

National Strategy Research

Vol. 7, No. 3

한국행정연구원
■ 소가영

한양대학교
■ 송영수

한국보건사회연구원
■ 윤강재

한국보건사회연구원
■ 이영숙

한국교육개발원
■ 임종현

한양대학교
■ 송지훈·장창성

National Strategy Research Institute

국
가
전
략
연
구

NATIONAL STRATEGY RESEARCH

Vol. 7, No. 3

국가전략연구

Vol. 7, No. 3

급변화하는 세계 속 대한민국의 국제개발협력 활용 전략
: 역량강화 훈련의 실천을 중심으로
■ 소가영

대전환기 시대가 요구하는 경영자 리더십 패러다임 전환
■ 송영수

응급의료 주요 현황과 개선 방향
■ 윤강재

노년부양비 상승의 재정정책 함의: OECD 초고령사회 국가군 비교를 중심으로
■ 이영숙

지역소멸에 대한 교육정책 대응 전략
■ 임종현

인공지능과 미래교육
■ 송지훈·장창성

세종대학교 국가전략연구소

국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 7, No. 3

국가전략연구소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 7, No. 3

목 차

급변화하는 세계 속 대한민국의 국제개발협력 활용 전략: 역량강화 훈련의 실천을 중심으로 소가영	1
대전환기 시대가 요구하는 경영자 리더십 패러다임 전환 송영수	11
응급의료 주요 현황과 개선 방향 윤강재	27
노년부양비 상승의 재정정책 함의: OECD 초고령사회 국가군 비교를 중심으로 이영숙	39
지역소멸에 대한 교육정책 대응 전략 임종헌	49
인공지능과 미래교육 송지훈·장창성	60

급변화하는 세계 속 대한민국의 국제개발협력 활용 전략: 역량강화 훈련의 실천을 중심으로*

소가영**

I. 격변하는 국제정세에 따른 국제개발협력의 전략적 가치

트럼프 재취임, 우크라이나-러시아 전쟁, 미·중무역 갈등의 장기화 등 국제정세 변화를 고려하며 우리나라는 국제사회에서의 글로벌중추국가로서의 생존과 역할을 실천하기 위한 전략 구상이 시급하다. 특히, 2010년 경제개발협력기구의 개발원조위원회 가입 이후 역대 정권을 거치면서 성장을 해온 우리나라의 국제개발협력은 격변화하는 국제정세를 시급히 고려하여 전략적 가치를 강화 시켜야 한다. 국제사회에 기존 공여국들의 국제개발협력 축소 기조로 인하여 우리나라의 글로벌중추국가의 정체성이자 수단으로서의 국제개발협력의 가치를 발굴해야 해야 하기 때문이다. 더욱이 우리나라는 국제개발협력을 전략적으로 구상함으로써 국제사회의 발전정책 실천에 기여하고, 양질의 국제개발협력을 실천하며, 격변화하는 국제정세 속 우리나라의 생존을 확립할 수 있는 것이다.

먼저, 2025년 1월 미국의 트럼프 행정부 출범이후 미중무역 전쟁의 제2차전 시작과 함께 국제개발협력 지평에 피할 수 없는 급격한 변화가 일어나고 있다. 세부적으로는 트럼프는 취임 직후 파리기후변화협정에서의 탈퇴를 다시금 서명하며, 국제기구 (세계보건기구, 유엔교육과학문화기구 등)의 탈퇴 통보

* 이 원고는 저자가 수행한 다수의 연구 결과 (2024년도 How Does Diversity Matter for the Effectiveness of Capacity Building Training? 및 2022년도 신남방 국가들의 공공리더십 특성)를 국가전략연구의 독자에 맞게 발췌 및 재구성하였음을 밝힙니다.

** 한국행정연구원 연구위원

및 고려함으로써 다자협력 지평에도 급진적인 영향을 미치고 있다. 이러한 트럼프 행정부의 국제개발협력 축소와 자국 국익 보호주의는 어찌보면 타 공여국 (영국 등)의 국제개발협력 축소 기조와 비슷한 양상을 보인다고 할 수 있다. 따라서, 변화하는 국제정세와 함께 움직이는 국제개발협력 지평을 이해하고, 우리나라는 국제개발협력의 비교우위를 강화 하며, 국제사회에서 중추국가로서의 역할을 효과적으로 실현할 수 있는 기회를 포착해야 하는 것이다.

II. 우리나라의 국제개발협력의 과거, 현재 및 미래

우리나라는 2010년 경제협력개발기구의 개발원조위원회 가입 후 신흥공여국으로서 국제개발협력 분야에 양질의 성장을 도모해왔다. 또한, 2020년 국제개발협력 기본법 개정을 통하여 국무조정실에 국제개발협력위원회의 사무국을 설치하며, 원조 분절화 등 다양한 문제를 개편노력해왔다. 이것은 궁극적으로 우리나라가 글로벌중추국가로 도약하는데 효과적인 국제개발협력을 수행하고자 한 것이다.

우리나라 국제개발협력의 시초는 1960년대 수원국이던 시절에 중저소득국가 대상으로 실행했던 초청연수 사업으로 여겨진다. 미국의 원조에 기반을 두고, 중저소득 국가 공무원들을 대한민국으로 초청하여 상호 학습 과정 및 역량 강화 훈련을 수행한 것이다.

또한, 지난 60여년간 지속적으로 성장해온 우리나라 국제개발협력의 추진실태는 양적 및 질적 성장을 입증한다. 다양한 지표는 규모있는 국제개발협력을 운영하는 국가로서의 우리나라의 위상을 제시하고 있기 때문이다.

첫째, 국제개발협력 규범을 세우는 경제협력개발기구는 ODA 예산/GNI 비중을 0.7%로 잡고 있는 상황인데 우리나라는 코로나 팬데믹 종결과 함께 2022년도 역대 최고치인 0.17%와 2023년도 0.18%를 기록하며 지속적으로 국제사회의 규범 준수를 위한 노력을 하고 있다. 이것은 ODA/GNI 비중 감소라는 국제사회의 감소 추세와 다른 방향이라는 것에도 큰 의의가 있다.

또한, 개발효과성, 투명성, 재원 다각화 (민관협력) 등 정성적 향상도 지속적으로 이루고자 노력하고 있다. 이러한 양·질의 성장을 위하여 추진 체계의 개편도 이루어졌다. 2020년 국제개발협력 기본법 개정을 통하여 국무조정실에 국제개발협력위원회의 사무국을 설립하였고, 총괄·조정, 주관 및 시행기관으로 구성된 3단 구조를 갖고 있다. 또한, 국제개발협력위원회를 중심으로 정책, 계획 및 전략을 수립하고, 의결 사항에 대한 이행점검을 수행하며, 통합평

가체제를 위한 개발협력 평가 기능을 수행하고 있다.

2025년 현시점은 2026-2030 국제개발협력의 제4차 종합기본계획 설립을 앞둔 상황으로 앞서 언급된 기존 공여국의 국제개발협력 축소 기조와 격변화하는 국제정세를 고려해야 한다. 이를 통하여 대한민국의 위상 및 생존과 연동된 국제개발협력의 전략적 활용을 도모해야할 필요성이 매우 높다. 따라서 이 원고는 다양한 전략적 솔루션 중 지속가능한발전목표라는 국제사회의 발전 패러다임의 실천 방법론 혁신을 꾀하며 우리나라 국제개발협력의 위상 강화 방안을 중점적으로 다루어 보고자 한다.

2024년도 유엔 보고서에 의하면 국제사회의 국제개발협력 패러다임이자 정책인 지속가능한발전목표의 실천률이 17%로 매우 낮은 상황이다. 이로 인하여 국제사회의 발전 목표의 실효성에 대한 위기의식이 매우 높다. 코로나 팬데믹 등 예측하지 못한 상황들이 있었지만 국제사회의 획일화된 개발협력 패러다임 및 목표 정책의 본질적인 한계가 존재한다는 것이다. 따라서 격변화하는 국제정세 및 국제개발협력 지평속에서 우리나라의 국제개발협력은 환경변화를 발빠르게 고려하며, 전략적인 자세를 고도화해야 한다. 국제개발협력을 통하여 국제사회에 기여를 하면서 우리나라의 국제적 입지를 다지는 선순환적 작동을 가능하게 할 필요가 있다.

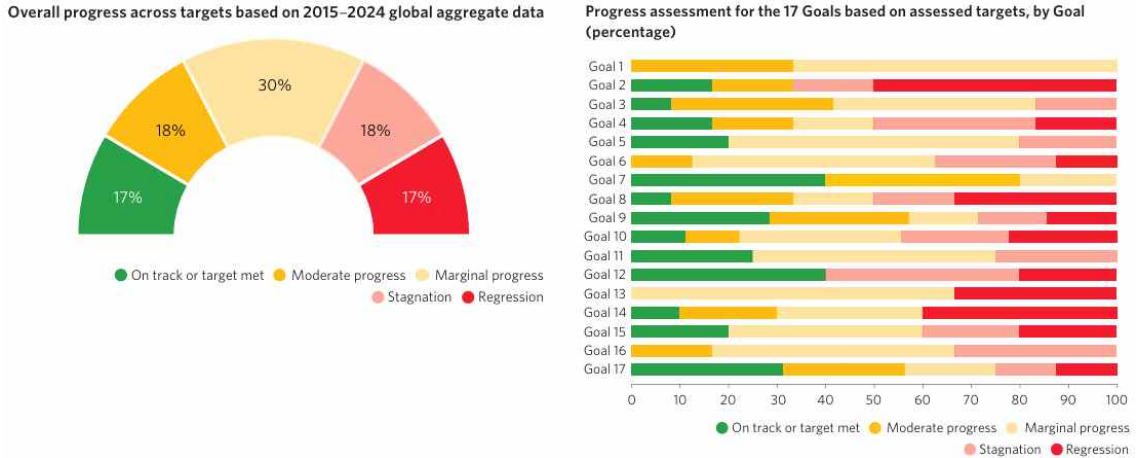
이 연구는 이러한 국제사회의 지속가능한발전 규범 및 정책의 낮은 실행률을 정책학의 정책-실행간 차이 관련 개념에 기반을 두고, 정책-실행간 차이의 다층적인 원인을 다음과 같이 개념화 하고자 한다. 세부적으로는 Hudson et al. (2019)는 정책 실패의 원인을 규명하는 논의를 통하여 정책-실행간 차이는 (1) 목표 설정단계부터 존재한 지나친 기대치, (2) 분산된 거버넌스로 인한 현장 맥락에 대한 이해 부족, (3) 협력적 과정의 부재, (4) 선거를 위한 정치의 가시적이며, 단기적인 목표에의 치중 등과 같은 요인을 강조한다. 국제사회에서 유엔의 지속가능한발전 목표를 중심으로 형성된 개발 규범과 정책의 낮은 실천률(17%)은 이러한 정책 실패의 분석틀에 근거하고 있다. 특히, 이 연구는 선거가 없는 국제사회에서의 정책 영역에 대한 특징을 고려하고, 분산된 거버넌스로 인한 현장 맥락에 대한 고려 부족과 다양한 이해당사자들이 참가하는 협력적 과정의 부재 문제를 해소하고자 하는 지속가능한발전목표 17번을 중점적으로 다루고자 한다. 세부적으로 다양한 형태의 협력을 통한 파트너십 강화 (Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development)라는 지속가능한발전목표 17번의 9번째 세부 목표인 역량강화 훈련 (Enhancing

international support for implementing effective and targeted capacity-building in developing countries to support national plans to implement all the Sustainable Development Goals, including through North-South, South-South and triangular cooperation)을 중점적으로 연구한 저자의 기존 실증 연구를 통하여 제시하고자 한다.

Ⅲ. 지속가능한발전목표 실천률과 역량강화 훈련의 실천

국제사회는 유엔을 중심으로 2030 지속가능한발전목표 (Sustainable Development Goals: SDGs)라는 새로운 패러다임을 통하여 ‘공여국’과 ‘수혜국’이라는 이분화된 접근방식을 탈피하고, 진정한 협력을 통하여 국제사회가 함께 실천해야할 보편적인 발전목표를 수립하였다 (Caballero, 2019). 총 17개의 목표로 설립된 지속가능한발전목표는 기존 8개의 새천년개발목표 (Millenium Development Goals: MDGs)의 주요 영역을 확장하고, 민간, 시민사회 등 다양한 이해당사자들이 토론 및 결정한 발전 규범을 추가적으로 신설하였다. 이를 통하여, 우리나라의 비교우위 분야인 공공행정도 새로운 발전 목표들의 가시성을 통하여 강조되기 시작한 것이다. 특히, 역량개발 훈련이 포함된 지속가능한발전목표 17번 [Partnership for the Goals]은 단독 발전 목표로서도 의미를 지닌다. 이것은 지속가능한발전목표의 종합적인 실천을 위하여 타 발전 목표의 실천에도 기여하는 신설된 발전 규범으로서 국내외적으로 관련 중요성과 수요가 지속적으로 높아지고 있다. 내용적으로 SDG17번은 삼각협력 등 다양한 형태의 협력방식을 통하여 글로벌파트너십을 활성화하고, 지속가능한발전목표(국가의 성장 등)의 실천 방법을 강화하는 것을 강조한다.

앞서 언급된바와 같이 국제사회의 발전정책인 지속가능한발전목표의 실천률은 17%로 현저히 낮은 상황으로 다양한 목표에 있어서 실효성 문제와 실천 모델 혁신의 필요성이 대두되고 있다 (그림 1). 2030까지 달성되어야 하는 지속가능한발전목표는 (그림 1)에서 보여지듯이 달성 가능성이 현저히 낮지만 지속가능한발전목표라는 국제사회의 국제개발협력 정책의 실패 원인에 대한 다층적 탐색이 필요한 것이다.



(그림 1) 지속가능한발전목표의 실천률 현황

출처 : UNSD (2024)

IV. 실천률 증진을 위한 방안 I: 상이한 맥락에 대한 고려 강화

이 원고는 지속가능한발전목표의 낮은 실천률의 원인이자 해결 방안으로 국가별 상이한 맥락에 대한 고려를 강조하고자 한다. 이것은 국제사회가 범용적으로 공통의 발전 목표를 제창하였지만 분야별 및 국가별 관련 목표의 현황과 진행속도가 상이한ダイナ믹스를 지님이 정책형성-실천-평가 등 전 단계에 반영되지 못한다는 점이 문제인 것이다.

저자가 제시하고자 하는 첫 번째 실증 연구는 공공행정 분야에 중추적으로 수행되고 있는 역량강화 훈련(지속가능한발전목표 17번의 9번째 세부목표)과 연계성이 높은 공공행정의 실천 동력인 공공리더십 유형을 다룬다. 공공리더십이 국가 및 대륙별 상이한 스타일을 지니고 있음을 실증한다.

지금까지의 공공리더십 연구는 서구사회를 기반으로 개발된 리더십 이론을 중점적으로 발전되어왔다. 따라서 공공행정의 실천 원동력인 공공리더십의 기존 연구들은 중저소득국가, 동양권 등 다양한 맥락에 적용 가능한지 여부에 대한 연구만 간헐적으로 존재한다. 다양한 국가 및 대륙별 독특한 공공리더십 유형에 대한 연구는 미비한 것이다. 저자는 “국제개발협력 분야의 맞춤형 공무원 역량개발 연구: 공공리더십을 중심으로 (2022)”와 “신남방 국가들의 공공리더십 특성 (2024)”를 통하여 상이한 맥락별 독창적인 공공리더십 유형의 유무여부와 공공행정의 성과에 미치는 영향을 위한 탐색을 수행하였다. 특히, 이 원고를 통하여 소개하는 실증결과는 신남방 지역 (아세안 + 인도)의 특징으

로 여겨지는 공공리더십 유형을 소개한다. 궁극적으로 이 연구는 연구대상인 개발도상국 중 아세안지역, 인도 등 신남방 권역을 중심으로 이 지역에 적합한 공공리더십 요소를 탐색하고, '신남방 리더십'을 도출하는데 목적을 둔다.

Blake와 Mouton (1962)의 리더십 그리드(Leadership Grid)이론에 기반하여 업무 중심 및 관계 중심의 리더십 요소를 적용한다. 이 고전 이론은 서로 배타성이 강한 업무 중심의 리더십 (변혁적 리더십)과 관계중심의 리더십 (서번트 리더십)을 포괄하고 있다. 현재 공공리더십은 윤리적 리더십 등 공공리더십의 다양한 연구가 진행되어 오고 있지만, 이제까지 개발도상국의 권역별 국제개발협력 수요와 관련한 맞춤형 리더십 유형에 관한 연구는 시도되지 못했다. 이러한 맥락에서 이 연구는 한국의 신남방 정책 관련 국제개발협력업무 및 관계 중심으로 설정된 이차원 리더십 그리드의 요소들을 혼용하고, 신남방 권역의 공공리더십 모델 연구에 적용한다.

세부적으로 이 연구는 업무 중심의 변혁적 리더십과 관계 중심인 서번트 리더십의 요소들을 혼용하고, 다중상관관계 분석을 통하여 유의성 순위를 도출하며, 신남방 지역에 더욱 유의한 요소들로만 구성된 독특한 공공리더십 유형을 설립한다.

결론적으로 이러한 분석은 두 가지 사항을 시사한다. 첫째, 신남방 지역에 유의한 공공리더십 유형이 존재한다는 것이다. 둘째, 신남방지역에서 조직성과를 내는데 유의한 공공리더십 유형은 업무 중심의 변혁적 리더십의 요소 특성 (인정과 격려, 개인의 발전 지원, 가치 실현, 신뢰 참여 및 협업, 기대치 이상의 성과 및 긍정적인 비전 전달)이 서번트 리더십 (추종자의 성장을 위한 지원)보다 더 뚜렷함이 발견된다 (표 1).

이 연구 결과는 지속가능한발전목표아래서 범용적으로 접근되는 공공행정 역량강화 훈련의 맞춤형의 필요성을 강조한다. 이것은 실천측면과 함께 보편적인 발전 규범의 세분화 및 맞춤형 접근방식이 필요하다고도 볼 수 있다. 또한, 정책적으로는 신남방 지역에 적합한 공공리더십 유형 설립은 국제개발협력으로 수행되는 역량강화 교육 훈련에 있어 교육 커리큘럼과 프로그램을 대륙 및 국가별 맞춤형으로 도출되어야 함을 강조한다. 궁극적으로 대륙 및 국가별 상이한 공공행정 (공공리더십 유형 등)은 범용적으로 적용되고 있는 국제사회의 현재 발전 패러다임 및 정책인 지속가능한발전목표의 형성에 의미하는 바가 있다.

〈표 1〉 신남방 지역 공공리더십

잠재 변수 (리더십 유형)	관측 변수 (하위 요인)	SMC(Squared Multiple Correlations)	순위
변혁적 리더십	긍정적 비전 전달	0.697	7
	개인의 발전 지지	0.774	2
	격려 및 인정	0.775	1
	신뢰, 참여, 협력 장려	0.725	5
	새로운 방식 권장	0.656	
	명확한 가치 실천	0.769	3
	유능함	0.705	6
서번트 리더십	업무 관련 이해	0.557	
	직원 경력개발 지지	0.726	4
	사적 문제에 대한 조력	0.420	
	지역사회 환원 중요성 강조	0.634	
	직원 이익 중시	0.570	
	업무 자율성	0.527	
	윤리적 원칙 중시	0.273	

출처: 소가영 (2022)

V. 실천률 증진을 위한 접근방식 II: 다층의 다양성 고려

이 원고는 지속가능한발전목표 실천률 증진을 위하여 국가 및 대륙별 상이한 맥락과 함께 수요의 다양성의 유의함을 소개하고자 한다. 우리나라 및 다수의 국제기구가 중요시하고 있는 중저소득국가 대상 역량강화 훈련의 효과성과 관련되어 수행된 연구이다. 다양한 인구학적변수 (개인단계) 및 역량강화 훈련의 다양한 유형 (그룹 단계)이 역량강화 훈련의 효과성과 유의한 관계를 지님을 실증 분석한다. 이를 통하여 역량강화 훈련 등 공공행정 분야 국제개발협력에 개인 및 그룹별 다양한 수요가 반영되어야 함을 시사한다.

방법론적으로는 개인 및 그룹별 다양성을 모델링하기 위하여 Generalized Linear Mixed Model을 적용하고, 대한민국의 역량강화 훈련에 참가했던 789명의 중저소득국가 공무원들의 설문 응답을 분석한다. 개인의 다양성은 성별, 직위, 교육생 국가의 소득 수준 및 교육생 국가의 민주주의 정도를 포함하고, 그룹 다양성은 역량강화 훈련의 다양한 유형 (다국가 훈련, 단일국가 훈련, 학위 과정, 현지 연수 및 초청연수)으로 설정하며, 역량강화 훈련의 효과

성과 연계성을 실증하였다. 한국국제협력단의 기초자료를 활용하여 분석된 결과는 직위, 교육생의 국가 소득 및 교육생의 민주주의 정도가 역량강화 훈련의 효과성과 깊은 연계성이 있음을 입증하였다 (표 2 참조).

〈표 2〉 역량강화 훈련의 효과성과 개인의 인구학적 변수와의 연계성

	계수	표준 오차	Z-Statistics	P-Value
여성	-0.04958	0.128694	-0.39	0.7
직위	-0.2268	0.08163	-2.78	0.005
국가의 소득	-0.4908	0.097	-5.06	0
국가의 민주주의 정도	0.04757	0.01156	4.12	0

출처: 소가영 (2024)

VI. 결론

이 원고를 통하여 격변화하는 국제정세속 대한민국의 생존 전략을 위한 국제개발협력의 전략적 활용방안을 탐색해보고자 하였다. 국제개발협력의 연구는 광범위하게 이루어지고 있지만 이 원고는 국제사회의 현 국제개발협력 규범인 지속가능한발전목표의 낮은 실천률을 중심으로 탐색하며, 우리나라가 독창적으로 나아갈 수 있는 소견을 제시하고자 한 것이다. 양질의 성장을 도모하는 우리나라의 국제개발협력은 원조 예산 축소라는 기존 공여국들의 움직임 등 격변화하는 국제정세 속에서 독창성을 확보하고, 우리나라의 외교 정책에 이바지하며, 궁극적으로는 국제사회의 변영을 도모할 책무가 있다.

