

# 지역인적자원개발정책의 평가를 위한 지표의 설계에 관한 연구

## A Study on the Design of Index for the Evaluation of Regional Human Resource Development

오영균\* · 고경훈\*\*

Oh, Young-Kyun · Go, Kyeong-Hun

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 지역인적자원개발을 위한 평가지표의 개념과 요건
- IV. 지역인적자원개발을 위한 평가지표의 구성
- V. 결론 및 정책제언

전 세계적으로 국가인적자원개발의 중요성이 강조되고 있다. 우리나라도 그동안 국가 차원의 인적자원개발지표의 개발이 진행되었고 이에 대응하여 지역차원에서의 인적자원개발을 측정하고 평가하며 인적자원개발을 위한 정책지원을 위한 지표개발의 필요성에 공감대가 형성되고 있다. 제도적으로도 제2의 국가인적자원개발 기본계획('06-'10)에 지역인적자원개발지수(RHRD Index)를 구성하여 평가를 시행하고 결과를 공표하도록 하고 있으므로 사실상 평가지표로서의 지역인적자원개발개념의 정립과 활용에 관한 구체적 논의는 중요하고도 시급한 실정이라고 할 수 있다. 지역인적자원개발정책의 평가를 위해서는 우선 국가인적자원개발과 대비되는 지역차원의 인적자원개발의 내용을 추출하고, 개념범위를 설정할 필요가 있으며 지역인적자원개발 지표를 구성하는 영역과 영역 내에서의 분류 기준을 분석할 필요가 있다. 본 연구에서는 지역인적자원개발을 위한 평가지표체계에

논문 접수일: 2007년 8월 10일

\* 수원대학교 행정학과 교수

\*\* 지방행정연구원 수석연구원

첫째, 인구구조의 변화에 유출입의 인구이동을, 둘째, 교육일반의 분야에서 지방자치단체의 교육재정과 지역인적자원개발의 전담조직의 구비여부, 지역의 취학을 변화추이와 학교에서의 교육성과를 포함하였다. 셋째, 노동시장으로의 이행에 있어서는 단순히 전체 취업을 보다는 계열별 취업을 및 진학을 함께 고려하는 것이 바람직하다고 판단하였고 넷째, 노동시장의 변화에서는 경제활동인구비율과 고용율을 반영하였다. 마지막으로 평생학습의 관점에서는 학습참여와 관련하여 성별, 연령별, 주민평균 교육연수와 평생교육참여율, 시설현황 그리고 직업훈련과 관련하여 교육훈련비의 비중 등 인적자원개발정책의 성과를 관리할 수 있도록 평가지표를 설정하였다. 각 지방자치단체는 주어진 자원의 최적화로 요소의 생산성을 극대화할 사명이 있는 것이며 이것은 또한 각 지역주민에 대한 책무이기도 하다. 다만, 인적자원개발정책의 종합적 파급적 효과는 정량적으로 측정되기 어렵고 시장을 통한 거래가 형성되기 어렵기 때문에 공공성을 중심으로 정부의 역할이 요청된다. 인적자원에 대한 투자가 강한 외부성(externality)을 갖는다는 점을 고려한다면 사실상 이러한 투자자의 주체는 중앙정부가 되도록 하고 운영주체는 지방자치단체가 되어야 할 것이다. 향후 평가체계의 운영에 있어서는 지역의 고용 및 인적자원개발 등을 위해 지원되는 예산의 효율적 운영을 방지하고, 평가결과를 환류하여 성과를 견인하는 효율적인 지원이 가능하도록 하여야 할 것이다.

□ 주제어: RHRD, 평가지표

This study attempts to provide some indicators for regional human resource development(RHRD) in Korea. While government evaluation under national human resource development(HRD) policy was considered for long time, local level examination was not implemented yet. this current article designs indicators to be basis for evaluation of performance of local government. It entails population, education, labor market and life education. each indicator was selected for the representation of critical fields. Traditionally the innovation of government focused on to develop some new technique and criteria but it is more important thing to provide the sound indicators for the useful evaluation system. Although the need for HRD had prevailed in Korea for long time, we are witness of the unchanged system. In spite of its desirability of RHRD, to develop system for real development of human resource in local area is not easy. Now I think it is necessary we have to prepare the way of RHRD by way of comparison with the nations which had overcome the difficulties. last, I'd like to say that RHRD itself is comprehensive practices. So before advance of institutionalized basis for HRD, RHRD can not go up anymore.

□ Keywords: RHRD, Evaluation Index

## I. 서 론

### 1. 연구의 목적 및 필요성

전 세계적으로 국가인적자원개발의 중요성이 부각되면서 또 지역의 경쟁력을 지역내 인적 자원이 좌우할 수 있다는 측면에서 국가내의 각 지역 또는 지방자치단체 수준에서의 인적자원에 대한 체계적인 정책개발이 요청되고 있다. 지역인적자원개발 정책의 효율적인 시행을 위해서는 지역의 인적자원개발 수준에 대한 정확한 측정이 필요하며, 이를 위해 지역인적자원개발의 지표 및 지수가 개발되고 있다. 우리나라의 경우 직업능력개발원을 중심으로 우선적으로 국가 차원의 인적자원개발지표의 개발이 진행되었고<sup>1)</sup> 이에 대응하여 지역차원에서의 인적자원개발을 측정하고 평가하며 인적자원개발을 위한 정책지원을 위한 지표개발의 필요성에 공감대가 형성되고 있다. 물론 지역인적자원개발 추진체제 구축 및 활성화 사업 자체는 2004년부터 시행되었으며 올해로 3년차를 맞이하고 있어서 전혀 새로운 노력이라고 할 수는 없다. 다만, 지금까지의 지역차원의 인적자원개발에 관한 연구가 지역인적자원 개발을 측정할 수 있는 지표 및 지수를 정의하고 개발하는 방안에 기초적인 필요성, 개념, 요소를 중심으로 이루어졌고 직접적으로 지방자치단체에 대하여 적용할 수 있는 평가지표체계의 개발은 아니었다. 제2의 국가인적자원개발 기본계획('06~'10)」중 'II-4 지역인적자원개발 촉진'에 지역인적자원지수(RHRD Index)를 개발하여 평가하고 결과를 공표 하도록 하고 있으므로 사실상 평가지표로서의 지역인적자원개념의 정립과 활용에 관한 구체적 논의는 중요하고도 시급한 실정이라고 할 수 있다. 이러한 지표개발의 의의는 첫째, 지역인적자원개발지표의 개발로 각 지역의 구성원들이 해당지역의 인적자원에 관한 합리적인 기대를 가질 수 있고, 이에 따라 효율적인 자원의 배분이 이루어질 수 있으며 둘째, 중앙정부 및 지방정부의 지역인적자원개발 정책의 추진을 위한 근거자료로 활용될 수 있고, 자체의 인적자원개발정책 노력들을 객관적으로 측정하여 지자체간 인적자원개발정책에 있어서의 경쟁을 유도할 뿐만 아니라 중장기적으로 통계D/B 구축이 필요한 지표들에 대해서 지자체의 정책적 관심을 유

1) 직업능력개발원은 국가인적자원개발에 있어 주도적인 역할을 수행하고 있으며 2004년의 정책연구 이어 2005년과 2006년에도 국가인적자원개발 지수개발에 대한 연구사업을 추진하고 있다.

