

# 한선 프리미엄 리포트

## Hansun Premium Report

주 제 : 한국인의 역량에 대한 실증분석과 정책 개혁 과제  
발제자 : 이주호 한반도선진화재단 정책위원장  
일 시 : 2016년 2월 18일 (목) 07:30  
장 소 : 국회의원회관 제3세미나실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### 209회 정책세미나 주요 내용

#### < 요약 >

☞ 2월 18일 공동체자유주의 세미나에서는 이주호 한선재단 정책위원장을 연사로 초청해 한국인의 역량에 대한 실증분석과 정책 개혁과제를 주제로 논의했습니다.

■ 한국은 산업화와 민주화를 동시에 이루어낸 유일한 국가라고 평가를 받고 있다. 우리 사회와 경제발전의 가장 중요한 점은 사람의 역량이기 때문에 이 점에 대한 정확한 평가와 개혁 노력이 필요하다. OECD가 분석한 PIAAC(국제성인역량조사) 데이터에 따르면 결과가 매우 충격적이다. 16~24세 경우는 평균보다 높지만 나이가 들어갈수록 역량이 줄어들었다. 20~29세 사이의 한국인의 역량이 PISA에서 예측한 수준보다 매우 낮게 나타났다. 즉 중3때 실시한 PISA(국제학업성취도평가) 성적은 세계 최고 수준이었던 우리 학생들이 그 후 20대에 실시한 PIAAC 성적에서는 훨씬 기대에 미치지 못하고 있다.

■ 한국인의 역량은 나이가 들수록 낮아지는 고연령화 효과가 존재한다. 이것은 고등교육을 포함한 교육의 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통해 역량 축적이 되지 않는 두 가지 문제에 기인하고 있다.

■ 대학 경쟁률이 올라가고 있지만 여전히 낮다. 대학 교육의 질 문제는 과거 대학이 급격하게 팽창할 때 질 낮은 대학 중심으로 팽창하면서 평균 질이 낮아졌다. 노동시장 진입 이후에도 학습이 매우 낮다. 인구 고령화가 되면서 성장이 멈춘다고 하는데, 이는 휴먼 캐피탈 측면에서 본다면 매우 심각한 문제로 새로운 인적자본 전략이 절실함을 보여준다.

■ 우리나라는 과거 국가 발전을 공공부문에서 상당부분 주도했기 때문에 공공부문의 인력이

민간부분보다 우수하다는 인식이 있어왔다. 하지만, PIAAC 데이터 분석 결과, 민간부분이 더 높다. 임금체계의 문제와, 상명하달 중심의 명령하고 통제하는 방식으로 일하다 보니, 개인에게 과업 재량이나 문제해결 활동과 영향력 활동 등 개인의 역량을 발휘할 기회를 충분히 제공하지 못하고 있기 때문이다.

■ 역량에 따라 임금을 받지 않는 임금 체계도 문제다. 공공부분의 경우 역량 수익률이 매우 낮았다. 반면 민간부분은 역량 수익률이 매우 높다. 같은 역량에 비해서 얼마나 더 받는다는 조사국 가운데 2위를 차지했다. 이는 역량에 전혀 관계없이 임금을 받고 있다는 것이다. 향후 공공인력의 역량 강화를 위해서는 개인의 역량을 적극적으로 활용하는 일하는 방식의 혁신, 역량을 제대로 보상하는 임금체계의 개혁을 적극적으로 추진하여야 한다.

■ 부처이기주의는 국정개혁의 가장 큰 걸림돌이다. 싱가포르 등에서 이미 시행하고 있는 공(工)자형 보직관리를 검토하여야 한다. 경력초기에는 다양한 직무를 수행하고, 중년에 이르면 한 부처에서 장기 체류하여 역량을 쌓고, 고위관료가 된다면 다양한 부처를 순환하도록 하는 방식이다.

■ 우리나라에 유입되는 해외 인력은 기본적으로 미숙련노동자다. 이민정책의 기본 기초를 고부가가치 전문인력 위주의 인력관리정책으로 전환하는 것을 검토하여야 한다. 해외 전문인력의 유입은 노동시장에 미치는 효과뿐 아니라 국내 경제의 혁신활동 촉진과 기업가 정신 배양을 통해 정부 재정이나 국내 생산 등 거시경제 전반에 긍정적 효과를 줄 수 있을 것으로 기대된다. 선진국의 경험으로부터 교훈을 얻어 해외 인력을 체계적으로 도입하기 위해 부처들 간 협의와 협력을 통해 시스템을 재편하는 것이 필요하다.

