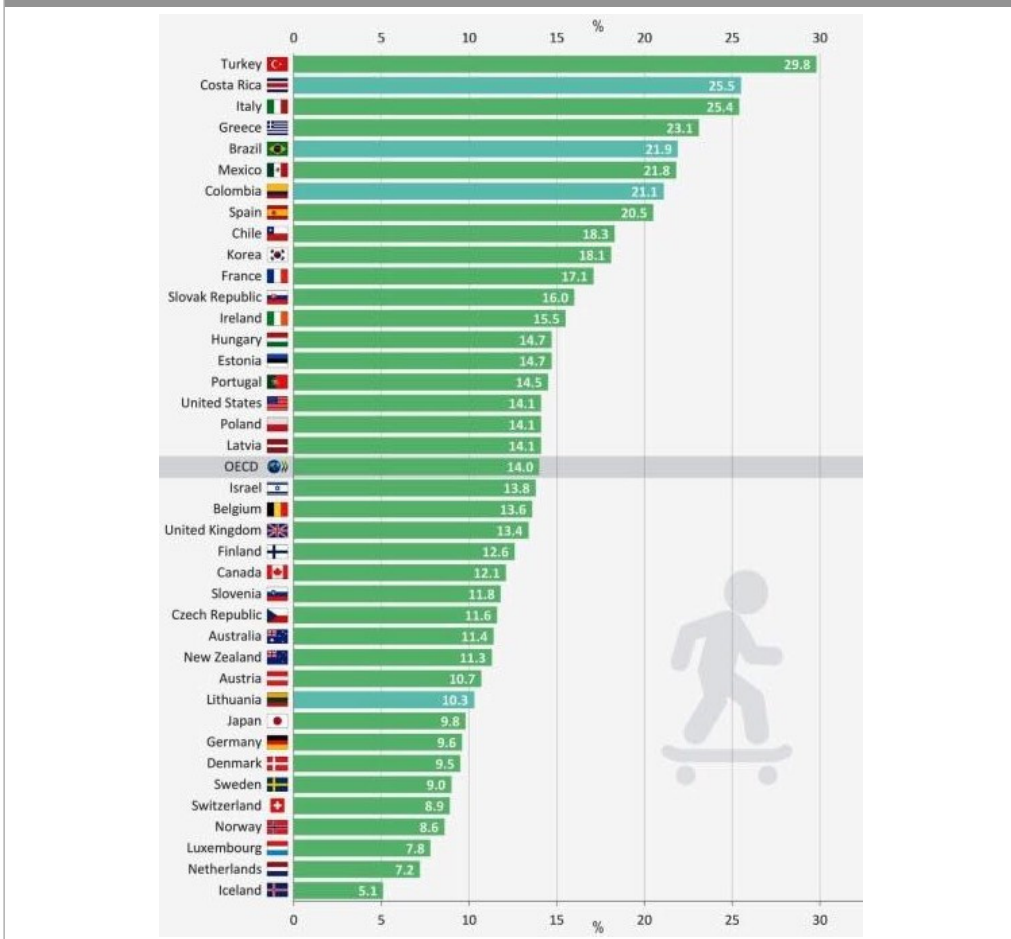
출처 : Musset, P(2015). Building Skills for All: A review of Finland. Policy insights on Literacy, Numeracy and Digital Skills From the Survey of Adult Skills, pp. 24, 재구성

### 3) 시사점

#### ○ 불완전한 학교-직업 이행 체제의 개선 필요

- 한국에서 청년층의 취업 및 교육 기회의 제한은 노동시장 측면에서 가장 부정적인 사회적 문제이자 경제적 손실로 작동
- 학교에서 직업세계로의 이행 체제를 개선하기 위해 노동시장을 활성화하고, 청소년들의 고용수준을 높이며, 산업과 교육적 기관과의 연계를 향상시키는 등 다양한 노력을 기울일 필요

〈그림 3-12〉 교육 훈련과 고용의 불일치 정도(2016년)



출처 : OECD calculations based on national labour force surveys and OECD Education Database.

### ○ 취약계층의 인적자원개발 지원체제 구축 필요

- 핵심 역량이 낮은 취약계층의 요구를 고려한 교육 프로그램을 연령, 대상별로 제공할 필요가 있음
- 노동시장의 불균형을 좁히고 근로자가 만족할 수 있는 근로 환경을 조성하기 위한 다각적인 노력이 필요
- 평생교육적 접근을 통하여 노동시장의 불균형을 해소할 수 있는 방안을 도출하는 방안 필요

### ○ 핵심역량 수준과 노동생산성의 불일치 해소 필요

- 한국의 경우 OECD 평균 대비 유사한 핵심역량 수준을 보이는 반면, 비경제활동 인구의 숫자는 높은 것으로 나타남
- 핵심역량-노동생산성과의 불일치를 해결하기 위해 학벌위주의 교육관행을 지양하고 국내 핵심역량 육성 중심의 인적자원개발 및 관리체제를 구축할 필요
- 적극적인 평생학습 정책의 개입을 통해 조기퇴직자, 여성, 중고령자들의 역량을 활용할 수 있는 다양한 방안을 마련할 필요

### ○ 사회적 자본의 균형적 발전 필요

- 핵심역량은 인적자본뿐만 아니라 사회적 자본과도 밀접한 관련이 있음. 시민의식 및 개인적 웰빙(well-being)에도 영향을 주는 필수 요소로 작용
- 한국은 OECD 국가에 비해 핵심역량 수준 등의 인적자원은 높은 반면 사회적 참여나 시민성 등 사회적 자본 수준은 낮은 것으로 나타남
- 향후 정책의 방향은 인적자본의 육성뿐만 아니라 사회적 자본의 향상을 중심으로 이루어져야 하며, 보다 다양한 계층을 대상으로 사회적 자본을 확립할 수 있는 기회를 제공해야 함

### ○ 사회정책 개입을 통한 다양한 교육 제도 및 노동시장 구조의 개선 노력 필요

- 한국이 미래의 좋은 사회(good society)나 지속적인 발전(sustainable development)을 담보하기 위해서는 평생교육을 통해 인적자본과 사회적 자본이 모두 높은 핵심역량 시민형을 지향해야 함

- 국가의 개입 하에 이루어지는 평생교육을 통한 스킬 훈련뿐만 아니라 사회적 자본 확충이나 불안정한 노동시장 구조를 근본적으로 개선할 수 있는 정책이 함께 이루어져야 함

### 3. 미래 창의융합 역량 교육의 방향

#### 1) 맞춤 교육

##### ■ 학습자 맞춤형 교육의 필요성, 개념과 현황

##### ○ 필요성

- 미래사회를 위해서는 인공지능보다 인간지능이 더 잘 할 수 있는 영역(사회적 기술이나 배려, 참을성, 실패 회복력 등) 인간이 인공지능보다 우선하는 능력을 신장시킬 수 있는 **교육환경**이 필요
- **교육내용**은 핵심역량기반 교육내용, 인성교육, 가치교육, 융합적 사고를 기를 수 있는 내용이 더욱 강조될 필요
- **교육방법**은 학습자의 다양한 특성에 부합하는 학습자 맞춤형 교수학습 방법, 교육내용과 평가가 연계되는 교수학습방법 필요
- **교육평가**는 학습의 과정보다 강조하는 평가, 개별화된 평가, 역량을 길러주는 평가, 교사별 평가 필요

##### ○ 개념

- 학습자의 흥미, 적성, 발달 수준, 가치, 진로 등에 부응할 수 있는 학습체제
- 학습자의 특성이나 학습 목적에 맞게 학습할 내용, 진도, 학습 방법 등을 학습자가 선택할 수 있도록 제도적 기반이 마련되는 것. 수준별 수업 등과 차별화<sup>35)</sup>

##### ○ 현황

- 현재 중앙집중식 교육과정 운영체제 하에서는 학습자 맞춤형 교육에 근본적 한계 존재

35) 맞춤 교육은 단순히 학습할 내용이 주어지고 그 목표 달성을 위해 학습자의 학업성취도 수준에 따라 진도의 속도나 보충학습 자료의 제공, 연습기회의 제공을 개별화를 의미하는 것이 아님

- 선택교육과정을 운영한다 해도 현실적으로는 완전한 학생선택권을 보장할 수 없음
- 다양한 방법으로 교수학습이 진행되어도 결국 평가(대입)에 의해 교육내용과 방법이 제한되는 현실

※ 평가가 교육내용과 방법을 결정짓는 현상은 주요국도 마찬가지

- ATC21S나 미국도 교육평가를 우선 개선하여 역류효과를 활용한 정책적 현실화 방안을 모색<sup>36)</sup>

## ■ 정책 방향

- 모두에게 공정한 맞춤 교육 보장
  - 학생 개인의 재능과 적성에 부합하는 다양한 교육과정 제공
  - 기초학력 미달 학생들에 대한 적극적 교육 조치 확대
  - 영재교육 및 특수교육의 기회도 수요에 맞게 제공
  - 생애 초기 교육 불평등을 줄이기 위한 돌봄교육(educare) 필요
  - 모든 교육활동에 있어 학생이 처한 경제적 여건으로 인해 소외되지 않도록 배려