이 원고를 통하여 소개한 저자의 두 연구는 지속가능한발전목표의 실천률 제고를 위하여 고려되어야 할 두 가지 사항을 강조한다. 첫째, 발전목표 실천률 제고를 위하여 맞춤형 실천 전략 및 정책대안이 필요하다. 대륙별 맞춤형 공공리더십 유형의 존재를 신남방 지역 (아세안 + 인도)의 공공리더십 모델 설립을 통하여 입증한다. 이것은 역량강화 훈련의 프로그램 및 커리큘럼 접근방식에 맞춤형 교육의 필요성을 강조한다. 2020년 한국행정연구원이 수행한 연구를 통하여도 강조되었던 시사점으로 정부의 질 등 다양한 사회과학적 틀을 활용하여 국가 및 대륙별 맞춤형 역량강화 훈련을 실행할 수 있다.

이 원고에서 소개한 두 번째 실증 연구는 개인 및 단체의 다양한 수요가 중요함을 입증하고자 하였다. 개인의 인적변수와 그룹별 훈련 유형 변수들이 역량강화 훈련의 효과성과 유의한 연계가 있음을 분석하며, 맞춤형 접근방식이

다층적으로 구성되어야 함을 시사하였다.

결론적으로 이 원고는 다양한 활용 방안 중 우리나라의 국제개발협력 비교우위인 공공행정 분야에서 프로그램과 프로젝트에 필수영역으로서 수행되고 있는 역량강화 훈련을 예시로서 (1) 상이한 맥락과 (2) 다양한 수요의 중요성을 실증 및 시사하였다. 우리나라 국제개발협력은 양질의 성장을 도모하고 있지만 기존 공여국의 규모와 네트워크를 뛰어넘을 수 있는 독창성으로 국제사회에 중추적인 역할을 꾀해야 하는 상황이다. 이를 위하여 낮은 실천률이 문제인 지속가능한발전목표의 다양한 문제를 입체적으로 분석하며, 혁신적인 대안을 제시하는 국제사회의 중추국가로 도약할 수 있다고 기대된다.

Abstract

Leveraging International Development Cooperation in the Great Transformation Era: A Case of Capacity Development

International relations are ever-dynamic at the unprecedented face, as evident in Trump's second term and the prolonged invasion of Russia into Ukraine. Moreover, the landscape of international development and cooperation has been changing. High-income countries, such as previous and conventional donors have begun to decrease their international development cooperation in both quantitative and qualitative aspects. In contrast, the Republic of Korea (Korea, henceforth) has constantly enlarged its international development cooperation. Subsequently, this research explores how to leverage Korea's international development and cooperation as a way to tackle the uncertainty of international relations.

A special attention is given to the governance area of international development, especially capacity development for civil servants. Mainly introducing the author's two previous empirical results, this research emphasizes how Korea can distinctively contribute to the global community's efforts for implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) across the globe, the current paradigm of international development and cooperation.

Ultimately, two suggestions are presented: the first is to account for the varieties of context as a way to enhance the implementation of the SDGs; the second is to integrate the diversity factors (both individual and group levels) in the processes of planning and evaluating international development and cooperation.

대전환기 시대가 요구하는 경영자 리더십 패러다임 전환

송영수*

I. 사회전체의 변화를 요구하는 디지털 환경변화

1. 차원이 다른 변화 (VUCA에서 BANI의 시대로 전환)

최근 4차 산업혁명 이후 디지털 변혁(Digital Transformation, DT)을 통한 테크놀로지의 급속한 변화는 특정 분야에 국한되지 않고 사회 전 부분의 변화를 요구하고 있다. 발 빠르게 변화에 도전 및 정의 정부, 기업, 그리고 학교 등 모든 분야의 변화를 말한다. 얼마 전까지도 수 십 년간 세상의 환경변화를 가리켜 VUCA(Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous) 즉 변동이 심하고, 불확실하고, 복잡하고, 애매모호한 환경이라고 대변해 왔으나 최근의 변화는 VUCA 시대의 용어로는 인용하기 힘든 훨씬 더 큰 메가트렌드급의 차원이 다른 변화를 맞이하게 되었다. 즉, 4차 산업혁명의 시대, DT의 시대, Pandemic Corona, 알파세대의 등장, 생성형AI 시대 등 그야말로 메가톤급 차원에서 설명이 요구되어 BANI(Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible)라고 부르며 즉, 수용성, 불안성, 비선형성, 불가해성으로 정답이 없는 초불확실성의 시대임을 과거의 변화와 차별화 하고 있다.

2. 리더십 패러다임 변화는 선택(optional)아닌 필수(Must)

환경이 바뀌면 시대가 바뀌면서 많은 부분의 변화를 요구한다. 리더십 패러다임의 변화도 예외일 수 없다. 즉 '사람이나 조직을 보는 관점의 변화'를 말한다. 리더십을 결정하는 요인에 관한 이론은 아직도 논쟁의 대상

* 한양대학교 교수

이 되고 있지만 현재까지는 특성론, 행동론, 상황론으로 나눌 수 있다. 즉 특성론은 리더만이 갖고 태어난 신체적, 심리적, 성격적 특성이 존재한다는 것이고, 행동이론은 리더에게 절대적으로 유리한 특성이 존재하지 않으며, 리더의 행동에 따라 리더의 유용성이 결정된다는 이론이며, 상황론은 상황에 따라 리더의 필요에 적합한 행동을 나타냄으로 리더의 적합한 특성은 없다고 보아왔다. 20세기 후반에는 다양한 리더십이 출현하였다. 변혁적 리더십, 전략적 리더십, 팔로워십, 여성리더십, 퍼실리테이티브 리더십, 감성리더십..등 리더십 춘추전국시대가 열렸다. 21세기로 진입하면서 우리가 맞이한 환경변화는 그야말로 상상을 넘는 차원이 다른 수준, 개념, 접근, 실천 등을 요구하고 있다.

저자는 경영자 리더십 강의가 있을 때마다 경영자들에게 질문을 던지곤 해왔다. 여러분들의 리더십은 유효기간이 남아 있다고 봅니까? 여러분은 어느 시대 어느 학자의 주장이나 모델, 또는 이론에 동의합니까? 인간을 바라보는 관점은 어떻습니까? 이런 질문을 던지면 대개의 경우 몸 둘 바를 몰라 하고 때론 당황하기도 한다. 그러면 누구로부터 리더십을 배웠는가를 되물어보면 많은 사람들이 '선배'로부터 배웠다고 한다. 또 그 '선배'는 '선배의 선배'로 올라가기 마련이다. 이러다보면 불과 2-3분 안에 F. W. Taylor(프레드릭 윈즐러 테일러)가 나온다. Taylor는 누구인가? 20세기 초 "과학적 관리(Scientific Management)"의 창안자로서 Taylorism(테일러리즘)이라고도 부르는데 이 이론의 핵심은 시간연구와 동작연구를 통해 경제적 효율성 특히 노동생산성 증대에 있다. 이 이론의 한계는 노동자들의 인간성을 무시한 "기계장치론(Organization as Machine)"에 있다고 비유하곤 한다. 기계는 전원만 연결하여주면 매뉴얼대로 작동을 한다. 기계이므로 아이디어를 낼 필요도 없고, 창의적일 필요도 없다. 반복적으로 업무를 수행하고, 지적역량은 요구하지 않는다. Supervisor(관리감독자)가 지시하는 대로 하고 결과만 만들어내면 되는 것이다. 가장 중요한 문제는 인간을 기계화 시킨다는데 있다.

결국 20세기 산업화 시대는 심리학에서 말하는 '학습된 무기력자(Learned helplessness)'를 양성한 시기였다고 볼 수 있다. 즉 업무효율성을 극대화하기 위해 노동자를 기계적인 요소로 간주했던 과학적 관리기법은 노동자의 개인적인 욕구나 자아실현의 중요성을 무시하는 결과를 낳았다. 반면 최근에는 구성원의 가치와 존엄성을 중시하고 인간을 단순화 생산수단이 아닌 존재로 인식하는 인본주의 패러다임으로 전환되고 있다. 또한 20세기를 풍미했던 관리방식인 '당근과 채찍'인 '지시와 통제'인 외적 동기부여(Extrinsic

Motivation)가 더 이상 효과를 보기 어렵다. 인간은 당근과 채찍으로 관리할 수 있는 당나귀가 아니라는 의미이다. 말을 잘 들을 때는 당근(칭찬)을 주고 반대인 경우는 벌(질책)을 가하는 방식은 21세기에 효과를 보기 어렵다는 것이다. 그러나 21세기는 어떠한가? 2016년 4차 산업혁명의 시대를 처음 천명한 WEF(World Economic Forum, 세계경제포럼)에서는 21세기 핵심역량으로 4C를 강조한다. 즉, 창의성(Creativity), 비판적 사고(Critical Thinking), 협업(Collaboration), 그리고 소통능력(Communication)” 등 4C 역량을 미래 핵심역량으로 보고 있다. 지금의 4C는 DT(디지털 변혁)시대의 생성형AI를 바탕으로 한 4C라고 재해석 해 볼 수 있다. 예측이 안 되고 한 번도 가보지 않은 불확실성이 높은 환경에서의 필요역량으로 인식해야 한다.

3. 조직을 보는 패러다임의 변화

Morgan(1998)은 그의 저서 “The Images of organization”에서 조직을 보는 관점을 다양하게 제시하고 있다. 8가지 비유를 제시한 내용 가운데 중요한 네 가지만 살펴보자. 우선 “조직을 기계장치(Machine)로 보는 시각”이다. 기계의 핵심은 기계장치에 전기동력을 넣어 주기만 하면 된다. 일을 잘할 때는 당근을 주고 반대인 경우는 채찍을 가하는 외적인 동기부여(Extrinsic Motivation)가 중요하다. 20세기는 한마디로 기계장치로서의 시대였고, ‘양과 규모’가 중심인 시대였다. 이런 시대의 리더십은 ‘관리’와 ‘통제’를 중심으로 윗사람은 시키고 아랫사람은 시키는 대로 하는 시대였다. 이런 조직은 Max Weber가 말한 관료화 과정을 일상화하며 고전적 관리이론으로 조직은 효율적인 방식으로 운영되어야 하는 합리적인 시스템이어야 한다. 과학적 관리론은 과업행위 분석하고 조직화에서 효율성과 생산성 증진을 도모한다는 주장이다. 그러나 인간을 기계장치로 비유하며 인간미를 상실했다는 비판을 받는다. 둘째는 유기체(Organism)로서의 조직이다. 개인과 집단은 생물학적인 유기체처럼 욕구가 충족이 될 때 가장 효과적으로 작동이 되는 것을 말한다. 개방적이며 생존을 위해 환경과 적절한 관계를 유지해야 한다. 유기체는 일정하게 고정된 모습이 아니라 변화를 위해 움직이고 신뢰, 인정, 자아실현 등 내적인 동기부여(Intrinsic Motivation)가 중요하며 환경에 효과적으로 적응하기 위해 세심한 관리를 필요로 한다. 셋째 두뇌(Brain)로서의 조직을 말한다. 지속적인 분석을 통해 개선을 해나가는 학습조직(Learning Organization)으로서의 기능을 강조하며, 정보처리기능, 학습조직 창조 등을 들 수 있다. 넷째 문화(Culture)로서의 조직이다. 조직이 단순히 목표를 달성하고자 하는 도구

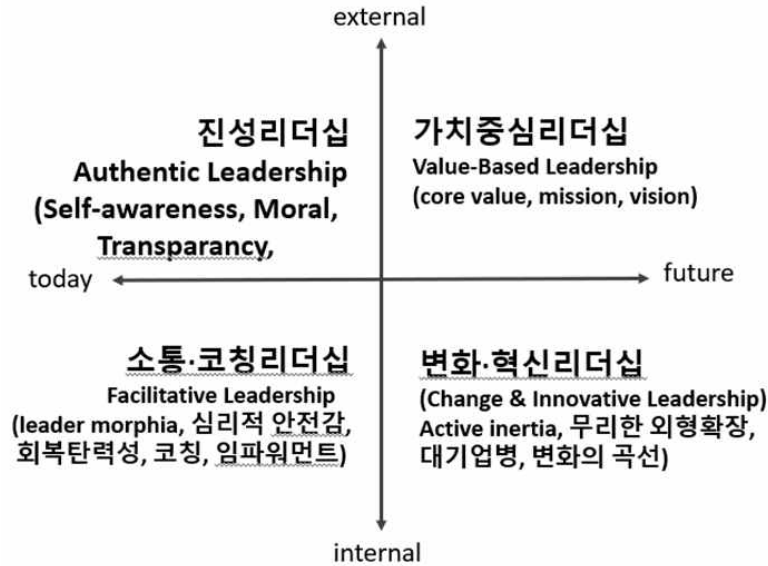
적 존재가 아닌 조직문화 자체를 의미한다. 기계장치로서의 조직과 다른 세 가지 비유의 큰 차이점은 조직은 고정된 기계가 아니며, 상하 수직적 관계도 아닌 수평적 관계이며 지속적인 변화가 요구되어 코칭조직이나 민첩한 학습조직(Agile Learning Organization)을 의미한다.

II. 대전환기의 시대가 요구하는 경영자 리더십 패러다임 전환

최근의 Megatrends는 ‘4차 산업혁명’, ‘Pandemic Corona 19’, ‘디지털 변혁’ 등 ‘초불확실성의 시대’가 이어지고 있다. 초불확실성의 시대에는 정답이 없고, 답을 누가 가르쳐 주지도 않는다. 상황은 급류타기(Rafting)와 유사하다. 사방에서 몰려드는 위기의 순간에 스스로가 자기역할을 제대로 수행하는 협업형태의 자기주도성이 중요하다. 따라서 리더 스스로 자기가 누구인지(Who am I?)가치관을 명확히 수립하고, 미션, 비전, 그리고 핵심가치는 조직문화와 직결되는 역할을 담당하고 조직경쟁력을 높게 유지하는 근간이 될 수 있다.

가치관은 조직 구성원의 행동양식을 규정하는 근거이자 의사결정의 판단기준이다. 핵심가치, 경영이념, 조직비전 등은 구성원의 사고와 행동에 많은 영향을 끼치는 원칙이며 이를 바탕으로 가치관 경영이 진행된다. 가치관 경영은 미션, 비전, 핵심가치로 구성된다. 핵심가치를 내재화하고 조직문화와 연계하여 조직운영의 동력으로 승화시켜야 한다. 또한 조직전체가 추구하는 가치관을 브랜드화하여 조직의 성공 DNA를 만들어야 한다.

미션은 조직의 존재 이유이자 목적으로 ‘WHY’에 해당되며 비전은 도달하고 싶은 모습으로 ‘WHAT’ 이라고 할 수 있다. 핵심가치는 조직구성원의 신념과 행동, 경영원칙에 영향을 끼치는 것으로 HOW라고 할 수 있다. 이 가운데 핵심가치는 미션과 비전이 흔들리지 않도록 하는 주춧돌과 같은 역할을 한다. 본 장에서는 핵심가치, 미션, 비전 순으로 살펴보고자 한다.



(그림1) 대전환기 변화의 시대가 요구하는 리더십

자료원 : 송영수(2020)의 '리더다움' 내용을 그림으로 재정리함

1. 핵심가치로 조직 성공의 DNA를 만든다.

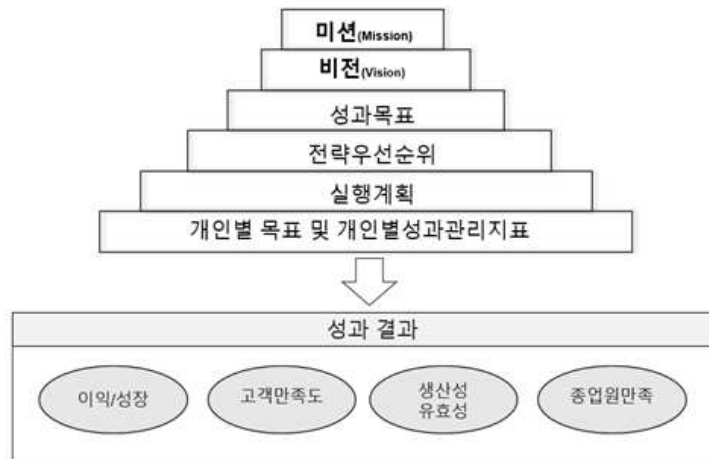
페르시아 왕 크세르크세스 1세가 그리스를 침공한 테르모질레 전투에서 스파르타는 고작 300명을 이끌고 페르시아 30만 대군과 싸웠다. 그들은 용맹하게 싸웠지만 결국 모두 죽음에 이르렀다. 하지만 그들은 결코 죽음을 두려워하지 않는 희생정신으로 맞서 싸웠다. 그 원천은 바로 핵심가치의 내재화로 볼 수 있다. 스파르타인들은 어려서부터 혹독한 훈련을 거치면서 끊임없이 '애국, 희생, 명예, 용맹'의 4가지 핵심가치를 중심으로 살아갔다. 스파르타에 4가지 핵심가치가 있다면 신라에는 화랑도 세속오계가 있다. 이는 신라가 삼국을 통일할 수 있었던 핵심정신이라고 말할 수 있다. 대의를 위해 사사로움을 포기하는 김유신 이야기, 목숨을 아끼지 않고 신라를 승리로 이끈 화랑 관창 이야기, 가야와의 전투에서 눈부신 공을 세운 사다함 이야기의 중심이 되는 정신은 모두 화랑도 세속오계(世俗五戒)로 통한다. 스파르타의 핵심가치나 신라의 세속오계는 모두 '정신'이며 이는 'Do and Don't'의 기준이며 곧 '삶의 판단 기준'이자 '실천지침'이고 '신념'이다.

최근 우리주변에서도 핵심가치는 얼마든지 찾아 볼 수 있다. 정부기관(공직 가치)과 기업에서는 물론이거니와 병원, 학교, 교실, 식당, 각종 조직 및 기관들로 그들만의 '신념'과 '정신'을 핵심가치로 실천에 앞장서고 있다. 해외 기업들도 그들만의 핵심가치의 중요성은 더욱 강조 된다. 구글(알파벳), 애플, 파

타고니아, 유니레버 등의 선진기업들도 핵심가치를 천명하고, 공유, 실천 및 내재화를 통해 조직문화로 자리 잡고 있다. 여러 면에서 가치와 문화는 공통점을 많이 갖고 있다. 둘 다 회사의 열망을 담은 것이기 때문이고 그 결과는 회사의 정체성을 알려주는 DNA이기 때문이다. 이제 조직은 하나의 문화공동체가 되어가고 있다. 핵심가치를 한마디로 정의하면 기업문화의 근간을 이루는 신조 (credo), 조직성공의 유전자(DNA), 임직원의 사고와 신념(Belief) 또는 행동양식(Way)이라 할 수 있다.

2. 존재이유이자 업(業)의 본질인 미션(Mission)을 명확히 해야 한다.

구성원들이 조직의 근간이 되는 미션을 이해하는 일은 기업이나 팀에게 매우 중요하다. 미션이란 우리가 무엇을 추구하는 지, 왜 존재하는지, 어디에 기여해야 할 것인지를 의미한다. 문서화된 미션이나 비전이 있어야 하는 것도 중요하지만 이를 실천하는 경영리더의 행동(言行一致)에서 부하들은 배우고, 이런 사례와 스토리텔링이 널리 퍼져 조직문화가 형성된다. 많은 기업들이 이런 사항들의 전파활동을 위해 노력한다. 하지만 조직이 추구해야 할 새로운 방향을 구성원들의 헌신과 몰입을 이끌어 내는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 미션, 비전, 핵심가치를 수립하는 단계부터 구성원들의 관심과 참여를 이끌어 내는 것이 필요하며, 수립 이후에는 모든 구성원들이 실천 및 내재화 될 수 있도록 유도해야 한다. 이런 가치관들이 진정함 힘을 발휘하기 위해서는 나아가고자 하는 방향에 대한 공통된 인식이 요구된다. 팀 단위의 미션을 정할 때 유념해야 할 사항이 있다. 팀 미션의 초안은 팀장이 고민하여 먼저 작성을 해서 팀 토론을 이끌면서 다듬어 나가야 한다는 것이다. 물론 회사차원-본부-팀차원으로 전략적 일관성과 구체적 실행방침으로 전개되어야 한다는 점이다. 미션은 모든 기업활동의 지침으로 삼아야 한다. 핵심가치, 미션, 비전 수립의 과제는 외부 컨설팅의 대상이 아니다. 자기 스스로의 꿈과 비전을 외부 기관에게 묻는 것이 타당한가.



(그림2) 미션과 비전을 성과/결과의 연결

자료원: Kaplan & Norton(2001). The strategy-focused Organization, HBS Press

3. 가슴 뛰는 비전으로 조직을 이끈다.

헬렌 켈러(Helen Keller)는 맹인으로 태어나 것보다 더 불행한 것은 시력은 있지만 비전이 없는 것이라고 했다. 비전이 얼마나 강력한 것인가는 애플의 사례를 통해 확인을 할 수 있다. Steve Jobs(스티브 잡스)가 1997년 11월 애플의 CEO로 복귀했을 때 주가는 주당 3.2달러였다. 14년 뒤 2011년8월 사임한 날의 주가는 376달러로 주가가 과거 대비 117배나 폭등을 했다.

비전을 설정하는 방법에 대해 알아보기 전에 비전이 어떤 요소로 구성되어 있는지를 살펴 보자. 비전은 일정한 방향을 갖고 있고, 목표지향적이어야 하고, 기간에 대한 의미를 지녀야 하고, 달성 가능성이 있어야 한다. 이를 위해 비전을 설정할 때 'BHAG'을 고려해야 한다. 즉 비전은 크고(Big), 위험하고(Hairy), 대담한(Audacious), 목표(Goal)를 기술하는 것으로 보아야 한다. 우리 주변에는 비전을 설정할 당시에는 매우 어렵고 힘들어 보이는 목표이지만 시간이 흐른 뒤에 생각해보면 더 높은 목표를 설정하지 않은 것을 후회하는 경우를 많이 볼 수 있다. 따라서 우리가 할 수 있는 최대한의 목표설정이 어디인가 그리고 전략적 의지(Strategic Intent)를 갖고 해 나갈 수 있는 부분이 어디까지인지를 생각하는 것은 매우 중요하다. 아울러 조직이 비전을 세우고 실행에 옮겨야 하는 것처럼 개인도 비전을 가져야 한다.