도할 수 있다는 점이다. 또한 지역 균형발전을 이루기 위한 근거 자료가 산출될 수 있고<sup>2)</sup> 마지막으로 지역 인적자원개발 정책에 대한 중앙정부의 재정지원의 근거가 확보된다는 것 등을 들 수 있다.<sup>3)</sup>

## 2. 연구의 범위 및 방법

지역인적자원개발정책을 뒷받침할 수 있도록 지역의 인적자원개발정도를 측정하고 평가할 수 있는 개념을 설정하고 내용을 분석하며 활용방안을 모색하기 위해서는 우선 국가인적자원개발과 대비되는 지역차원의 인적자원개발의 내용을 추출하고, 개념범위를 설정할 필요가 있으며 지역인적자원개발 지표를 구성하는 영역과 영역 내에서의 분류 기준을 분석할 필요가 있다. 또한 우리나라 각 지방자치단체의 실정에 맞는 실제적인 내용들을 담을 수 있는 지표의 성격을 탐색하고 활용 가능한 지표를 산출하여야 한다. 이러한 지표는 객관적이고 일관성을 지니어야 하기 때문에 공식적으로 활용가능한 통계(행정통계 및 조사통계)자료의 범주에서 검토되어야 하며, 통계치의 생성주체, 통계의 작성 시기 및 발표주기, 모집단과 표본추출 및 조사의 방법 등을 통계자료에의 접근 가능성, 통계자료의 정확성 및 신뢰성 차원에서 검토하여야 한다. 본 연구는 인적자원개발정책을 위한 지표의 개발을 위해 통계청과 교육인적자원부 및 기타 정부부처들의 공식자료를 분석하고 지역인적자원 평가내용과의 정합성을 분석하여 지역인적자원개발의 지표로 타당하게 사용할 수 있는 평가지표체계를 제시하고자 한다. 평가지표의 체계는 평가모형의 개발로 범위를 확대하여 평가주체, 평가내용, 평가대상, 평가지표, 결과환류, 유사평가제도와의 연계 등 포괄적 내용을 다루는 것이 보다 바람직할 것이나 본 연구에서는 지역에서의 인적자원개발정도를 평가할 수 있는 지표와 지표의 구성에 한정하였다. 연구를 위해 한국직업능력개발원의 “한국의 인적자원개발지표”와 “인적자원개발 지수”지역인적자원개발 등 지표 및 지수에 관한 국내외의 연구문헌을 분석하였으며 지역인적자원개발정책을 담당하는 공무원들과의 심층인터뷰내용을 활용하였다. 지역인적자원개발에 있어서 지역의 범위가 광역인지 기초인지 또는 양자를 포함하는 개념인지 설정하는 것은 평가의 공간적 범위를 위해 중요한 요소라고 할 수 있다. 본 연구에서의 평가지표는 광역자치단체와 기초자치단체가 구별되는 특징을 넘어서는 공통요소를 기반으로 있으므로 양자가 모두 적용대상이 될 수 있다고 하겠다.<sup>4)</sup>

2) 지역인적자원개발지수를 매년 측정함으로써 각 지역의 인적자원의 개발성과를 평가하고 지원함으로써 균형적인 발전을 도모하는 것이 가능해지기 때문이다.

3) 이것은 교육인적자원부가 지역인적자원개발 기반구축 및 활성화 사업을 지원하고자 할 때 중요한 근거로 작용할 수 있기 때문이다

## II. 이론적 논의

### 1. 지역인적자원개발의 개념 및 의의

지역인적자원의 개발을 위해 먼저 인적자원의 개념요소를 분석하여야 한다. 인적자원은 물적자원과 마찬가지로 관리의 대상이지만 물적자원과는 다르게 자율적으로 판단하고 행동할 수 있는 능력을 가지고 있다는 점이 강조된다. 인적자원은 무한한 개발의 잠재력을 지닌 질적 요소이며, 물적자원과는 달리 단순히 양적인 크기로 말할 수 없다. 특히 지식, 기술, 능력은 밖으로 나타나기 전까지는 사람 안에 무형의 상태로 묻혀있는 자원으로서 그것은 사회에서의 끊임없는 학습과 체계적인 교육훈련을 통하여 무한히 개발될 수 있는 잠재력을 가지고 있음이 강조되어야 한다. 인적자원을 저장(stock)의 관점에서 접근하면 사람(human)에 체화된 경제적·사회적 가치로 이해할 수 있으며 유량(flow)의 관점에서 보면 사람으로부터 생성되는 가치로 볼 수 있다. 물론 현실에서 인적자원은 인간의 지식, 기능, 태도 등 종합적 관점에서 이해되어야 한다. 다만, 자원의 가치를 객관적으로 평가하기 위해서는 시장가격을 적용하게 되는데 반드시 실제 거래가격의 개념 보다는 시장이라는 추상적 공간에서 합의될 수 있는 가치로서 이해되어야 할 것이다. 우리나라 “인적자원개발기본법”의 정의에 의하면 ‘인적자원’이라 함은 국민 개개인, 사회 및 국가의 발전에 필요한 지식·기술·태도 등 인간이 지니는 능력과 품성을 의미한다.<sup>5)</sup> 여기서 “인적자원개발”이라 함은 국가, 지방자치단체, 교육기관, 연구기관, 기업 등이 인적자원을 양성·배분·활용하고 이와 관련되는 사회적 규범과 네트워크를 형성하기 위하여 행하는 제반활동이다.<sup>6)</sup> 그리고 개발을 보다 효용 있고 쓸모 있으며, 가치 있게 하는 것으로 이해한다면 인적자원개발은 사람을 보다 더 가치 있고 쓸모 있으며 효용 있게 만드는 활동이라고 할 수 있다(황병수, 1996). 한편 Nadler(1979)는 좁은 의미에서 ‘행동변화를 목적으로 특정 기간 내에 실시하는 일련의 조직적 활동’으로 보고 보다 넓은 의미로 ‘개인, 집단, 조직의 효율 향상을 위한 TD(Training Development), OD(Organization Development), CD(Career Development)를 통합한 의도(계획, 조

4) 행정자치부 혁신평가 및 성과공시제도 등 현재 시행되고 있는 대부분의 평가는 대상에 광역과 기초를 포괄하여 시행되고 있다. 공통요소를 중심으로 한다면, 평가를 시행하는데 있어서 양자를 구별하는 의미는 크지 않기 때문이다. 다만, 평가결과를 해석하고 적용함에 있어서는 양자를 구별할 실익이 있음을 유념하여야 할 것이다.