## ○ 다양한 교육과정 제공

- 학교 밖 지역사회의 다양한 교육 자원을 적극적으로 활용하고 학습 경험으로 인정함으로써 학습의 장을 공식적으로 넓힐 필요 ⇒ 네트워크형 학점 연계 체제 마련
- 고교학점제를 도입하여 학교 밖 지역사회에서의 다양한 학습경험을 공적으로 인정할 필요
- 교육청은 학점부여가 가능한 기관을 발굴하여 연계 체제 조성 ⇒ 지속적인 질 관리 필요
- 학교는 학습관리 및 지원의 기능. 학생이 수행한 온라인 학습, 지역사회에서 참여한 학습활동 등을 누적 관리

36) 한국교육개발원(2013). 초중등교육체제 개선 방안 연구: 교육내용, 방법 및 평가체제를 중심으로



〈표 3-4〉 맞춤형교육의 성공적 사례 : 다양한 교육과정(고교학점제) 운영학교

학교	성공 요인	발전 방안
이우고 (경기도 혁신 학교)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생진로, 적성중심의 교육과정, 학생의 교육과정 운영(개별교육과정 개설, 수업 과정평가)과정 참여</li> <li>- 교사들의 자발성과 리더의 지원적 역할</li> <li>- 선택할 권리, 선택하지 않을 권리부여</li> <li>- 단위 수 통일, 블록수업으로 수업내실화</li> <li>- 교육과정 재구성, 과정중심평가로 학생성장</li> <li>- 교사시간 확보 및 여건 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단계형 교육과정의 필요성과 질 관리에 대한 고민 필요(교사의 책임있는 교수학습을 강조하는 정도)</li> <li>- 교사 교육과정 전문성 지원</li> <li>- 내신 절대평가</li> <li>- 교육과정 반영한 입시제도</li> <li>- 과제와 자치활동, 교과 과제 사이에서 균형점 찾기</li> </ul>
한가람고 (서울 양천구 자사고)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육담당자들의 높은 역량과 가치 공유</li> <li>- 무학년제 의의와 운영방식 학부모 설득</li> <li>- 학생중심 교육과정 철학담긴 학교문화, 환경</li> <li>- 고교교육력 제고 시범학교 운영 경험</li> <li>- 진로선택 과정과 교양과목 수강통한 민주 시민의식 함양</li> <li>- 교원 수급범위 내에서 선택 다양화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이수단위 감축 및 교과내용 수준과 양 적정화</li> <li>- 인력풀 확충, 학생 수 적정화, 교사업무 경감</li> <li>- 효과적인 질 관리 방법 모색(필요성과 기준 등)</li> <li>- 집단크기와 상관없는 공정한 평가, 성취평가</li> <li>- 시간표, 학적관리시스템 마련</li> <li>- 학습유연화로 유연근무제 도입 가능성, 교과교실 및 교육 여건(학생수 등)</li> <li>- 창체를 통한 프로젝트식 수업 확대</li> <li>- 불이익 없는 재이수: 자유로운 선택과 교사 책무성</li> <li>- 고교교육과정과 연계된 대입</li> </ul>
민사고 (전국단위 자사고)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 맞춤형 지도가 가능한 교사 1인당 학생 수</li> <li>- 선발집단의 효과와 우수한 교사인력풀</li> <li>- 특화된 학교교육과정 안정적 정착 및 운영</li> <li>- 무학년으로 반복개설로 과목선택 극대화</li> <li>- 여름학기 활용 학생주도 과목개설권 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적정선의 최소, 최대 이수 단위 설정으로 질 관리</li> <li>- 학생성장 기록통한 생기부 실질적 기능 회복</li> <li>- 성장 과정 확인 가능한 학적관리 시스템 마련</li> <li>- 교사별 평가와 절대평가 확대로 경쟁분위기 완화</li> <li>- 기본학력 갖추지 못한 학생 성장에 대한 책임교육</li> <li>- 학생선택과 시간표 구성, 공강 사이에서 적정선 찾기</li> </ul>

출처 : 경기도교육연구원(2017). 고교학점제 구현 방안 연구

### ○ 적극적 교육 조치 확대

- 학업부진 학생 및 기초학력 미흡 학생들을 위한 보충 학습 프로그램 제공 의무 부과
- 보충 프로그램을 운영할 수 있는 적정 교육재정 확보 및 배분

### ○ 다양한 영재교육과 특수교육의 기회 확대

- 다양한 분야에 대해 영재성을 갖고 있는 학생에게 적절한 교육과정 제공
- 특수 장애자들에게도 장애 특성에 부합하는 교육과정 제공
- 지속적으로 일관성 있는 교육과정을 제공하기 위해 유-초-중-고-대학 연계의 교육체제를 개발

### ○ 아동에 대한 교육돌봄(educare)의 확대

- 비교적 이른 나이에 투입되는 교육적 조치는 향후 교육정책에서 특히 강조되어야 할 부분
- 최근 유아 및 아동의 가족 배경과 거주 지역에 따라 나타나는 교육격차가 심화됨에 따라 이를 시급해 해소해야 할 필요성이 꾸준히 제기<sup>37)</sup>
- 이른 나이의 학습과 이를 위한 환경조성은 평생의 학습의 학습 성과와 인생의 성과를 결정짓기 때문에 아동이 기본적으로 제공받아야 할 권리에 해당됨<sup>38)</sup>
- 실증적으로 유아기의 교육에 대한 정부 개입은 비용 대비 효과가 높음<sup>39)</sup>. 생애 초기의 교육투자는 가장 효과적인 동시에 가장 효율적이며 사회통합을 위한 가장 효과적인 조치

### ○ 소외계층 학생에 대한 배려

- 저소득층, 한부모가정, 조부모가정, 다문화·탈북가정 등 소외계층 자녀가 수의자 부담으로 진행되는 각종 학교교육활동에 소외되지 않도록 무상 지원 확대
- 방과후교육, 급식비, 수학여행, 교복비, 각종 참고도서 및 교재비 등 무상 지원 범위를 지속적으로 확대

37) 김기현, 신일철(2011). 생애 초기 교육기회와 불평등. 교육사회학연구.

38) UN 아동권리협약

39) Heckman, J., Moon, H. S., Pinto, R., Savelyev, P. A., and Yavitz, A. Q.(2010). "The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program," Journal of Public Economics 94(1-2), pp. 114-128.

## 2) 유연 교육

### ■ 사회변화에 대응하는 유연한 교육체제의 필요성, 개념 및 현황

#### ○ 필요성

- 한국의 교육체제는 여러 측면에서 사회변화에 대응하지 못했다는 지적을 받아 옴. 폭발적인 속도와 규모로 대량의 지식·정보가 생산되는 사회의 변화를 학교교육이 충족하지 못하고 있음
- 우리나라 교육의 본질적인 문제 중 하나는 학교교육의 내용과 방법이 사회 변화에 대응하지 못했다는 진단이 다수임
- 기저에는 교육시스템의 중앙집권화, 교원인사제도의 경직성, 교육과정의 표준화 등 교육 전반에 걸친 문제와 관련
- 4차 산업혁명의 도래로 급변하는 사회에서 요구하는 지식, 정보, 기술, 역량, 가치관 등을 체화하기 위해서는 이전의 교육체제보다 유연하고 탄력적인 교육시스템이 필요

#### ○ 개념

- 한국의 교육체제가 사회변화 속도를 대응하지 못하는 문제의식에서 출발한 미래 지향적 교육체제

#### ○ 현황

- 우리나라 학교교육의 내용과 방법의 중심축인 국가교육과정은 학습자, 교사, 학교의 요구보다 대학 입시와 같이 정부주도의 하향식 정책과의 연계 속에서 이루어져 왔기 때문에 범교과 학습과 같은 미래사회의 가치관을 반영한 교육내용을 만드는데 한계를 보임
- 하향식 접근에 의한 교육제도의 획일성은 국가교육과정제도, 전국적으로 통일된 학제, 국가직 공무원의 신분을 갖는 교사 등에서 발견
- 2000년대 초반부터 시작된 주민직선제 교육감 제도의 심화로 지방교육자치제보다 강화될 전망을 보이기는 하나, 현재까지 실제 주민의 체감도는 낮은 편

## ■ 정책 방향

- 사회변화에 대응하는 유연 교육
  - 협력적 교육 거버넌스 구축
  - 탄력적인 학제 도입
  - 학습자의 창의융합 역량 개발자로서의 교사 전문성 재정립
  - 핵심역량 중심의 교육과정 도입
  - 국가교육과정 제도의 개선