4. 리더가 솔선수범하여 신뢰를 만드는 진성 리더십

미국 제 39대 대통령을 역임한 지미 카터 전 대통령이 100세를 일기로 타계했다. 2002년 ‘노벨평화상’을 받은 그는 재임 때 보다 퇴임이후가 더 성공적 삶이었다는 그의 장례식이 지난 1월9일 워싱턴 DC에서 국장으로 엄수되었다. 장례식에는 전/현직 대통령과 양당 주요 인사들이 대거 참석을 했다. 카터 전 대통령은 1976년 대선에서 공화당 제럴드 포드 당시 대통령을 꺾고 당선되었다. 정치적 라이벌이었던 두 사람은 이후 깊은 우정을 쌓았으며, 카터 전 대통령은 2006년 포드 전 대통령의 장례식에서 추도사를 맡기도 했다.

이날 장례식에서는 포드 전 대통령의 아들 스티븐 포드가 “1976년 선거 결과가 가장 깊고 지속적인 우정을 가져올 줄은 몰랐다”는 아버지의 말을 낭독하며 두 지도자의 특별한 관계를 회상했다. 추모사의 첫 문장은 “정직(Honesty)과 진실함(Truth-telling)은 지미 카터라는 이름과 동의어였다.”로 시작했다. 지미 카터에게 정직은 그저 이상적 목표가 아니라 그의 영혼 자체였다” 한마디로 언행을 일치시키고 솔선수범한 진성리더(Authentic Leader)였다는 의미이다. 슈바이처는 “리더가 모범을 보이는 것은 다른 사람에게 영향을 미치는 가장 좋은 방법이 아니다. 그것은 유일한 방법이다.”고 했다.

진성리더십의 구성요인에는 긍정적인 자기 개발을 촉진하기 위해 부하 직원과 협력하는 리더의 입장에서 더 큰 자기 인식(Self-awareness), 내면화된 도덕적 관점(internalized moral perspective), 균형 잡힌 정보 처리(balanced processing of information) 및 관계 투명성(Relational Transparency)을 조성하기 위해 심리적 능력과 긍정적이고 윤리적 분위기로 관계를 활용하는 리더 행동 패턴이다. 진성 리더십(Authentic leadership)이란 사람, 가치 그리고 윤리적 철칙을 우선시해 모든 직원이 효능감을 느낄 수 있는 진정성, 투명성, 정직함의 조직 문화를 만들어내는 리더십을 의미한다.

5. 다양한 인재육성을 위한 코칭과 임파워먼트

가. 리더 포비아 현상을 극복해야 한다.

최근 Pandemic Corona 19 이후 리더가 되는 것을 두려워하거나 회피하는 심리 즉 리더 포비아(Leader Phobia) 현상이 젊은 세대에서 확산되는 분위기

기이다. 이미 2014년 미국 내 직장인 3,500명을 대상으로 설문결과 66%의 사람들이 리더의 역할 추구에 무관심하고, 국내 2030세대의 직장인 42%가 직급이나 승진에 무관심한 것으로 나타났다. 한 대기업 직원은 “리더를 보면 보상을 더해줘도 리더 역할을 안 할 것 같은데 그 마저도 없고 연봉을 얼마나 더 받자고 저런 낮은 삶의 질을 누리고 싶지 않다”고 한다. 이와 같은 리더 포비아 현상은 어디에서 오는가? ‘리더’라는 직책에 대한 혜택은 별로 없이 희생만을 강요당한다는 인식이 많다. “이 정도의 보상으로는 워라벨을 포기하는 것을 가족들에게 설명하기 어렵고 보상자체도 다른 비보직 간부와 거의 차이가 없다”라는 인식인 것이다. 또한 리더가 감내해야 하는 희생대비 이점(利點)이 모호하다는 것이다. 최근 세대들은 선배들처럼 고생하면서 살기는 싫다는 것이다. 조직 내 리더들의 모습이 롤 모델이 아니다. 또한 리더십 진단의 과잉으로 부서원들에게 평가받기도 싫다는 것이다. 또한 리더 직을 내려 났을 때 자신의 전문성이 무엇인가 고민이 된다는 의견도 적지 않다. 이와 같은 부정적 의견은 연상의 부서원과 연하의 리더라는 연공기반 위계질서 약화와 역갑질 현상의 발생에 따른 것이며 ‘조용한 사직(Quiet Quitting)’이라는 바람의 영향이다. 이 의미는 연봉이나 월급 받는 만큼만 일하겠다는 의미이다. 즉, 직장에서 개인이 담당하고 있는 최소한의 일과 책임만 지는 태도를 말한다. 이런 현상이 발생하는 이유는 고도성장기에 비해 승진이나 성장의 기회가 축소되고 수직적인 경영진과 수평적인 부서원 사이에 끼인 샌드위치와 같은 입장, 정년까지 실무자로 꿈을 이루고자하는 직장인들의 인식이 확산되고 있기 때문이다. 이를 극복하기 위해서는 리더는 조직의 중추이며 역할의 중요성이 증대되고 있음을 인식시켜야 한다. 또한 리더 포비아라는 ‘회피동기’를 ‘접근동기’로 전환하는 것이 필요하다. 리더십의 리스크 속에 다음을 위한 기회가 내재되어 있음을 인식하고 자신만의 리더로서의 리더십 기준 세우기도 실천해 볼 만 하다. 또한 리더라는 기대와 두려움은 당연하고 리더십 경험은 학습과 성장의 과정이라는 공감대 형성이 요구된다. 제도적 차원에서는 HR차원의 지원, 보상, 리더 보직을 마친 뒤 후속 경력개발 등에 대한 제도가 마련될 필요가 있고, HRD차원에서는 체계적인 교육을 통한 사전 준비 및 보직 수행기간 중 발생 가능한 문제에 대한 솔루션을 제공할 수 있어야 한다. 아울러 실패나 부족에 대한 긍정적 시각도 조직문화차원에서 필요하다.

나. 회복탄력성은 조직문화로 자리 잡아야 한다.

누구나 살다보면 넘어지거나 쓰러질 수 있다. 사람들은 넘어진 것이 실패가 아니라 넘어져서 일어나지 않는 것을 실패라고 부른다. 이 때 넘어졌다가 다시 일어나려고 노력, 운동, 동기부여 등의 활동을 '회복탄력성(Resilience)이라고 부른다. 이를 리더십 측면에서 보면 팀과 조직이 위기나 역경을 맞더라도 이를 극복하고 다시 성장할 수 있도록 조직의 부족한 점이나 사기를 북돋우는 일련의 활동을 말한다. 과거에도 회복탄력성의 중요성이 강조되어 왔으나 최근 환경변화가 VUCA에서 BANI로 전환이 된 것처럼 불확실성의 급격한 증가로 뉴노멀이 예상됨에 따라 회복탄력성에 관심이 증가되고 있다.

다. 코칭도 AI 적용으로 패러다임이 바뀌었다.

국내에서의 코칭의 역사는 그리 길지 않다. 2000년대 중반에 국내 기업에 도입된 코칭은 개인과 조직의 성장을 위한 강력한 도구로 자리 잡으며 리더십 개발 전략과 관리방법 도구로 활용했다. 디지털 기술과 AI 발전에 힘입어 코칭의 방법에도 개인적인 삶 뿐만 아니라 삶의 질 향상에도 중요한 역할을 함께 하게 되었다. 최근에는 디지털 기술과 AI의 발전에 힘입어 코칭의 방법에도 큰 변화가 일어나고 있다. 전통적으로 1:1 대면방식으로 이루어졌던 코칭은 이제는 디지털 플랫폼을 통해 언제 어디서나 접근할 수 있는 형태로 변화했다. 이는 코칭문화에 큰 변화를 불러일으켰고, 조직과 개인 모두가 많은 기회를 제공받고 있다.

코칭은 이제 조직 내 중요한 리더양성 방법으로 자리 잡았다. 이슈가 되고 있는 생성형 AI를 활용한 코칭은 Data 분석에 의한 코칭의 방향과 대화법의 전개 프로세스를 고도화하여 진행할 수 있게 되었다.

국내기업들에게서도 코칭은 이제 중요한 인재육성 방법으로 자리매김 되고 있다. 코칭은 외부에서 영입한 사외전문코치와 내부에서 육성 개발한 사내코치가 있다. 코칭은 업무상황에서 '지시와 통제'중심의 전통적 위계조직에서 리더가 구성원을 바라보는 시각이 성장에는 한계가 있다고 고정관념(Fixed-mindset)에서 벗어나 인간은 누구나 성장과 개발이 가능하다고 인식하는 성장형 마인드(Growth Mindset)이 바탕이 되어야 하고, 문제에 직면했을 때 문제에 대한 해결방안도 자신이 풀어야 하고, 리더의 작은 관심이나 지원이 부하직원의 문제해결에 큰 동기부여나 자극이 되어 부하를 성장시킨다는 논리이다. 이 때 리더와 부하직원 사이에 발생하는 가장 중요한 대화의 중심에는 '질문과 경청'이 있다. 질문이 바뀌면 물론 답이 바뀐다. 리더가 어떤 질문을 던지

느냐에 따라 업무의 수준이나 질이 바뀌고 부하육성과 성장의 척도가 된다. 질문은 리더만의 몫이 아니다. 구성원들도 리더에게 질문할 수 있어야 한다. 이렇게 리더는 상하관계를 중시하는 전통적 리더와는 달리 부하를 격려하고, 동기부여하고, 코칭 등을 통해 결국 임파워먼트(Empowerment)로 코칭은 완성된다고 볼 수 있다.

이와 같이 리더는 부하의 성장을 위해 코칭하고, 경청하며, 지원하여 변화를 이끌어 내는 촉진자(Facilitator)가 되어야 한다. Facilitative Leader가 갖추어야 할 역량은 구성원들의 참여를 통해서 예상 결과를 도출할 수 있어야 하고, 전문지식등을 활용해 구성원들이 기대 이상의 성과를 내도록해야 한다. 또한 혁신적인 사고와 동기부여 능력으로 변화촉진자의 역할을 맡아야 한다, 이제 리더들은 조직의 상황과 목적에 따라 인력개발담당자, 강사, 변화관리자, 코치, 컨설턴트 등 다양한 역할을 수행할 수 있어야 한다. 일반적으로 Facilitative Leader는 조직의 활동을 촉진하는 과정에서 구성원들이 다양하고 창의적인 의견을 망설임 없이 제시할 수 있도록 분위기를 조성(심리적 안전감, Psychological Safety)하고 효율적인 의사결정을 통해 조직의 목적을 달성할 수 있도록 돕는 사람인 것이다. 이미 글로벌 기업들은 전문 Facilitator를 다양한 분야에서 활용하고있고, 리더들을 퍼실리테이터로 양성하고 있다. 업무적 소통 가운데 협업을 위한 미팅, 워크숍 등은 혁신활동의 핵심이다. 성공하는 혁신을 위해서는 구성원들이 자신의 꿈을 펼치고 자신 있게 발언하며 위험을 감수할 수 있는 환경이나 조직문화를 조성할 필요가 있다. 최근 심리적 안전감도 구성원의 다양성과 창의력 발현을 위해 리더가 신중해야 고려해야 할 부문이다. 심리적 안전감이란 한 마디로 '구성원들이 발언에 대한 거부감을 걱정하지 않는 분위기를 만드는 것'이라 할 수 있다. 이를 위해서는 구성원들의 의견을 듣는 것 뿐 만 아니라 그들의 감정을 느낄 수 있는 진정성 있는 공감(empathy)능력이 필요하다. 팀원들이 취약해 질 용기가 있어야 하며 Hybrid(하이브리드)조직 작업 환경도 이와 같은 기회를 제공하여야 한다. 이러한 심리적 안전감의 목표는 구성원들 의견에 대한 거부감을 걱정하지 않는 안전한 분위기를 만드는 것이다. 현 시대의 구성원들은 심리적 안전감이 확보되는 환경과 조직문화를 요구하고 있는 것이다. 구글에서는 2012년부터 2016년까지 사내 조직문화 개선 프로젝트인 '아리스토텔레스 프로젝트(Project Aristoteles)'를 통해 180여개의 팀을 조사한 결과, 심리적 안전감이 높은 성과를 창출하는 전제조건임을 발표하고 있다. 낮은 심리적 안전감으로 '두려움과 불안'으로 가득한 조직에서는 문제를 제기해야 하는 순간 구성원

들은 본능적으로 ‘침묵’(Organizational Silence)이라는 행동을 선택하게 된다. 반면 심리적 안전감이 높은 조직에서는 ‘구성원의 신뢰를 바탕으로 솔직한 피드백이 이루어지며 ‘실패를 통해 배우고 성장하는 문화’가 형성된다. 이런 조직문화를 가진 조직에서는 실패를 두려움이나 피해야 할 대상이 아니라 ‘배우고 학습하는 과정’으로 인식한다. 이러한 심리적 안전감이 조직의 지속성장을 위한 조직 문화로 자리잡기 위해서는 경영자, 팀리더, 그리고 구성원들이 ‘심리적 안전감의 필요성’에 대한 인식이 필요하다. 또한 실패를 바라보는 인식의 전환을 이루기 위한 문화 및 제도적 노력이 필요하다. 심리적인 안전감이 구축되는 단계는 포괄적인 안전감(소속되고 연결되어야 기본적인 욕구를 충족한다는 느낌)-학습에 대한 안전감(질문을 하고 피드백을 주고 받고, 실습하고, 실수를 용인함으로써 학습을 하는 과정에서 안전하게 교류할 수 있다고 생각)-기여에 대한 안전감(기여를 하기 위해 자신의 지식, 기술과 능력을 사용해도 안전하다고 느낌- 도전에 대한 안전감(상황을 개선해야 할 필요성을 충족시키며 변화하거나 개선할 기회가 있다고 생각할 때 도전)으로 발전할 수 있다. 반면, 심리적 안전감이 모든 조직에 효과적이지 아닐 수도 있다는 지적이다. 만일 조직에서 심리적 안전감을 표방하는 것은 가치에 해당한다. 따라서 그 밑에는 구성원 모두가 지극히 당연하게 믿는 ‘우리 조직은 자유로운 발언과 토론이 곧 경쟁력이다’라는 암묵적인 기본가정(assumption)이 존재해야 한다.

6. 리더는 변화와 혁신의 중심에 서야 한다.

가. 리더는 AI시대를 이해하고 활용하고 있는가

Jim Collins(짐 콜린스)는 “승승장구하느냐, 실패하느냐, 오래 지속하느냐, 몰락하느냐 이모든 것이 주변 환경보다는 리더 스스로가 어떻게 대응하느냐에 달려 있다.”고 했다. 일본 소프트뱅크의 정의(2023)는 AI(Artificial Intelligence, 인공지능)와 특히 AGI(Artificial General Intelligence, 범용인공지능)의 실현가능성과 파급력에 대한 언급을 했다. AI는 현재 특정작업에서 인간의 지능을 능가하고 있지만 AGI는 모든 분야에서 인간의 지능을 초월하는 단계를 목표로 한다. AGI가 10년 내에 실현될 가능성을 강조하며 이것이 인간사회에 가져 올 변화를 깊이 설명했다. 금붕어에게 ABC를 가르칠 수 없는 것처럼 오늘날 인간은 AGI의 잠재력을 제대로 인식하지 못할 가능성이 높다. 이는 곧 AGI가 인간의 지능을 훨씬 초월할 것이라는 것을 암시한다.

AGI가 실현된다면 세계는 또 다른 사회전체의 변화를 요구하게 될 것이다. 손 회장은 현재 AI 특히 ChatGPT를 활용하지 않는 사람들에 대한 경고를 했다. ChatGPT를 사용하는 사람은 약7%에 불과하다. 이는 3차 산업혁명 시대에 탄생한 전기와 자동차를 과거 사회의 사례와 비유되며 개인과 조직이 미래사회에 뒤쳐질 것임을 경고했다. 이제 ChatGPT는 단순히 정보검색이 아닌 '지식의 동반자'로 활용이 되어야 한다. 손 정의 (2024) 회장은 그로부터 1년 뒤 다시 미래에 대한 언급을 하면서 AGI시대를 10년 뒤로 언급했으나 지금은 2-3년 뒤에도 가능할 것이라고 예측했다.

나. 잘나가던 기업의 위기에 빠지는 이유

Jim Collins는 그의 저서 “How the mighty fall”에서 잘나가던 기업이 무너지는 이유를 3가지로 제시했다, 첫째로 과거 성공적인 경험에 자만심에 빠지는 경우를 말했다. 한 때 잘나가던 기업이 자만심에 빠져 과거 방식으로 그것도 너무 열심히 답습하려는 현상을 “활동적 타성(Active Inertia)”라 부른다. 이를 영국의 역사학자인 토인비는 ‘Hubris’라는 용어를 썼는데 과거에 성공한 사람이 자신의 능력과 방법을 이상화함으로써 오류에 빠지게 된다는 뜻으로 사용한 역사 해석학 용어이다. 이러한 1단계 위기의 징후는 ‘무엇(what)이 왜(why)를 대체한다. 또한 학습의욕이 상실된다. 과거성공에 대한 애착을 갖는 자에게는 이 증상이 싹튼다. 13년간 휴대폰 시장의 시장점유율 1위를 지키던 Nokia가 그랬고, 워크맨을 만들어 전 세계적으로 이름을 알린 SONY(소니)도 과거 성과에 연연하며 기개를 올렸으나 과거 창의의 소니가 아니었다. 최근 소니는 많은 회복을 이루었으나 망해가는 기업의 현상을 단계별로 모두 거친 위기의 순간을 이겨 낸 기업이 되었다. Nike(나이키)도 이 대열에 합류했다. 피터 드러커(Peter Drucker)는 “성공의 법칙은 언젠가는 배신 한다”고 했다. 잘 나갈 때 여유가 있을 때 새로운 변화를 준비해야 한다. 리더들은 새로운 아이디어나 상품을 것을 찾는 것보다 우리 조직에 뿌리박힌 잘못된 관성이 붙은 것부터 정리함이 우선인 것이다.

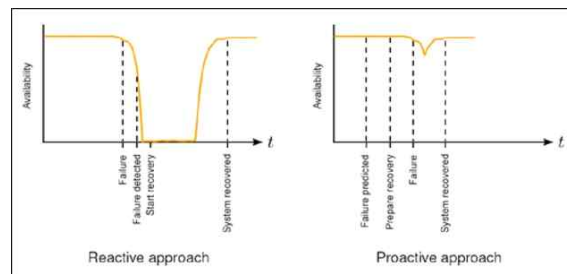
둘째로는 무모하게 외형만 추구하는 과욕이다. 현실안주보다 무서운 것이 과도한 욕심이다. 이 2단계의 징후는 경쟁자보다 잘할 수 없는 분야에 능력을 갖추지 못한 채 새로운 분야에 과잉 투자하는 경우, 내실보다는 외형에 집착하고, 핵심가치를 무시한 채 역행하는 행동을 하는 경우가 해당된다. 몰락을 강조하는 뚜렷한 징후는 핵심가치를 무시하고 인재양성에 소홀한 경우를 말한다.

세 번째 단계는 위협과 위기의 가능성을 부정하는 단계이다. 우리가 누군데 망하려고 해도 10년은 걸릴 것이다. 지금이 이대로 나가면 조직전체가 위기인지 알면서 서서히 손 붙잡고 망해가고 있는 증상을 ‘대기업병’이라고 한다. 문제는 대기업병은 대기업에만 있는 것이 아니라 중소기업에도 있고, 대학에도, 가정에도 그리고 개인에게도 존재한다. 이 병의 원인은 조직의 관료화에 있다. 그리고 남탓, 회사탓을 하는 경우도 많다. 이러한 기업(조직)이 망해가는 프로세스에는 원칙이 없다. 1단계에서 쓰러지는 경우도 있고, 3단계까지 모두 거치는 경우도 있다. 물론 각 단계마다 몰락하는 기업도 많지만 3단계까지 갔다가 회생하여 돌아오는 사례도 있다는 점이다.

다. 변화의 곡선을 뒤집는 역발상이 필요하다.

변화는 반응적 변화(Reactive Change)와 선제적 변화(Proactive Change)로 구분할 수 있다. 와 는 조직이 바람직하기 때문에 시작한 변화이다. 반응적 변화는 일반적으로 외부의 힘에 의해 필요해져서 조직에서 시작한 변화가 많다. 반응적 변화에서는 변화와 혁신이 시작되면 무조건적 반대와 저항이 발생된다. 저항은 더욱 심각해져 분노로 이어지다가 설득이 되고 결국에는 변화에 동참하게 된다. 이러한 프로세스를 가리켜 ‘반응적 변화(Reactive Change)’라고 한다. 이런 상태에서 변화하고 성공하기란 쉽지 않다. 반면 조직이 바람직하기 때문에 시작한 변화가 선제적 변화(Proactive Change)이다. 사전준비를 철저히 하고 위기의식을 공감하며 저항을 최소화함으로써 참여의 분위기를 조성하여 변화관리와 변화의 혁신의 성과를 창출하는데 더욱 효과적일 수 있다.

즉각적인 위협을 다루려면 반응적인 대응이 필요하지만, 선제적으로 사전 예방 조치를 취하면 사고를 예방하고 전반적인 위험을 줄일 수 있다.



[그림 3] Reactive Change vs. Proactive Change

자료원: https://www.researchgate.net/publication/375799705_AI-based_Proactive_Storage_Failure_Management_in_Software-Defined_Data_Centres (2023.11)

7. 마무리 (기업의 경영리더는 무엇을 남겨야 하는가?)

경영자의 리더십을 가르켜 ‘지행용훈평(知行用訓評)’이라고 한다. 리더는 많이 알아야 하고(知), 알고 있는 것을 행동으로 실천해야 하고, 인재를 적재적소에 배치하여 활용할 수 있어야 하며, 가르칠 수 있어야 하고, 성과나 인재를 올바르게 평가할 수 있어야 한다는 의미이다. 이렇게 예로부터 리더십의 세부내용을 강조해 왔다. 어느 최고경영자 세미나에서 ‘경영자는 떠날 때 무엇을 남겨야 하는가?’에 대한 토론이 있었는데 결론적으로 첫째, 리더는 ‘사람’, 둘째로는 ‘시스템’, 셋째로는 ‘조직문화’를 남겨야 하며 넷째로는 ‘리더십’을 남긴다라고 한다.