5) 제 2조 1호

6) 제 2조 2호

직)적 학습활동'이라고 정의하고 있으며 이무근(2000)은 인적자원개발의 개념을 '기존 조직 차원의 교육·훈련·발전을 중시한 차원에서 확대되어 국가차원에서 기초능력, 기술력, 정보력, 도덕적 성숙 등 인간의 제 능력과 품성을 갖춘 인적자원의 효율적 개발과 활용을 위한 국가·사회적 제반 노력'으로 보고 있다. 그리고 황안숙(1999)은 인적자원개발을 '조직 구성원의 직무수행 향상과 조직의 생존과 번영을 위해 학습 증진을 도모하는 총체적인 시도'라고 정의하고 있다. 인적자원개발에 관한 광의의 개념과 협의의 개념간의 차이점을 보면, 협의의 개념은 주로 조직내 교육으로 제한되는 반면, 광의의 개념은 대상이 조직뿐만 아니라 국민, 가정, 사회, 국가로 확대된 개념이라고 할 수 있다. 협의의 개념에서의 인적자원개발의 목적은 조직의 생산성 증대를 최우선으로 하고 있지만, 광의의 개념에서는 인적자원개발은 직업 준비교육, 직업능력 개발을 위한 계속교육, 더 나아가 평생학습을 통하여 국민들이 행복한 삶을 추구하는데 그 목적을 두고 있는 차이가 있다(강일규외, 2000). 최근 인적자원개발에서 '자원'이 주는 모호함을 극복하기 위해 자원이란 용어 대신 자본(Human capital, social capital 등)<sup>7)</sup> 또는 자산(Social Asset 등)이란 용어도 병행 사용되고 있으며, 역량(competence)과 신기초역량(new basic skills)이란 용어도 사용되고 있다.<sup>8)</sup> 하지만 특별히 강조되어야 하는 점은 인적자원개발이 전 생애에 걸쳐 이루어지는 것이라는 점이다. 즉, 태어나서 초·중등, 고등교육의 교육단계를 걸쳐 노동시장으로의 이행과 활동을 걸쳐 성인의 평생학습의 단계로 구분되어 이해될 필요가 있다는 것으로서 인적자원개발의 성과는 인적자원이 다양한 형태로 창출하는 가치를 측정하는 것이어야 하며 여기에는 경제적, 사회적 기여도가 포함되어야 하는 것이다. 지역인적자원개발(Regional Human Resource Development, RHRD)이란 이러한 인적자원개발이 지역이라는 공간적 차원에서 이루어지는 것으로서 '지역주민의 「삶의 질 향상」과 「지역사회의 발전 및 경쟁력 제고」를 위하여 지역단위의 인적자원의 양성, 활용, 재교육 등이 이루어지는 것과 이를 위한 인프라 및 제도의 구축 활동'을 의미한다. 그동안 국가인적자원개발<sup>9)</sup>에 대한 중앙정부 차원의 정책개발과 연구는 활발하였

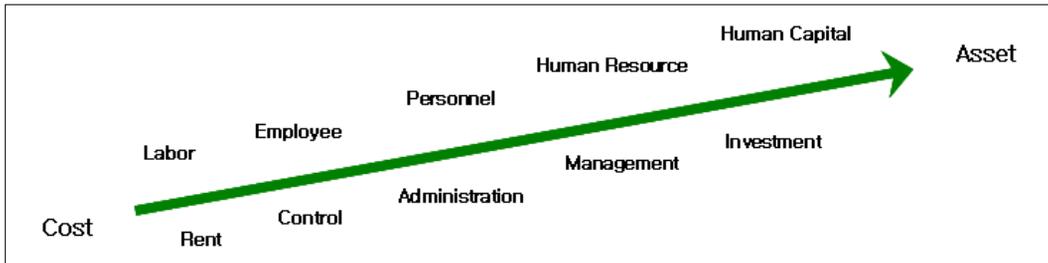
7) OECD 최근 보고서들은 인적자본과 사회적자본의 결합을 강조하는 인적자원개발 정책 추진을 강조하고 있다.

8) EU를 중심으로 한 선진국에서 최근 강조되고 있는 신기초역량은 새로운 지식사회에서 필요로 하는 능력이라는 관점을 반영하고 있는 것이며 정보해독능력(digital literacy), 외국어, 사회적 기능(자신감, 자기주도, 진취적 기업가 정신 등), 학습하는 방법에 대한 학습, 변화에 대한 적응능력, 정보흐름에 대한 파악능력 등이 포함되는 것이다. 물론 이러한 기초능력은 커뮤니케이션 기능, 문제해결 기능, 사람들과 팀으로 일할 수 있는 기능 등으로 확장되어야 할 것을 요구받는다.

9) 국가인적자원개발의 주요내용은 첫째, 미래 유망산업을 이끌 핵심인력 양성 등 국제 경쟁력 있는 핵심 인재 양성, 둘째, 인적자원개발 최적화를 위한 교육체제 개편 등 전 국민의 평생학습 능력 향상, 셋째, 여성 인적자원개발 활성화 등 사회통합 및 교육·문화 복지 증진, 마지막으로 인적자원개발 인프라 확충이다.

지만, 사실상 지역단위 인적자원개발에 대한 정책관심과 논의는 부족하였으며 지역차원의 인적자원개발정책은 여전히 교육인적자원부와 교육청만의 과업으로 이해되곤 하였다.<sup>10)</sup>