## ○ 협력적 교육 거버넌스 구축

- 방분권·지방자치가 중앙정부 역할의 무용론과 같이 어느 한 주체에 편중된 강조가 아니라, 중앙 정부는 제도나 정책에 대한 큰 틀(frame)이나 방향을 제시하는 유연한 역할을 하고, 실제 액션플랜은 단위 학교에서 이루어지도록 해야 함
- 중앙정부가 제시하는 프레임은 학교 현장에서 적용 가능하도록 체계적이고 현실성 있게 설계될 필요. 다만, 운영의 유연성을 높이고 현장의 재량권을 높이도록 함
- 중앙정부와 지방정부(시도교육청 및 지역 교육지원청)가 학교 수업이 충실하게 이루어질 수 있도록 지원하는 거버넌스 구조의 개혁을 통해 단위학교 자율성 강화의 노력 필요

### 〈교육 거버넌스 구조 내 역할〉

- **교육부** : 교육제도·정책에 대한 큰 틀(frame) 제시
- **시도교육청** : 감사·평가와 같은 필수적인 관리 기능
- **지역 교육지원청** : 단위학교의 교육활동을 지원하는 기능
- **학교** : 교육과정, 교직원 인사 등 핵심적 권한을 직접 부여받고 학생 중심의 학교교육 다양화를 구현

- 단위학교의 자율성 강화는 궁극적으로 학습자를 학습의 주체로 세우기 위함. 교육정책 수립에 학습자의 직·간접적인 참여 강화 필요

### 〈사례〉

- 학생을 개혁의 파트너로 보자는 의견은 캐나다, 미국, 핀란드 같은 세계 주요국들도 강조하고 있음
- 청소년집단을 조직하여 교사의 자질 개선이나 대학 입시준비 과정의 개선에 대해 사회적으로 발언할 수 있는 방법을 가르침
- 학교 개혁에 관한 회의, 학교 개혁이 주제인 교사 연수 시간, 학교의 교장과 기타 리더를 임명하는 과정에 참여하는 것 등이 포함
- (美)보스턴공립학교 사례 : 교사의 선발 과정에도 학생을 포함

### ○ 탄력적 학제 도입

#### 〈탄력적 학제 도입의 필요성〉

- 미래사회는 새로운 지식의 증가 속도가 너무나 빠르기 때문에 이를 습득하기 위해서는 학교교육만으로는 한계가 있음
- 학생 간 지식의 격차 문제는 학교 내부에서 해결할 수 있는 문제가 아니게 되고, 학교의 개념이 현재의 모습에서 확장되어야 할 필요가 여기에 있음
- 학생들에게 필요한 지식과 핵심역량을 각종 멀티미디어 콘텐츠, 로봇 등 학교 밖의 다양한 콘텐츠를 활용하여 학습할 수 있기 때문에 교과목마다 교사가 있는 전통적 학교교육 방식은 상당 부분 사라질 것임

- 현재의 엄격한 학년제와 표준화된 학제를 유연화하여 완화  
⇒ 현행 학제의 틀 속에서 초·중등·고등교육 부문을 재구조화

### 〈사례〉

- 무학년제나 학년군제로 전환하여 학생들이 개별 속도와 특성에 맞게 학습하도록 지원
- 학년 간, 학교 간, 학교급 간 다양한 조합(유치원-초등학교, 초등학교-중학교, 중학교-고등학교, 고등학교-대학교, 또는 무학년제)으로 통합된 학교 운영 가능

- 학교 밖 교육의 학력인정 체제를 구축
  - ⇒ 학교 밖 지역사회의 다양한 교육 자원을 적극적으로 활용하고 그 경험을 학력으로 인정하여 학습의 장을 공식적으로 넓힐 필요
- 시도교육청은 학력 인정이 가능한 기관을 발굴하고 네트워킹하여 지속적으로 관리해야 함
- 단위학교는 개별 학생의 학교 밖 학습 활동을 시스템화하여 학력으로 인정하고, 후속 학습과정에 대해 안내하고 코칭하는 역할 필요
- 국가 교육체제를 유연한 평생학습체제로 변화시켜 누구나 초·중·고 교육 이후에도 얼마든지 다양한 교육의 기회를 가질 수 있도록 함
- 학교에서 일터로, 일터에서 다시 학교로, 또는 일-학습 병행을 편리하게 선택할 수 있도록 다양한 경로 구축

#### 〈다양한 학력인정 체제 구축의 필요성〉

- 2030년이 되면 지식의 제1공급원이 전통적인 학교 대신 온라인교육이 된다는 예측이 우세함<sup>40)</sup>
- 한국에서는 사이버대학이나 방송통신대학 등 온라인 학력 인정에 대해서는 대학수준에서만 이루어지고 있으나, 미래 사회에서는 학생의 교육과정 선택의 범위가 넓어지는(고교학점제) 고교 수준에서도 적용 가능
- (美)콜로라도 주 사례 : 미래 기술인력을 기존 대학에서 배출하는 시스템은 미래 사회에 맞지 않다는 생각을 가지고 2012년 DaVinci Coders라는 Micro College를 설립. 과정별로 약 500시간 ~ 1,000시간 정도의 교육기간을 거치면 자격증을 받을 수 있고 이는 인력으로 인정. 미래사회에서는 새로운 기술을 단기에 훈련하는 다양한 기관이 등장할 것으로 예상

#### ○ 미래 학교에서의 교사 전문성 재정립

- 미래 학교에서 교사는 전통적 학교에서 일괄적인 수업을 진행하던 교사보다 훨씬 더 전문적이고 복잡한 역할을 수행해야 함. 미래의 학생들은 자신의 적성, 학습속도 등에 따라 수업을 선택하게 되고 교사는 그에 맞는 교과지도, 코칭, 프로젝트 수업 등의 관리 역할을 하게 됨

40) 2014(WISE: World Innovation Summit for Education)의 국제설문조사 결과

- 미래 사회에서 학습자는 변화에 대응하는 역량을 갖춰야 될 뿐 아니라, 변화를 선도하는 역량을 함양해야 함. 교사는 지식을 전수하는 역할에서 적극적이고 상호적인 학습 안내자이자, 능력과 기호가 천차만별인 개인 학습자를 위해 체계적으로 교육과정을 설계하는 지적 전문가로서 활동해야 함
- 교사가 학습자의 창의융합 역량 개발자로서의 전문성을 신장하기 위해서는 학생과 교수의 개선을 위한 ‘집단적 책임감’을 가져야 함<sup>41)</sup>. 변화를 촉진하는 교사는 개인의 노력과 성찰도 중요하지만, 동료 교사와의 공동체적 능력개발 활동을 통해 시너지 효과를 얻을 수 있음
- ‘집단적 책임감’은 어떠한 간섭도 거부하는 개별교사의 자율성 보장이나 교사의 재량권을 없애는 강요된 책무성 강조, 모두를 배제하는 개념임

#### 〈교사 학습공동체〉

- 교사 학습공동체는 최근 교사의 전문성 신장을 위한 방법으로 주목받고 있으며, 현재 학교 현장에서 실제로 많이 시도되고 있음
- 교사 학습공동체는 교사들이 공동체의 활동을 통해 함께 학습하면서 발전해 나가는 것으로 이루어지는 모임을 통칭함
- 공동체를 통해 교사들의 학습을 증진하고 전문성 개발을 도움. 특히 전문가 학습 공동체의 경우는 학교 기반 공동체로 공동체 활동을 통해 소속 교사들의 공통 목표와 기대 및 가치를 함께 만들어 나가면서 결과적으로는 학생들의 학습까지 증진시키는 식으로 개별 학교의 문화가 생성될 수 있음<sup>42)</sup>
- 우리나라에서도 많은 교사 학습 공동체들이 생겨나고 있고 현재 운영되고 있음. 그러나 교사 학습 공동체가 관행적으로 만들어지거나 정책적으로 계획되어 유지되는 등의 문제가 생겨남
- 정책적으로 교사 학습 공동체를 위한 지원을 늘리고, 학교현장에서는 현실적으로 실현 가능한 방안을 제시하고 대학에서는 연구자들이 유기적으로 협력하여 공동체 운영과 그 효과에 대한 평가를 함께 진행한다면 효과적이고 지속 가능한 교사 학습 공동체를 실현할 수 있을 것임
- 교사 학습 공동체는 교사의 전문성 개발에 도움이 되고 이는 곧 교수 행위의 변화를 가져와 수업 문화 변화와 함께 학생들의 학습 향상까지 기대할 수 있게 됨

41) Hagreaves, A., & Shirley, D.). (2012). The Global Fourth Way. Corwin Press. 이찬승, 김은영 역 (2015). 학교교육 제4의 길. 21세기교육연구소.