목표성취를 위해 구성원들을 몰입시켜 나가야 하는 리더십의 본래 목적은 20세기나 현재나 다를 것이 없지만 격변하는 환경의 변화에 적응해 나가기 위해서는 Paradigm을 전환해야 한다. 특히 21세기에 진입하면서 불어닥친 대전환기의 환경변화는 리더십에도 많은 변화를 요구하고 있다. 조직경쟁력의 원천으로 여기는 경영진들의 리더십 패러다임 전환에 21세기 경쟁력이 달려 있다.

Abstract

A Paradigm Shift in Corporate Leadership required by the Era of Great Transition

Recently, we are facing a complex of major changes that are on a different level from the changes in the past. The 4th Industrial Revolution, digital transformation (DT), Pandemic Corona, the era of generative AI, and the emergence of the alpha generation are all coming together, demanding changes in the entire society. When the environment changes, everything from strategy to tactics, battles, and individual skills must change. Changes in leadership are no exception. If the leadership of the past 20th century was a traditional era of 'direction and control' suitable for the industrialization era, the 21st century can be seen as an era of 'creativity and challenge', and it is time to rearm ourselves with leadership that meets the demands of change.

This study presents the leadership of business managers required in the era of change in four parts. First, it is value-based leadership. It is necessary to establish and internalize core values that can be seen as the organization's success DNA, beliefs, and credo, and to internalize them around the mission, which is the reason for existence and the essence of the business, and a heart-pounding vision, so that in the era of uncertainty, the company and the leader themselves can find answers based on direction and principles. Second, the authentic leadership of the leader. In order to become a respected leader, self-awareness, moral perspective, balanced information judgment, and relationship transparency are important. Third, facilitative leadership. Due to recent difficult economic conditions, we must recognize that leader phobia, a phenomenon of avoiding leaders, quiet resignation, psychological safety, and resilience are issues of a vibrant organizational culture and seek alternatives. Coaching is also evolving in various ways by applying AI. In 'Leadership of Change and Innovation,' it is important to correctly recognize and utilize the AI era, and it presents the reasons why companies are in crisis. It says, 'A company is people,' and 'leadership is practice.' Therefore, only organizations that 'practice' with leaders at the center will overcome the great transition and grow into sustainable companies.

Key words : Value-based Leadership, Authentic Leadership, Facilitative Leadership, Change and innovation, Generative AI.

응급의료 주요 현황과 개선 방향

윤강재*

I. 응급의료의 의의와 체계

기후변화와 한층 복잡해진 사회 변화 양상 속에서 자연재해나 사회 재난, 사건·사고는 어디에서나, 언제든 예상치 못하게 발생한다. 또한 평소 건강해 보이던 사람에게 갑작스럽게 급성심근경색이나 뇌출혈과 같은 증상이 발현하여 자칫 생명을 위협받기도 한다. 이러한 상황들은 적시에 신속한 의학적 개입을 받지 못하면 생명과 건강에 치명적인 결과를 초래하는 위급한 상황이라는 공통점을 가지고 있다. 따라서 생명과 건강에 직결된 ‘위급성’에 대응하는 의료서비스가 필요해지는데, 이 역할을 담당하는 것이 응급의료이다. 그리고 이 때문에 응급의료는 필수적인 의료다. ‘필수적인 의료’의 정의와 범위에 대해 다양한 접근이 가능하겠으나, 최소한 정부가 근래 여러 차례 천명해 온 ‘필수의료 강화’ 또는 ‘필수의료 지원대책’에서 응급의료는 빠지지 않는 영역이라는 사실은 응급의료의 필수성을 방증하는 사례이기도 하다.

위급성과는 약간 다른 관점에서 응급医료를 바라보는 것도 가능하다. 아마도 많은 사람들이 의료기관이 문을 열지 않는 야간 또는 휴일에 본인이나 가족의 갑작스런 발열, 통증, 분만 등으로 당황했던 경험을 가지고 있을 것이다. 생명을 위협받는 상황이라고까지 보기 어려운 측면이 있지만 매우 걱정스럽고 불편한 상황이라는 점은 분명하다. 또한 이런 증상은 평상시에는 잘 알지 못하는 위급한 상황의 전조 증상일 수도 있다. 이렇게 볼 때 응급의료에 부여된 또 하나의 역할은 필요한 의료서비스 공백을 방지하고, 심각한 상황으로 악화되기 이전 단계에서 생명과 건강을 지킨다는 점이다. 이 역시 응급의료의 필수성을 보여준다고 하겠다.

2023년 기준으로 전국의 응급실 이용 건수는 9,642,461건이다. 2020년

* 한국보건사회연구원 연구위원

코로나19 유행이라는 특수한 상황에서 전년 대비 이용 건수가 급격히 감소한 이후 매년 증가하고 있고, 특히 인구 천 명당 응급실 이용 건수로 보면 회복세가 좀 더 가파르다.



(그림 1) 연도별 응급실 이용 현황(2019~2023년)

자료원: 보건복지부·국립중앙의료원 중앙응급의료센터, 2023년 응급의료 통계연보

응급의료를 제공하는 의료기관을 ‘응급의료기관’이라 하는데, [권역응급의료센터-지역응급의료센터-지역응급의료기관]의 3단 체계를 기본 골격으로 한다. 여기에 응급의료기관 지원, 평가 등의 업무를 담당하는 중앙응급의료센터가 있으며, 전문응급의료센터, 권역외상센터, 권역심뇌혈관질환센터, 어린이공공전문진료센터, 달빛어린이병원 등 다양한 상황과 인구집단에게 응급의료 서비스를 제공하기 위한 의료기관이 지정되어 있다.

3단 체계 가운데 권역응급의료센터는 2024년 12월말 현재 전국에 44개의 의료기관이 지정되어 있는데, 상급종합병원이 29개, 종합병원이 15개이다. 중증(重症)응급환자를 중심으로 하는 가장 고도의 응급의료 서비스를 제공하며, 다른 의료기관에서 이송되는 중증응급환자를 수용한다. 지역응급의료센터는 상급종합병원 18개, 종합병원 119개 등 137개 의료기관이 지정되어 있으며, 중등증(中等症)응급환자 중심의 진료, 적절한 응급의료를 할 수 없다고 판단되는 환자의 신속한 이송 역할을 수행한다. 권역응급의료센터와 지역응급의료센터는 종합병원급의 대형의료기관들로, 응급의료기관평가에서 안전성, 적시성, 기능성에 관련된 별도의 평가지표를 통해 등급이 산출되는 등 응급의료

정책의 중요한 대상이다(응급의료포털 E-GEN).

마지막으로 지역응급의료기관은 종합병원 168개, 병원 53개, 보건의료원 12개 등 총 233개 의료기관으로 구성된다. 경증(輕症)응급환자 중심 서비스를 제공하며, 적절한 응급의료 제공이 어렵다고 판단되는 환자를 신속하게 이송하는 역할을 수행한다. 상대적으로 규모는 작다고 할 수 있지만 응급의료체계의 최일선에 위치하여 ‘공백 없는’ 서비스 제공에 중요한 역할을 담당한다.

〈표 1〉 우리나라 응급의료기관 주요 구성 체계

종별	지정권자	주요 역할
권역응급의료센터	보건복지부장관	<ul style="list-style-type: none"> • 중증응급환자 중심 진료 • 재난 대비 및 대응을 위한 거점병원 • 권역 내 응급의료종사자 교육·훈련 • 권역 내 다른 의료기관에서 이송되는 중증응급환자에 대한 수용
지역응급의료센터	시·도지사	<ul style="list-style-type: none"> • 응급환자의 진료 • 적절한 응급의료를 할 수 없다고 판단되는 응급환자의 신속한 이송
지역응급의료기관	시장·군수·구청장	<ul style="list-style-type: none"> • 응급환자의 진료 • 적절한 응급의료를 할 수 없다고 판단되는 응급환자의 신속한 이송

자료원: 「응급의료에 관한 법률」 해당 조항

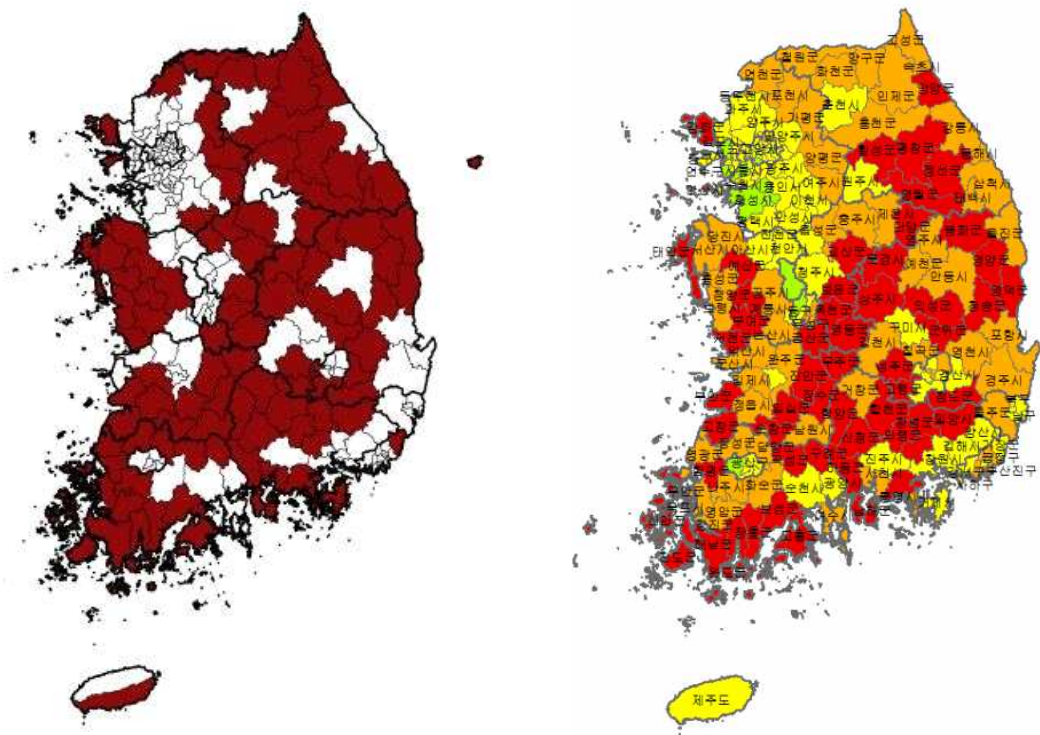
II. 응급의료 자원분포 및 이용: 응급의료 취약지

‘필수의료’라면 대응을 위한 자원이 항상 준비되어 있어야 함이 원칙이나 위급 상황의 발생 시점과 수준을 예측하기란 거의 불가능하다. 이로 인한 적정공급의 어려움은 응급의료를 시장실패 영역으로 분류하는 주요한 이유이자, 공적 개입을 불가피하게 하는 요소이기도 하다. 게다가 우리나라는 의료기관수 기준으로 5.2%만이 공공의료기관(보건복지부·국립중앙의료원, 2023년 공공보건의료 주요 통계)에 해당하는, ‘높은 민간 의존성’이라는 특징을 가진다. 앞서 살펴본 바와 같이 정부가 ‘지정’이라는 형태로 응급의료기관을 확보하고 있다는 점은, 반대로 정부 지정이 없다면 적정 공급 측면에서 문제가 발생하기 쉬운 구조임을 의미하는 것이라고 볼 수도 있다.

「공공보건의료에 관한 법률」은 보건복지부장관으로 하여금 의료서비스 공급이 현저하게 부족한 지역을 의료취약지로 지정·고시할 수 있도록 규정하는데, 전국 기초지자체의 40%를 상회하는 98개 시·군·구가 응급의료 취약지로

지정되어 있다. 직선거리 대신 도로망, 최고 속도 대신 평균 속도 등 좀 더 현실화·정교화된 기준을 활용하여 “권역응급의료센터로 1시간 이내 도달이 불가능하거나 지역응급의료센터로 30분 이내 도달이 불가능한 인구 비율이 30% 이상인 지역”으로 산출하여도 총 102개 시·군·구가 응급의료 취약지에 해당한다(보건복지부·국립중앙의료원, 2023년 의료취약지 모니터링 연구).

[그림 2]에서 확인할 수 있듯이 응급의료 취약지가 집중된 지역은 소위 ‘소멸위험지역’이라고 알려진 지역과 분포가 매우 유사하다. 이들 지역은 인구 1,000명당 의사 수와 간호사 수 등 핵심적인 의료자원 분포 정도가 우리나라 평균을 하회하는 곳이기도 하다. 다른 영역들도 마찬가지로겠지만, 인구의 고령화와 유출 가속화에 따른 지속가능성 하락은 의료기관과 의료인 입장에서 진입을 기피하게 하는 요인이다. 이는 ‘필수적이거나, 고되면서, 의료사고 위험부담도 높아 삶의 질과 수익 모두 기대하기 어려운’ 응급의료에 가장 먼저, 가장 심각하게 타격을 입힌다.



[그림 2] 응급의료 취약지 및 소멸위험지역

자료원(좌): 보건복지부·국립중앙의료원, 2023년 의료취약지 모니터링 연구

자료원(우): 이상호, 지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험, 지역산업과 고용 2024년 여름호

응급의료 자원의 지역간 공급 불균형은 이용의 불형평성을 불러오며, 그나마 있던 자원마저 유지하기 어려운 악순환으로 반복된다. 응급의료 취약지를 산출하기 위한 지표, 즉, “권역응급의료센터로 1시간 이내 도달이 불가능하거나 지역응급의료센터로 30분 이내 도달이 불가능한 인구 비율”을 지역별로 산출해 보면 이를 확인할 수 있다. 대도시 지역들은 평균 대비 양호함을 보여준다. 반면, 강원, 전남, 경북 등 응급의료 취약지가 집중적으로 분포하는 지역들은 상대적으로 열악한 응급의료 이용 환경에 놓여 있음을 확인할 수 있다.



(그림 3) 응급의료 접근성 현황(2021년)

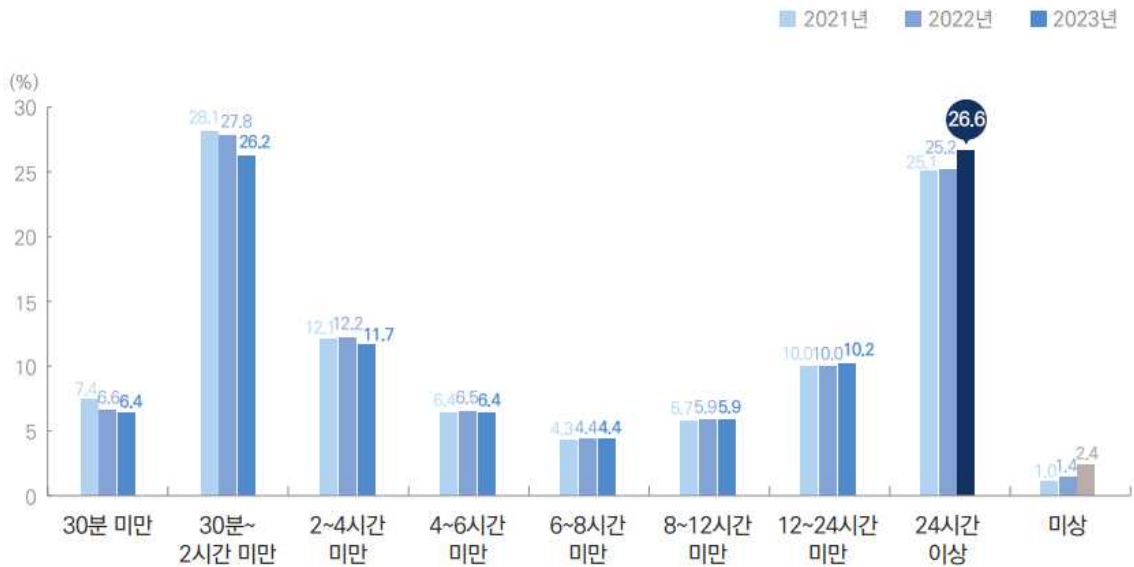
자료원: 국립중앙의료원, 2022년 공공보건의료 통계집

III. 신속·적정한 이송: ‘응급실 뽕뽕이’와 과밀화된 응급실

응급의료의 성과는 ‘신속성’과 ‘적정성’ 측면에서 볼 수 있다. 경각을 다투는 환자를 골든타임 내에 의료기관으로 이송하는 것이 신속성이라면, 적정성은 환자 상황에 적합한 서비스를 제공할 수 있는 의료기관으로 이송하는 것이다. 보통 응급의료에서는 이를 ‘최종치료 가능기관’으로 칭한다.

골든타임이 중요한 응급의료의 속성을 감안할 때, 증상이 나타난 후 얼마 만에 응급실에 도착했느냐는 관심이 가는 지표일 수밖에 없다. 2022년 기준으로 중증응급환자가 적정시간 내 최종치료기관에 도착한 비율은 49.6%(보건복지부, 2023~2027년 응급의료기본계획(안))에 그쳤다. 응급의료 서비스를 받은 중증응급환자의 절반 정도는 어떤 이유로든 ‘지연된’ 서비스를 받은 셈이다. 또한 2021년부터 2023년까지 발병 후 응급실 도착 소요시간은 비록 그

변화폭은 크지 않지만, 조금씩 늘어나는 양상을 보이고는 있다. 이 기간 응급실 이용건수 가운데 도착 소요시간이 30분 미만인 경우는 7.4%에서 6.4%로, 30분~2시간 미만인 경우는 28.1%에서 26.2%로 감소했다. 반면 24시간 이상이 소요된 건수 비중은 25.1%에서 26.6%로 증가하였다.



(그림 4) 발병후 응급실 도착 소요시간(2021~2023년)

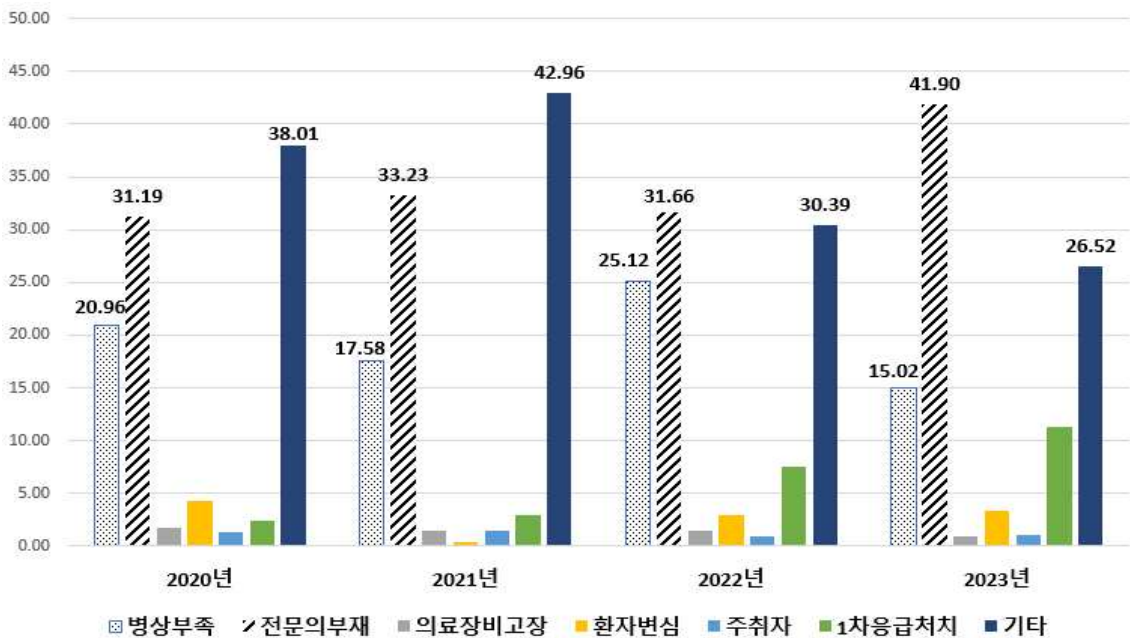
자료원: 보건복지부·국립중앙의료원 중앙응급의료센터, 2023년 응급의료 통계연보

응급의료에서 의료기관을 신속하게 찾아가는 것 못지않게 중요한 것은 그 의료기관이 환자 상황을 호전시킬 수 있는 곳이어야 한다는 ‘적정성’이다. 최종치료 가능기관으로 이송되지 못한 환자는 적절한 의료기관을 찾아 전전할 수밖에 없고, 그 과정에서 증상 악화와 사망 가능성이 높아진다. 2022년에 발생했던 현직 간호사의 근무 중 사망사건에서는 증상 발현 장소가 국내에서도 손꼽히는 대형병원이었다. 따라서 의료기관까지의 이송 지체가 아니라 적절한 치료를 제공할 의사가 없었다는 점이 문제가 되었다. 법정계획인 『제4차 응급의료기본계획』의 3대 목표 중 하나가 “신속하고 적정한 이송”이라는 점은 향후 응급의료의 적정성 문제를 해소하겠다는 정부의 의지를 표명한 것으로 이해된다.

특히 응급의료의 적정성 문제는 소위 ‘응급실 뽕뽕이’와 연관된다. ‘응급실 뽕뽕이’를 정확하게 판단하기는 어렵지만, 일반적으로 재이송된 건수를 통해 일면을 살펴볼 수 있다. 2023년 응급 이송 가운데 2회 이상 재이송은 4,227건

이 있었던 것으로 보고되었다. 이는 전년도 건수인 5,246건 대비 약 19.4%가 감소한 것이다(소방청, 2024년 구급서비스통계연보). 다만 2024년 들어 8월까지의 재이송 건수가 이미 3,597건에 달하고 있다는 사실(한국일보 2024.9.11.)은 주시할 필요가 있다. 연말까지의 정확한 집계 결과는 곧 발표되겠지만, 재이송이 다시 상승 추세로 반전한 것을 우려하게 하는 점이다. 더욱이 2024년은 의정갈등으로 인한 일부 응급실 공백이 있었던 시기였기에 더욱 그렇다.