<그림 1> 미국 인사관리처(OMP)의 인적자원개념 변화

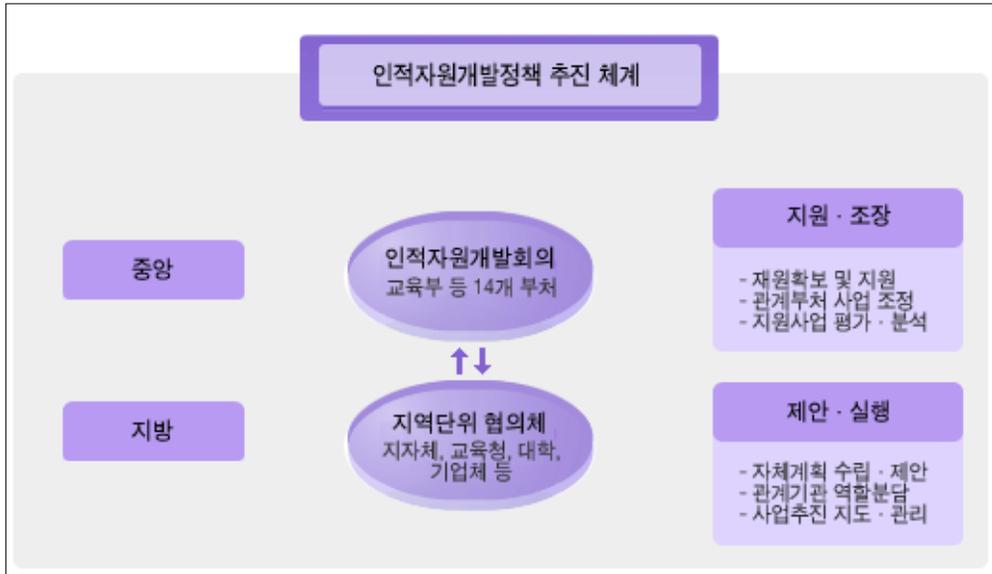


자료 : 국가인적자원정책의 추진현황과 방향, 교육인적자원부. (2002)에서 재인용

<그림 1>은 인적자원개념의 변화를 반영하고 있는 미국 인사관리처의 자료이다. 즉, 초기에 인적자원이 비용이 발생하는 노동력이라는 인식에서 출발하여 점차 인격체로서의 개인 그리고 인적자원 나아가서 인적자본으로 인식되면서 기관의 자산으로 인정되는 진화가 잘 표현되고 있다. 이러한 변화는 관리관점에도 반영되어 비용통제에서 자본투자로 발전되고 있는 것이다.

10) 지역인적자원개발은 사실상 국가인적자원개발기본계획에서 처음 제시되었으며 제 6차 인적자원개발회의(2002. 5. 29)에서 지역 인적자원개발 활성화 방안이 논의되어 시범지역 추진 및 지원단 구성 및 운영이 제시되고 2002. 10 ~ 2003. 9(1년간) '지역인적자원개발 시범지역' 추진 및 「지원단」이 운영되었다. 또한 시범지역은 「지역인적자원개발지원단」 회의, 설명회, 공모와 심사위원회 심사를 거쳐 부산, 광주, 충북을 시범지역으로 선정·운영되었고 대통령업무보고 이후 지역인적자원개발(Regional HRD) 체제 구축을 위해 시·도, 대학, 교육청, 산업체 등이 참여하는 지역인적자원개발협의체를 구성하여 지역인적자원개발계획 수립, 지역전문가 양성·자원배분 등이 추진되었고 부산, 광주, 충북 3개 시범지역 운영('02.10~'03. 9)이후 전국으로 확대되었다. 이후 시범지역별로 제출된 「지역인적자원개발 기본계획서」와 시범지역 운영성과 발표 세미나 및 지역인적자원개발 확산 전략 마련 공청회(2003. 11, 12)를 거치고 지역인적자원개발(Regional HRD) 추진체제 구축 확대 발전방안이 수립(제1차 인적자원개발회의: 2004. 1. 14) 되었다. 지역인적자원개발 관련 정책은 교육인적자원부가 2004년 수립한 「지역인적자원개발(Regional HRD) 추진체제 구축 세부 시행계획」에 기초하고 있다.

<그림 2> 인적자원개발정책의 추진체계



하지만 인적자원개발을 기초학력, 인성 및 도덕적 성숙, 사회적 신뢰관계의 향상을 통해 궁극적으로 노동시장에 진출하여 기여하도록 하고 사회적으로 가용 가능한 인적자원의 총량을 극대화하는 개념으로 이해한다면 지역인적자원의 개발은 지역 또는 지방자치단체의 핵심 과업이 되는 것이며 지역의 경쟁력 또는 지역의 삶의 질을 결정하는 핵심적인 기반이 되는 중요한 의미를 가지게 된다.

## 2. 인적자원개발 평가를 위한 이론적 검토

지역의 인적자원개발을 평가할 수 있는 평가모형은 개발되어있지 않다. 따라서 본 연구에서는 교육학분야에서의 연구 성과를 검토하여 지역인적자원개발의 평가에 적용할 수 있는 이론적 토대를 갖추하고자 한다. 교육학분야에서 이루어진 기존의 평가모형은 크게 목표지향평가모형, 의사결정지향평가모형, 판단지향평가모형, 전문성지향평가모형, 수혜자지향평가모형 등으로 분류될 수 있다. 첫째, 목표지향 평가모형(objective-oriented evaluation model)에는 Tyler의 모형(1949), Glaser의 모형(1963) 등이 대표적인 사례인데, 이들은 궁극적으로 교육평가란 교육프로그램의 목표에 대한 달성도를 점검하는 것으로 인식하고 있다. 이러한 접근은 학교현장의 교육평가체제에 많은 영향을 미친 모형으로서 교육목표를 중심으로 평가의 효율성을 중시하며 교육목표와 학습자 성취간의 합치여부의 체계적인 검증이 중요한

내용이 된다. 따라서 학교현장에서 실천적 용이, 형성평가의 기능 그리고 교육목표 설정방법의 개발과 측정도구(평가도구)의 개발을 중요하게 강조한다.<sup>11)</sup> 둘째는, 의사결정지향 평가 모형(decision making-oriented evaluation model)으로서 교육평가의 중요한 역할을 의사결정자의 의사결정을 돕는데 있다고 보는 것으로서 대표적으로 Stufflebeam(1973)의 CIPP 모형과 Alkin(1969)의 CSE 모형이 있다. Stufflebeam은 교육과정을 올바르게 평가하기 위해서는 일련의 체계적인 활동인 교육과정(교육과정)에 대하여 상황(context), 투입(input), 과정(process), 그리고 산출(product)을 종합적으로 고려하여야 한다고 주장하고 있다. 이때 상황에 대한 평가는 교육과정 기획에서의 의사결정, 투입에 대한 평가는 수업설계에서의 의사결정, 과정에 대한 평가는 실행에서의 의사결정, 그리고 산출에 대한 평가는 순환적 의사결정을 위해 유용한 정보를 획득하고 제공하는 과정이 된다. 사실 어떤 교육프로그램에 대한 필요 여부는 현재 제공되는 교육서비스의 수준과 교육의 수요자가 바라는 서비스의 수준에 차이가 있을 때 성립되는 것이다. 이때 바라는 수준과 실제 수준의 차이를 밝혀내려는 것이 중요한 지표가 될 수 있는 것이며 또한 주체자의 역량을 검토하고 환경평가로부터 추출된 교육목표의 성취를 위한 전략과 그들 전략을 실행하기 위한 방안을 제안하기 위한 지표 그리고 과정평가를 통하여 교육과정 운영계획과 절차에 피드백 할 수 있는 유용한 정보를 마련하는 것 마지막으로 교육과정의 실행효과를 측정하는 지표가 체계적으로 제시될 수 있는 틀을 제시하고 있다고 평가할 수 있다. 이는 인적자원개발에 대한 평가가 단순히 교육 프로그램 실행의 후속적인 단계가 아니라 교육과정의 계획과 실천 그리고 결과의 측정으로 이어지는 전반적인 과정에서 대두되는 다양한 의사결정을 돕기 위한 정보산출차원에서 접근되어야 함을 의미한다. 한편 Alkin(1969)에 의하여 제안된 CSE(Center for the Study of Evaluation)모형은 의사결정자가 선택할 수 있는 여러 대안 중에 최선의 방안을 선택하는데 필요한 데이터를 요약, 정리하여 제공할 목적으로 의사결정을 내려야 할 사안 또는 영역을 확인해서 관계 정보를 선정, 수집, 분석하는 과정을 평가라고 규정하는 접근이다. 즉, 평가는 특정 상황에 적합하거나 또는 필요한 교육목표를 선정하기 위해 교육목표의 폭과 깊이를 결정하는 데 있어야 할 정보를 수립하는 과정으로서 여러 방안 중에서 가장 효과적인 방안을 선택하는데 필요한 정보를 수집하는 과정이라고 할 수 있다는 것이다. 따라서 프로그램 판정에 관한 평가는 프로그램 전체의 가치를 총괄적으로 판단하여, 그러한 프로그램이 다른