42) OECD(2013, June). Teaching in Focus. OECD Publishing.

### 〈변화에 대응하는 교사의 전문성 재정립 사례(독일)〉

- 독일에서는 4차 산업혁명의 도래로 학교교육에서 창의적 교육의 중요성이 이전보다 더욱 강조됨. 획일화된 교육보다 다양한 교육이 동시에 통합적으로 이루어질 수 있는 교육 모델의 유연화, 보완적 교육을 통한 변화에 대한 유연성 확보, 노동 시장에서 필요한 새로운 자질과 역할이 무엇인가에 대한 조기 인식 능력의 확보 등이 교사의 전문성을 결정하는데 중요함을 강조
- 교사의 역할은 단순한 수업 차원이 아닌, 계획하고 조정하며, 과정을 형성하는 차원으로 인식함. 특히 교사의 임무는 학습자에게 요구되는 학습을 스스로 계획하게 하고, 자립적으로 행하게 하며, 매체를 활용할 수 있게 하는 능력을 제공하는 데 있다고 봄
- 교사는 학생들이 학습 진행과정을 올바르게 이해할 수 있도록 하며, 조력적인 역할과 반성적인 사고를 가지고, 학습의 결과를 평가하고 학생들이 그룹을 형성하여 작업하는 수업과 관련하여 외부의 파트너와 긴밀한 협력 관계를 유지하고, 혁신적 사고를 가지고 관련 수업의 발전적 개선을 위한 연구에도 적극 참여해야 함을 강조

### 〈교사의 직무 수행 능력과 자질에 대한 표준화〉

- 독일은 주 정부의 문화적 고유성을 인정하고 있지만, 연방 정부의 주요 정책 사항에 대해서는 통일된 기준을 마련하여 각 주 정부가 적용할 수 있도록 하고 있음. 독일에서 직무 수행을 위한 역량은 교사 교육의 표준화에 따라 다음과 같은 범주 내용으로 제시
- 교사가 갖추어야 아래 11개 항목의 역량 범주들은 교직에 입문하기 전, 교사 양성 단계에서 직무 수행을 위해 기본적으로 요구되는 자질과 능력으로 철저하게 이론교육과 실습교육을 통해 습득해야 함. 독일의 교사 양성 교육 단계에서는 표준화된 이러한 직무 수행 역량들을 배우고 학교 현장에서 교육 전문가로서 교수 능력을 발휘할 수 있도록 장기간의 학교 현장 실습 교육과 연계가 되었다는 점에서 대부분 4주간 진행되는 우리의 교생 실습과는 차이가 있음

#### - 수업과 관련된 역량 분야 :교수와 학습에서 전문가

- ① 수업을 전문적으로 사실에 입각하여 계획하고, 이를 정확하게 전문성을 가지고 실행
- ② 자연스럽게 학습상황을 연출함으로써 학생들의 학습을 지원. 교사는 학생들에게 동기를 부여하고, 학습과 연관된 것을 이끌어내며, 학습한 것을 활용할 수 있는 능력을 부여해야 함
- ③ 학생이 스스로 결정한 학습과 활동을 통해 학생들의 능력을 촉진시켜야 함



**- 교육에 관한 역량 분야 : 학생에게 주어진 교육 과제를 실행**

- ④ 학생이 처한 사회문화적인 삶의 환경들을 알아야 하며, 학교 안의 테두리에서 그들에게 개별적으로 긍정적인 발전을 이끌어 낼 수 있도록 지원
- ⑤ 학생들에게 올바른 가치와 규범을 전해 주어야 하고, 스스로 판단하고 행동할 수 있도록 지원
- ⑥ 교사는 학교와 수업 속에서 일어나는 문제와 갈등에 대한 해결점들을 찾아야 함

**- 판단과 관련된 역량 분야 : 정확하게, 책임성을 갖고 주어진 상황에서 판단의 임무를 수행**

- ⑦ 학생들의 학습에 대한 전제조건이나 과정들을 진단
- ⑧ 투명한 판단의 척도에 기초하여 학생들의 성과를 평가

**- 혁신과 관련된 역량 분야 : 항상 자신의 역량을 발전시켜야 함**

- ⑨ 스스로 교직에는 특별한 요구가 부여된다는 점을 의식해야 함
- ⑩ 그들의 직업을 항상 학습의 과제로 이해해야 함
- ⑪ 학교의 프로젝트를 수행하거나 계획을 세울 때 참여해야 함

**〈전문성 개발 중심의 교사 양성시스템 개혁〉**

- 독일의 교사 양성 시스템은 1999년 Bologna 유럽 공동체 대학교육 시스템 개혁과 더불어 기존 교사 양성 제도를 개혁하고 있는 과도기에 있음
- 기존의 학위 제도는 학사+석사(Magister)와 디플롬(Diplom) 과정이 학사(Bachelor)와 석사(Master) 학위 제도로 전환되었고, 교사 양성 제도도 점진적으로 학사와 석사 과정으로 이원화하여 개혁하고 있음
- 교사 자격과 임용은 교사의 이론적 지식과 현장 실무능력을 검증할 수 있는 체제로, 교사 교육법에 의해 대학교에서 교육 과정을 이수한 후 제1차 국가시험(학술논문+구술시험)과 2년의 현장 실습 그리고 2차 국가시험에 합격해야 함
- 우리나라의 경우 교직 이수 후 임용 시험에 합격을 해야 하지만, 이러한 체제는 실제 학교 현장과 연계된 실무능력 검증에는 미흡한 체제임

### ○ 핵심역량 중심 교육과정의 안착

- 2015 핵심역량 교육과정은 미래사회에서 필요한 핵심적인 능력을 강조하기 위해 분절화 된 교과 지식 위주의 기존 교육과정에서 미래 사회에서 요구되는 역량 중심 교육의 필요성에 의해 도입됨
- 미래 학습자에게 배양되어야 할 핵심역량으로 지식, 기술, 태도(신념 및 가치관)의 요소를 포함하는 창의력, 비판적 사고력, 협업능력, 정의적 역량, 의사소통 능력 등이 제시됨
- 일련의 핵심역량은 현재 시민교육, 융합교육, 다문화교육, 인성교육 등의 교육정책으로 강조되고 있으나 다양한 핵심역량 교육과정이 개념적으로 혼재되어 개념적 혼란과 교사의 업무 과중이 초래되고 있음
- 다양한 핵심역량 교육과정이 개념적으로 정리되어 교육현장에 효과적으로 적용할 필요가 있음
- 또한 우리나라 교육 현장에 적합한 핵심역량 교육과정의 목표와 내용설정이 필요하며, 핵심역량 교육과정 및 융합교육을 잘 실행하기 위해 교사 교육에 대한 지원이 잘 이루어져야 함

### ○ 국가교육과정 제도의 개선

- 사람중심의 교육생태계 조성을 위해 획일적 국가교육과정 체제에서 벗어나 점진적인 지역 중심의 교육과정 결정 자율권을 확대할 필요
- 나아가 학교의 교육과정 결정과 선택권을 확대하고 장기적으로는 도덕·윤리 및 역사 등 일부 교과만 국가교육과정 체제로 남겨두고 대부분의 교과를 국가교육과정 체제에서 지역과 학교 자율 교육과정 체제로 전환할 필요
- 표준화와 획일화를 상징하는 국가교육과정을 지속하는 것은 개인별 맞춤형 교육을 제공하고 창의융합형 교육과정을 제공해야 하는 미래교육의 방향성과도 부합하기 어려움

### 3) 평생 교육

#### ■ 평생 교육의 필요성, 개념 및 현황

##### ○ 필요성

- 4차 산업혁명은 경제·사회 시스템의 혁명적 변화는 물론 인간이 살아가는 방식에서부터 사고하는 방식에 이르기까지 삶의 전반에 걸쳐 획기적 변화를 초래할 것으로 예상됨
- 산업·인력구조에 큰 변화를 가져오고 사회적으로 요구하는 인재상의 변화를 초래하게 되며 이는 미래 인재양성을 담당하고 있는 교육체제에 대한 혁신적 변화 요구로 귀결
- 100세 시대 인간의 평생에 걸친 재교육과 역량 개발을 담당하고 있는 평생교육 영역에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상되므로 평생교육 분야의 교육개혁은 산업과 노동 전반을 포괄하여 미래 사회 변화에 대응하는 방향으로 설계될 필요가 있음