재이송 건수보다 주목해야 할 지점은 그 이유이다. <그림 5>는 2회 이상 재이송 사유를 원인별로 구분한 것이다. 다양한 사유가 복합된 ‘기타’ 상황을 차지하면 매년 가장 많은 재이송 사유는 ‘전문의 부재’다. ‘병상부족’으로 인한 재이송 비율은 2020년 21.0%에서 2023년 15.0%로 낮아진 반면, 2020년 31.2%를 차지했던 ‘전문의 부재’로 인한 재이송 비율은 2023년에는 41.9%로 높아졌다. ‘응급실 뺑뺑이’의 원인은 다양하겠지만, 인력 확보는 응급상황에 대처할 수 있는 가장 유효한 방안임을 알 수 있다.



[그림 5] 재이송 사유(2020~2023년)

자료원: 소방청, 119구급서비스 통계연보

응급의료가 지향해야 할 ‘신속성’ 및 ‘적정성’과 관련된 또 한 가지 우리나라 응급의료의 현실이 있다. 오랫동안 ‘시장바닥’이라는 달갑지 않은 비판을 듣고 있는 응급실 과밀화이다. 응급의료체계가 효과적으로 작동하기 위해서는 응급실 진료 원칙과 응급의료기관 기능 사이의 미스매치가 최소화되어야 한다.

응급실 진료 원칙은 잘 알려진 바와 같이 ‘도착순서가 아닌, 중증응급환자 우선’이다. 이를 판단하는 기준이 다섯 단계로 구분된 ‘한국형 응급환자 분류도구 (KTAS: Korean Triage and Acuity Scale)’이다. KTAS 1-2는 심장마비, 무호흡, 심근경색 등 즉각 대응이 필요한 중증 상황이며 KTAS 4-5는 감기, 설사, 열상, 요로감염 등 경증 상황이다. 따라서 최상위 응급의료 서비스 제공기관인 권역응급의료센터는 KTAS 1-2 환자 등 중증응급환자를 주로 진료하고, 일선의 지역응급의료기관은 경증에 대응하면서 중증환자가 발생하면 시급히 적절한 의료기관으로 이송하는 역할이 바람직하다. 그러나 대형병원 선호·쏠림현상과 결합하여 권역응급의료센터에도 경증환자 비율이 낮지 않은 현실이다. 코로나19가 유행하기 전, 2019년 응급의료기관을 이용한 9,055,185건을 중증도별로 분석해 보면 KTAS 4-5 사례를 합산한 비율이 권역응급의료센터 47.2%, 지역응급의료센터 60.9%에 달한다. 경증질환을 중심으로 응급의료를 제공하도록 되어 있는 지역응급기관의 KTAS 4-5 사례 비율이 58.5%라는 점을 비교하면 전달체계의 왜곡을 실감할 수 있다.

〈표 2〉 응급의료기관 종별 KTAS 분률(2019, 9,055,185건)

	종별 비중	KTAS 1	KTAS 2	KTAS 3	KTAS 4	KTAS 5
권역응급의료센터	21.4	1.5	7.5	43.8	40.2	7.0
지역응급의료센터	44.0	0.9	4.2	34.0	50.4	10.5
지역응급의료기관	34.4	0.5	1.6	18.6	38.8	19.7

자료원: 보건복지부·한국보건사회연구원, 제4차 응급의료기본계획 수립 연구

IV. 응급의료 발전을 위한 개선방향: 제공체계의 연계와 지원 확대

먼저 응급의료는 응급실만이 아닌 이송 및 최종치료 단계와 밀접하게 연결되는 구조라는 점에 착안할 필요가 있다. 응급의료체계는 응급환자가 발생한 시점부터 작동한다. 따라서 119구급대가 주로 담당하는 이송 단계에서부터 환자의 중증도와 전문 의료인력 및 병상 여건 등 의료기관의 상황이 공유된다면

재이송과 의료기관의 '수용 거부'를 감소시키는데 도움이 될 것이다. 전라북도가 추진하고 있는 '전북형 응급환자 이송 체계(중앙일보, 2024.12.23.)'는 이 점에서 주목할 필요가 있다. 관내 119구급대와 응급의료기관이 응급환자의 증상과 중증도 정보를 공유함으로써, 의료기관이 환자의 수용 가능 여부를 실시간으로 결정할 수 있도록 하는 것이다. 이는 또한 '소방'과 '보건의료'라는, 응급의료를 담당하는 두 공공 영역의 협업이라는 의의도 큰 시도이며, 향후 소방청의 구급일지 자료와 보건복지부의 응급실 진료현황 자료가 결합되면, 정책근거 마련 측면에서 큰 시너지 효과가 기대된다. 이와 함께 시범사업을 마치고 2025년 1월부터 공식적으로 제도화된 'pre-KTAS'의 적극적 활용 및 KTAS와의 간극 최소화 등을 통해 이송 단계부터 적정 응급의료기관으로의 이송이 이루어져야 할 것이다.

응급실 단계 이후에는 '최종치료 단계'가 있다. 응급실에서의 응급 처치 이후에는 수술이든 입원이든 해당 질환 전문의가 최종치료를 책임지는 구조, 소위 '배후진료'로 이어지는 것이 원칙이다. 그러나 전문인력 확보의 어려움은 이 원칙이 제대로 구현되는 것을 저해한다. 또한 의사 인력은 단기간에 양성하기 어려운데다가, 이들을 응급의료 영역으로 유인하는 과정에 보상, 의료사고, 지역의 인구구조 등도 종합적으로 고려되어야 한다. 따라서 단기적으로는 기존 자원을 좀 더 효과적으로 활용할 수 있도록 하면서 자원 확보를 위한 지원의 폭을 대폭적으로 높일 필요가 있다.

예를 들어 높은 수준의 응급의료서비스 제공 역량을 갖춘 의료기관을 '권역 응급의료센터'로 좀 더 많이 지정하는 방향을 검토할 수 있다. 현행 「응급의료법 시행규칙」은 전국을 29개의 권역으로 나누어 총 41개의 '적정 권역응급의료센터'의 수(별표 5)를 규정하나, 2024년 현재 실제로 지정된 권역응급의료센터는 44개로 이를 상회한다. 또한 권역응급의료센터의 바로 아래 전달체계인 지역응급의료센터에는 상급종합병원이 18개소나 포함되어 있다. 따라서 과잉공급의 우려가 낮은 지역을 중심으로 응급의료 공급·수요 변화를 반영, 적정 권역응급의료센터의 수를 확장할 수 있으리라 여겨진다.

자원확보를 위한 보상과 지원 역시 필요하다. 정부는 이미 필수의료 분야에서의 수가 집중인상과 공공정책수가 도입을 발표한 바 있고(보건복지부, 필수의료 정책 패키지), 2024년에는 중증응급 수술 보상 강화를 비롯하여 야간, 공휴일의 수술·처치·마취와 응급의료행위 등 그동안 상대적으로 저평가되어 왔던 수가를 인상할 것을 결정하기도 했다(보건복지부, 2024년 제15차 건강보험정책심의위원회 회의 내용). 이와 같은 지원 정책들이 일회성에 그치지보

다 지속성을 갖추도록 하는 것이 필요하며, 실질적인 인력 유입, 특히 전공의 지원을 유도할 수 있도록 수입의 배분 구조를 마련하는 방안도 검토되어야 한다.

‘응급의료기관 평가’의 적절한 활용도 고려 가능한 지원 방안이다. 「응급의료에 관한 법률」 제17조를 근거로 2003년부터 매년 이루어지고 있는 ‘응급의료기관 평가’는 ①필수 영역(법정 지정 기준) ②안전성 ③효과성 ④환자중심성 ⑤적시성 ⑥기능성 ⑦공공성 등 7가지 평가 영역을 토대로 A등급부터 C등급까지 산출된다. 눈여겨 볼 것은 첫째, 차등 보상과 직결되는 ‘등급결정지표’와 응급의료수가에 영향을 미치는 ‘수가연동지표’가 있다는 점이다. 등급결정지표와 수가연동지표는 중증환자를 얼마나 담당하는지(중증환자 구성), 신속성과 적정성을 달성하는지(적정시간, 최종치료), 전담 인력을 잘 갖추었는지 등 응급의료의 가치를 구현하기 위한 핵심적인 지표이다. 따라서 이들 지표 결과에 현재보다 높은 가중을 두어 성과를 가둔 기관에 더 보상하고, 다소 미흡한 점이 있는 기관은 개선을 지원하는 등 평가 결과가 우리나라 응급의료체계의 개선으로 환류되도록 활용될 필요가 있다.

〈표 3〉 2024년 응급의료기관 평가에서의 등급결정지표와 수가연동지표

구분	영역	지표
등급결정지표	안전성	적정시간 내 전문의 직접 진료율
	적시성	중증상병 해당 환자의 재실시간
		중증상병 해당 환자 분담율
	기능성	중증상병 해당 환자 구성비
		최종치료제공률
		지역내 119·병원 간 전원 환자 수용 분담율
수가연동지표	안정성	적정시간 내 전문의 직접 진료율
	효과성	전담전문의
	적시성	중증상병 해당 환자의 재실시간
	기능성	최종치료제공률
		지역내 119·병원 간 전원 환자 수용 분담율

자료원: 보건복지부(2024), 2024년 응급의료기관 평가 결과

V. 결론을 대신하며

응급의료는 생명과 건강에 직결되며, 공백없이 작동해야 한다. 2024년 현재 병원 이상 의료기관의 약 22.9%를 포괄하는 응급의료체계가 구축되어 있고, 다양한 전문 분야에서도 응급의료 서비스를 제공하는 것은 필수의료인 응급의료의 목표를 달성하기 위한 정책적 노력의 일환으로 보아야 할 것이다.

하지만 현실에서는 응급의료자원의 지역별 분포 격차가 존재하며, 결과적으로 자원이 부족한 지역에서의 투자 기회와 접근성 문제, 이용의 불형평성을 야기하고 있다. 또한 신속하고 적절한 응급의료 서비스 공급이라는 원칙에도 불구하고 ‘응급실 뱅뱅이’로 대표되는 문제점들 역시 여전히 상존한다. 최근 경험한 코로나19 유행상황에서의 응급실 폐쇄, 2024년 의대 정원 증원을 둘러싸고 지속되고 있는 의정갈등으로 인한 현장 의료진의 번아웃과 이탈, 응급실 이용 제한은 필수의료인 응급의료의 현재와 미래에 대한 국민들의 우려가 있는 것도 사실이다. 물론 그동안 잘 알려지지 않았던 우리나라 응급의료체계의 개선 과제들이 부상하여 필수医료를 보장하기 위한 해결 방안이 다각적으로 모색되면서 정책화되고 있다는 점은 긍정적이다. 국민의 건강보호를 최우선 가치로 둔다는 점에서 정부와 의료계의 출발점은 차이가 없다. 따라서 단기적으로는 의대 정원 증원 문제로 촉발된 갈등의 해결점을 찾아 응급의료 공백에 대응하고, 나아가 필수의료에 종사하는 의료인들이 긍지와 자부심을 가지고 정당한 보상과 보호를 받을 수 있는 체계를 설계함으로써 한국보건의료체계를 한 단계 성장시킬 기회로 삼아야 할 것이다.

Abstract

The Current State of and Improvement Directions for Emergency Medical Care in Korea

Emergency medical care is a for of ‘essential medical care’ that is directly related to life and health, and it must be provided seamlessly. In Korea, an emergency medical system has been established, involving about 22.9% of medical institutions at the hospital level or higher.

More than 40% of Korea's non-metropolitan municipalities are designated as 'emergency medical vulnerable areas', where accessibility issues stem from a lack of resources resulting in unequal health outcomes, such as higher mortality rates. As a result, the so-called ‘emergency room hopping’—where patients must visit multiple hospitals to receive appropriate emergency care—has become a serious issue. The main cause of this phenomenon is a shortage of medical professionals, while a lack of hospital beds is also a significant contributing factor.

In order to address these challenges, it is necessary to strengthen coordination between the transport hospital stages, such as by improving patient information sharing between emergency services and medical institutions. Financial support through health insurance premiums and expanded funding, tied to the performance evaluation of emergency medical institutions, will also be essential.

Key words: emergency medical care, emergency medical vulnerable areas, emergency room hopping, medical professional

노년부양비 상승의 재정정책 함의 : OECD 초고령사회 국가군 비교를 중심으로

이영숙*

I. 인구고령화와 OECD 초고령사회 국가군의 노년부양비

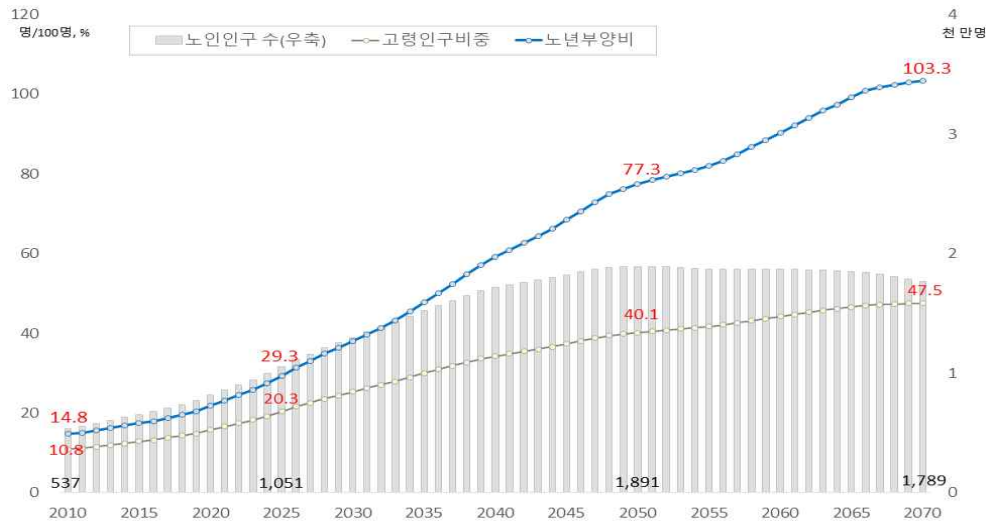
2025년 초고령사회 진입 이후 한국 사회는 급격한 인구 고령화에 따라 사회적·재정적 어려움이 커질 것으로 예상되고 있다. 2023년 통계청 장래인구추계에 따르면, 한국은 2025년 65세 이상 고령인구가 천만 명대로 진입하며 전체 인구 중 고령인구 비중이 20.3%가 되는 초고령사회가 시작된다. 이는 2020년부터 시작된 600만 명대의 1차 베이비부머 세대('53~'63년 생)의 고령인구 진입과 기대수명 증가, 2000년대 들어 초저출산 수준으로 하락한 합계출산율의 생산가능인구 영향 등이 복합적으로 작용한 결과이다.

이에 따라 한국의 노년부양비(Old-age dependency ratio)는 2010년 14.8명에서 2025년 29.3명으로 높아진다. 노년부양비는 15~64세 생산가능인구 100명당 65세 이상 고령인구 수로 정의되어 고령인구에 대한 사회적 부양 부담을 나타낸다. 또한 재정수입의 주요 기반이 되는 생산가능인구와 재정지출의 주요 증가요인이 되는 고령인구 비율로 산출되어 고령사회의 사회경제적·재정적 여건을 반영하는 대표 지표가 된다. 산식의 정의상 노년부양비는 총인구를 기준으로 하는 고령인구 비율보다 큰 값이 되는데, 고령인구 비율이 동일해도 노년부양비는 인구구조에 따라 달라질 수 있다.

향후에도 출생, 사망, 국제이동 등 인구 변화요인에서 특별한 변화가 없는 상태에서 2029년부터 900만 명 대의 2차 베이비부머 세대('54~'74년 생)의

* 한국보건사회연구원 사회보장재정연구센터 센터장

고령인구 진입과 2015년 이후 더욱 낮아진 합계출산율 등의 영향 등으로 한국의 노년부양비는 큰 폭의 증가 추이를 보일 것으로 예상되고 있다. 통계청 장래인구추계에 따르면, 한국은 노인인구 비중이 2025년 20.3%에서 2070년 47.5%로 높아지는 가운데 노년부양비는 29.3명에서 103.3명으로 증가한다.



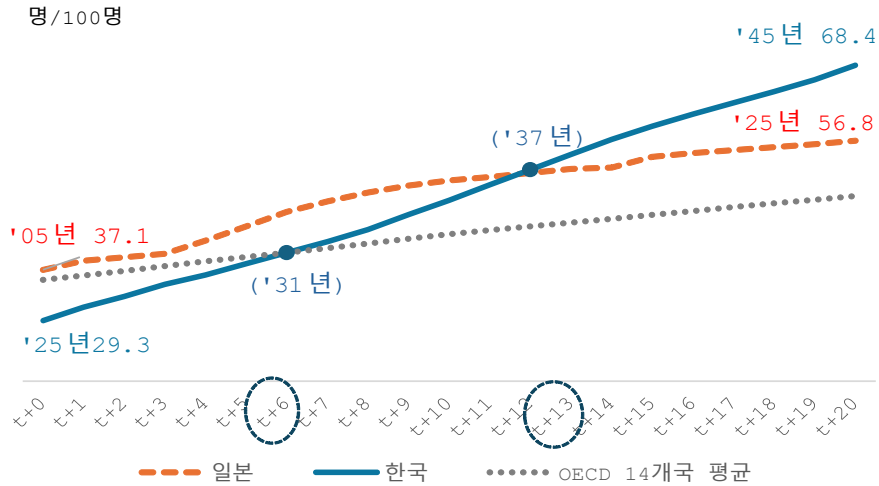
(그림 1) 고령인구 비율, 노년부양비, 고령인구 수 추이: 2010~2070년

자료원: 통계청(2023), 장래인구추계를 이용하여 저자 작성

OECD 통계의 인구 전망과 2023년 발표된 통계청 장래인구추계에 따르면 2025년 기준 OECD 38개 회원국 중 초고령사회 국가는 한국을 포함하여 총 23개국이다. 이 중 경제 규모가 작은 7개 동유럽 국가를 제외하고 주요국 기준으로 하면 총 16개국으로, 진입 순서대로 일본('05년), 이탈리아('07년), 독일('08년), 그리스('13년), 포르투갈('14년), 핀란드('15년), 프랑스('19년), 덴마크·스웨덴('20년), 네덜란드·스페인('22년), 오스트리아·벨기에('24년), 캐나다·한국·스위스('25년) 등이다.

초고령사회 진입 후 한국의 노년부양비는 OECD 16개 국가군 중 가장 빠른 속도로 증가하는 것으로 분석된다. 16개 국가들의 초고령사회 진입 시점에서 노년부양비를 비교하면, 한국은 2025년 29.3명으로, OECD 국가군 평균 35.5명(한국과 일본 제외, 33.3~38.2명), 일본 37.1명에 비해 상당히 낮은 수준에 있다. 그러나 이후 한국의 노년부양비는 빠르게 증가하여 진입 후 7년이 경과한 시점부터는 OECD 14개국 평균 경로를 상회하고(한국 39.68명

(’31년), OECD 평균 39.67명), 다시 6년이 경과한 시점부터는 일본을 상회 (한국 52.4명(’37년), 일본 51.9명, OECD 평균 43.7명) 하게 된다. 이러한 추세에 따라 한국의 노년부양비는 2053년 일본의 79.7명을 상회하여 80.1명을 기록하며 세계에서 가장 높은 수준을 기록할 것으로 예상되고 있다.



(그림 2) OECD 초고령사회('25년 기준) 주요국들의 노년부양비 추이: 초고령사회 진입 후 20년 경과 기간 비교

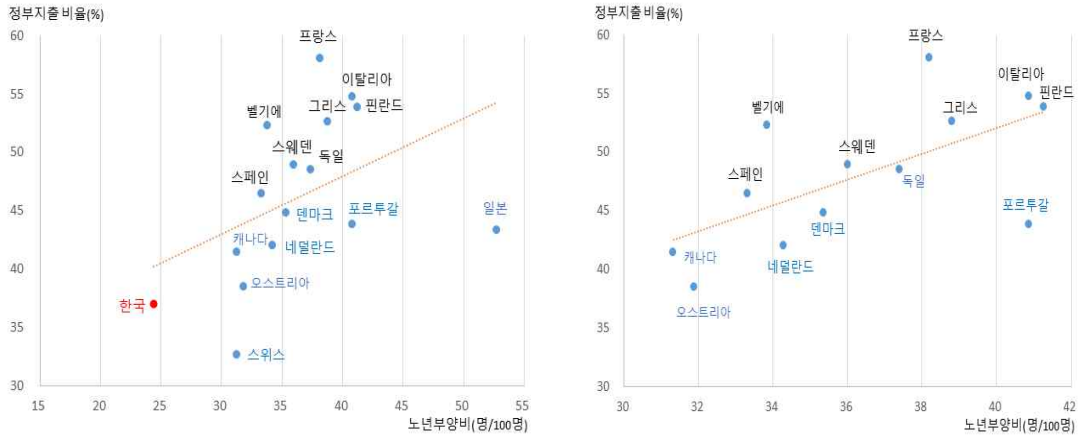
자료원: 통계청(2023), 장래인구추계, OECD Data Explorer로 작성

II. 노년부양비와 정부지출 비율

OECD 통계를 이용하여 최근 2022년을 기준으로 살펴보면, 16개 초고령 사회 국가들에서 노년부양비가 커질수록 GDP 대비 정부지출 비율이 커지는 것으로 나타난다. 두 지표의 선형 추세선(아래 그림의 빨간색 점선)을 기준으로 볼 때, 대체로 서·남부유럽 국가들과 북부유럽 국가들이 노년부양비 대비 정부지출 비율이 크고, 중부유럽 국가들은 상대적으로 작은 모습이다. 그러나 노년부양비가 비슷해도 정부지출 비율은 국가마다 상이한 수준에서 분포하는데, 노년부양비 30~35명 범위에서는 평균 대비 정부지출 비율이 작은 국가 수가 많은 반면, 35~45 범위에서는 평균 대비 큰 국가 수가 많은 특징을 보인다.

초고령사회 국가군의 평균 추세선을 기준으로 볼 때, 한국은 노년부양비 대비 정부지출 비율이 다소 작은 편에 속하고, 스위스와 일본은 예외적으로 상당

히 작은 모습이다.



[그림 3] OECD 초고령사회 국가군의 노년부양비와 정부지출 비율

자료원: 통계청(2023) 장래인구추계, OECD Data Explorer를 이용하여 저자 작성

초고령사회 국가군의 2022년 평균 정부지출 비율은 46.2%로, 프랑스가 58.0%로 가장 크고, 다음으로 이탈리아, 핀란드, 그리스 등의 순서이다. 프랑스 등 5개국은 정부지출 비율이 50%를 초과하여 가장 크고, 다음으로 스웨덴, 독일, 일본 등 8개국이 40%대, 한국을 포함하여 오스트리아 등 3개국은 30%대이다. 한국의 정부지출 비율은 37.0%로 스위스를 제외하면 가장 작고, 초고령사회 국가군 평균 대비 9.2%p 작다.

