

# '국가인적자원개발기본계획'의 의의와 주요내용

정책총괄과 서기관 배상훈

## I. 계획수립의 의의와 추진경과

정부는 지난해 12월 17일 '사람, 지식, 그리고 도약'을 부제로 한 '국가인적자원개발기본계획'을 발표하였다. 이 계획은 '사람과 지식' 즉 인적자원을 21세기 국가발전의 핵심역량으로 규정하고, 이를 국가 차원에서 종합적으로 개발하고 활용하기 위한 계획을 담은 청사진이다. 또한, 이 계획은 인적자원의 개발 및 활용과 관련하여 수립된 최초의 국가계획이며, 앞으로 정부가 추진할 인적자원 정책의 기본방향과 정책과제, 추진전략을 제시하고 있다. 계획수립 과정에는 교육인적자원부를 비롯한 18개 정부부처와 한국개발연구원(KDI), 한국직업능력개발원(KRIVET) 등 7개 정부출연연구기관의 전문가들이 참여하였고, 약 9개월 간의 작업을 거쳐 수립되었다.

인적자원이 국가경쟁력의 핵심원천으로 떠오르고 있는 지식기반사회를 맞이하여 정부는 이미 정부조직법을 개정(2001. 1. 29)하여 교육부를 부총리급 부서인 교육인적자원부로 바꾸어 국가 인적자원 정책을 총괄·조정하도록 하였다. 그리고, 교육인적자원부는 지난 해 대통령 업무보고(3.17)에서 '기존의 교육, 훈련, R&D 등 관련 정책을 전반적으로 진단하여 인적자원개발의 목표와 비전을 제시하는 중장기 국가 인적자원개발 기본계획을 수립하겠다'고 보고하였고, 그 결과 이 계획이 수립된 것이다.

이 계획을 통해 정부는 국가 인적자원의 개발과 활용을 통해 달성하고자 하는 정책목표를 분명히 하고, 2005년까지 추진할 정책과제를 4대 영역, 16개 분야로 나누어 제시하였다. 제시된 정책과제는 부문별로 교육, 직업훈련, 연구개발 등 인적자원의 양성과 공급뿐만 아니라 노동시장과 산업부문 등 인적자원의 관리와 활용까지를 폭넓게 다루고 있다. 아울러, 초·중등교육에서 고등교육, 평생교육의 단계를 포괄하여 전 생애에 걸친 인적자원개발을 강조하고 있으며, 그 기반으로서 인적자원 인프라 역시 중요한 영역으로 제시되고 있다.

매우 광범위하고 다양한 영역의 과제들을 다루고 있어 선택과 집중의 원칙에 부합하지 않는다는 견해도 있었지만, 인적자원분야에서 수립되는 최초의 국가계획인 만큼 현 단계에서 고려해야할 정책영역을 전반적으로 살펴보고, 시행단계에서 선택과 집중이 필요하다는 방향으로 최종 결정되었다.

한편, 이 계획은 현재 우리나라가 당면한 경제·사회환경과 우리 인적자원 개발 체제의 문제점에 대한 철저한 분석을 바탕으로 제시된 '한국형 인적자원 개발 모델'이며, 여러 정부부처와 민간기관이 참여하는 종합계획인 만큼 시행계획의 수립 및 시행과 향후 정책평가를 중심으로 한 정책추진 체계를 명확히 하고 있다.

## II. 국가 인적자원정책의 의의와 기본계획의 구성

### 1. 국가 인적자원정책의 의의

교육정책, 경제정책, 복지정책 등과 달리 인적자원 정책은 그 개념과 정책대상 면에서 일반 국민은 물론 관련 연구자와 정부 관계자들에게 다소 생소하다. 지식기반사회라는 새로운 정책환경의 대두와 국가적 필요에 따라 부각된 정책영역이기 때문이다. 여기서는 국가 인적자원정책의 의의에 대하여 간략히 짚고 넘어간다.

첫째 인적자원 정책은 '사람과 지식'에 관한 국가 차원의 종합 정책이다. 인적자원 즉, '사람과 지식'을 경제성장과 사회발전, 즉 국가 발전의 핵심역량으로 간주하고, 이를 국가 차원에서 종합적으로 강화하고 발전시키기 위한 정부의 계획과 행동이 바로 국가 인적자원정책이다. 여기서 사람이란 국토와 함께 국가를 구성하는 기본요소로서 종합적이고 장기적인 국가계획이 요구되는 분야이다. 종래의 교육정책이 인적자원의 공급에 주된 관심을 두어왔지만, 인적자원 정책에서는 배분과 활용까지를 생각하는 포괄적 접근이 요구된다.