#### 〈사람 중심의 4차 산업혁명 준비 사례 : ‘노동 4.0 전략’(독일)<sup>43)</sup>〉

- **사람중심 4차 산업혁명 대응을 위해 평생 직업능력개발 기회를 실질적으로 보장하기 위한 방안 마련**
  - 학습휴가제도 등을 벤치마킹하고 교육훈련이 실제 경력 전환이나 재숙련화로 이어질 수 있도록 정비하는 방안 마련
  - 모든 노동자에게 디지털 노동 세계에서 선제적·예방적 차원의 사회보장을 제공하고, 직업교육과 평생교육 참여 권리를 폭넓게 부여하는 등 독일의 사회적 시장 경제 체제를 재정비
- **독일의 노동·사회 정책 차원에서 4차 산업혁명의 대응 논리 제시**
  - 4차 산업혁명의 기술 변화와 생산 조직 및 고용 관계, 독일의 사회·경제 전반에 미칠 영향을 진단하고 대책을 공론화 하는 과정
  - 독일의 오랜 사회적 합의 전통에 따라 2015년 4월 초기 회의를 시작으로 전문가 참여 워크숍, 기타회의를 통한 전문가 의견 수렴, 소셜 미디어를 통한 대화나 여론조사, 영화제 등 공개토론 과정을 거쳐 최종 결과를 2015년 말에 백서 형태로 발간

- 사회적 시장경제를 유지하되 역량 기반 임금 체계, 사회안전망 구축을 위한 단체 협약, 자영업자에 대한 사회보험 적용 등의 의제들을 노동 4.0에서 포괄적으로 논의(소득과 사회적 안전, 생애 단계에 따른 유연한 노동 모델, 노동의 질 유지, 공동 결정 참여 및 기업문화 제고 등에 대한 내용)
- 기술 변화가 미칠 영향에 수동적으로 대응하는 것이 아니라 양질의 노동에 기반을 둔 사람 중심의 4차 산업혁명을 위한 총론적 접근

## ○ 개념

- 4차 산업혁명 시대에 중요성이 부각되는 인간의 역량을 파악하고 이를 육성하기 위해 필요한 교육 플랫폼으로써 자유롭고 다양하며 개방적인 평생교육 체제

## ○ 현황

- 국내 평생교육 정책은 IT 기술 등의 발전으로 평생교육을 포함한 교육 전반에서 다양한 방식으로 학습기회를 보장하고 학습접근에 대한 평등성 확대에 대한 요구가 커지고 있음
- 저출산 고령화에 따른 인구 감소 현상을 극복하고 노동생산성 증가와 경제성장을 위해 산업과 일자리를 고도화 하는 추세에서 새로운 성인 학습에 대한 요구도 증가하고 있는 추세
- 경제적 불평등뿐만 아니라 디지털 불평등을 완화하기 위한 새로운 형태의 성인 학습 요구에 부응하는 정책 지원과 시스템 구축이 필요

## ■ 정책 방향

### ▪ 플랫폼으로서의 평생 교육 체제 구축

- 초개방형 평생학습정책 운영
- 생애주기별 맞춤형 평생교육정책 도입
- 미래 성장 동력 준비를 위한 평생교육·직업교육 통합
- 평생고용을 위한 직업능력개발 플랫폼 구축

43) BMAS(2017). Reimagining Work: White Paper Work 4.0, Federal Ministry of Labour and Social Affairs: Berlin, Germany, March 2017.

### ○ 초개방형 평생학습정책 운영

- 기존의 개방형 평생학습체계에서 더 나아가 학점인정과 학위취득을 위한 범위를 확대하고 다양한 학습프로그램이나 자원을 개방하여 접근성을 높임
  - (현재) **개방형 평생학습체계** : 학점은행제, 독학학위제, 검정고시 등
  - (미래) **초개방형 평생학습체계** : 다양한 일의 경험, 연구경험, 학습경험 등 무형식학습의 영역으로 포함되었던 학습을 학점이나 학위 등으로 연결
- 평생교육기관의 학습프로그램과 학습자원을 넘어서, 지자체의 평생학습관, 학습동아리, 마을학습공동체 등에서 공유되는 지식과 학습, 프로그램이 모두 초개방형 평생학습체제를 구성하는 요소가 될 수 있음
 

⇒ 다양한 학습 기회와 내용을 공유할 수 있는 시스템을 정책화

### ○ 생애주기별 맞춤형 평생교육정책 도입

- 고령화 사회에서 50대 이상의 연령이 상당 기간 국가의 주요 노동력을 형성하게 되므로 4차 산업혁명에 대비한 지속적인 경쟁력 확보 차원에서 50 플러스 세대에 대한 평생 교육 기회의 투자가 중요<sup>44)</sup>
- 또한 평생교육 대상을 중장년층과 노년층뿐만 아니라 25세 이상부터 중장년층 전체까지 포괄할 필요. 초·중·고·대학생의 경우에도 방과후나 방학 등을 활용하여 지역별 평생학습 기관과 연계하여 직업진로 탐색 및 상담 교육을 실시하거나, 방과후 학습(돌봄)을 실시할 수 있음
- 평생교육이 산발적·분절적으로 이루어지지 않고 생애주기별 맞춤형이 가능하도록 현황 분석을 통해 생애주기별 평생교육 중장기 로드맵과 평생교육 학습모델을 구축하여 체계적이고 연계성 있는 정책 구현 필요
- 성인 학습자가 지속적으로 자기계발을 위해 평생 교육에 참여할 수 있는 유인체계 구축 필요
 

⇒ 현재 실업자와 재직자를 구분하여 운영되고 있는 ‘내일배움카드를 통합’하여 운영할 필요<sup>45)</sup>. 훈련휴가 청구권과 연계하여 훈련 수당 지급 부담을 최소화할

44) WEF(2016). The Human Capital Report 2016. World Economic Forum.

45) 노동시장에서의 지위나 고용 이력에 따라 훈련 기회가 차별적으로 부여되어 있어 직업능력개발훈련의 선택기회를 실질적으로 보장하는데 한계

### 필요도 있음

- ⇒ 싱가포르의 경우, 25세 이상 모든 국민을 대상으로 평생교육 바우처(skills future credit)를 지급하여 희망하는 교육을 받도록 독려
- ⇒ 평생교육기관(대학, 직업훈련기관 등)과 기업을 연계하여 기업이 필요로 하는 과정을 개설하는 나노디그리 활성화, 온·오프라인 연계학습 등 다양한 수업방식 지원
- 문재인정부 공약인 연간 1,800시간대 노동 실현을 위한 방안으로 ‘직업능력개발 휴가제’ 도입 검토 필요
- ⇒ 근로시간 단축이 노동생산성 증대로 이어지고, 경력개발 심화 및 경력 전환 단계에서의 직업능력과 연계된 휴가는 스킬 퇴화를 예방<sup>46)</sup>하는 것으로 나타남

### ○ 미래 성장 동력 준비를 위한 평생교육·직업훈련의 통합

- 평생교육과 직업훈련·교육의 통합을 통해 인적역량과 경제발전을 연계하고 평생고용 실현으로 사회통합을 지원하는 등 미래 성장 동력 준비의 필요성이 강조되고 있음
- 현재 직업교육은 교육 및 노동시장 정책과 분절되어 있음. 학령기 의무-고등교육과 괴리정도가 심각하며, 실업보험 및 고용안정사업과 직업능력개발 정책을 연계하여 고용가능성을 높이는 것에도 상당한 문제
- 평생교육을 직업훈련과 연계한 전문 인력 양성교육까지 확대하여 4차 산업혁명에 대비한 국가 미래 성장 동력을 확보할 필요
- ⇒ 입직시기까지 이수한 교육훈련의 성과만으로 이후 은퇴시기까지 직장에서 필요한 직무능력을 갖추기 어렵고 새롭게 요구되는 스킬이 증가하므로 재교육과 재훈련 수요 증가
- ⇒ 평생교육에 특화된 대학을 활성화할 필요. 특히 학령인구 감소로 대학이 평생교육 영역으로 특화할 수밖에 없는 상황이므로 기존대학 인프라가 평생교육에 활용될 수 있도록 유도
- ⇒ 대학이 야간·주말·인터넷 강의를 활발히 개설하고 유연학기제·집중수업·원

46) OECD(2016). Skills Matter : Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris.

