

# 국가 수준의 인력다양성 관리를 위한 정책지식생태계 조성 연구

## A study on the policy knowledge ecosystem for national diversity management on the workforce

이 은 혜, 이 영 민\*  
숙명여자대학교, 숙명여자대학교\*

Lee eun-hye, Lee young-min\*  
Sookmyung women's Univ.,  
Sookmyung women's Univ.\*

### 요약

한국사회는 빠르게 저출산 고령화가 진행되고 있으며 이에 따라 생산가능인구가 감소하고 있는 실정이다. 국가 경쟁력 제고 차원의 새로운 대안으로 다양한 인력 활용 방안을 고려하게 되었다. 이를 적극적이고 효과적으로 지원하기 위하여 정책이 필요하며, 정책과정에 자원으로 정책지식이 동원된다. 정책지식이 생성되고 활용되는 전 과정에 참여하는 개체들을 분석하여 정책지식 생태계 모형으로 나타낼 수 있다. 본 연구에서는 효과적으로 다양한 인력을 관리하기 위해 정책지식생태계 관점에서, 즉 정책지식을 둘러싼 미시체계, 중간체계, 외체계, 거시체계 차원에서 정책지식과 관련된 이슈를 논의하였다.

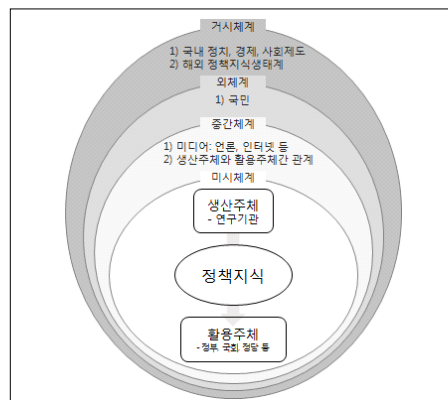
## I. 서론

빠르게 변화하는 사회에 대응하기 위한 주요 예측변수 중 하나는 인구이다. 한국 사회는 저출산 고령사회로 진입하여 지속적으로 15세 이하의 인구가 감소하고 있고 출산율은 점점 낮아져 2014년 기준 1.19명이었으며, 급격한 고령화로 인해 1인이 감당해야 할 노인부양비는 증가하고 있다. 이러한 저출산 현상은 국가의 생산성에 부정적인 영향을 초래하기 때문에 정부 차원에서 출산장려를 위한 다양한 정책을 마련하였지만 그 효과는 미비한 상황이다<sup>1)</sup>. 생산인구감소에 따라 장년인력, 경력단절여성, 비로한 여성인력, 외국인, 북한이탈주민, 장애인 등 기존에 저활용되던 다양한 잠재 인력들을 활용하는 방법이 대안으로 제시되었다. 민간, 공공 차원에서 국가 생산성 제고를 위해 다양한 노력을 기울이고 있으며, 특히 정부 정책은 국가 전체에 강력한 영향력을 미칠 수 있는 가능성을 지니고 있다.

정책은 학자마다 다양하게 정의하고 있지만 좁은 의미에서는 '정부가 하고자, 혹은 하지 않고자 결정한 것'이라 정의하고<sup>2)</sup>, 좀 더 광의의 의미로는 '사회 문제를 해결하여 인간의 존엄을 실현하는 것'이라고 볼 수 있다<sup>3)</sup>. 정책이 실제 어떻게 생성되고 소멸하는지에 대해서는 정책과정을 통해 확인할 수 있다<sup>2)</sup>. 정책과정에서는 일반적으로 여러 가지 정책지식이 뒷받침되어야 한다. 정책이 결정되었을 때 파급력이 큰 만큼, 정책과정의 기초가 되는 정책지식의 발전은 중요하다고 볼 수 있다.