둘째, 인적자원 정책은 미시적 혁신정책이며, 구조조정 정책이다. 오늘날 우리에게 익숙한 경제정책은 대체로 물가, 실업률, 경제성장률, 경제총생산 등 거시경제 변수의 움직임을 중요시하고, 금융정책, 재정정책 등을 통해 총수요와 총공급을 관리하는 대표적인 거시정책이다. 반면, 인적자원 정책은 개별 주체 즉, 국민 개개인과 기업, 대학 등이 보유한 지식과 정보의 양과 질을 고도화하고 조직내의 후진적 제도와 관행을 선진화함으로써 개인은 물론 조직의 생산성을 제고하는 미시적 차원의 혁신정책이며, 실질적인 구조조정 정책이다. 오늘날 구조조정이란 대체로 불량기업이나 무능한 근로자의 퇴출만으로 인식하는 경향이 있지만, 진정한 의미의 구조조정이란 개인과 조직의 개발과 변화를 통한 생산성 증대와 민주화이며, 인적자원정책의 핵심 목표라 할 수 있다.

셋째, 인적자원 정책은 사회적 자산(Social Asset)의 형성을 위한 정책이다. 창의적 인재의 양성과 공급, 첨단 지식과 기술의 개발을 통한 경제성장이 인적자원 정책에 있어 중요한 목표임을 부인하기 어렵다. 그러나, 인력개발(Manpower development)외에 사회적 신뢰의 구축, 시민의식의 제고 등 고도의 시스템 자산을 축적하는 것 역시 중요한 인적자원정책의 핵심영역이다.

사회적 소외, 세대간 유대의 약화가 특징인 오늘날, 건전한 사회규범의 공유와 사회 구성원간의 결속유지를 위한 인적자원정책은 더욱 중요해지고 있다.

## 2. 기본계획의 구성

이번에 발표된 기본계획은 총 3개의 장으로 구성되어 있다.

제1장은 '우리의 현실과 나아갈 길'로 계획의 총론에 해당한다. 계획수립 배경, 21세기 우리나라가 당면한 경제·사회적 환경 및 앞으로의 변화전망, 교육·훈련, 연구개발을 포함한 국가 인적자원개발체제의 현황과 문제점, 앞으로 추진할 인적자원 정책목표와 과제, 추진전략 및 정책 추진체제로 구성되어 있다.

제2장은 '영역별 핵심 추진과제'로 총론에서 제시한 정책목표와 과제들을 4대 영역, 16개 부분으로 구체화하는 각론이다. 인적자원의 개발과 활용, 인프라의 구축에 이르기까지 폭넓게 제시하고 있으며, 각 부문별 정책목표를 분명히 하고 있다.

마지막으로 부록에서는 개별 정책과제의 추진과 관련한 주관부처와 관련부처를 분명히 함으로써 정책의 책무성을 보다 강화하고 있다.

이상에서 기본계획의 구성을 살펴보았으며, 특히 이를 통해 정립된 국가 인적자원정책의 기본구조는 아래 그림과 같다.

<그림1> 국가인적자원 정책의 기본구도

## 1 정책비전과 목표

경쟁력 있는 국민, 서로 신뢰하는 사회  
- 인적자원 분야 국가 경쟁력 10위권 진입 -

국민 개개인의  
역량 강화

사회적 신뢰구축과  
결속의 강화

새로운  
성장동력 창출

## 2 정책영역과 과제



## 3 현황 진단

구분	내부역량	외부환경
강점/기회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 높은 학습열과 정보화 수준</li> <li>· 충분한 양적 공급기반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세계화와 아시아시장의 확대</li> <li>· 인적자원의 중요성에 대한 관심증대</li> </ul>
약점/위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성의 참여부족</li> <li>· 교육·훈련체제의 경직성·폐쇄성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회구성원간 갈등심화</li> <li>· 동북아 경제질서의 재편</li> </ul>

### Ⅲ. 계획의 주요내용

#### 1. 계획수립의 배경 : 21세기와 한국의 미래

국가와 기업은 물론 개개인의 경쟁력이 유한한 물적자원에서 무한한 지식의 힘으로 변화하는 지식기반사회가 본격화되고 있다는 것이 전반적인 인식의 출발점이다. 토지, 노동, 자본 중심의 전통적 생산요소에 대한 의존에서 탈피하여 무한한 지식의 창출과 활용에 성공한 나라들의 약진현상이 두드러지고, 국가차원의 전략적 대응노력과 정도에 따라 국가간 경쟁력 구도가 급속히 재편 중이다.