11) 다만 의도하지 않은 부수적인 교육효과를 평가할 수 없다는 점, 교육성공에만 주된 관심을 갖기 때문에 본질적인 교육과정의 개선에 한계가 있다는 점, 기술적인 합리성만 강조하기 때문에 교육의 정치·사회적 역할이나 윤리·도덕적 역할과 같은 복합적인 측면을 평가할 수 없다는 점, 행동으로 표현되지 않고 또 측정하기 어려운 경험이나 태도 및 감정변화 등과 같은 중요한 교육성과와 학습과정을 평가하기 어렵다는 점 등은 한계라고 할 수 있다.

상황에도 어느 정도 적용이 될 수 있는지, 즉 일반화의 가능성을 판단하여 평가할 수 있는 지표 지수의 고안을 강조하게 되는 것이다. 셋째, 판단지향 평가모형(judgement-oriented evaluation model)은 전문적인 판단에 기초하여 평가 그 자체의 성격과 효용성을 점검하는 것을 강조하는 것으로서 교육과정이나 프로그램의 장점과 가치를 판단하는 '내재적 준거 중심의 판단 모형'과 교육과정이나 프로그램 효과나 산출결과를 중시하여, 그것을 준거로 삼아 그 가치를 판단하는 '외재적 준거 중심의 판단모형'으로 구분하고 특히 평가지표는 평가의뢰인 중심으로 이루어져 의뢰인의 요구에 답하는데 중점을 두어야 하는데, 여기서는 평가대상 프로그램에 관련된 ① 선행조건(선행측면), ② 진행과정(상호작용측면), ③ 산출(결과측면)에 따라 평가자가 해야 할 기술행위와 판단행위가 포함되어야 한다고 한다. 또한 의도한 결과 뿐 아니라 부수적 효과와 우발적 결과에 대해서도 관심을 가져야 하고, 평가자는 최종적인 결론을 독자적으로 내리기보다는 평가대상 프로그램 관련자들의 판단을 종합하여 종합 결론을 내려야 하며, 표준화검사와 실험법의 활용이 부적절한 경우도 간혹 있으므로 주관적인 방법에 의한 자료를 활용할 필요도 있다고 한다. 넷째, 전문성지향 평가모형(expertise-oriented evaluation model)은 특정분야의 전문가의 의견을 중시하여 그 전문적 식견을 바탕으로 프로그램의 장점이나 가치를 판단하는 평가적 접근방법으로서 기본적으로 전문가 집단에 의해서 특정 프로그램이나 기관이 소정의 기준에 합치되고 있는가를 확인하여 인증해 주는 평가적 접근방법이라고 할 수 있다. 전문적 심의체제는 공식적인 전문적 심의체제, 비공식적인 전문적 심의체제, 특별전문위원회 심의체제, 특별전담 개인적 심의체제 등으로 구분할 수 있는데 공식적 전문적 심의체제는 교육활동에 대한 정기적인 심의를 행하기 위한 공식적인 구조와 조직에 의해 구체적인 심의계획을 수립하고 심의에서 사용할 명시적인 기준과 도구를 마련하여 여러 전문가들의 견해를 종합하여 전반적인 가치판단을 내리는 심의체제를 강조하는 특징이 있다. 다섯째, 소비자지향 평가모형(consumer-oriented evaluation model)은 교육정책이나 프로그램을 수혜 받는 고객이나 수혜집단들의 교육정책에 대한 영향을 평가하는 것으로서 이러한 평가는 우선적으로 정책이나 프로그램에 의해서 제공받는 서비스의 충족성, 적합성, 접근가능성, 수용성에 초점을 두며, 프로그램에 의해 제공받는 서비스는 다른 유사한 프로그램에 의해 제공받는 서비스와 비교되며, 결정과 판단은 정책이나 프로그램의 사대적인 질에 의해 좌우되는 특징을 가진다(강일규, 2002:59). 이러한 여러 관점의 모형들은 모두 일정한 평가의 유용성을 가지고 있다. 본 연구에서는 이해관계자 즉, 국가적 최소수준을 유지하려는 중앙부처의 입장과 지역의 인적자원을 개발하려는 지방정부 그리고 지역의 정책소비자인 주민의 입장을 모두 반영하여 평가체계를 구축하고자 하므로 어느 특정 평가모형을 적용한다고 할 수는 없다. 하지만 평가체계는 균형적으로 구성하더라도 구체적인 평가지표의 내용에는 지역인적자원개발의 성과를 최종적으로 향유하는

지역주민의 관점을 강조하고 있으므로 이러한 측면에서는 소비자지향 평가모형이라고 할 수도 있을 것이다.<sup>12)</sup> 지역인적자원에 대한 평가가 결국은 주민이라는 최종 소비자의 요구에 기반을 두고 행하여 질 것이며 또 지역인적자원개발자체가 지역사회의 가치를 창출하는 과정으로 이해한다면 소비자로서의 주민관점이 평가지표에 대폭적으로 반영되는 것은 바람직한 것이라고 판단된다.

### Ⅲ. 지역인적자원개발을 위한 평가지표의 개념과 요건

지역 인적자원 지표의 개발은 국가 인적자원개발의 개념에 맞추어 지역적인 성격을 고려하여 개발할 필요가 있다. 이것은 물론 지역적 특색을 무시하거나 제외시킨다는 의미가 아니고 국가전체적인 인적자원관리의 타당성과 효율성 그리고 공평성 차원에서 행하여져야 한다는 것이며 구체적인 지역 또는 지방자치단체에서의 특수성은 공통적인 비교지표에 반영되는 것보다 지역지표 등의 산출에 의해 반영되는 것이 바람직하다는 의미이다.