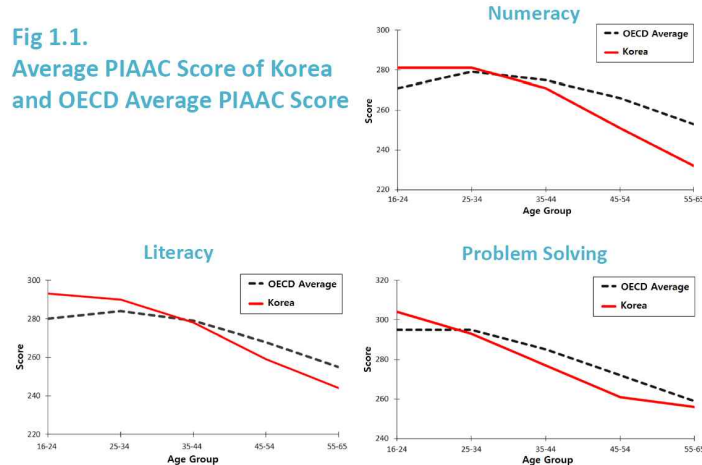
## **■ PIAAC 데이터 실증분석 결과, 한국인 나이 들수록 역량 줄어** **: 고등교육 포함 교육 질적 문제 노정 및 노동시장 진입 후 역량 축적 안 돼**

- 한국은 산업화와 민주화를 동시에 이루어낸 유일한 국가라고 평가를 받고 있다. 그동안 사람에 대한 투자와 역량을 향상시키는 교육·훈련을 통해 산업화와 민주화를 이뤄냈다. 우리 사회와 경제발전에 가장 중요한 점은 사람의 역량이 중요하다. 따라서 이 점에 대한 정확한 평가와 개혁 노력이 필요하다. 이는 국가재창조라는 이슈에도 부합하는 근본적인 내용이다.

- 마침 OECD에서 분석한 PIAAC(국제성인역량조사) 데이터가 나왔다. PIAAC은 24개국 15만명 정도를 대상으로 성인의 언어, 수리, 컴퓨터 기반 문제해결력을 조사한 것이다. 결과가 매우 충격적이다. 16~24세는 평균보다 높지만 나이가 들어갈수록 역량이 줄어들고 있다. 학자들 간의 토론에서 과거는 역량이 낮았지만 최근 젊은이들이 역량이 높아졌다고 말하기도 한다. 그러나 이런 낙관적 견해와 다르게, 한국인의 역량이 나이가 들수록 낮아지는 고연령화 효과가 존재하고, 이것이 고등교육을 포함한 교육의 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통해 역량 축적이 되지 않는 두 가지 문제에 기인하고 있다.

- PIAAC의 대상자 중 젊은 사람들은 과거 만 15세 이상 학생을 대상으로 하는 PISA(국제학업성취도평가)를 쳤던 사람들이다. 한국 청년이 다른 국가에 비해 PISA를 잘 쳤

지만 20~29세 사이의 한국인의 역량이 PISA에서 예측한 수준보다 매우 낮게 나타났다. 즉 중3때 실시한 PISA 성적은 세계 최고 수준이었던 우리 학생들이 이후 20대에



실시한 PIAAC 성적에서는 훨씬 기대에 미치지 못한 결과다. 한국인들이 국어, 영어, 수학 수준이 최고라고 평가를 받았지만 20대에는 이미 세계 최고가 아니게 된 것이다. 20대 후반으로 접어들면 역량이 급격하게 하락하게 된다.

- 우리는 ‘왜 20대 청년들의 역량이 실망스러운가?’라는 문제를 직시해야 한다. 대학의 질이 좋지 않을 수도 있다. 하지만 초중등 교육은 잘되었느냐? 그것도 모른다. 초중등 교육은 배움의 동기를 주는 교육이다. 대학 경쟁률이 올라가고 있지만 질은 여전히 낮다. 대학도 바뀌어야 한다. 대학 교육의 질 문제는 과거 대학이 급격하게 팽창할 때 질 낮은 대학 중심으로 팽창하면서 평균 질이 낮아졌기 때문이다.