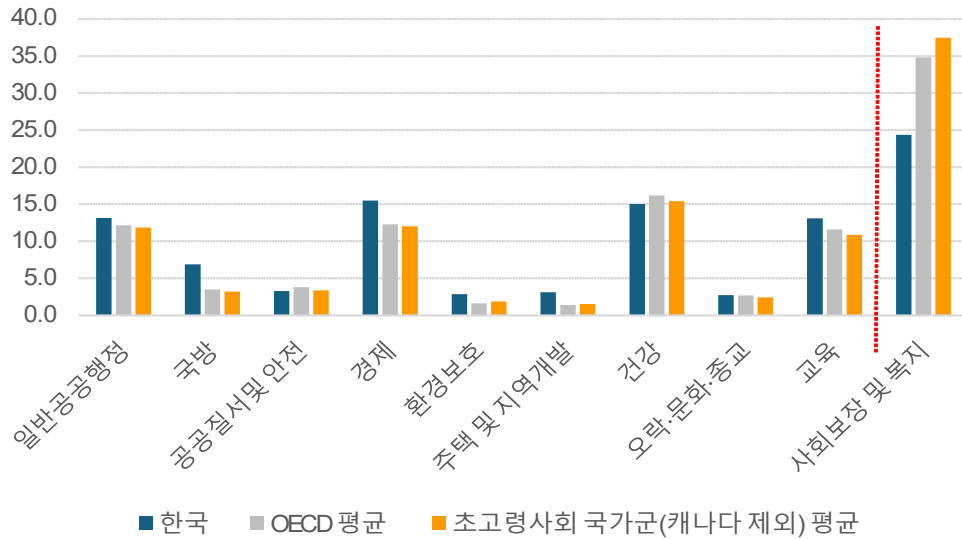
이들 국가군의 초고령사회 진입 시점에서의 정부지출 비율은 평균 49.8%로 2022년 평균 46.2% 대비 3.6%p 크다. 이는 핀란드, 스웨덴, 그리스, 포르투갈, 덴마크, 네덜란드 등 6개 국가에서 초고령사회 진입 이후 정부지출 비율이 작아진 영향이다. 또한 동 수치에는 집계 시차에 따라 최근 초고령사회로 진입한 오스트리아, 캐나다, 한국 등 5개 국가 자료가 반영되지 않았는데, 이들 국가들의 정부지출 비율이 상대적으로 낮아 평균치를 높인 영향도 있다.

〈표 1〉 OECD 초고령사회 국가군의 GDP 대비 정부지출 비율

GDP 대비 정부지출 비율		국가 수	국가 현황
	50% 초과	5	프랑스(58.0%), 이탈리아(54.7%), 핀란드(53.8%), 그리스(52.6%), 벨기에(52.3%)
구간	40% 초과~50% 미만	8	스웨덴(48.9%), 독일(48.5%), 스페인(46.4%), 덴마크(44.8%), 포르투갈(43.8%), 일본(43.3%), 네덜란드(42.0%), 캐나다(41.4)
	30% 초과~40% 미만	3	오스트리아(38.5%), 한국(37.0%), 스위스(32.6%)
	평균		46.2% (16개국), 48.8% ('23년 이전 진입 10개국)

자료원: OECD Data Explorer를 이용하여 저자 작성

2022년 기준 OECD 초고령사회 국가군(자료가 제공되지 않는 캐나다를 제외한 15개국)의 정부지출을 기능별로 살펴보면, 한국은 다른 국가들 대비 국방, 경제, 교육 분야를 중심으로 지출 비중이 높은 반면, 사회보장 및 복지 분야 비중은 낮은 특징을 보이고 있다. 앞서 살펴보았듯이 한국은 최근까지 GDP 대비 정부지출 비율이 OECD 초고령사회 국가군에서 상대적으로 작는데, 여기에는 사회보장 및 복지의 지출 비중이 크지 않은 영향이 있다. OECD 통계에 따르면, 일본은 2005년 초고령사회 진입 이후 정부지출 비율이 8.3%p ('05년 35.0% → '22년 43.3%) 높아지는 가운데 사회보장 및 복지 분야 비중이 4.2%p('05년 12.8% → '22년 17.0%) 높아졌다. 같은 기간 중 일본의 노년부양비 증가분 19.6명('05년 33.1명 → '22년 52.7명)을 한국에 적용하면 39.9명('25년 29.3명 + 19.6명)인데, 통계청 장래인구추계에 따르면 노년부양비가 39.7명이 되는 2031년경이 된다. 이는 2025년 초고령사회 진입 후 6년여에 걸쳐 한국은 사회보장 및 복지 분야를 중심으로 정부지출 비율이 상당폭 증가할 수 있음을 보여주는 부분이다.



[그림 4] OECD 초고령사회 국가군의 노년부양비와 국가 부담비율

자료원: OECD 통계 자료를 이용하여 저자 작성

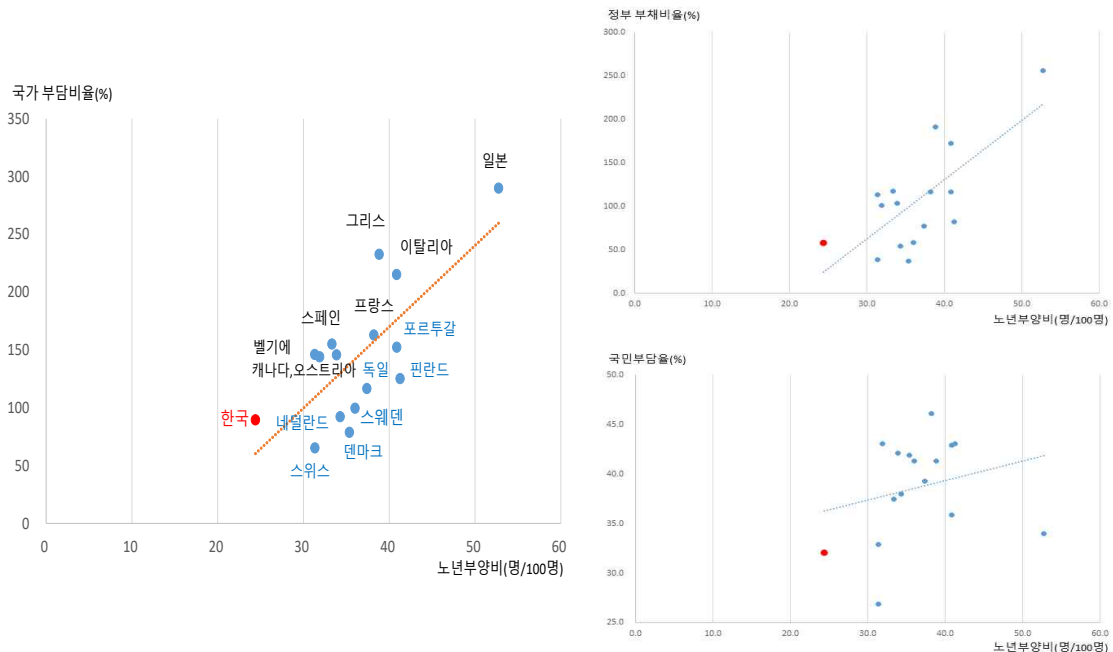
Ⅲ. 노년부양비와 재정부담 비교

노년부양비의 상승은 지출 증가를 수반하며 국가의 재정부담을 높이게 된다. 고령인구에 대한 소득보장과 의료, 돌봄 수요가 확대되고 생산가능인구 확보를 위한 저출생 대응 혹은 가족지원 정책 등에 대한 재정소요는 커지는 반면, 생산가능인구 감소에 따라 세입 여건은 나빠지기 때문이다. 이러한 재정 부담은 경제규모, 즉 명목GDP 대비 비율로 산출되는 국민부담률과 일반정부 부채비율(이하 ‘정부 부채비율’)을 통해 나타난다. 단, 국민부담률은 국세의 지방세로 이루어지는 총조세와 사회보장기여금의 합계로 현재 세대가 부담하게 되고, 정부부채는 타국으로부터의 차입이나 국공채 발행 등을 통해 이루어짐에 따라 상환 시점에 해당하는 미래 세대가 부담한다는 점에서 차이가 있다.

OECD 16개 초고령사회 국가군을 중심으로 최근 2022년을 기준으로(단, 자료 집계 시차로 인해 일본, 이탈리아, 독일, 핀란드, 스웨덴의 정부 부채비율은 2021년 기준, 일본의 국민부담률은 2021년 기준임) 살펴보면, 노년부양비가 높은 국가일수록 국민부담률과 정부 부채비율의 합계(이하 ‘국가 부담비율’로 정의)가 높아지는데, 주로 국민부담률 보다는 정부 부채비율이 높아진 것으로 나타난다. 국민부담률은 가처분소득 감소 등으로 경제활동에 부정적 영향을 줄 수 있고, 정치적 저항으로 인해 높이기 쉽지 않기 때문일 것이

다. 그런데 정부부채는 재원 조달이 용이하다는 장점은 있으나, 인구 고령화가 추세적으로 심화되는 여건에서는 부채가 누적되며 미래 경제성장을 저해하는 등 재정위험을 높이는 요인이 된다.

초고령사회 국가군에 대해 노년부양비와 국가 부담비율의 선형 추세선을 기준으로 보면 일본, 그리스, 이탈리아, 스페인 등 9개 국가는 평균적 경향에 비해 노년부양비 대비 국가 부담비율이 높고, 스위스, 덴마크, 네덜란드 등 7개 국가는 낮은 것으로 나타난다. 한국은 이들 국가군 중 노년부양비가 24.4명으로 가장 낮는데, 국가 부담비율은 89.6%(국민부담률 32.0%, 정부 부채비율 57.6%)로 노년부양비가 큰 스위스(31.3명), 덴마크(35.4명)에 비해 높다.



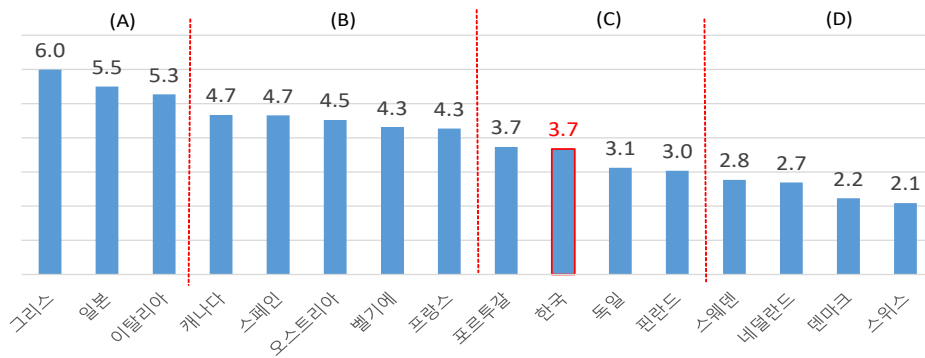
[그림 5] OECD 초고령사회 국가군의 노년부양비와 국가 부담비율

자료원: 통계청(2023) 장래인구추계, OECD Data Explorer를 이용하여 저자 작성

노년부양비 한 단위 당 국가 부담비율(이하 '단위 국가 부담비율')로 살펴보면, 한국은 2022년 기준 초고령사회 국가군 평균(3.9%)에 근접해 있는 것으로 분석된다. 2022년 기준 단위 국가 부담비율은 그리스, 일본, 이탈리아 등의 순서로 높은데, 한국은 3.7%로 16개 국가군 중 상위 10위에 있다.

초고령사회 16개 국가군을 단위 국가 부담비율의 크기 순서대로 4개 그룹(A~D)으로 구분하면, 단위 국가 부담비율이 높아질수록 정부 부채비율의 비

중이 높아지는 것으로 나타난다. 이는 경제활동 영향과 국민 저항 등을 감안할 때 국민부담률 상승에는 일정한 제한이 있음을 보여준다. 단위 국가 부담비율이 4%대인 'B'그룹은 노년부양비가 평균 33.7명으로 'C'나 'D' 그룹에 비해 작지만, 국가 부담비율과 단위 국가 부담비율은 높다. 한국은 노년부양비는 'D'그룹 대비 작지만, 국가부담비율과 단위 국가 부담비율은 높다.



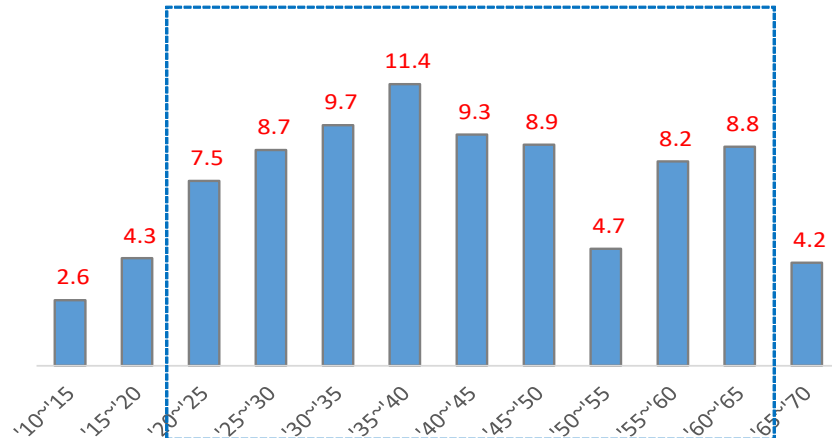
	단위 국가 부담비율 = ②/①	노년부양비 ①	국가 부담비율 ② (=국민부담률+정부 부채비율)	
			국가 부담비율 ②	정부 부채비율 비중
(A)	5.6	44.1	246.1	83.5
(B)	4.5	33.7	150.9	73.3
(C)	3.4	36.0	121.0	68.2
한국	3.7	24.4	89.6	64.3
(D)	2.4	34.2	84.1	55.8

[그림 5], <표 2> OECD 초고령사회 국가의 노년부양비 대비 국가 부담비율

자료원: 통계청(2023) 장래인구추계, OECD Data Explorer를 이용하여 저자 작성

IV. 종합 및 정책 함의

한국은 2025년 초고령사회 진입 후 고령화가 심화되는 과정에서 노년부양비가 빠르게 증가할 예정이다. 2023년 통계청 장래인구추계에 따르면, 한국의 노년부양비는 2020~2025년 7.5명 증가하고, 이후 2050년까지 혹은 2065년까지 증가폭이 확대된다. OECD 16개 초고령사회 국가군과 비교할 때 한국은 노년부양비가 가장 작은 수준에서 초고령사회가 시작되지만, 이후 2031년부터 국가군 평균 보다 높고 2037년부터 일본 보다 높은 증가세를 보이게 된다.



〔그림 6〕 한국의 5년 단위 노년부양비 증가 추이: 2010~2070년

자료원: 통계청(2023), 장래인구추계를 이용하여 저자 작성

OECD의 2022년 재정 통계를 보면, 16개 초고령사회 국가군에서 노년부양비가 증가할수록 GDP 대비 정부지출 비율과 국가 부담비율(국민부담률과 정부 부채비율의 합)이 높아지고, 특히 국가 부담비율이 높아질수록 정부 부채비율 비중이 커지는 경향이 나타난다. 이러한 점은 향후 한국의 노년부양비 증가 시기에 정부지출 비율이 높아지는 과정에서 국가의 재정부담이 상당히 커질 수 있음을 시사한다.

특히, 최근 2022년 기준 한국의 정부지출 중 사회보장 및 복지 분야 비중은 OECD 초고령사회 국가군 평균 혹은 전체 평균 대비 뚜렷이 낮아, 향후 고령화가 심화되는 과정에서 동 분야의 지출을 중심으로 정부지출 증가가 큰 폭으로 이루어질 수 있다. 반면에 2022년 기준 한국의 노년부양비 한 단위에 대한 국가 부담비율은 OECD 초고령사회 국가군 중 독일, 핀란드, 스웨덴 등 보다 높은 상위 10위에 있다. 이러한 점은 향후 노년부양비가 증가하는 시기에 한국의 재정적 어려움을 예상하게 하는 부분이다.

따라서 초고령사회 재정지출에 필요한 재원 마련 방안과 함께 국가의 장기 재정운용 전략 방안을 새롭게 수립하여야 할 때이다. 정부지출의 기능별 배분 현황에 대한 점검을 통해 재정운용의 효율성을 높이고, 중장기 사회경제적 여건 변화에 대응하는 재정 투자전략 방안을 마련해야겠다. 2025년 초고령사회에 진입 후 5년여 후인 2030년대에 한국의 노년부양비가 급증하며 재정 여건의 심각한 변화가 예상된다는 점에서, 현 시기 이에 대한 재정 대응책 마련의 중요성이 크다.

Abstract

Fiscal policy implications of rising old-age dependency ratios
- Focusing on comparison of OECD super-aged society countries

Korea is expected to enter a super-aged society in 2025, and its fiscal conditions are expected to worsen in the 2030s, five years after the country becomes a super-aged society. Compared to the 16 OECD super-aged society countries, Korea will have the smallest old-age dependency ratio when it enters a super-aged society, but in the 2030s, it will exceed the average of the super-aged society countries or Japan. An analysis of the recent 2022 fiscal statistics of these countries shows that as the old-age dependency ratio increases, the ratio of government spending to GDP increases, and the national burden ratio and government debt ratio also increase. In particular, as the fiscal burden increases, the proportion of general government debt tends to increase. In response to these changes in financial conditions, it is time to prepare financial resources necessary for fiscal spending in a super-aging society and establish a new national long-term fiscal management strategy. We need to improve the efficiency of fiscal management by examining the status of functional distribution of government expenditures and devise a fiscal investment strategy to respond to changes in mid- to long-term socioeconomic conditions.

Key words: Aging population, Old-age dependency ratio, OECD super-aged society countries, the ratio of government spending to GDP, the national burden ratio, the proportion of general government debt, national long-term fiscal investment strategy

지역소멸에 대한 교육정책 대응 전략

임종현*

I. 지역소멸 현상, 출산율보다 학령인구 이동에 주목해야 한다

2018년 0.97명으로 1명 미만으로 떨어진 (합계)출산율은 2023년 0.72명까지 내려왔고, 0.6명대까지 내려갈 수도 있다는 위기감이 팽배했다. 불행 중 다행으로 2024년 출산율은 0.75명으로 반등할 것으로 예상된다. 하지만 여전히 세계에서 가장 낮은 수준이며, 향후에도 가파른 출산율 증가를 기대하기는 어려워 보인다. 한편, 우리나라의 2023년 출산율을 지역적으로 살펴보면, 수도권으로 통칭되는 서울(0.552), 인천(0.694)의 출산율이 전국 평균(0.72)보다 낮고 경기(0.766) 역시 높은 편은 아니다. 오히려 지역소멸의 우려가 심각하다고 언론에서 언급되는 전남(0.972)과 강원(0.893)이 전국 최고 수준의 출산율을 보이고 있고, 충청, 호남, 영남 지역의 출산율도 전반적으로 수도권보다 높은 편이다. 즉, 우리나라는 출산율이 급감하고 있는데, 저출산은 수도권이 더욱 심각하다는 것이다. 출산율 자료만을 놓고 보면, 우리나라의 저출산·고령화 현상은 수도권에서 더욱 심각하게 나타나야 하고, 지역은 상대적으로 높은 출산율로 인해 장기적인 인구전망은 장밋빛이어야 한다. 그러나 현실은 다르다. 수도권은 낮은 출산율에도 불구하고 인구 감소가 발생하지 않는 반면, 지역은 인구 감소와 더불어 심각한 고령화에 허덕이면서 나날이 지역소멸의 시계가 돌아가고 있다.

* 한국교육개발원 연구위원 / 교육재정·자치연구실 실장



[그림 1] 시·도별 합계출산율(2023년)

출처: 국가통계포털 KOSIS(<https://kosis.kr>)에서 합계출산율 지도이미지 캡처

우리나라의 지역소멸 현상을 이해하려면, 출산율이 아닌 인구 이동에 주목해야 한다. 특히 미래의 지역 인구를 구성하게 될 학령인구 이동에 초점을 맞춰야 우리나라의 독특한 지역소멸 현상을 제대로 이해할 수 있다. 지역에서 태어난 학령인구가 수도권으로 이동하는 흐름 자체가 지역소멸의 근본적인 원인이기 때문이다. 예를 들어, 학부모들이 교육적으로 선호하는 대표적인 지역인 서울 강남구는 초·중·고등학교 단계에서 학령인구 순이동으로 학생 유입이 높은 지역이며, 인구감소지역들은 학령인구의 순감소가 지속적으로 일어나고 있다.*

이러한 수도권으로의 학령인구 이동 흐름은 초·중·고등학교 단계에서도 나타나지만, 특히 대학 입학 시점에서 두드러진다. 시·도별 학령인구를 추계해보면, 수도권도 초·중·고등학생 수는 줄어들지만, 대학 진학 시 수도권 집중

* 양희준, 권순형, 임종현, 황지원(2024). 인구감소지역 초·중등교육 규제 개선 방향 탐색. 한국교육개발원.

현상이 발생하므로 수도권 대학생 수는 줄어들지 않을 것으로 예상된다.* 양질의 일자리 역시 수도권에 집중되어 있기 때문에 수도권으로 몰린 대학생들은 졸업 이후에도 지역으로 분산되지 않고 수도권에 정주하게 된다. 뿐만 아니라 지역의 청년층이 좋은 일자리를 찾아 수도권으로 이동하는 흐름까지 나타난다. 이처럼 학령인구, 나아가 청년 인구의 수도권 이동이 지역소멸 현상의 근본적인 원인이다. 따라서, 지역소멸에 대응하기 위해서는 지역의 학령인구 유출을 막고, 지역에 정주시키는 정책적 접근이 필요하다.

II. 지역소멸에 대응하는 대표적인 교육정책, 교육발전특구**

지역소멸의 시계를 멈추기 위해, 멈추지 못하더라도 지역소멸을 준비할 수 있도록 지역소멸을 시계를 늦춰야 한다. 이를 위해 정부 부처와 지방자치단체, 교육부와 시·도교육청이 고군분투하는 가운데 ‘교육의 힘’으로 지역을 살리겠다는 교육발전특구 정책이 주목받고 있다.