그 동안 우리나라는 정부의 강력한 리더십과 시장개입, 저임금 등을 바탕으로 비교적 짧은 기간에 산업화에 성공하여 괄목할만한 성장을 거두었다. 그러나, 과거 산업화시대를 이끌었던 정부 주도의 양적 성장모형은 이제 한계상황에 봉착하였고, 양질의 인적자원을 바탕으로 한 새로운 성장동력의 창출이 무엇보다 시급한 과제로 대두하고 있다.

다행히도 우리는 양질의 인적자원을 보유하고 있다. 이미 한국인의 성실함과 추진력, 그리고 높은 성취동기는 전 세계가 높이 평가하고 있으며, 우리가 이를 충분히 활용할 경우 21세기를 선도하는 혁신국가로 새롭게 도약할 가능성은 매우 높다. 이러한 차원에서 국가 인적자원의 개발과 활용에 대한 종합적 비전 제시와 전략의 수립은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제이다. 이에 세계 경제·사회 환경의 변화, 우리 경제의 발전단계와 전망, 인구 및 사회구조의 변화 등을 총체적으로 고려하고, 교육과 연구개발, 직업훈련, 고용, 복지, 산업등을 포괄하는 종합계획으로서 국가인적자원개발기본계획이 수립되었다.

#### 2. 경제·사회환경의 변화와 전망

이 계획은 철저한 현실인식과 상황분석을 기초로 수립되었다. 작업단의 첫 번째 작업은 세계적 변화추세와 그 속에서 한국의 좌표를 찾는 데 우선 집중되었다. 구체적으로 경제, 사회·문화, 그리고 노동시장의 변화 양상과 앞으로 전개될 방향에 주목하였다.

경제적 측면에서 볼 때, 경제의 지식집약화와 세계화, 국가간 경쟁과 분업현상의 심화가 가장 두드러진 현상으로 분석되었으며, 여기에 부응하는 새로운 대응전략의 마련이 시급하다는 결론에 도달하였다.

사회·문화적 측면에서는 사회 구성원의 가치관과 생활양식의 다양화와 개성화현상이 가속화되고, 특히 우리나라의 경우 탈규제화와 자율화 속에 시민

사회가 급속히 성장한 반면, 경제성장과 세대교체의 과정에서 사회통합의 위  
기요인 또한 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 여기에 불완전한 취업,  
구조적 실업, 소득격차 등이 확대될 경우 사회적 긴장과 갈등이 고조될 우려  
가 있음을 지적하지 않을 수 없다.

인적자원의 활용과 밀접한 노동시장에서는 지식기반산업을 중심으로 산업구  
조가 변화하고 인력수요는 점차 지식근로자의 수요증대로 고도화되는 현상이  
있다. 결국 우리나라에서도 생애에 걸친 자기주도적 학습이 특징인 선진국형  
교육·훈련수요가 확대될 것임을 알 수 있다.

### 3. 국가 인적자원개발체제의 현황과 문제점

국가 인적자원개발 체제의 현황과 문제점에 대하여는 인적자원의 양성·공  
급, 배분·활용, 인프라의 측면으로 나누어 분석하였다.

먼저, 인적자원의 양성·공급은 주로 교육, 직업훈련, 연구개발 등을 통해  
이루어져 왔으며, 교육부, 노동부, 과학기술부의 전통적인 관심 영역이었다. 양  
적 공급기반은 비교적 양호하나, 질적 경쟁력이 미흡하다는 것이 일반적인 지  
적이며, 특히 대학과 지역산업의 취약한 연계와 인적자원개발 체제의 경직성  
과 폐쇄성이 문제점으로 지적되었다.

인적자원의 배분과 활용에 있어서는 교육·훈련체제와 노동시장의 괴리가  
효율적인 인적자원의 배분을 저해하고 있는 것으로 파악되었다. 특히 일자리  
불일치(job mismatch)와 인력수급의 질적 불일치(skill mismatch)현상이 심각  
하고, 여성과 청년층의 저활용 구조는 시급히 해결해야 할 과제중의 하나이다.  
한편, 종래 교육·훈련정책이 주로 공급 중심의 접근이었다면 새로운 인적자  
원정책은 수요부문을 종합적으로 고려한다. 이와 관련하여 인문·사회분야의  
고급지식과 인력을 필요로 하는 지식기반산업 분야의 일자리 창출이 부족한  
것도 인적자원의 수요에 있어 중요한 문제점으로 파악되었다.