- 노동시장 진입 이후엔 대학이나 학교에서가 아니라 평생학습의 차원의 교육이 필요하다. 하지만 우리나라 회사들은 역량을 키워주는 인사관리가 매우 취약하다. 직장인들의 학습에 관한 지표들 - Readiness to Learn, Task discretion, Learning at work 등은 최하위 수준이다. 위(회사, 상사)에서 지시하는 데로 움직이기 때문에 역량이 성장하지 못한다. 노동시장 진입 이후에도 학습이 매우 낮다. 인구 고령화가 되면서 성장이 멈춘다고 하는데, 휴먼 캐피탈 측면에서 본다면 매우 심각한 문제이다. 새로운 인적자본 전략이 필요한 이유이다. 고령화가 급격하다는 것은 상대적으로 역량이 평균 이상인 그룹이 적어지고 평균 이하인 그룹이 많아진다는 것을 의미한다. 이는 전체적인 휴먼 캐피탈의 위축으로 이어질 수 있다.

## ■ 한국 공공인력 역량, OECD 평균에 못 미치는 수준

### : 연공형 임금체계, 직장학습 부재, 부처이기주의 등의 문제 극복해야

- 공공인력의 역량은 국가재창조에서 갖는 함의가 크다. 우리나라는 과거 국가발전을 공공부문에서 상당부분 주도했기에 공공부문의 인력이 민간부분보다 우수하다는 인식이 자리 잡고 있다. 그러나 PIAAC 데이터 분석 결과, 민간부분이 더 우수한 것으로 나타났다. 공공부분 역량이 선진국에 비해 낮은 수준인 것은 물론 OECD 평균에도 못 미쳤다. 공공부분은 직장 내 학습이 낮게 평가된다. 학습 의지도 매우 낮고 실제로 배우지도 않는다.

Fig 1.5. Age Profile of Readiness to Learn Index

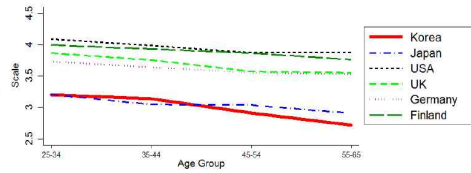


Fig 1.6. Age Profile of Task Discretion Index

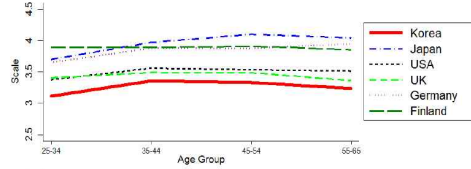
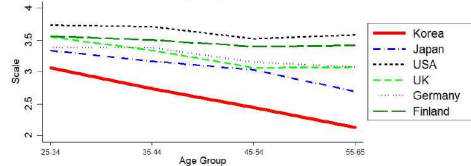