격수업 등 수업유형을 다양화하도록 정부가 유도할 필요

〈대학의 전문 인력 양성 사례〉

- (미국) 조지아공대(Georgia Institute of Technology)는 컴퓨터과학(Computer Science) 석사과정을 온라인으로 개설하여 미국 전체 컴퓨터과학 석사학위 공급을 10% 증가

- 4차 산업혁명에 대비한 국가 인적자원개발계획, 고용 및 노동시장 인력수급 전망, 지역별 특성화 전략 등을 다각도로 고려  
⇒ 지역별 평생학습도시에서 추진하는 국가·민간자격증 교육, 학위과정 교육, 취업연계 직업훈련 등 현황 분석 필요
- 평생교육 주무부서인 교육부와 직업훈련 주무부서인 고용노동부, 각 지자체 간의 상생 협력과 지원을 토대로 평생교육정책 수립 필요  
⇒ 분산된 유사·중복 사업 정비, 연계 강화

○ 평생고용을 위한 직업능력개발 플랫폼 구축

- 4차 산업혁명 시대의 평생고용을 지원하기 위한 공공영역에서의 상담과 컨설팅 서비스도 여전히 중요하나 직무능력 향상, 생애경력 설계 등에 관한 컨설팅이나 정보 제공이 공공에 의해 독점될 필요는 없음
- 고용과 직업능력개발에 관련된 다양한 정보를 수요자와 공급자가 직접 소통할 수 있는 플랫폼 구축 필요
  - ⇒ 직업능력개발훈련정보망(HRD-net)이나 워크넷 등 온라인 고용-직업능력개발 서비스뿐만 아니라 오프라인 정보를 빅데이터로 수집하여 개인 맞춤형 서비스를 제공하는 방안 가능
  - ⇒ 교육훈련-취업-이직-재취업(창업) 등에 관한 다양한 정보를 실시간으로 업데이트



## IV. 사람중심 교육혁명의 토대

### - 더불어 함께 사는 세상을 위한 민주시민교육 -

#### 1. 왜, 민주시민교육인가?

##### ■ 민주시민교육의 필요성

- 스스로 생각하는 힘을 가진 민주시민 육성은 예측 불가능한 미래 사회를 살아갈 미래 세대에게 필요한 핵심역량
  - 4차 산업혁명에 동반된 사회변동은 수많은 정치적 해결을 필요로 하는 과제가 있으며 이에 수반되는 부작용을 해결하려면 민주주의적 합의에 따른 문제해결 능력이 절대적으로 필요
  - 창의적 민주시민의 육성은 4차 산업혁명의 미래 세대가 마주하게 될 수많은 문제의 본질을 파악하는 통찰력과 문제 극복을 위한 기획력, 공동체 속에서 함께 문제를 해결해가는 민주시민 자질을 갖추도록 함
- 한국의 경우 민주시민 교육에 대한 사회적 합의가 아직도 미진한 상황
  - 최근 발의된 「민주시민교육지원법」<sup>47)</sup>에 따르면 ‘민주시민교육은 모든 국민이 민주주의 사회의 구성원으로서 가지는 권리와 의무에 기초하여 일상생활의 각 영역에서 민주주의를 실현하는데 필요한 자질과 역량을 기를 수 있도록 하는 모든 형태의 교육’으로 정의
  - 교육계에서는 민주시민 교육이 일종의 윤리교육으로 간주되는 것에 대한 비판이 많으며, 시민성이 끊임없는 공동체 내의 상호작용과 학습을 통해 길러지므로 민주시민 교육의 필요성을 주장함

47) 남인순의원(더불어민주당) 대표발의(2016.9.19.) 「민주시민교육지원법안」

- 근래에는 성인들이 대한 민주시민 교육의 필요성도 제기되고 있음. 실제 우리 사회의 민주주의를 이끌어 가는 성인들은 미래 세대의 의식에 직접적인 영향을 주므로, 성인들의 시민성은 그 나라 민주주의와 시민성의 척도가 됨<sup>48)</sup>

## ■ 민주시민교육의 목적

- 민주시민의 목적은 스스로 개인의 권리를 보호하고 공적인 문제에 대한 이해와 판단력을 갖게 하며 올바른 시민으로서 공적 의사 결정과 행위에 적극적으로 참여할 수 있도록 돕는 것<sup>49)</sup>
  - 「민주시민교육지원법」<sup>50)</sup>에서는 ‘국민이 민주시민으로서의 자질과 역량을 함양할 수 있도록 하고, 나아가 진정한 민주주의 사회 구현에 기여함’을 목적으로 함
  - 이는 제대로 정보를 갖춘 상태에서 그리고 효과적인 행동 방법과 숙고의 기술을 갖춘, 책임감 있는 시민의 참여를 의미함<sup>51)</sup>. 최근에 시도되고 있는 정책 속의 공론화 과정은 민주시민 교육의 좋은 사례
  - 민주시민 교육의 역할은 사회적인 일에 대한 정확한 판단을 할 수 있는 폭넓은 지식과 소양, 지식을 효과적으로 사용할 수 있는 기술, 사회적 실천에 대한 참여적 태도를 길러주는 것

## 2. 사람중심 4차 산업혁명을 위한 민주시민교육의 내용

### ■ 민주시민교육의 내용에 대한 논의

- 민주시민교육은 정형화된 틀도, 옳고 그른 것도 없음
  - 여러 학자들의 견해를 참고하되 가장 중요한 것은 학습자의 요구와 필요를 기초로 시민교육의 내용으로 구성됨
  - 민주주의 사회에서 안정과 질서, 공동체의 통합은 바람직하나 이러한 균형의 상태에 도달하기 위해서는 갈등과 동요, 불안정을 극복하여야 함

48) Jennings & Niemi(1981). Generations and politics . Princeton: Princeton University Press.

49) Boggs, D. L.(1991). Adult civic education . Illinois: Charles C Tomas Publisher.

50) 남인순의원(더불어민주당) 대표발의(2016.9.19.) 「민주시민교육지원법안」

51) Quigley, C. N. et al.(1991). CIVITAS: A Framework for Civic Education. Calabasas, C.A.: Center for Civic Education.

- 이러한 과정에서 요구되는 시민적 자질은 주어진 관습이나 규칙을 따르는 것뿐만 아니라 서로 대립되는 갈등 상황일 때 이를 해결해 나갈 줄 아는 의사결정력, 비판적 사고와 같은 고등 사고력을 지니는 것까지 포함해야 한다는 논의가 많음

#### ○ 공교육의 사회화 기능과 더불어 반사회화 기능 필요<sup>52)</sup>

- 교육이 가지는 대표적인 기능인 사회화는 기존의 전통과 관행을 지속시키기 위해 그 사회의 관습과 가치, 행동 양식을 전수하는 과정이므로 본질적으로 보수적인 과정으로서 독립성과 창조성, 비판성을 결핍하게 됨
- 반면, 반사회화 기능은 독립적 사고와 이성의 계몽, 책임 있는 사회 비판을 강조. 전통적 가치가 재검토 되고 불확실한 미래에 대해 자신과 타인의 신념과 주장을 신중하게 비판적으로 분석하여 타협에 이르는데 초점
- 이러한 반사회화 기능은 갈등의 창조적 해결 능력, 합리적이고 도덕적인 의사결정 능력은 민주시민 역량에 있어 매우 중요한 역할

### ■ 민주시민교육의 내용

#### ○ 민주시민교육 핵심역량

- 여러 학자들의 논의를 종합하여 민주시민교육의 핵심 역량을 개인, 시민사회, 민주주의의 3가지 차원으로 나누어 제시<sup>53)</sup>

〈표 4-1〉 민주시민교육의 핵심역량과 실천 모형

3단계	민주주의 역량 Democratic Competency(민주주의)		
1	다양성 존중	다원주의	• 다양성/차이 인정 • 어울림/조화
		관용	• 이해심 • 용서
2	참여의식	정치적 활동	• 투표/선거 참여 • 투쟁 • 정치 참여 • 정치의식 • 저항정신
		시민활동	• 지역사회 참여 • 협동 • 소속감 • 공동체 의식 • 연대 • 나눔 • 봉사

52) Engle, S. H. & Ochoa, A. S.(1988). Education for Democratic Citizenship . London: Columbia University Press.

53) 이병준 외(2008). 『민주시민교육 핵심역량 실천모형 개발 연구』, 민주화운동기념사업회 연구용역보고서.