마지막으로 인적자원 인프라는 크게 세 가지 분야를 중점적으로 다루었다.  
우선 정보화 인프라의 면에서 하드웨어는 비교적 양호하나 소프트웨어의 개발  
을 위한 노력이 부족하고, 지식의 창출, 유통, 거래 등과 관련된 법·제도가  
여전히 전통적 공급자 중심, 규제 중심의 후진적 구조라는 문제를 안고 있다.

한편, 작업단에서는 인적자원개발 시스템에 대한 SWOT분석을 실시하였고,  
그 결과 우리 인적자원개발 시스템의 장점(strength)과 단점(weakness), 기회  
(opportunity)요인과 위기(threat)요인을 아래와 같이 분석하였다.

<그림2> 국가 인적자원개발 체제의 장·담점/기회·위기로인 분석

Strength	Opportunity
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민의 높은 학습열 / 학습능력</li> <li>▶ 강한 성취동기</li> <li>▶ 정보통신 인프라 / 컴퓨터 문해력</li> <li>▶ 현장 중추인력의 우수성 / 저비용</li> <li>▶ 국제적 수준의 대기업 - 선도기업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국제 경제 환경변화 (여건변화) / 아시아시장 확대</li> <li>▶ 사람들의 태도변화</li> <li>▶ 인적자원개발에 대한 적극적인 정부태도</li> <li>▶ 외국 기업에 의한 일자리 창출 증대</li> </ul>
Weakness	Threat
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 학습열의 편재 : 학교단계에 집중</li> <li>▶ 여성의 참여 부족(기회 부족)</li> <li>▶ 교육체제 / 내용의 경직성·폐쇄성</li> <li>▶ 인적자원 수요 기반 취약</li> <li>▶ 정보부족 (사람/Job)-정보시스템 취약</li> <li>▶ 고급인력 부족 : 대학 경쟁력취약</li> <li>▶ 중소기업 인력개발/관리능력 취약</li> <li>▶ 지역간 / 부문간 인력편중</li> <li>▶ 시민사회 / 노사관계 취약성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 집단간 / 세대간 유대 약화</li> <li>▶ 정보 / 기술 / 자본 세계화</li> <li>▶ 중추 전문인력 부문의 충원위기</li> <li>▶ 구조조정 한계계층 증대 → 변화저지 세력화</li> <li>▶ 중국의 급부상과 세계 경제질서 재편</li> </ul>

4. 국가 인적자원 정책목표와 추진전략

이상과 같은 정책환경 분석과 현실 진단을 바탕으로 정부는 국가 인적자원 정책목표와 주요 정책과제를 선정하였다. 가장 먼저 인적자원개발을 통하여 달성하고자 하는 미래 한국의 모습 즉 정책비전을 ‘경쟁력 있는 국민과 서로 신뢰하는 사회’로 제시하였다. 그리고 이러한 비전을 구체화하기 위한 정책목표로 첫째, 국민 개개인의 역량 강화, 둘째, 사회에서의 신뢰 구축과 결속, 셋째, 새로운 성장동력의 창출을 확정하였다. 이는 그 동안의 거시적 성장 중심 정책논의로부터 이제는 국가의 기초인 국민 개개인의 기본역량 강화 및 사회 및 조직의 운용시스템을 개선하는 것으로 정책적 관심을 선회한 것이며, 궁극적인 국가경쟁력은 이를 통해서 달성할 수 밖에 없다는 인식에서 출발하고 있다. 아울러, 국가경쟁력이라는 것은 경제성장은 물론 사회통합을 달성할 때 비로소 완전한 의미를 갖는다는 인식이다.

정책비전과 목표를 실현하기 위한 과제는 4대 정책영역과 16대 분야에서 구

체화되고 있다. 16대 정책분야의 구체적 과제에 대하여는 다른 기회에 하기로 하고 여기서는 정책의 기본 틀과 방향에 대하여만 설명하기로 한다.

우선, 4대 정책영역과 관련하여 최우선 영역은 역시 '전 국민의 기본역량 강화'로 확정되었고, 이는 평생에 걸친 능력개발을 핵심으로 한다. 여기에 덧붙여 인적자원의 양성과 공급, 활용과 관리, 인프라의 측면에서 균형적인 정책과제가 발전되었다.