Fig 1.7. Age Profile of Learning at Work Index

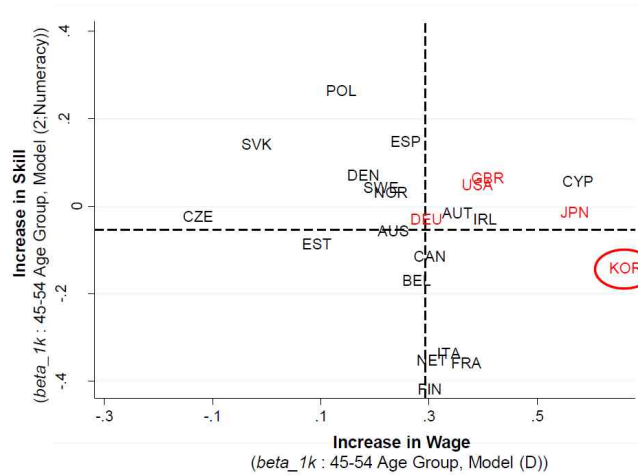


- 임금 체계 또한 매우 중요한 문제이다. 아래 그래프는 역량에 따라 얼마나 임금을 받느냐의 모델인데, 역량 수익률이 매우 낮았다. 이는 역량에 따라서 임금을 받지 않는다는 뜻이다. 반면 민간부분은 역량 수익률이 매우 높다. 또 같은 역량에 비해서 얼마나 더 받느냐는 조사국 가운데 2위를 차지했다. 이는 역량에 전혀 관계없이 임금을 받고 있다는 것이다. 우리나라는 연령이 높아지면 연봉도 높아진다. 그러나 연령이 높아지면서 역량은 빠르게 떨어진다. 향후 공공인력의 역량 강화를 위해서는 개인의 역량을 적극적으로 활용하는 일하는 방식의 혁신, 역량을 제대로 보상하는 임금체계의 개혁을 적극적으로 추진하여야 한다. 아주 우수한 정부의 중앙 공무원은 통계에 있어 소수이기 때문에 통계적인 오류도 존재할 수 있으나, 전체적인 수준을 보았을 때 공공부분의 역할을 조정해야 하고, 역량도 강화해야 한다.
- 더불어 부처이기주의도 타파해야한다. 부처이기주의는 국정개혁의 가장 큰 걸림돌이다. 싱가포르 등에서 이미 시행하고 있는 부처 간 인사교류의 공(工)자형 보직관리를 검토하여야 한다. 경력초기에는 다양한 직무를 수행하고, 중년에 이르면 한 부처에서 장기 체류하여 역량을 쌓고, 고위관료가 된다면 다양한 부처를 순환하도록 하는 방식이다.

## ■ 고기술 전문인력(Highly-skilled labor) 유치 성공해야 : 전문인력 유치에 성공한 국가는 해외 인력 유치 통합 부서돼 있어

- 우리나라에 들어오는 해외 인력은 기본적으로 미숙련노동자이다. 그러나 선진국들은 전문 인력의 유입을 노리고 있다. 우리나라도 현실을 직시하여 역량이 있는 인력들을 유치해서 관리하는 시스템을 갖춰야 하지만, 그런 시스템이 존재하지 않는다. 현재 우리나라의 외국인 취업자가 85만 명 중 32,000명이 전문 인력으로 분류된다. 대졸자는 19.5%, 전문직종은 11.4%, 월 소득 300만 원 이상은 4.3%에 불과하다.
- 우리나라 이민정책도 고부가가치 전문인력 위주의 인력관리정책으로 기본 기조를 전환하는 것을 검토하여야 한다. 해외 전문인력의 유입은 노동시장에 미치는 효과뿐 아니

Figure 2.15. Skill-Wage Gap of Male Full-time Public Employees:  
With Controls



Note: Each intercept of the dotted line represents the mean value of the respective  $\beta_{1k}$  values

라 국내 경제의 혁신활동 촉진과 기업가 정신 유발을 통해 정부 재정이나 국내 생산 등 거시경제 전반에 긍정적인 효과를 줄 수 있을 것으로 기대된다.

- 선진국은 해외 인력 유치부서가 통합되어있고 분류도 매우 잘 되어있다. 선발 이민 국가이면서 전문 인력 유치에 성공하고 있는 것으로 평가 받는 독일, 싱가포르, 캐나다의 사례를 보면, 세 나라 모두 해외 인력 도입과 관련된 주무 부서를 두고 그 권한과 의무를 분명히 정해 놓고 있다.

- 해외 우수 학생들을 한국 대학에 유치하는 것이 중요한 과제라 할 수 있다. 유학생들은 고국으로 돌아가서 민간 및 정부 차원에서 한국과 다양한 교류 협력 프로젝트를 실행해 나갈 수 있다. 또 고국으로 돌아가지 않고 한국에서 습득한 고급 기술과 능력을 한국에 남아 우수한 능력을 발휘 할 경우 우리나라의 경쟁력을 제고 하는데 크게 기여할 수 있다. 그러므로 장기적인 관점에서의 지원, 경제적 지원의 강화, 대학별 우선 국가 선정, 유학생 맞춤형 정책 개발 및 학업 후 지속적인 관계 유지 방안 등을 추진할 필요가 있다.

## 209회 정책세미나 질의응답

**질문1** 초중고등학교의 암기식 교육으로 대학에서도 딥씽킹이나 딥러닝이 잘 안되는 문제가 발생하는데, 이에 대한 해결 방법은 어떤 것이 있는지?

**답변** 수업방식의 개선에 주목하고 있다. 수업방식은 크게 수직, 수평적인 수업으로 구별할 수 있다. 수직인 수업은 교사들이 강의를 하면 학생이 적고, 교사들이 물어보면 학생들이 답하는 것이다. 소위 말하는 주입식교육이다. 수평적인 방법은 학생들끼리 프로젝트를 진행해서 결과를 내고, 질문을 학생들이 교사에게 하는 것이다. 수업이 수평적으