#### 1. 지표 및 지수의 개념과 요건

사전적 의미로는 '지수(index)'란, '물가, 임금 등의 변동사항을 알기 쉽게 표시하기 위하여 일정시점을 100으로 하여 나타낸 수'이며 '지표(indicator)'는 '방향을 가리키는 표지' 또는 '사물의 가늠이 되는 안표'로 정의하여 다소 포괄적으로 정의되고 있다(이희승, 1997). 지표의 원래 의미는 '어떤 현상을 다른 것과 식별하여 그 성격을 분명히 하기 위한 안내표'가 되는 것으로서 일반적으로 계량적인 측정뿐만 아니라 계량이 불가능한 경우에도 순위를 위한 상대적인 평가를 위해서도 사용될 수 있지만 객관성과 일관성을 위해 개념적인 조작적 정의가 필요하다. 또한 측정하고자 하는 대상 또는 현상으로부터 개념을 추출해내어 지표화하는 것이 좋으나 실제에 있어 지표, 척도, 지수의 개념은 서로 밀접한 관련성이 있다(Hage, J. 1972). 한편 지수는 이러한 지표들을 종합화·체계화·조작화한 결과물로서 개별적이나 범

12) 이러한 접근에 대해서는 물론 인적자원개발을 위해 투입된 시간과 비용이 수혜자 및 사용자들에게 전가되어 결국 수혜자들의 비용부담이 증가될 수 있다는 것, 공급측면의 창의성이 감소될 수도 있을 것이라는 지적, 그리고 수혜자들의 입장만을 강조하여 프로그램을 개발하게 되면 점차로 교사나 교육과정 및 자료개발자들이 그에 관련된 자료 및 서비스에만 의존하기 때문에 교사중심의 지역단위 자료개발의욕을 저하시킬 수 있다는 비판적 지적도 제기될 수 있다.

주 그리고 일정한 범위내에서 상태나 변화정도를 비교 평가할 때 유용하게 사용될 수 있다. 지표와 지수는 목표를 설정하고 일정한 정책방향을 결정하는데 중요한 기초자료를 제공하며 특히 평가에 있어 시간의 흐름에 따른 변화정도를 측정하여 강점과 약점 그리고 다양한 관계를 파악하는데 유용하게 사용될 수 있다. 다만, 이러한 장점에도 불구하고 지표와 지수는 대표 값의 설정을 위해 많은 양의 정보를 단일 값으로 나타내는 과정에서 포기하여야 할 주변 정보가 발생한다는 한계가 있다. 따라서 좋은 지표나 지수의 요건은 어떤 문제에 관한 핵심적 의미가 상실되지 않으면서, 가능하면 수가 적은 것이 바람직하다고 할 수 있다. 다만, 지표가 지나치게 단순화될 경우, 지표에 함축된 주요 내용이 누락될 우려가 있으므로, 문제의 양상에 따라 적정하게 지표수를 선택하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 지표는 일반적으로 단순화, 계량화, 의사전달 등 세 가지 기능을 가지고 있으며 적절한 지표는 첫째, 지표체계를 구성할 때에는 나타내려고 하는 정보를 잘 대표할 수 있어야 한다는 것, 둘째, 지표선정과정에서 과학적 타당성을 갖고 있어야 한다는 것, 셋째, 목적하는 의미를 잃지 않는 한 최대한 단순해야 하며, 마지막으로 해석하기 쉬워야 한다(강상목, 1997). 특별히 강조되어야 할 것은 좋은 지표를 만들기 위해서는 지표의 선정과정이 매우 중요하다는 점이다. 지표선정과 정<sup>13)</sup> 그 자체는 다소 가변적이라 하더라도 공개적이고 투명해야 한다. 이러한 공개성과 투명성이 지역단위에서의 지표가 평가로 이어질 때 평가결과에 대한 수용성을 결정하게 되며 수용성의 확보는 평가의 전국적 정책시행에 있어 핵심적인 고려요소가 된다. 그런데 이러한 과정에서 발생가능한 심각한 문제점이 지표의 수, 가치판단의 문제, 단위 문제, 가중치 선정 문제 등이다. 특히 최적의 지표수를 결정하기는 매우 어려운데 이는 지표수가 너무 많으면 자료산출 작업이 방대해질 수 있고, 너무 적으면 중요한 정보가 누락될 우려가 있기 때문이다. 그리고 지수는 서로 다른 단위를 통합시키는 것이 보통이므로, 물가지수, 생산지수처럼 일반적으로 단위가 없다. 물론 지표에 단위를 부여하지 않고 지수의 증감 등 변화률에 따라 성과를 파악할 수도 있다. 또한 각 지표가 대표하는 내용은 관점 혹은 상황에 따라 그 중요성이 다르기 때문에 가중치를 설정하는 것이 중요하다(Inhaber, 1974). 지수의 작성과정에서 구성 지표에 대한 가중치를 부여하는 방법으로 최근에는 계층분석절차(AHP)에 의한 쌍대비교분석방법에 의한 가중치선정이 많이 시행되고 있다.<sup>14)</sup> 또한 적용 및 해석 개발된 지표는 타당성이 있어야 하고, 다양하게 활용되어야 한다. 훌륭한 지표가 되기 위해서는 지표의 해

13) 일반적으로 지표선정의 과정은 “① 문제의 선정, ② 연구와 개발과정, ③ 잠재지표의 선정, ④ 후보지표의 선정, ⑤ 최종지표의 선정” 등의 과정을 거친다.

14) 그동안 널리 사용된 방법은 델파이에 의한 전문가 여론조사와 설문예 의한 공공여론조사에 의한 것인데 공공여론조사가 보다 폭넓게 사용되어 왔다. 다만, 통계적으로 간편한 장점이 있지만 보다 미묘하고 정교한 가중치산정에는 한계가 있다고 하겠다.

석과정에서 타부분과 비교하기 위한 목표나 가이드라인을 갖고 있어야 하기 때문이다. 일정한 부문에서 달성되어야 할 이상적이고 장기적인 목표가 설정될 수 있다면 지표의 활용성을 더욱 증대시킬 수 있다. 물론 지표의 해석은 단순하지 않고 많은 논란이 있을 수 있는 문제이므로 모든 지표는 주의 깊게 사용되고 해석될 필요가 있다. 대부분의 지표는 어떤 현상을 단순화하는 특성을 지니고 있기 때문이다. 그리고 지표는 특별한 요소와 함께 연계된 경우를 제외하고는 모든 상황을 전부 설명할 수 없고, 인과관계를 보여줄 수도 없어서 대리지표가 사용되기도 하며 지표에 따라서는 도움이 되는 보조 정보를 함께 제공하여야 함이 고려되어야 한다.