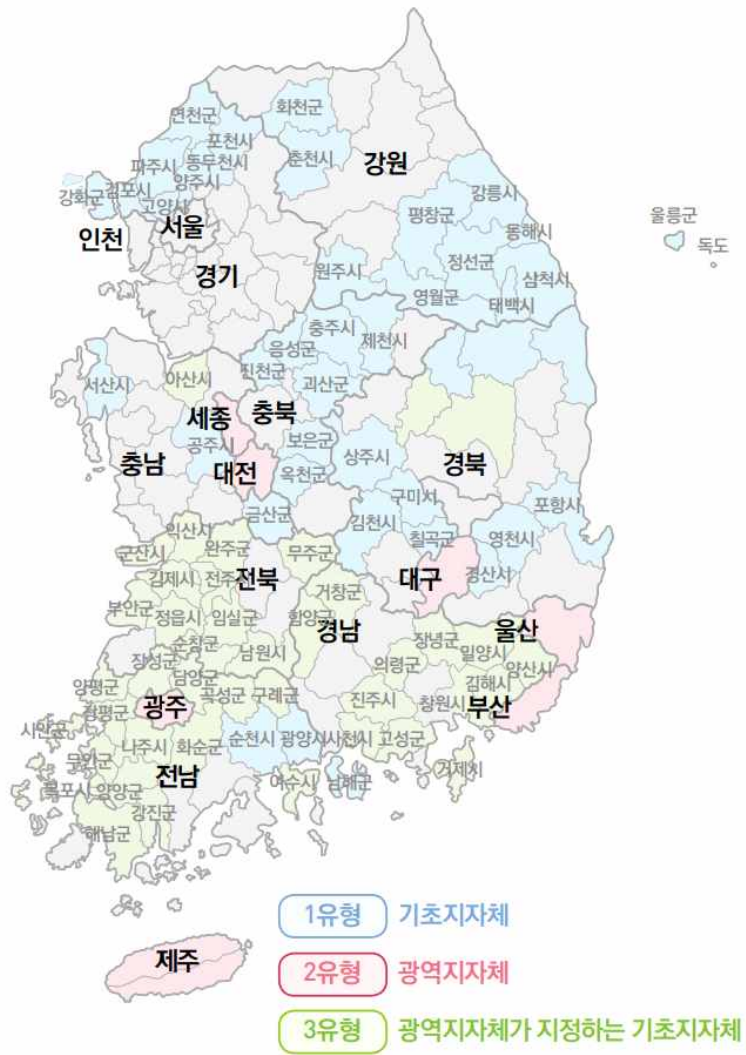
1) 교육발전특구 개념과 유형

교육발전특구는 지자체, 교육청, 대학, 지역 기업 및 공공기관이 협력하여 지역 교육 혁신과 인재 양성, 정주를 지원하는 체제이다. 개별 학교 단위가 아니라 ‘지역’ 단위에서 세부 교육정책들을 통합적으로 실행한다는 점이 특징이다. 2024년 상·하반기 지정된 시범지역은 1유형 41개 지역, 2유형 6개 지역, 3유형 8개 지역(41개 기초지자체)이다.*** 수도권을 제외한 지역이 교육발전특구의 대상이지만, 접경 지역은 예외적으로 참여할 수 있으므로 서울과 인천의 북부 지역에도 교육발전특구 시범지역이 선정되었다.

* 손윤희, 민윤경, 백승주, 임중현, 서경화, 홍유정(2024). 지역사회 맞춤형 대학 입학자원 예측 연구. 한국교육개발원.

** II장은 임중현(2024)의 내용을 중심으로 작성함. [임중현(2024). 지역소멸에 대한 새로운 접근, 교육발전특구의 정책적 의미. 교육개발, 2024년 겨울호 - 통권 제233호-, pp.23-29.]

*** 교육발전특구의 유형은 3가지임. 1유형과 3유형은 ‘기초 단위’ 특구이며, 2유형은 ‘광역 단위’임. 1유형과 3유형은 모두 기초 단위로 설정되지만 특구 운영을 주도하는 지자체에서 차이가 있음. 1유형은 기초지자체가 특구를 주도하는 유형이고, 3유형은 혁신의 단위는 기초 단위이지만 운영은 광역지자체가 주도함.



[그림 2] 교육발전특구 시범지역 현황

출처: 교육부 홈페이지(<https://www.moe.go.kr>)의 교육발전특구 현황 지도 캡처

2) 우리나라 여러 분야 특구와의 비교

교육 분야의 특구 정책인 교육발전특구를 심층적으로 이해하기 위해서는 우리나라에서 실행된 기존의 특구들과 비교하여 살펴볼 필요가 있다. 다음 표를 보면, 우리나라에는 경제특구, 산업단지, 연구개발특구, 관광특구, 규제자유특구 등이 운영되고 있다. 이러한 여러 분야의 특구들은 대부분 실행주체가 기업과 같은 '민간'이다. 정부 및 지방자치단체는 민간을 지원하고 관리하는 역할을 수행하며, 민간의 기업, 단체 등이 실질적으로 정책을 전개하는 실행주체인 것

이다.

한편, 교육발전특구의 실행주체는 민간이 아니다. 교육발전특구 안에서 사교육기업과 같은 민간기업들의 교육규제를 완화하는 것이 아니다. 오히려 민간기업들의 활동이 억제되어 사교육비가 경감되어야 긍정적인 특구의 성과로 이어지게 된다. 즉, 교육발전특구는 ‘공공’의 주체(지자체, 교육청, 학교 등)가 활발하게 움직일 수 있도록 규제를 완화하는 것이 정책의 핵심이다. 이처럼 공공이 특구의 실행주체가 된다는 것은 정책이 안정적으로 운영될 가능성을 높여주지만, 반대로 과감하고 혁신적인 시도가 제한될 수 있다는 양면성이 존재한다.

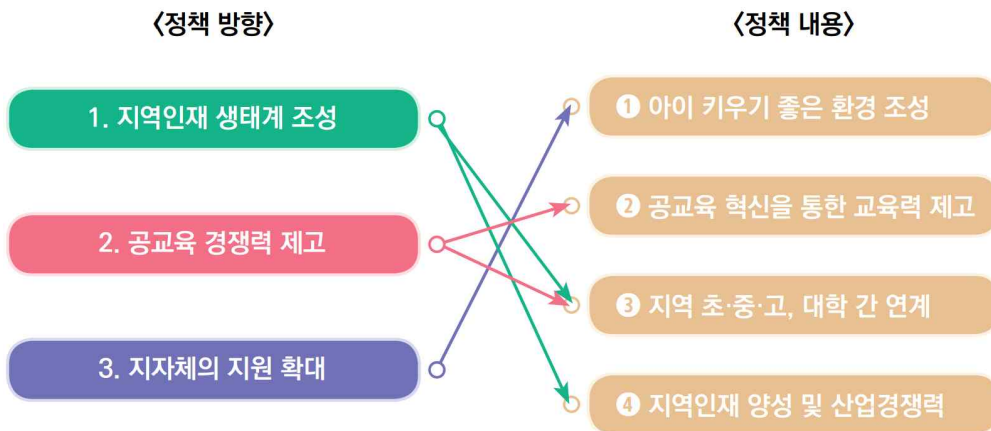
〈표 1〉 여러 분야 특구 간 비교

특구명	근거법률 (담당부처, 제정연월)	실행주체	특구 유형 및 주요 특례
경제특구	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 (산업통상자원부, 2002.12.)	외국인 투자기업, 국내 복귀기업 등	경제특구는 경제자유구역, 자유무역지대, 외국인투자지역, 기업도시 등으로 공장인허가, 세제혜택 등이 지원됨
산업단지	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 (국토교통부, 1990.12.)	입주기업	첨단산업단지 지정 특례, 스마트그린산업단지 지정 특례, 산업단지 개발 특례, 재생산업 지원 특례 등
연구개발특구	「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 (과학기술정보통신부, 2005.1.)	정부출연연구기관, 대학, 연구소기업, 외국연구기관, 입주기업체 등	연구기관에 대한 고용보조금 지급 및 세제 지원 등 특례, 연구개발 과정의 실증 규제 특례 등
관광특구	「관광진흥법」 (문화체육관광부, 1975.12.)	관광숙박업체, 국제회의업체, 카지노업체 등	관계 법령 적용의 배제 또는 완화, 공개공지 활용 특례 등
규제자유특구	「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 특례법」 (중소기업벤처부, 2004.9.)	민간기업 등	정보통신, 자원에너지, 자율교통, 친환경 이동수단, 바이오의료, 제조운송 등 (규제자유특구 산업별 유형, http://rfz.go.kr)
지역특화발전특구	「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 특례법」 (중소기업벤처부, 2004.9.)	민간기업, 법인, 단체, 개인 등	출입국관리법, 군사시설보호법, 도로교통법, 초중등교육법 등 특화영역에 대한 다양한 규제 특례

3) 교육발전특구의 주요 정책 내용

그렇다면 교육발전특구의 정책 내용은 무엇일까? 교육발전특구는 2024년 하반기부터 시범지역들이 지정되어, 2025년 초인 현재 시점에서 구체적인 운영 사례 및 성과는 발현되지 않은 상황이다. 다만, 특구들이 제출한 세부 교육정책의 내용들을 통해, 교육발전특구에서 어떠한 사업들이 펼쳐질지 알 수 있다.

교육발전특구 시범지역의 운영계획서를 메타 분석한 결과, 교육부(2023)*에서 제시한 주요 정책 방향(1. 지역인재 생태계 조성, 2. 공교육 경쟁력 제고, 3. 지자체의 지원 확대)들이 다음 그림과 같은 세부 교육정책 내용으로 연결된 것으로 파악된다.



[그림 3] 교육발전특구의 정책 방향과 사업 내용 간 주요 연결점

이어지는 아래의 표는 1차 특구들의 운영계획서 메타 분석 결과를 요약한 것이다. 「① 아이 키우기 좋은 환경 조성」의 세부 교육정책들은 유아 및 초등학교 학생들에 초점을 맞추고 보육·교육 지원을 추진하고 있다. 「② 공교육 혁신을 통한 교육력 제고」 영역에서는 공교육 정책 운영에서 발생하는 문제를 해결하고자 하는 방향성을 읽을 수 있다. 디지털 교육, IB 교육 프로그램 등과 같이 공교육 운영 상의 어려움을 해소하고 학교 교육의 질을 높이는 계획들이 나타난다. 「③ 지역 초·중·고, 대학 간 연계」에서는 대학의 인적, 물적 자원을

* 교육부(2023). 교육발전특구 시범지역 지정 추진계획.

활용하여 학교 교육과정을 지원하거나, 대학 지역인재전형을 확대하여 지역의 학령인구를 유지 및 확보하려는 정책 내용들이 확인된다. 마지막으로 「④ 지역인재 양성 및 산업경쟁력 강화」 영역의 세부 교육정책들은 지역특화산업과 관련된 교육을 통해 인재를 양성하고 인력을 지원하는 체계를 구축하는 것이다. 예를 들어, 교육과 지역 산업 연계, 해외 인재 지원, 협약형 특성화고 운영 등의 세부 교육정책 사업들이 포함되어 있다.

〈표 2〉 교육발전특구의 세부 교육정책 내용

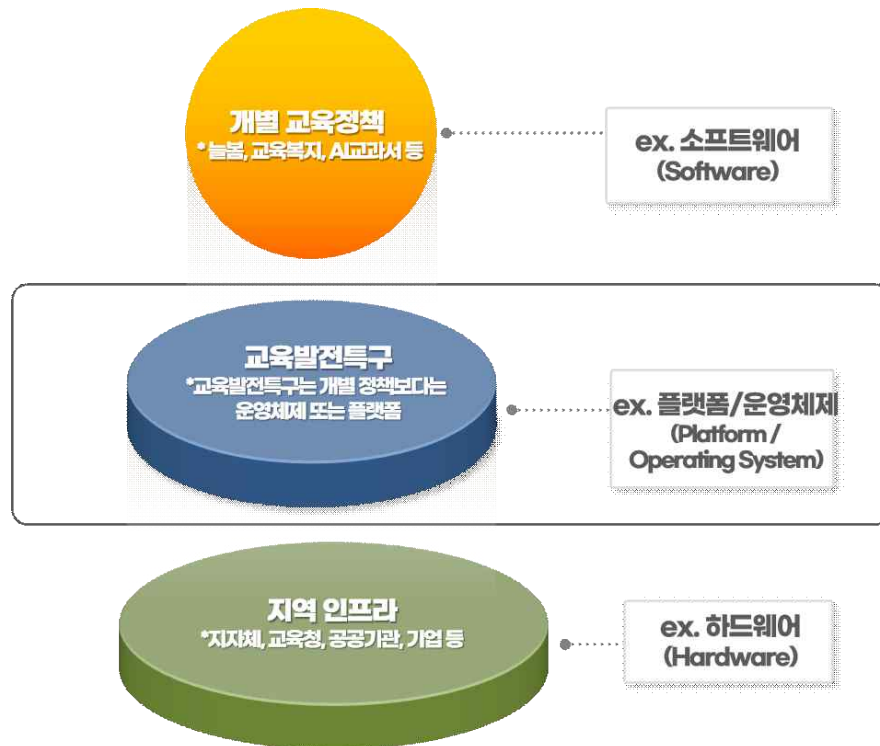
정책 내용	세부 교육정책 내용
① 아이 키우기 좋은 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 늘봄(돌봄) 운영 및 늘봄(돌봄) 지원 체계 구축 · 늘봄(돌봄) 공간 조성 · 유보통합 운영 · 학교복합시설 운영 · 보육양육 지원 · 교육 일반 프로그램 등
② 공교육 혁신을 통한 교육력 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 맞춤 교육 프로그램 및 교육과정 개발 · 공교육 협력 및 지원 체계 구축 · 디지털 교육 지원 · 디지털 교육 프로그램 제공 · 자율형 공립고 운영 · IB 교육 프로그램 운영 · 진로교육 프로그램 운영 · 디지털 교육 교·강사 양성 등
③ 지역 초·중·고, 대학 간 연계	<ul style="list-style-type: none"> · 대학 자원을 활용한 학교 교육과정 지원 · 고교-대학 연계 교육과정 운영 · 지역인재전형 확대 등
④ 지역인재 양성 및 산업경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 지역산업 인재 양성 및 지원 · 지역산업 특화 교육 프로그램 운영 · 해외(유학생, 다문화) 인재 교육 및 정착 지원 · 지역 협약형 특성화고 운영 등

출처: 임중현, 모영민, 박근영, 양희준, 이정우, 김아미, 홍지오(2025). 교육발전특구 운영을 위한 성과관리 방안 연구. 한국교육개발원. IV장 내용을 요약하여 표로 작성함.

교육발전특구들의 운영계획서를 들여다보면, 영·유아 보육, 초·중·고 교육, 대학 및 취업지원 등과 같이 전 연령을 아우르는 교육정책이 모여져 있다. 이처럼 특정한 학교급이나 연령층에 국한되지 않고, 유아교육부터 고등교육까지 포함하는 종단적 설계는 교육발전특구의 중요한 교육정책적 특징이다. 특정한 학교급에만 한정된 교육정책으로 지역을 살릴 수 있다는 문제의식에 기반한 것으로 판단된다. 그러나 제한된 자원을 다양한 세부 정책들에 분산하기 때문에 단기적으로 가시적인 성과가 나타나기는 어려울 수 있다고 판단된다.

4) 교육발전특구의 의의

교육발전특구는 다양한 교육정책(늘봄, 교육복지, AI 디지털교과서, RISE 등)을 조합하여 실행하는 플랫폼 형태의 교육정책이다. 이는 스마트폰의 운영체제(OS)처럼 개별 정책들이 효과적으로 작동할 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 교육발전특구는 플랫폼 교육정책으로서의 정체성을 분명히 하고 개별 교육정책들이 잘 실천될 수 있도록 지원하고, 여러 세부 교육정책들을 관리하는 데 천착해야 할 것으로 보인다. 교육정책을 잘 설계되었는지도 중요하지만, 여러 가지 교육정책을 얼마나 잘 운영·관리할 것인지가 정책의 핵심인 것이다.



[그림 4] 교육발전특구, 플랫폼 형태의 교육정책

아울러, 교육발전특구는 민간이 아닌 공공이 주도하는 정책이므로, 안정성을 유지하는 반면 경직성과 비효율성이 발생할 가능성이 있다. 따라서, 초기 계획에 얽매이지 않고 3년간의 시범 운영 과정에서 지속적인 조정과 환류를 보장해야 한다. 또한 성과관리를 위한 평가 체계도 각 지역의 특성을 반영하여 유

연하게 설계할 필요가 있다.

Ⅲ. 지역소멸에 대한 교육정책 대응 전략

본 고에서는 현재 시점에서 지방소멸에 대응하는 가장 대표적인 교육정책이라고 할 수 있는 교육발전특구를 살펴보았다. 교육발전특구의 정책적 특징과 함의를 바탕으로 지역소멸에 대한 교육정책의 대응 전략을 논의하고자 한다.

교육발전특구는 교육정책과 지역발전을 연계하는 첫걸음이라고 할 수 있으며, 교육발전특구를 씨앗으로 학교-대학-산업이 강하게 연결된 생태계 자체를 구축해 나가야 한다. 지역소멸 문제는 산업적 접근과 교육정책적 접근이 동시에 이루어져야 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 그동안 지역에 특정한 산업을 육성하는 산업 전략이 추진되어 왔지만, 산업이 어느 정도 발전한 지역에서조차 학령인구의 수도권 유출은 막지 못하고 있다. 우리나라는 교육에 대한 관심과 관여가 매우 높은 나라로써, 지역의 부모들은 기꺼이 자녀를 수도권으로 이주시키고 기러기 가족을 자처하곤 한다. 국민들로 하여금 지역에서도 자녀에게 좋은 교육을 해줄 수 있다는 믿음, 장기적으로 지역에서 성장한 자녀가 안정적인 일자리를 갖고 정주할 수 있다는 믿음을 줄 수 있어야만, 학령인구의 수도권 유출을 근본적으로 막을 수 있다. 이를 위해서는 초·중·고등학교 단계에서부터 지역 대학, 지역 산업과의 연결을 공고히 하는 복합적인 생태계를 구축하여, 적어도 그 지역에서 학생이 오랫동안 교육받고 성장하면 그 지역에서 안정적인 일자리를 갖고 정주할 수 있을 것이라는 비전을 보여줄 수 있어야 한다.

다음으로, 교육발전특구 이후의 교육정책들도 일반행정과 교육행정을 포괄하는 정책 설계가 필요하다. 우리나라는 30년 이상 일반행정과 교육행정이 분리되어 운영되어 왔기 때문에, 지방자치단체와 교육청 간의 상호 이해가 부족한 상황이다. 교육발전특구는 지방자치단체와 교육청이 교육발전을 위해 공동으로 참여한 보기 드문 교육정책이다. 교육발전특구를 운영하면서 양측은 갈등을 겪고 있지만, 협력을 통해 문제 해결의 실마리를 찾는 과정을 경험하고 있다. 일반행정과 교육행정은 각자의 전문 영역이 있고, 각자의 역할에 집중하여 팔목할 만한 국가 발전을 동인했다. 그럼에도 불구하고 지역소멸 문제는 일반행정 또는 교육행정의 권한과 역할만으로 해결될 수 없는 복합적 과제이므로, 일반행정과 교육행정이 힘을 합쳐야 한다. 지역소멸이 다가오는 상황 하에서, 최소한 지역의 교육정책은 일반행정과 교육행정 간의 협력을 고려하여 설

계될 필요가 있다.

교육은 단순한 학습의 문제가 아니라, 지역의 지속가능성을 결정하는 핵심 요인이다. 앞으로 지역의 산업정책도 그 지역의 교육 상황을 충분히 이해하고 설계되어야 하고, 정책 운영 과정에서 교육과의 연계를 반드시 추구해야 할 것이다. 교육정책과 연결되지 않은 산업정책은 지역 산업의 지속가능성을 약화시키고, 산업정책과 유리된 교육정책은 지역 교육의 지속가능성을 저해할 수 있다.

Abstract

Educational Policy Strategies to Counter Regional Extinction

The phenomenon of regional extinction is not solely an issue of declining population numbers, it fundamentally stems from the concentrated migration of school-age populations to the Seoul Capital Area(Seoul, Incheon, Gyeonggi). The migration of school-age populations to the Seoul Capital Area for better K-12 education and higher education serves as a key driver accelerating regional depopulation. In response, the government has implemented the Educational Development Special Zone policy (EDSZ) to promote regional educational innovation and talent retention. This study analyzes the policy characteristics and operational framework of EDSZ and proposes educational policy strategies to counter regional extinction. The proposed strategies include (1) establishing a robust ecosystem that strongly connects local schools, universities, and industries, (2) designing education policies that integrate general administration with educational administration, and (3) designing industrial policies that take the local educational landscape into account. Industrial policies that are not linked to education policies can weaken the sustainability of local industries, while education policies disconnected from industrial policies may undermine the sustainability of regional education.

Key words: Regional Depopulation, Regional Extinction, School-Age Population Migration, Educational Policy, Educational Development Special Zone, Regional Education Development Strategy

인공지능과 미래교육

송지훈*, 장창성**

I. 들어가며

최근 인공지능(AI) 기술의 발전은 교육 분야에도 지대한 영향을 미치고 있다. AI 기반 교육 시스템은 맞춤형 학습을 가능하게 하고, 학습 분석(learning analytics)을 통해 학생들의 학습 효과를 극대화하는 데 기여하는 것으로 알려져 있다(Chen et al., 2023). 구체적으로, AI 기술은 학습자의 데이터를 분석하여 최적의 학습 경로(learning path)를 제공하며, 원격 교육 환경에서도 효과적인 학습을 지원할 수 있다. 그러나 AI 교육 기술의 도입이 확대됨에 따라 윤리적 문제, 교사와의 관계 변화, 데이터 프라이버시 등의 우려도 제기되고 있다(Selwyn, 2019). 본 원고는 AI 기반 교육의 현황 및 특성 및 국내 디지털 교과서 정책 현황 및 경과를 고찰하고, 이를 바탕으로 교육 디지털 전환과 인공지능 시대의 교육적 과제와 시사점을 제시하고자 한다.