		미디어 역량	• 액세스	• 비판적 모니터링	• 미디어 활용
		민주적 의사 결정	• 절차적 합리성 • 갈등 조정 능력 • 토론 능력	• 의사소통 • 타인의 의견 경청 • 조정 능력	• 비판 능력 • 자율적 사고
3	세계시민성	다문화 역량	• 공존	• 다문화 존중	
		세계시민의식	• 통합적 담론	• 지속 가능 발전 역량	
2단계	시민성 역량 Citizenship Competency(시민사회)				
1	국가정체성	국가의식	• 애국심 • 올바른 국가관(민주주의에 대한 신념)	• 충성심	
		역사의식	• 정체성 • 우리 역사에 대한 자부심	• 올바른 역사의식	
2	권리와 책임의식	준법 (규범 준수)	• 책임감 • 순종(순응) • 기초 법지식	• 의무감 • 엄격함 • 공적 의무 충실	• 준법정신 • 권위 존중 • 사회적 책임
		도덕성, 양심	• 정의감 • 정직성	• 투명성	• 도덕성
		권리의식	• 권리 인식	• 권리 주장	• 권리 존중
3	신뢰와 가치	신뢰감	• 공공성	• 공익성	• 상호 신뢰
		평등	• 기회 균등 • 소수자의 권리 존중	• 공정성/공평성	• 독점 반대
		존중	• 배려	• 인권 존중	• 공감
1단계	핵심 역량 Key Competency(개인)				
1	자율적인 행동	• 자신감 • 독창력 • 변화를 즐기	• 자기 조절 역량 • 결정 능력 • 기회를 만들어 낼 줄 아는 자신감	• 인내력 • 유연성	
2	타인과의 효과적인 상호작용 역량	• 공감 능력 • 분쟁·중재 기술 • 비판 처리 능력	• 책임감 • 커뮤니케이션 능력	• 팀워크/협력 능력	
3	언어·공학기술 등 도구의 포괄적 사용역량	• 학습 능력 • 문제 해결력 • 조작 기술 • 판단 능력/비판력	• 계획 능력 • 반성(반추) 능력 • 혁신의 의지	• 조직력 • 문맥적 사고력 • 분석 역량	

○ 민주시민교육의 기본 요소<sup>54)</sup>

- (시민적 지식) 시민으로서 알아야 하는 기본적 지식
- (시민적 가치 및 태도) 공공성에 대한 올바른 태도
- (시민적 기술 및 참여) 공적 영역에서 발생하는 각종 쟁점을 비판적으로 인식하고, 평가하며 의사소통 하면서 적극적으로 사회에 참여할 수 있는 기술

〈표 4-2〉 민주시민교육의 구성 요소

시민적 지식	시민적 가치 및 태도	시민적 기술 및 참여
사실	자기이해	지성과 판단력
이해	타인존중	의사소통
개인적 역할	민주적 가치의 존중	사회적 행동

■ 독일의 시민교육 실태<sup>55)</sup>

- 시민교육에 대한 사회적 관심과 지원이 발달된 독일의 시민교육 동향을 살펴보고 우리나라의 민주시민교육 활성화를 위한 시사점을 찾고자 함

## ○ 독일 정치시민교육의 발전 과정

- 독일에서는 시민교육이라는 용어보다 정치교육이라는 말로 쓰이며, 주로 사회교과를 통해 교육이 이루어짐
- (제2차 세계대전 종전 직후, 1945년) 서독의 정치교육은 주로 미국 연합군이 주도. 독일 국민들에게 민주주의를 생활양식으로 받아들이게 하는 정치적 재교육 정책을 통해 구체화
- (1960년대 후반부터 1970년대) 기존 체제에 대한 반성과 비판을 통해 더 많은 자유와 민주주의에 대한 국민적 요구가 거세어짐. 민주적 개혁에 대한 요구가 학생 운동에서만 아니라 사민당과 자민당의 연정, 동서독 간의 긴장 완화로 인한 반공산주의 의식의 약화, 비판이론을 비롯한 진보 정치 교육에 대한 이론적 논의에도 영향을 미침. 1970년대 독일의 정치교육은 국가와 공동체를 강조해 온 공민교육의 전통에서 벗어나게 됨

54) 홍윤기 외(2009). 『민주청서21』. 민주화운동기념사업회.

55) 민주시민교육 활성화 방안 연구(한국교육개발원, 2011)의 내용을 바탕으로 재구성.

- (1970년대 말에서 1980년대) 대안적 정치교육에 대해 보수주의자들은 공산주의적 교화라고 주장하며 심각한 정치적 논쟁을 일으킴. 학교 밖에서 이념적 충돌이 지속되자 학교는 정치적 문제를 교육에서 다루게 되는 것을 피하고 기계적 중립에 머무르게 됨
- 이후 학교가 안정적으로 정치교육을 할 수 있는 토대마련의 필요성이 커져 보이텔스 바흐 합의에 이르게 됨

#### ○ 보이텔스 바흐 합의(1976년)

- 정치적으로 입장을 달리하는 정치교육학자들이 보이텔스 바흐에서 개최한 학회의 결과물. 이후 정치교육의 기본 원칙이 됨
- 아래의 원칙은 서로 다른 정치적 입장들 사이에서 정치교육을 할 때, 기본적인 원칙으로 활용되어 왔으며, 지속가능한 미래에 대한 논의에 있어 정치교육이 중요한 주제로 부각되어 옴
- (원칙 1: 교화의 금지) 교사의 의도대로 학생들을 조종하여 자주적 판단을 방해해서는 안 된다는 것. 정치교육은 정치적 교화와 달리, 교사의 권위가 학생의 자율성과 상처되는 방식으로 행사되어서는 안 된다는 점을 명시
- (원칙 2: 논쟁할 것) 학문과 정치에서 논쟁적인 것은 수업에 있어에서도 역시 논쟁적으로 나타나야 한다는 것. 상이한 입장들이 제대로 드러나지 않은 채 선택 가능성들이 은폐되고 대안이 언급되지 않은 상태로 남게 되면 결국 교화 또는 주입으로 흐르게 됨을 경계하는 것
- (원칙 3: 이해관계 고려) 학생은 특정 정치적 상황에서 자신의 이해관계를 고려할 수 있고 이에 따라 당면한 정치적 상황에 영향을 끼칠 수 있도록 해야 한다는 것

#### ○ 독일 정치교육의 특징과 시사점

- 민주시민에게 필요한 지식과 태도, 자질을 함양하는 정치교육(사회과)은 독일 통일과정의 갈등을 평화적으로 해결한 원천으로 평가. 윤리교과가 없는 독일에 서 정치교육은 민주적이고 올바른 가치관 형성을 중시
- 독일 정치교육에서는 사회의 다양한 문제들을 폭넓게 다루고 있음. 민주적 사회 제도에 대한 폭넓은 이해를 위해 인권, 민주주의, 법치국가, 사회적 구조, 이해관계, 정치행위 등을 강조

- 단순히 사회제도와 사회관계에 대한 지식을 넘어 미래 사회에서 갖추어야 할 핵심자질인 판단능력, 토론능력, 비판능력, 참여능력 등을 함양하는 것을 중요한 과제로 제시
- 민주시민교육이 궁극적으로 정치교육과 다르지 않음을 보여주고 있음. 민주적인 사회에서 필수적인 민주적 사고와 태도, 관용, 타협정신, 갈등해결방법, 문제해결방법을 가르치는 것을 강조.

### 3. 사람혁명을 위한 교육의 새 패러다임 모색

#### ■ 사람중심 4차 산업혁명의 핵심: 민주시민교육

##### ○ 민주시민교육의 평생교육적 패러다임으로의 전환

- 지역·계층·세대·노사 간 등 각종 사회적 갈등의 심화뿐만 아니라 성장 만능주의, 공동체 의식의 약화, 생태환경의 파괴 등 우리 사회의 문제가 이미 심각한 상황
- 경제발전을 이루었다 해도 그로 인한 혜택이 골고루 분배되어 모두가 행복한 사회가 되기 위해서는 촛불정신을 살리는 시민들의 공동체에 대한 인식과 참여가 선행되어야 함

##### ○ 4차 산업혁명을 대비하는 창의융합 역량 교육은 곧 민주시민교육의 핵심 역량

- 앞에서 살펴본 바와 같이 창의융합 역량 교육은 민주시민교육에서 제시하고 있는 핵심역량과도 크게 다르지 않음
- 미래에 대한 불안을 극복하기 위해 경제 학습과 생태 학습, 정치 학습을 유기적으로 연결해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있으며, 시민적 책임과 연대의식 등이 강조되고 있음



## ■ 민주주의의 발전이 곧 사람혁명의 결론

- 민주시민교육은 예측 불가능한 4차 산업혁명 시대를 살아갈 미래 세대에게 절대적으로 필요
- 시민교육의 기회가 모든 국민들에게 주어져 국민들의 민주적 자질이 일정한 궤도에 이르렀을 때 비로소 민주주의가 가능함
- 교육의 본질적인 목적은 올바른 시민성을 갖도록 하고 다른 사람들과 관계를 잘 맺으면서 더불어 살아갈 수 있는 훌륭한 시민이 되도록 하는 것



# 보론. 사람중심 경제와 OECD의 '포용적 성장'<sup>56)</sup>

## ■ 포용적 성장 개요와 기본틀(Framework)

### ○ 개요

- (개념) '포용적 성장(Inclusive Growth; IG)'이란 기존의 경제성장 중심에서 벗어나 사회 구성원의 삶의 질 향상, 사회의 다양한 불평등문제<sup>57)</sup> 해소, 계층 간 형평성 있는 분배 등을 추구하는 복합적 개념
- 소득과 사회·경제적 불평등은 장기적으로 성장을 악화시킨다는 점에서 IG 강화는 본질적으로 친성장(pro-growth) 전략

### ○ 논의 기본틀

- (목적) 정책 결정자들이 특정 시점에서 다양한 사회계층의 소득/비소득 측면의 격차를 줄일 수 있는 분석적 도구 제공
- (분석적 도구) 소득(Income), 일자리(Jobs), 건강(Health)의 세 가지 판단 기준과 부가적으로 교육(Education), 환경(Environment)으로 분석
- 경제위기 이전과 이후 OECD 국가에서 국민의 삶의 양태는 사회 계층 간 매우 다양하게 나타남

## ■ 논의 배경 (Why Inclusive Growth?)

- (소득 불평등 심화) OECD 지역 평균 상위 소득자 10%는 하위 소득자 10% 대비 소득이 9.5배 격차 (25년 전은 7배 격차)

56) OECD는 2014년에 「모든 사람을 위하여: 포용적 성장 만들기(All on Board: Making Inclusive Growth Happen)」 보고서를 발표함.