## 2. 평가지표의 개념과 요건

일반적으로 평가란 사람 또는 사물 등과 같은 대상에 대하여 일정한 척도를 기준으로 그 상태에 수치적 의미를 부여하는 것을 의미한다. 따라서 평가는 때때로 측정과 같은 의미로 사용되어지기도 하지만, 평가에는 측정의 뜻인 양적 기술에다가 질적 기술을 추가하고 있을 뿐만 아니라 가치판단을 포함하는 한층 더 넓은 개념이다. 즉, 측정은 측정의 도구가 더 중요시되고, 누가 측정하든지 그 결과가 동일하기를 바라기 때문에 측정을 하는 인간의 가치관과 판단력, 역할은 그다지 중요하지 않은 반면에, 평가는 통찰력과 판단력을 포함한 인간적 과정으로서 결코 가치 자유적이거나 상황과 무관하게 이루어지는 것이 아닌 것이다(남정걸, 2002:290). 최근 평가의 개념은 크게 변하고 있으며 사회의 거의 모든 분야에서 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 예컨대, 행정기관평가, 사회복지 시설 평가, 주민만족도 평가, 상품의 선호도 평가, 교통영향평가, 국회의원 의정활동 평가 등에 이르기까지 다양한 분야에 걸쳐서 평가가 이루어지고 있다. 특히 교육 분야에서는 평가를 학생들의 학업성취도에 국한하여 논의하던 관점에서 벗어나 학업성취도에 영향을 미치는 교사, 프로그램, 학교환경, 지역사회 등에 이르기까지 평가대상을 크게 확산하여 논의하고 있다. 일반적으로 지표(indicator)란 어떤 한 체제(system)의 조건과 변화에 대한 간접하고 포괄적이며 균형 있는 판단을 제공하는 공공 통계치(public statistics)로서 정의되고 있다(노화준, 2004:386). 넓은 의미에서 지표라는 용어는 지표로서 나타내고자 하는 체제의 조건과 변화의 한 측면을 포착할 수 있는 개념(indicator concept), 그러한 개념을 측정하기 위한 측정도구(indicator measures), 그리고 그러한 측정도구를 적용하여 측정한 결과물인 구체적인 지표통계(indicator statistics)를 포함한다. 그러나 평가지표는 공적인 통계치의 속성을 반영하기 어렵다는 점에서 지표통계의 부분까지 포함되기 어려운 속성을 지니고 있다. 따라서 이와 같은 평가와 지표의 의미를 결합시켜 보면, 평가지표란 특정한 대상에 대하여 양적·질적·가치판단적 의

미를 부여하기 위한 도구로서 측정하고자 하는 대상의 속성을 포착할 수 있는 개념과 개념을 측정하기 위한 측정도구를 포함하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 평가지표는 평가에 참가하는 사람들에게 평가대상에 대한 양적·질적·가치판단적 평가를 내릴 수 있도록 일정한 준거를 제공하여야 하며, 그 준거에 따라 수치적 의미를 부여할 수 있도록 하기 위한 일정한 틀을 제공할 수 있어야 한다. 신뢰성 있고 타당성 있는 평가지표가 제공될 경우 평가자들은 그와 같은 평가지표를 이용하여 평가대상간의 객관적이고 공정한 비교를 통하여 각 평가대상이 지니는 상대적 가치와 서열을 평가할 수 있으며, 이를 통하여 올바른 의사결정의 기초를 마련할 수 있다. 평가대상자들에 대해서 평가지표는 평가의 목적에 적합한 활동과 체계가 갖추어질 수 있도록 유도하며, 평가대상에 대한 지속적인 개선활동을 가능케 함으로써 궁극적으로 서비스와 프로그램의 수준을 향상시키는 효과를 가져 오게 한다. Rossi 등(Rossi, Freeman & Lipsey, 1999)에 따르면 평가는 다음과 같은 다양한 실천적 이유들에 기초하여 수행된다. 첫째, 프로그램이 계속 수행되어야 하는지, 개선되어야 하는지, 확대되어야 하는지 또는 축소되어야 하는지를 결정하기 위하여, 둘째, 새로운 프로그램의 만족도를 사정하기 위하여, 셋째, 프로그램 관리와 행정의 효과성을 증가시키기 위하여, 넷째, 프로그램 지원자들의 요구에 대한 책임성을 만족시키기 위함이다. 지표는 절대적인 기능을 가진 것이라기보다는 다음과 같은 몇 가지 한계를 지니고 있음도 간과해서는 안 된다(김해동, 1998). 지표의 가치 지향성 문제로서 지표가 어떤 소기의 목적에 대한 달성도를 나타내려는 경우, 과연 목적에 대한 합의는 누구의 의견을 바탕으로 이루어졌느냐하는 문제가 발생함. 우리가 어떤 정책을 수립하는 단계에서는 다양한 의견 속에서 하나의 합의를 도출하는데, 일반적으로 지표의 가치 지향과정은 정치적 결정에 따라 이루어지기 때문이다. 지표의 계량화 또는 수치화와 관련된 문제로 양적인 측정을 위한 조작화 과정이 얼마나 타당하고 신뢰할 수 있는가 하는 것이다. 과연 지표가 나타내고자 하는 현상을 제대로 반영하고 있는지, 혹 극히 일부분만을 나타내거나 상관성이 높은 유사한 다른 현상을 반영하고 있는 것은 아닌지 하는 문제가 제기될 수 있는 것이다. 이는 특히 주관적 지표와 같이 계량화하기 어려운 지표일 때 타당성의 문제가 크게 제기될 수 있다. 지표가 이론에 입각한 체계적인 분석이 아니라, 어떤 특수한 문제의 정책적인 결정에 관련된 정보 제공으로서 구체적인 요구에 의해 일회적으로 설정된 경우는 자료의 임의성을 피하기 어렵다는 것이다. 정보사용자인 관료나 정치가의 요구에 따라 지표의 방향이 선정되거나 지표가 이들의 기대와는 다를 경우에 지표의 내용이 왜곡되거나 본래의 목적과는 다르게 이용될 수 있다.

## IV. 지역인적자원개발을 위한 평가지표의 체계

지역인적자원개발을 위한 평가지표를 설계하기 위해서는 지역인적자원정책의 내용에 대한 분석이 선행적으로 이루어져야 한다. 이러한 내용분석이 필요한 것은 지역인적자원의 정도를 평가할 수 있는 평가지표와 향후 지방정부의 개발노력을 유도할 수 있는 평가지표를 발굴하되 다른 자치단체와의 비교평가가 가능한 공통성을 고려하여야 하기 때문이다.