정책지식은 크게 두 부분으로 나누어볼 수 있는데, 하나는 활용지식으로 정책과정에 직접 활용하는 처방적 성격의 지식이며, 다른 하나는 사회 지식기반에 녹아있는 기반지식이다. 정책지식은 투입-창출-활용의 단계를 가지는데 지식을 창출하는 연구기관은 다양한 투입을 통해 정책지식을 구성하고, 이들 지식은 정부와 국회, 정당 등에서 정책과정에 활용한다.

최근 정책지식을 생태학적 관점에서 바라보는 개념적 모델이 등장하게 되었다. 정책지식의 생성 및 활용 등 정책지식을 둘러싼 개체 간 상호작용을 하나의 생태계로 파악하는 것이다. 현대사회에서 발생하는 사회문제는 점점 더 복잡성을 더해가고 있어 단편적인 정책을 통해 문제를 해결하는 일은 점점 요원해지고 있다. 따라서 '생태계'라는 관점에서 정책의 기반이 되는 정책지식을 체계적으로 살펴보는 것은 의미 있는 일이라고 할 수 있다<sup>4)</sup>.



▶▶ 그림 1. 정책지식생태계 모형

## II. 정책과 정책지식생태계

기존의 정책지식 생태계의 개념적 모형은 정책지식의 창출주체와 활용주체, 미디어, 내부 환경 요소와 외부 환경 요소간의 관계를 정리하고 있다[4], [5]. 이전의 연구들을 통해 구성된 개념도에서 각 요소 간 포함 관계를 재구성하면 그림 1과 같이 표현할 수 있다.

모형의 가장 안쪽에 정책지식이 존재하고 있으며, 이를 생산·활용하는 주체가 미시체계로 존재하고 있다. 상위의 중간체계에는 미시체계 간의 관계, 특히 생산주체인 연구기관 간의 관계와 함께 미디어가 자리하고 있다. 외체계에는 국민이 존재하고 있는데 이들은 직접적이기 보다는 간접적인 방식으로 정책지식에 영향을 미치고 있다. 가장 상위 체계에는 정치, 경제, 사회제도가 자리하고 있으며 국내·외 제도를 고려하고 있다.

### III. 인력다양성과 정책지식생태계

정책지식생태계는 자연 생태계가 가지는 특징들과 유사함을 보이며, 정책적 수준의 인력다양성 관리를 논하는 데 있어 많은 시사점을 줄 수 있다.

먼저 미시체계 차원에서, 연구기관에서 창출하는 정책지식의 성격이 어떠한가를 살펴볼 필요가 있다. 현재에는 단편적인 성과 위주의 처방지식을 생성하는 한계를 보이고 있다. 처방적 지식을 활용한 정책의 효과 역시 단편적이고 미비할 수밖에 없다. 따라서 처방지식과 함께 기반지식을 창출하도록 연구기관 스스로 변화해나가야 할 것이다. 또한 미시체계에 속한 활용주체가 가지고 있는 다양한 인력에 대한 인식을 확인할 필요가 있다. 한국의 정책지식 생성과정에서는 정책창출 주체인 정부 부처에서 가지는 다양한 인력에 대한 이해도가 매우 중요하다.

중간체계에서는 인력다양성 관점에서 생산주체 간 관계, 생산주체와 활용주체와의 관계, 활용주체 간 관계를 살펴볼 수 있다. 먼저 생산주체 간 관계에서, 연구기관 간 경쟁적 분위기를 쇠신해야 할 필요가 있다. 그동안에는 조직 간 경쟁을 통해 양질의 지식을 얻을 것이라 기대했지만, 실제로는 양적 팽창에만 한정되었으며, 지식의 유용성은 낮은 수준이다.