57) 소득, 일자리, 건강, 교육, 부의 축적 가능성 등 사회·경제적 지위 관련

- 1980년 최상위 소득자 1%가 전체 소득의 8% 이상을 차지하는 국가는 없었으나, 2010년 기준 18개 국가 중 8개국은 10% 이상(미국은 최상위 1%가 전체 소득 중 20%를 차지)
- (상대적 빈곤 악화) 많은 OECD 국가와 신흥국에서 상대적 빈곤율(중위소득 절반 미만 소득자 비율)은 악화되었는데, 2010년 OECD 평균 11%(한국 15%)가 상대적 빈곤 상태이고 아동·청년은 더 취약
- (일자리 기회 불평등) 경제위기 이후 7년이 지났으나 OECD 평균 실업률은 8%로 위기 이전보다 2.2%p 높고, 청년 실업률은 전체 실업률의 두 배 (그리스·스페인 50% 수준)
  - 상대적으로 저임금·낮은 고용보호를 받는 '비정형 근로(non-standard work: 임시직/시간제/영세 자영업)'가 증가함. (OECD 전체 일자리의 33% 차지)
  - 특히, 청년은 고용 안정성이 낮고 능력개발 기회가 적은 임시직 일자리에 머무는 경우가 많으며 실직과 임시직 고용을 반복
- (교육·건강 양극화) 고학력·고숙련일수록 고용가능성·임금이 높고 건강에 대한 투자도 많아 저학력·저숙련자 대비 기대수명이 평균 6년 길게 나타남

## ■ 포용적 성장 전략을 위한 주요 정책과제

- (건전한 거시경제 정책) ①안정적이고 예측 가능한 거시경제 시스템, ②신중한 재정정책, ③저물가를 유지하는 통화정책 등은 지속가능한 성장, 고용증진, 빈곤 감소를 위해 필수적
- (경제안정·소득 형평성을 높이는 재정정책) 조세·급부 시스템이 재분배 개선과 불평등 완화에 도움이 되는 방향으로 개선 필요
- (재분배 재원 확보) BEPS(다국적 기업 조세회피 방지)와 같은 조세포탈 방지, 토지 등 고정자산의 세율 인상, 상속세 인상, 간접세에서 직접세로 전환 등 방법으로 교육·사회보장 시스템 투자 확대

- (실업급여 등 사회급부) 소득 대체율, 급여수준·기간 등 제도의 설계는 근로 유인을 높일 수 있도록 '활성화 정책(Activation Policies)'과 연계되어야 함
  - 제도가 효율성과 근로 빈곤층에 대한 사회보호를 함께 달성하는 방향으로 보완 될 필요
- (교육정책) 사회·경제적 취약층 자녀의 조기교육 지원 강화 등 양질의 교육 기회의 균등을 보장하는 정책적 개선 추진
  - 초중등 학교 단계의 조기 진로설정 지양, 비용 대비 효과적이지 않은 유급제도 (grade repetition) 재검토, 사회·경제적 계층 분화를 심화시키는 학교선택제 완화, 고등교육에서 자격·직업훈련 강화 등
  - 대학 미진학 청년이 지역 노동시장에 필요한 skills를 갖추 수 있도록 직업훈련, 도제제도 등 관련 제도 정비
- (생산물 시장) 취약계층이 시장의 독과점으로 인한 가격/서비스 접근에서 상대적 불이익을 받지 않도록 기업의 경쟁촉진을 강화하는 정책 필요
  - 경쟁촉진을 통해 일자리를 잃은 실직자에게는 일자리 알선, 사회안전망 강화 등 지원
- (신성장 등 혁신정책) 디지털 혁명 등 신기술의 도입과 관련 정부 지원은 수혜를 입는 대상과 배제되는 계층 간 격차 초래 가능
  - 한편, 개도국·신흥국에서 모바일 혁명으로 개인간, 영세 소규모 기업간 결재·유통 등 상향식 혁신은 기술이 창의성과 포용성을 증진하는 계기로 작용하기도 함
- (기업가 정신) 여성·청년·이주자 등 사회적 취약계층의 창업을 저해하는 요인에 대한 대책 필요
  - 창업 희망자들에 대한 규제 등 진입장벽 해소, 재정지원(대출·실직자 지원금 등), 창업 교육, 멘토링 등 지원

## ■ 사람중심 경제와 포용적 성장의 공통점

### ○ 개념

- ‘포용적 성장(Inclusive Growth; IG)’은 삶의 질, 다양한 불평등, 계층간 분배를 추구하는 복합적인 개념임.
- 사람중심 경제는 인간존엄, 사람먼저 투자, 골고루 경제를 강조하고 있음. 둘은 개념 및 표현 모두가 매우 유사하다는 것을 알 수 있음.

### ○ 등장 배경

- OECD의 포용적 성장은 ▲소득불평등 심화 ▲상대적 빈곤 악화 ▲일자리 기회 불평등 ▲교육-건강 양극화에 대응하기 위해서 발전된 개념임.
- 문재인 대통령의 사람중심 경제는 ▲불평등 심화 ▲상대적 빈곤 악화 ▲경제발전 단계의 전환 등을 고려하고 이에 효과적으로 대응하기 위해 발전된 개념임

### ○ 정책수단

- ‘포용적 성장’을 위해 강조하는 정책수단들은 ▲건전한 거시경제정책 ▲소득재분배를 위한 적극적 재정정책 ▲효율성과 근로빈곤 보호를 동시에 달성하는 실업급여 체계 정비 ▲기회 균등을 확대하는 교육정책 ▲생산물(상품) 시장의 경쟁촉진 ▲디지털혁명 등 신기술과 연계된 신성장 지원정책 ▲여성-청년-이주자에 대한 창업 촉진 지원정책 등임
- ‘사람중심 경제’에서 강조하는 정책수단들 역시 ▲건전한 거시경제 ▲소득재분배를 위한 적극적 재정정책 ▲사회안전망 강화 ▲기회균등을 확대하는 교육정책 ▲상품시장의 경쟁촉진 및 공정경제 강화 ▲디지털혁명 등 신성장 지원을 위한 혁신성장 정책 ▲창업 지원을 위한 규제완화 정책임.

## ■ 사람중심 경제와 포용적 성장의 차이점 혹은 보완점

### ○ 사람중심 경제와 포용적 성장의 발표 시점

- OECD의 포용적 성장(Inclusive Growth; IG)에서 강조하는 정책 중 문재인 대통령의 ‘사람중심 경제’에서 강조하지 않는 것은 거의 없음. 문재인 대통령의 ‘사람중심 경제’는 2011년~2012년경부터 여러 차례 발표된 것이며, OECD의

포용적 성장 보고서는 2014년에 발표됨. 시기적 선후를 보면, 문재인 대통령의 사람중심 경제가 먼저였음.

○ 선진국-제3세계를 포괄하는 OECD의 고민, 한국적 특수성

- OECD의 포용적 성장은 '선진국-제3세계를 포괄하는' 고민을 담고 있음. 이는 국제기구로서 불가피한 측면 존재함. 그러다보니 한국 실상과 다른 측면이 부분적으로 존재함.

○ 글로벌 동향과 한국의 차이점을 몇 가지 추려보면,

- 첫째, 고용-실업률의 경우, 한국은 65세 이상 어르신 고용률이 세계 최고 수준으로 심지어 청년 고용률보다 높음. 이는 유럽-글로벌과 대비되는 현상임. 더 놀라운 것은 어르신 고용률이 세계적으로도 매우 높음에도 불구하고
- 둘째, 빈곤율을 살펴보면, 한국은 유럽과 달리 청년빈곤보다 어르신 빈곤이 훨씬 더 심각함. 65세 이상 어르신 빈곤율만 비교할 경우, 한국은 OECD 평균보다 약 3.6배가 더 심각한 수준임.
- 셋째, 이런 이유 때문에, 한국의 경우 '포용적 성장'을 하든, '사람중심 경제'를 하든, 어르신-미취업-노후불안 문제를 연관된 정책패키지로 종합적인 접근을 하는 것이 매우 중요함.





## 사람혁명

사람중심의 4차 산업혁명을 위한  
미래 교육의 방향