II. 인공지능 기반 교육의 현황 및 특성

1. 인공지능 기반 교육의 현황

인공지능 기술은 최근 교육 분야에서 혁신적인 변화를 이끌고 있다. 전 세계적으로 교육기관들은 인공지능 기술을 활용하여 맞춤형 학습 경험을 제공하고 교육의 효율성을 높이는 데 주력하고 있다(Holmes et al., 2022). 우리나라

* 한양대학교 교육학과 교수

** 한양대학교 한국교육문제연구소 박사후연구원

에서도 교육부가 2020년 '디지털 기반 교육 혁신 방안'을 발표하며 인공지능 기반 교육을 국가 교육 정책의 중요한 축으로 설정했다(교육부, 2021). 현재 인공지능 기반 교육의 주요 적용 영역으로는 개인화된 학습 시스템, 지능형 튜터링 시스템, 학습 분석, 그리고 교육 행정 및 관리 시스템이 있다. 인공지능 기반 교육 플랫폼은 주로 다음과 같은 형태로 구현되고 있다. 첫째, 적응형 학습 플랫폼으로 DreamBox, Knewton, SmartSparrow 등이 학생의 성취도와 학습 패턴에 따라 개인화된 교육 내용을 제공한다(Wang et al., 2025). 둘째, 언어 학습 애플리케이션으로 Duolingo, ELSA Speak 등이 인공지능을 활용해 개인별 언어 학습 경로를 설계한다. 셋째, 프로그래밍 교육 도구로 CodeHS, Codecademy 등이 인공지능 기반 코딩 교육을 실시하고 있다. 특히 최근에는 대규모 언어 모델(large language model: LLM)을 활용한 교육 도구의 발전이 두드러진다. ChatGPT와 같은 인공지능 챗봇은 학생들에게 실시간 피드백을 제공하고, 개념 설명 및 학습 자료 생성을 지원한다(Shahzad et al., 2025). 이러한 기술은 코로나19 팬데믹 이후 원격 교육의 확대와 함께 더욱 빠르게 보급되고 있다(Ali et al., 2024).

2. 인공지능 기반 교육의 특성 및 장점

인공지능 기반 교육은 전통적인 교육 방식과 비교하여 여러 독특한 특성과 장점을 제공한다. 가장 주목할 만한 특성은 개인화된 학습 경험이다. 인공지능 시스템은 학생의 학습 속도, 선호도, 강점 및 약점을 분석하여 각 학생에게 맞춤형 학습 경로를 제공할 수 있다(Hwang et al., 2023). Gunawardena et al.(2022)에 따르면, 개인화된 학습 접근법은 표준화된 교육 방식에 비해 학생의 학업 성취도를 유의미하게 향상시키는 것으로 나타났다.

두 번째 주요 특성은 실시간 피드백과 평가이다. 인공지능 시스템은 학생의 반응을 즉시 분석하고 맞춤형 피드백을 제공할 수 있어, 학생들이 자신의 오류를 신속하게 교정하고 학습 과정을 조정할 수 있게 한다(김동심 외, 2024). 이러한 즉각적인 피드백은 학생들의 학습 참여도를 높이고 학습 성과를 개선하는 데 크게 기여한다.

셋째, 인공지능 기반 교육은 교육자들에게 학생들의 학습 패턴과 성과에 대한 심층적인 분석을 제공한다. 학습 분석을 통해 교사들은 개별 학생 또는 학급 전체의 진행 상황을 모니터링하고, 필요한 경우 적절한 개입을 계획할 수 있다(Shibani et al., 2020). 또한 김상홍(2024)은 이러한 데이터 기반 접근법이 교사의 의사결정을 개선하고 교육 자원의 효율적 배분을 촉진한다고

주장한다.

넷째, 인공지능 기반 교육은 시간과 장소의 제약을 극복한 유연한 학습 환경을 제공한다. 학생들은 자신의 일정에 맞춰 학습할 수 있으며, 이는 특히 성인 학습자나 원격 지역의 학생들에게 큰 혜택이 된다(Ali et al., 2024). 이러한 접근성 향상은 학습과정 및 결과의 형성성 개선에 기여할 수 있다.

다섯째, 인공지능 기술은 학생들의 참여와 동기부여를 증진시킨다. 게이미피케이션(gamification) 요소와 인터랙티브한 콘텐츠를 통해 학습 경험을 더 매력적으로 만들 수 있다(Smiderle et al., 2020). 국내에서도 인공지능 기반 게이미피케이션 수학 학습 프로그램이 학생들의 수학 과목에 대한 흥미와 자신감을 유의미하게 향상시켰다고 보고된다(고은성, 2023).

3. 인공지능 기반 교육에 대한 우려 및 도전과제

인공지능 기반 교육의 급속한 발전에도 불구하고, 여러 우려와 도전과제가 제기되고 있다. 가장 큰 우려 중 하나는 데이터 프라이버시와 보안 문제이다. 인공지능 시스템은 학생들의 학습 데이터를 광범위하게 수집하고 분석하는데, 이는 개인정보 보호에 관한 심각한 질문을 제기한다(Potgieter, 2020). 우리나라 맥락에서, 정현선(2024)은 학생 데이터의 수집과 사용에 관한 명확한 규제 프레임워크의 필요성을 강조했다.

둘째, 인공지능 기술이 교육 격차를 심화시킬 수 있다는 우려가 있다. 고품질의 인공지능 교육 도구에 대한 접근은 경제적, 기술적 자원에 따라 불균등하게 분포될 수 있으며, 이는 기존의 교육 불평등을 악화시킬 위험이 있다(OECD, 2024). 국내 연구에서도 최지은(2023)은 도시와 농촌 지역 간, 그리고 사회경제적 배경이 다른 가정 간의 디지털 교육 격차에 대해 경고한 바 있다.

셋째, 교사의 역할과 교육의 인간적 측면에 대한 우려가 제기된다. 일부 교육자와 연구자들은 인공지능 기술이 교사-학생 관계의 중요성을 간과하고, 교육을 지나치게 기계화할 수 있다고 우려한다(Wang et al., 2024). 김현진 외(2020)는 인공지능이 교사를 대체하는 것이 아니라, 교사가 더 효과적으로 학생들을 지도하고 지원할 수 있도록 도구로 활용되어야 한다고 주장한다.

넷째, 인공지능 알고리즘의 편향성과 공정성 문제가 있다. 인공지능 시스템은 학습 데이터에 내재된 편향을 반영하거나 증폭시킬 수 있으며, 이는 특정 학생 그룹에 대한 차별로 이어질 수 있다(Pham et al., 2025). 즉, 인공지능 교육 도구의 개발 및 평가 과정에서 알고리즘 공정성을 보장하기 위한 엄격

한 기준이 마련될 필요가 있다(정현선, 2024)

마지막으로, 디지털 기술에 대한 과도한 의존이 학생들의 비판적 사고 능력과 창의성 발달을 저해할 수 있다는 우려가 있다(Darwin et al., 2024). 유사한 맥락에서, 정현선(2024)은 인공지능이 제공하는 즉각적인 해답이 학생들의 깊이 있는 사고 과정과 지식 구성을 방해할 수 있다고 지적했다.

II. 국내 디지털 교과서 정책 현황 및 경과

1. 디지털 교과서 정책의 목적 및 흐름

우리나라의 디지털 교과서 도입은 4차 산업혁명 시대의 핵심 역량을 갖춘 인재 양성이란 국가적 교육 목표에 부응하기 위한 중요한 교육 정책이다. 디지털 교과서는 기존 서책형 교과서의 내용에 멀티미디어 자료, 평가문항, 보충·심화학습 내용 등 풍부한 학습자료와 학습지원 및 관리 기능이 추가된 교수·학습 자료로 정의된다(교육부, 2018). 디지털 교과서 정책의 주요 목적은 다음과 같다. 첫째, 학습자 중심의 맞춤형 교육 실현이다. 학생들의 다양한 학습 수준과 요구에 맞춘 개별화된 학습 경험을 제공하고자 한다(김현진, 임진호, 2023). 둘째, 창의적 문제해결능력 함양이다. 디지털 기술을 활용한 탐구 및 협업 기반 학습을 통해 학생들의 고차원적 사고력을 계발하고자 한다(임철일, 2020). 셋째, 디지털 리터러시 역량 강화이다. 디지털 환경에서의 학습을 통해 정보통신기술 활용 능력과 디지털 시민성을 함양하고자 한다(박상훈, 2020).

디지털 교과서 정책은 여러 단계를 거쳐 발전해왔으며, 우리나라의 디지털 교과서 정책은 크게 다음의 단계로 구분할 수 있다. 첫째, 초기 기반 조성 단계(2002-2006)이다. 2002년 '전자교과서 개발·보급을 위한 중장기 계획'을 시작으로, 교육인적자원부는 2007년 '디지털교과서 상용화 추진방안'을 수립했다. 이 시기에는 주로 전자교과서의 기술적 타당성과 가능성을 검토하는 데 중점을 두었다. 둘째, 시범 연구 및 개발 단계(2008-2011)에서는 본격적인 디지털 교과서 개발이 시작되었으며, 2008년부터 112개 연구학교를 중심으로 초등학교 5개 교과에 대한 디지털 교과서 시범 적용이 이루어졌다. 셋째, 확대 적용 단계(2012-2017)이다. 2012년 '스마트교육 추진전략'을 통해 디지털 교과서의 전면적 도입이 계획되었으나, 정부 변화와 함께 2013년 '디지털교과서 개발 및 적용 계획'으로 수정되어 중학교 사회, 과학, 영어 교과를

중심으로 단계적 도입이 추진되었다(교육부, 2014). 넷째, 본격적 도입 단계(2018-현재)로써, 2018년 '2015 개정 교육과정에 따른 초·중등학교 디지털 교과서 국·검정 구분(안)'의 최종 확정 고시를 통해 2018학년도부터 전국의 모든 초·중·고등학교에서 사회, 과학, 영어 과목의 서책 교과서와 함께 디지털 교과서가 본격 도입되었다. 2020년 코로나19 팬데믹을 계기로 디지털 교과서의 활용이 더욱 가속화되었으며, 2022년부터는 '2022 개정 교육과정' 준비와 함께 디지털 교과서의 범위와 기능이 더욱 확대되고 있다(교육부, 2022). 교육부는 2022년 8월 '디지털 인재양성 종합방안'을 수립하고, 2023년 2월 '모두를 위한 맞춤 교육의 실현 디지털 기반 교육혁신 방안'을 마련하였다. 이 방안은 AI 디지털교과서 개발과 교원연수 확대, 디지털 인프라 확충 등을 통해 개별화 맞춤 교육을 실현하는 것을 목표로 하며, 2023-2024년을 준비기간으로, 2025년을 도입기간으로, 2026년 이후를 확산기간으로 각각 설정하고 있다

코로나19에 따른 대면 교육의 어려움은 교육 분야 디지털 전환 논의를 촉진하는 계기가 되었으며, 유연한 방식의 학습이 가능한 디지털 기반 교육의 필요성이 부각되었다. 코로나19 기간('19-'22년) 동안 온라인 교육 이용자는 꾸준히 증가하였으며, 온라인 수업 급증에 따라 온라인상에서 실시간 양방향 수업 지원이 가능한 디지털교과서의 내려받기 건수 역시 1년간 약 3배 가량 증가한 것으로 나타났다(교육부, 2024; 한국교육학술정보원, 2023). 2023년 현재, 디지털 교과서는 초등학교 3-6학년의 사회, 과학, 영어와 중학교 1-3학년의 사회, 과학, 영어 교과에서 활용되고 있다(교육부, 2023). 전국적으로 약 8,500개 학교에서 디지털 교과서를 활용하고 있으며, 이는 전체 학교의 약 70%에 해당한다. 서책형 교과서와 병행 사용되는 디지털 교과서는 에듀넷 플랫폼을 통해 제공되며, 태블릿, PC, 스마트폰 등 다양한 기기에서 접근 가능하다. 특히 2022년부터는 클라우드 기반 디지털 교과서 서비스가 강화되어 온라인 학습 환경이 더욱 개선되었다.

2. 디지털 교과서 도입 정책에 대한 비판

디지털 교과서 도입 정책에 대한 가장 핵심적인 비판은 교육적 효과성에 관한 것이다. 다수의 연구에서 디지털 교과서의 학업성취도 향상 효과가 기대에 미치지 못한다는 결과가 보고되었다. 변호승 외(2011)의 메타분석 연구에 따르면, 디지털 교과서의 학업성취도 향상 효과 크기는 통계적으로 유의미하지만 실질적 효과는 제한적인 것으로 나타났다. 또한 디지털 기기의 과도한 활용

이 오히려 학생들의 집중력 저하와 심층적 사고를 방해할 수 있다는 지적이 있다. 특히 멀티태스킹 환경에서의 학습은 인지적 부하를 증가시켜 학습 효율을 저하시킬 수 있다(Sana et al., 2022). 또한 송윤희와 강명희(2011)의 연구에서는 서책형 교과서를 활용한 학생 집단의 사전지식과 학업성취도 사이의 관계가 디지털교과서 집단에 비해 높은 것으로 나타났다.

둘째, 디지털 교과서 정책은 교육 형평성 측면에서도 심각한 비판을 받고 있다. 최지은(2023)에 따르면, 디지털 활용 역량에 있어 지역, 학교, 가정의 사회경제적 배경에 따른 격차가 뚜렷하게 나타나고 있다. 특히 농어촌 및 도서벽지 학교들은 인프라 구축 및 유지 관리에 어려움을 겪고 있으며, 저소득층 가정의 학생들은 디지털 기기 접근성이 제한되어 있다. OECD(2023) 보고서도 디지털 전환 과정에서 발생하는 '디지털 격차(digital divide)'가 기존의 교육 불평등을 심화시킬 수 있음을 경고했다. 우리나라의 경우, 도시-농촌 간, 상위-하위 소득계층 간 디지털 리터러시 격차가 OECD 평균보다 높게 나타났다. 특히 코로나19 팬데믹 이후 원격교육 상황에서 이러한 격차는 더욱 심화되었다. 박미희(2020)의 연구에 따르면, 저소득층 학생들의 디지털 교과서 접근성과 활용도는 중상위층 학생들에 비해 현저히 낮았으며, 이는 학업성취도 격차로 이어졌다. 이러한 '디지털 양극화' 현상은 교육의 공공성과 형평성 측면에서 심각한 문제로 지적되고 있다.

셋째, 디지털 교과서 정책은 교사들의 업무 부담 증가와 전문성 개발 측면에서도 비판을 받고 있다. 최서연 외(2024)의 연구에서는 교사들이 디지털 교과서의 내용과 활용에 대한 자율성이 제한된다고 인식하는 경향이 있음을 보고했다. 교과서의 표준화된 콘텐츠와 활동이 교사의 교육과정 재구성 및 창의적 수업 설계 능력을 제한할 수 있다는 우려가 제기되었다.

넷째, 디지털 교과서의 장시간 사용이 학생들의 신체적, 정신적 건강에 미치는 부정적 영향에 대한 비판도 제기되고 있다. 안성훈(2015)에 따르면, 디지털 기기를 통한 학습은 시력 저하, 자세 불량, 수면 장애 등 다양한 신체적 문제를 유발할 수 있다. 특히 성장기 아동의 경우 이러한 영향이 더욱 심각할 수 있으며, 장기적인 발달에도 영향을 미칠 수 있다는 점이 지적되었다. 심리적 측면에서도 우려가 제기되고 있다. Kim과 Chung(2023)의 연구에 따르면, 디지털 매체의 과도한 사용 및 높은 디지털 매체 의존도는 주의력 결핍, 충동성 증가, 정서적 불안정 등 아동의 정서적, 행동적 발달을 저해할 가능성이 있다.

마지막으로, 디지털 교과서 정책은 교육의 본질과 철학적 측면에서도 비판을

받고 있다. 한기순과 정영근(2016)은 디지털 교과서 중심의 교육이 지식의 파편화와 도구화를 촉진하여 교육의 본질적 가치를 훼손할 수 있다고 경고했다. 디지털 환경에서의 빠른 정보 처리와 즉각적 피드백이 깊이 있는 사고와 성찰, 인내심 개발을 방해할 수 있다는 것이다. 즉, 디지털 교과서 정책이 기술결정론적 관점에 치우쳐 있으며, 교육의 인문학적, 사회적 가치를 충분히 고려하지 않고 있다는 것이다. 교육이 지식 전달과 기술 습득을 넘어 인격 형성과 시민성 함양에 기여해야 한다는 점에서, 디지털 기술의 도입은 수단이지 목적이 되어서는 안 된다는 점을 강조했다. 또한 Selwyn(2022)은 디지털 교육 정책이 종종 교육의 상업화와 데이터 감시 체제를 강화하는 방향으로 진행될 수 있음을 경고했다. 우리나라의 경우에도 민간 기업의 교육 플랫폼 장악과 학생 데이터의 상업적 활용에 대한 우려가 제기되고 있으며, 이는 교육의 공공성 측면에서 심각한 도전이 될 수 있다.

III. 교육 디지털 전환과 인공지능 시대의 교육적 과제

최근 교육 기술 분야의 선두주자로 알려진 핀란드와 스웨덴이 디지털 교과서에서 종이책으로 일부 회귀하는 현상이 나타나고 있다. 2024년 The Guardian의 기사에 따르면, 핀란드는 PISA 성적 하락과 함께 학생들의 독해력 감소 문제에 직면하여 종이책 활용을 확대하고 있으며, 많은 학교가 디지털 교과서 사용을 제한하고 있다. 핀란드 교육부 장관 Li Andersson은 "디지털 기기는 교육에서 중요한 도구이지만, 특히 저학년 학생들의 경우 과도한 스크린 사용이 깊이 있는 읽기와 쓰기 능력 발달을 저해할 수 있다"고 언급했다. 스웨덴 역시 일부 학교에서 학생들의 집중력 감소와 깊이 있는 학습 부족을 이유로 디지털 기기 사용을 줄이고 종이 교재로 돌아가는 추세가 나타나고 있으며, 스웨덴 교육청은 디지털 매체와 종이 매체의 균형 있는 활용을 권고하고 있다(Schultz, 2024).

이러한 맥락에서, 디지털 전환 시대 AI 기반 교육의 성공적인 정착을 위해서는 교육자들의 디지털 역량 제고가 선행될 필요가 있다. Redecker(2022)는 교사들에게 필요한 디지털 역량으로 (1)디지털 리터러시, (2)디지털 교수법 역량, (3)디지털 평가 역량, (4)디지털 콘텐츠 개발 역량, (5)디지털 환경에서의 소통 및 협업 역량 등을 제시하였다. 특히 인공지능 기술의 교육적 활용에 관한 이해와 기술이 중요해지고 있다. 교사들은 인공지능 알고리즘의 기본 원리, 한계, 편향성 등을 이해하고, 이를 교육 환경에서 윤리적이고 효과적

으로 활용할 수 있어야 한다(Holmes et al., 2022). Mishra와 Koehler(2006)는 교사들이 디지털 도구를 단순히 기술적으로 활용하는 것을 넘어, 교육적 맥락에서 비판적으로 평가하고 창의적으로 재구성할 수 있는 '테크놀로지 내용교수지식(technology, pedagogy, and content knowledge: TPACK)'을 갖추어야 한다고 주장했다. 또한 교사들은 디지털 도구와 인공지능 기술이 제공하는 데이터와 분석 결과를 해석하고 교육적 의사결정에 활용할 수 있는 데이터 리터러시 역량이 필요하다. Shibani et al.(2020)에 따르면, 학습 분석을 통해 얻은 데이터를 해석하고 이를 바탕으로 교육적 개입을 계획하는 능력이 미래 교사의 핵심 역량이 될 것이라고 전망했다.

보다 궁극적으로, 인공지능과 디지털 기술의 교육적 활용에는 여러 윤리적 고려사항이 수반된다. Potgieter(2020)는 학생 데이터의 수집과 활용에 있어 프라이버시 보호, 데이터 보안, 투명성, 공정성 등의 원칙이 준수되어야 한다고 강조했으며, 정현선(2024)은 교육 분야의 인공지능 활용에 관한 명확한 윤리적 가이드라인과 규제 프레임워크의 필요성을 제기했다. 교사들은 디지털 도구와 인공지능 기술이 교육의 본질적 가치와 목적에 부합하는지 지속적으로 성찰해야 한다. Biesta(2022)는 교육이 단순한 기술과 지식의 전달을 넘어 인격 형성과 시민성 함양에 기여해야 하며, 디지털 기술은 이러한 교육의 본질적 목적을 지원하는 수단이어야 한다고 주장했다. 또한 인공지능 시대에는 디지털 시민성 교육이 더욱 중요해지고 있다. 즉, 디지털 리터러시와 디지털 시민성 함양을 위한 교육이 모든 학생들에게 필수적으로 제공되어야 할 필요가 있으며, 이러한 환경에서 교사들은 학생들이 디지털 환경에서 책임감 있고 윤리적인 시민으로 성장할 수 있도록 지도해야 한다.

Abstract

Artificial Intelligence and Future Education

Song, Ji Hoon (Professor, Hanyang University)

Jang, Chang Sung (Postdoctoral Researcher, Hanyang University)

Recent advancements in artificial intelligence (AI) technology have had a profound impact on education. AI-based education systems are known to enable personalized and adaptive learning and maximize student outcomes through learning analytics. More specifically, AI technology analyzes learner data to generate optimal learning pathways and support effective learning processes, particularly in remote and distance learning environments. However, as the adoption of AI-driven educational technologies expands, several concerns are also arising, such as ethical problems, changes in student-teacher relationships, and data privacy issues. In this vein, this paper aims to examine the current status and key features of AI-based education, with a particular focus on the development of South Korea's digital textbook policies. Based on this examination, we present educational challenges and discuss the implications of digital transformation in education in the era of artificial intelligence.

Key words: artificial intelligence, future education, AI-based education, educational challenges and implications

국가전략연구소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 7, No. 3

발행인 겸 편집인 | 허영수

편집위원(가나다순)

김경원 세종대학교 교수

김대중 세종대학교 교수

배기형 세종대학교 교수

이덕로 세종대학교 교수

발행처 | 세종대학교 국가전략연구소

주소 | 서울특별시 광진구 능동로 209

인쇄일 | 2024년 12월

발행일 | 2024년 12월

본지는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.