지식의 생산주체와 활용주체 간 관계에서는 정책지식의 생성·활용 과정에서 두 주체 간 힘의 차이를 인식할 필요가 있다. 생성주체에서 처방적 정책지식을 생산하는 한계를 보이는 것은 활용주체에서 즉각적 적용 가능한, 즉 정책의 정당성을 뒷받침할 정책지식을 요구하기 때문인 점도 무시할 수 없다. 따라서 기반지식을 창출하는 풍토를 조성하는 데는 이들 관계를 유심히 살펴보아야 할 것이다. 활용주체 간 관계에서 효과적인 인력다양성 관리 정책 마련을 위해서는 부처 간 협력이 필요함을 인식하여야 한다.

중간체계에서 미디어의 역할 역시 중요하다. 이들은 외체계에 존재하는 국민들이 다양한 인력에 대해 가지는 고정관념과 저항을 완화하는 데 기여할 수 있다. 즉 정책지식과 정책 실현에 있어 국민들에게 정책의 필요성을

인식시키고, 다양한 인력에 대한 긍정적 문화를 조성하는 데 일조할 수 있다.

외체계에서 일어나는 다양한 계층 간의 갈등을 어떻게 대비해야 할 것인가도 대비하여야 한다. 장년인력과 청년인력 간, 외국인인력과 불법체류자, 여성인력의 진입장벽, 장애인력의 노동생산성 관련 인식 등 정책지식 생성에 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 요소를 어떻게 해결해나가야 하는지는 생각해 보아야 할 문제이다.

거시체계는 가장 큰 차원이며, 첫 번째로 국내 정치, 경제, 사회 제도를 볼 수 있다. 정책지식을 생산하는 다섯 가지 주체, 즉 정치(political), 공공(public), 민간(private), 시장(commercial), 시민사회(civic) 혹은 제3섹터(the third sector)[4] 모두 거시적인 체제 안에서 영향을 받는 조직이다.

또한 해외 정책지식생태계와의 관계를 유의해야 할 것이다. 국외에서 먼저 시도된 정책을 국내에서 무분별하게 적용하는 기존의 풍토는 재고의 여지가 있다. 각 체계는 복잡한 형태로 영향력을 주고받기 때문에 외부 정책지식생태계를 참고할 경우 해외의 정책과 정책지식이 한국의 정치, 경제, 사회제도와는 다른 체계에서 발달한 정책이라는 점을 충분히 숙지하여야 할 것이다[4].

### IV. 결론

지금까지 생산인구감소에 대한 대응방안으로 효과적인 정책을 도출하는 데 있어, 정책의 기반인 정책지식생태계를 적용하여 관련 이슈를 다루었다.

앞으로 인력다양성 관리를 위해서는 관련된 정책지식과 이를 둘러싼 체계들, 즉 정책지식생태계 안에서 체계를 이루고 있는 개체들이 사회적 신뢰를 통한 협력을 구축해야 한다[4]. 지금까지의 경쟁적분위기와 단기성과를 중요시하는 풍토는 정책을 입안하기 위한 처방적 정책지식을 생산할 수밖에 없는 한계를 가져왔다. 따라서 사회적 신뢰라는 새로운 기반이 수반되어야 한다[3].

본 고에서는 정책의 기반인 정책지식생태계를 인력다양성 관련한 일반적인 내용을 다루었으나 앞으로 구체적인 정책 사례에 본 모형을 적용한 연구들도 함께 이루어져야 할 것이다.

### ■ 참고 문헌 ■

- [1] 박철우 외, 생산가능인구 감소시대 인력정책 10대 이슈, 푸른사상사, 2014.
- [2] 이성우, 정책분석론, pp546, 조명문화사, 2013.
- [3] 오철호·김기형 “정책연구에서 생태학적 관점의 적용가능성 : 하나의 예시”, 한국정책학회보, 제19권, 제4호, pp41-70, 2010.
- [4] 김선빈 외, 대한민국 정책지식 생태계, 삼성경제연구소, 2007.
- [5] 한세억 “정책지식의 생태학적 접근 : 한·미 전자정부정책 비교분석”, 정보화정책, 제20권, 제3호, pp18-42, 2013.