로 이루어지도록 해야 하는데 쉽지 않는 상황이다. 수업 방법을 수평적으로 바꾸기 위해 입학사정관제도, 창의인성교육, 자유학기제도 등의 도입 노력을 했지만, 키(Key)는 교사들의 역할이라고 할 수 있다. 교수, 교사들이 그동안 자신들이 가르치는 방법을 바꾸는 것에 대한 거부감이 크다. 지난해 대구의 두 학교를 대상으로 프로젝트 수업을 자유학기제 학생들 대상으로 진행해 봤다. 현재 분석 중이지만, 아이들 간의 협력 의식이 매우 높아진 것을 발견했다. 한국인의 역량 중 직무기술(task description)이 없는데, 그것은 상명하달식의 수직적인 조직체계 등과 관련이 있다고 본다. 그런 것이 학교에 이어 직장에서도 이루어지면 배울 필요가 없어지고, 의욕도 없어진다. 결국 하의상달(bottom up)로 변화가 일어나는 것이 중요하다. 학교 하나하나가 바뀌어야 한다. 모델학교들로 먼저 바꾸고 사례들이 전파되도록 노력해야 한다. 우리나라 선생님들이 매우 우수하기 때문에 금방 전파될 것이다. 가장 중요한 것은 수직적인 수업에서 수평적인 수업으로 바꾸는 것이다.

**질문2** 교육개혁에 있어 현장개혁도 뒷받침되어야 하지만 국가적인 차원에서 입시제도 등 여러 정책이 바뀌어야 한다고 생각하는데, 어떤 정책이 필요한가?

**답변** 싱가포르의 국가 전체가 배워야 한다고 모토를 제시하고 학교의 변화, 국가 재창조적인 노력을 기울이고 있다. 학교뿐만 아니라 모든 조직이 학습해야 하는데, 그렇지 않기 때문에 역량이 나이가 들수록 떨어진다. 현장 중심의 변화가 일어나야 하는데, 굉장히 많은 주체들이 각자 많은 노력을 하도록 만들어야 한다. 정책을 만들어서 공문을 내리면 공무원들은 이후의 일은 잊는다. 실제로는 공문이 내려간 후에 일이 일어나기 때문에 그것을 계속 지원하는 시스템과 관리하는데 관심을 기울여야 한다.

**질문3** 우리가 고도압축성장을 하는데, 공공부문의 역할이 컸다고 본다. 높은 리더십을 바탕으로 재량권을 갖고 일하는 경우와 재량권은 없으나 시키는 일을 잘하는 경우와 어느 쪽이 효과적일지 고민해 볼 필요가 있다고 보는데

**답변** 공공부분은 매우 관료적이라고 생각할 수 있다. 하지만, 공공부분=관료적의 등식은 아니다. 특히 미국에서 혁신이 일어나는 것을 관찰해보면 공공부문에서 일어난다. 미국 달파(DARPA, 미방위고등연구계획국)는 국방부 소속의 에이전시로 공공부분이다. 우리나라의 국방부에서 속한 기관이 정말 저렇게 창의적일 수 있을까할 정도로 창의적이다. 달파의 프로젝트 메니저는 5년 직으로 자기 미션을 갖고 일하고 떠난다. 이런 점을 볼 때 공공기관이 반드시 관료적이라는 등식도 깨져야 한다. 공공부분에서 개혁을 할 때 새로운 조직형태도 굉장히 고민해야 한다. 기존의 조직체계로는 공무원 역량이 떨어질 수밖에 없다.

미국의 해군, 공군 국방연구소에서는 민간의 연구자가 국방부의 공무원으로 채용되고 있다. 역량이 폐쇄된 조직에서 개발되지 못한다. 공무원 조직을 어떻게 개방시키느냐도 굉장히 중요한 과제다.

**질문4** 일본의 공무원 제도는 우리나라와 마찬가지로 폐쇄형이다. 그런데 발표 결과를 보면 상당히 많은 부분에서 일본의 공무원들이 우리나라 보다 우수한 것으로 나

오는데, 이런 결과를 어떻게 분석해야 할지?