첫째, '전 국민의 기본역량 강화'는 국가 인적자원정책의 최우선 과제이다. 국민 개개인의 역량강화 없이 국가 경쟁력의 강화는 불가능하며, 국가는 전 국민이 생애에 걸쳐 능력을 개발할 수 있도록 지원할 의무가 있다는 것을 분명히 하고 있다. 이를 위해 초·중등교육 단계에서의 국민기초교육의 보장과 창의적·진취적 청소년문화 형성을 위한 방과 후 청소년 활동을 기본 정책영역으로 하고 있다. 또한, 성인 단계와 고령자의 지속적 능력개발을 다룸으로써 평생 학습사회의 구축을 도모하고, 특수층 및 취약계층의 능력개발과 시민의식의 제고를 통한 사회통합의 달성이 포함되었다.

둘째 정책영역은, '성장을 위한 지식과 인력개발'이다. 이 장에서는 강화된 인적자원 토대를 바탕으로 새롭게 도약하기 위한 창의적 인재의 개발 및 국가 지식역량의 강화가 핵심목표로 제시되고 있으며, 영재의 육성과 6대 전략분야의 인력양성 및 지식개발과 이를 뒷받침하기 위한 산·학·연 협력강화 방안을 핵심 정책부문으로 하고 있다. 한편, 문화의 세기를 맞아 문화예술분야의 전문인력 양성이 중요하게 다루어지고 있으며, 고용과 생산에 있어 급성장하고 있는 서비스산업 분야의 인력양성과 지식개발을 정부계획으로 다루고 있다.

셋째, 이번 계획은 인적자원의 개발 못지 않게 활용과 관리가 중요함을 강조한다. 인적자원의 활용 주체인 민간과 공공부문으로 나누어 정책과제를 제시하고 있으며, 여성 인적자원의 문제는 별도로 다루어질 만큼 핵심과제로 강조되었다. 인적자원의 활용 및 관리를 선진화하는 것은 왜곡된 인적자원개발 체제를 바로잡는 중요한 과제이다.

마지막으로 인적자원 인프라는 사람과 지식에 관한 정보의 생산 및 축적, 그리고 체계적 유통과 활용, 이를 지원하는 법·제도의 정비로 요약된다. 또한 시작단계에 있는 인적자원 정책을 보다 과학적이고 합리적으로 수행하기 위한 지식기반의 확충 역시 정부의 핵심과제이다.

한편, 이번 계획의 특징은 정책추진 중점전략의 제시에 있다. 우리 시스템의 장점과 문제점을 바탕으로 정부는 개방화·네트워크화, 정보화, 탈규제화·자유화, 여성인적자원 활용 극대화를 중점전략으로 제시하였다

세계화 시대를 맞아 자급자족형 인적자원개발 모형은 더 이상 경쟁력이 없으며, 인적자원개발 체제의 수월성은 정보화를 바탕으로 한 탈규제화와 자율



화에서 비롯된다는 인식을 반영한 것이다. 특히, 여성 인적자원 활용의 문제는 정책과제의 수준이 아니라 전 정책영역에서 충분히 고려되어야 할 중점전략임을 분명히 하고 있다.

## 5. 정책 추진체계

앞으로 기본계획은 시행계획을 통하여 구체화될 것이다. 다수기관이 참여하는 정책과제는 과제별 정책 네트워크가 구축되고 이를 총괄·조정할 과제별 책임관이 지정되며, 이 과정에 기업 등 민간주체와 지방자치단체의 참여가 확대될 것이다.

정책의 관리와 평가에 있어서 상위 정책영역 (4대영역, 16개부문)은 정책성과를 중심으로 평가·관리되며, 이를 위해 국가 인적자원 개발·배분·활용과 관련된 객관적 평가지표가 개발 중에 있다. 하위 정책과제들은 추진상황의 점검을 중심으로 평가·관리되는 방식을 채택하고 있다. 관련 장관회의체인 인적자원개발회의를 통해 추진상황이 지속적으로 점검되고 정책목표의 달성도가 객관적으로 평가될 것이다.

## IV. 맺음말

‘사람과 지식’을 대상으로 하는 인적자원정책은 속도보다는 방향과 지속성이 중요하다. 이번에 수립된 기본계획은 국가가 추진할 인적자원정책의 기본방향과 추진전략을 제시하고 있으며, 부처간 협의를 통해 수립된 대한민국 정부계획이다. 앞으로 정책추진 과정에 학원, 기업 등 민간부문과의 협력적 파트너십을 구축하고, 지방자치단체가 참여한 가운데 차질없이 추진될 경우, 2005년 우리나라의 인적자원 분야 국가 경쟁력은 세계 10위권으로 진입할 것을 확신한다. 이를 통해 우리나라는 21세기를 선도하는 인적자원강국, 지식강국으로 우뚝 설 것이다. <끝>

\* 일부 내용은 교육인적자원부의 공식견해가 아닙니다.