**답변** 일본과 한국이 굉장히 유사한 제도로 PISA는 한국, 일본 모두 우수하는데, PIAAC에서는 일본은 우수하는데 한국은 떨어진다. 그 부분에서 전문가들의 논란이 많다. 일본 공무원의 경우 상급자로 갈 때까지 본인들이 직접 자료를 다 작성한다. 굉장히 전문적이다. 우리나라 공무원들은 다 시키고 본인이 서류를 작성하지 않는다. 전문성이나 직장에 있으면서 공부하는 문화에서 차이가 있다. 또 일본의 노조들은 임금투쟁보다 역량개발에 중점을 둔다. 우리나라 직장에서는 역량개발이 이슈가 되지 않는다. 우리나라와 일본이 공무원 조직 체계에서 유사점이 많다는 점에서 좀 더 들여다 봐야 할 것 같다.

**질문5** 우리나라에서 공무원이 인기가 높은 것은 연공서열과 평생소득 보장 때문이다. 교육적 문제가 아니라 사회적인 문제가 아닌가?

**답변** 경제성장을 위해서는 혁신생태계가 중요하다. 그 중에서 가장 중요한 요인 중 하나가 젊은이들이 얼마나 기업가정신이 있는가이다. 따지고 보면 정부의 잘못일 수도 있다. 실리콘밸리의 벤처 캐피탈리스트들이 한국 젊은이들에게 인터뷰 할 때, 마지막 질문이 ‘당신이 정부로부터 지원을 받는가’라고 묻는다. Yes라고 대답하면 떨어뜨린다고 한다. 우리나라가 창업을 지원할 때 경쟁력을 키우는 것이 아니라 의존하게 만든다. 국가가 너무 모든 것을 해주고 하는 나라는 기업가 정신의 키워질 수 없다. 시장경제라는 것이 제대로 기능하는 나라들을 보면 중요한 것은 인적자본 측면에서 기업가정신이 있는 젊은이들을 계속 양성한다. 국가재창조라고 했을 때 한편으로는 국가의 기능을 바꾸면서 그것이 인재 개발 측면에서 변화가 일어나도록 만드는 것이 중요하다.

**질문6** 과거 우리의 인적자본이 경제 성장의 발판이었던 시기가 있었는데, 과연 언제부터 인력의 질이 낮아진 것인지?

잃어버린 10년, 20년, 30년이 이야기 되는 일본의 경우, 우수한 공공부문 인력에도 불구하고 고통을 겪는 것을 보면, 역량문제가 아니라 시스템 문제가 아닐지?

**답변** ‘과거에 성장이 빨랐을 때 역량이 좋았지 않았느냐’는 지적은 그 당시 우리나라 소득은 낮은 수준으로 개도국 가운데 중에서는 좋았던 것이다. 지금은 OECD와 비교한다. 그래서 ‘OECD 평균 이하라고 문제시하는 것은 목표가 너무 높은 게 아니냐’고 반문하는 경우도 있다. 하지만, 우리나라가 현재 세계경제 11위이고, 과학 투자로는 세계5위인 나라다. 특히 인적자본과 혁신을 가지고 성장해온 나라이기 때문에 인적자본이 평균 이하라는 것은 위기 신호라고 본다. 과거에는 빠르게 성장할 때는 그 정도 역량이면 충분했지만 이제는 아니다.

두 번째 질문에 답하면, 다양한 연구 결과가 나오면 이번 PIAAC 데이터가 성격이 명확해 질 것이다. 이번 발표는 PIAAC 데이터를 활용한 초기 연구 중 하나여서 더 따져봐야 할 것이 많다. 그 중 하나가 일본 부분이다.

**질문7** 교사의 능력이 매우 중요한데, 초임 선생님들은 굉장히 의욕적이고 열심히 하지만, 50세 이상 선생님들은 학생들과 전혀 교감이 되지 않는 문제가 있다. 우리나라 교사 역량에 대해서 어떻게 평가하는지?

**답변** 암기 주입식 교육문제는 있지만 역량은 충분하다고 본다. 수평적인 학습방식으로 바뀌어야 하나 어렵다. 교육뿐만 아니라 국가 전체의 리더십이 중요하다고 생각한다. 미국에서 달파(DARPA, 미방위고등연구계획국)가 생긴 것은 소련이 세계 최초의 인공위성인 스푸트니크를 발사했기 때문이다. 우리가 북핵에 놀랐으면 자강(自強)을 위해 국방 과학기술 개혁을 위해 노력해야 하는데, 아직까지 보이지 않는다. 그러한 혁신이 있어야 젊은이들도 계속 도전하려고 할 것이다. 교사나 교육만의 문제가 아니라 국가재창조의 관점에서 풀어 나가야 한다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.  
(한 통 2,000원)