### 1. 지역인적자원정책의 평가내용

#### 1) 인구·사회의 변화

인구·사회의 변화는 인적자원 개발을 위한 거시적인 변화를 지표화한 것으로서 인구구조는 인적자원의 공급구조를 결정하는 중요한 요소이다. 동일한 인구규모라 하더라도 인구의 연령별·성별·학력별 구성에 따라 한 나라의 인적자원 공급구조가 큰 영향을 받게 되기 때문이다. 특히 생산가능인구의 비율이 높을수록 한나라의 경제발달은 물질자원과 노동력의 투입으로써 가능하겠지만 저출산, 고령화의 심화는 생산가능인구의 감소뿐만 아니라, 생산가능인구의 구성이 고령화 되고, 노동시장의 중심인력이 중년층으로 이동하는 결과를 가져오게 된다. 이것은 불가피하게 산업종사자의 연령구성비율 뿐만 아니라 산업구조자체에도 변화를 초래하게 된다. 그리고 인구분포에서 생산가능인구의 비율이 감소될수록 노년층에 대한 생산가능인구의 부양 부담은 커지게 되고 공공연금의 재정적인 부담은 더욱 증가되는 것도 고려되어야 한다. 따라서 이러한 인구분포의 급격한 변화에 따른 국가 운영의 핵심은 인적자원 개발과 그 활용으로 정리할 수 있으며, 전체 인구 중에서 일할 수 있는 노동력의 최대한 확보와 개개인의 직업 능력을 개발하고 장기간 유지할 수 있도록 다양한 인적자원개발전략이 필요한 것이다.<sup>15)</sup> 인구증가율 둔화는 생산가능 인구의 감소로 귀결되어 성장잠재력을 훼손할 우려가 있다.<sup>16)</sup> 또한 출산율의 감소와 고령화의 급진전으로 경제성장에서 차지하는 노동의

15) 우리나라는 1990년대 중반을 기점으로 지속적인 생명 연장에도 불구하고 인구증가가 급속히 둔화되면서 연평균 총인구 증가율은 0%대로 하락되고 2005년 발표된 통계청 장래인구추계에 의하면 전체 인구규모는 2020년대 5천만 명 정도에서 정점에 도달한 후, 감소추세로 전환 예상되고 있다.

16) 우리나라의 경우 65세 이상 고령인구는 2000년을 기점으로 총인구의 7%를 상회하여, 본격적인 고령화사회(Aging Society)에 돌입하였고, 2020년 이후에는 총인구의 15%를 넘어 본격적인 고령사회(Aged Society)에 진입될 것으로 전망되고 있으며 경제성장예에 대한 노동과 물질

기여도도 지속적으로 하락할 것으로 전망되고 있다. 노동과 물적자본은 투입량이 늘어남에 따라 한계수익이 체감하는 특성을 가지고 있으므로 질적 변화 없는 양적 투입에 의한 성장은 한계에 도달할 것으로 예측되는 것이다. 사실상 지난 30년간의 경제성장은 물적자본과 노동 투입에 의존했으나, 그 기여율은 점차로 감소하고 있으므로 이제 새로운 성장엔진을 발굴하는 것이 주요 과제가 된다. 그런데 지속적인 경제성장을 위해서는 인적자본에 대한 투자가 중요하며, 교육의 효율성 제고가 관건으로 작용하므로 교육의 양적 팽창에서 탈피하여 질적인 수준을 제고하는 것이 인적자본의 효율성 증대에 기여할 것이며 이러한 내용을 측정할 수 있는 평가지표를 산출하여야 할 것이다.

## 2) 초·중등·고등교육의 경쟁력

교육과정이라는 측면에서 초·중등교육의 성과를 총체적으로 파악할 수 있는 통계 정보의 제공이 필요하다. 초·중등 교육의 성과를 양적 측면에서는 각 급 학교의 졸업생 수와 상급 학교 진학률 등의 지표를 통해 파악하고, 질적 측면에서는 교육 결과를 파악할 수 있도록 인지적, 정의적, 신체적 영역에서의 지표의 생성이 필요한 것이다. 교육결과의 질적 지표는 학업성취도 평가, 교육만족도 조사, 신체발달상황 등의 기존의 조사 자료를 활용하여 구성할 수 있다. 나아가서 교육정책 수행 결과를 평가 할 수 있는 지표를 산출하고 제공해야 한다. 교육정책 수립 및 시행과 관련하여 수행 결과를 평가할 수 있도록 교육정책 수립 부서의 주요 정책과 연계하여 지표를 생성하여야 한다는 것이다. 이 때 교육과정 및 교육내용에 대한 통계정보도 필요하다. 학생의 교육경험을 추정할 수 있도록 교육내용과 교육과정에 대한 추가적인 조사 자료를 활용하여, 학생들의 실제 교육경험을 지표화하여 제시해야 한다는 것이다. 고등 교육에 있어서는 최근 우리나라 고등교육의 질적 수준 미흡이 중요한 문제로 지적 받고 있으며, 또한 한국 경제의 성장 잠재력 저하 원인의 하나로 인적자원개발 및 기술 축적의 지체가 지적되고 있는 것을 반영하여야 한다.<sup>17)</sup> 우리의 고등교육의 성과가 저조한 결과

자본의 기여율은 시간이 지남에 따라 감소하는 경향이 나타나고 있다.

17) 1990년 이후 우리나라의 대학진학률은 1990년 33.2%에서 2004년 81.4%로 급속히 증가하여 대졸 인력의 공급이 수요에 비하여 크게 늘었으나, 이들의 질적 수준은 산업체의 필요를 충족시키지 못하고 있다. 경영자총연합회의 2005년 조사에 의하면 신입사원 업무성취도에 대한 만족도는 25.9%에 불과하고, 대졸 신입사원의 재교육에는 평균 20.3개월의 기간과 6,218만원의 비용이 소요되는 것으로 조사된 바 있으며 2005년 IMD 보고서에 의하면, 조사대상 60개국 중 우리나라는 '대학교육이 경쟁적인 사회요구에 부합하는 정도'에서 52위에 그리고 '유능한 엔지니어를 노동시장에서 쉽게 구할 수 있는 정도'에서 45위에 머물러 고등교육 단계 인적자원개발에 상당한 문제를 안고 있음을 알 수 있다.

는 세계적 수준의 대학이 부재함에도 기인한다고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 국가(정부) 관점에서 보면 '지식기반사회에서 개인, 조직 그리고 국가의 경쟁력 제고에 필요한 인적자원개발을 효율적·효과적으로 할 수 있는 고등교육 시스템<sup>19)</sup>을 구축하기 위하여 필요한 정책 아젠다를 개발하여야 하는 과제를 인적자원개발정책에 담아야 한다. 산업사회의 고등교육은 사회의 고급 및 중견 엘리트를 육성하는 역할에 집중되어 왔고 또 사회적 지식을 선도하는 연구의 집약체로서 그 역할이 있었다. 그러나 현대의 고등교육기관은 단순히 사회 각 부문의 엘리트 육성이거나 연구 기능에만 머물지 않고 산업체와의 직접적인 관계망 형성 및 R&D 지원, 지역혁신실천, 성인교육 및 지역사회 봉사, 평생교육의 기능 등 사회실천적 역할에 대한 직접적 요구가 확장되고 있기 때문이다.<sup>20)</sup> 즉, 노동자가 노동시장 진입 이전에 기술습득 및 숙련을 익힐 것을 요구하던 과거의 노동시장으로부터 노동과 학습의 동시 추구로 그 요구행태가 바뀌게 되면서 이제 고등교육기관은 노동하면서 학습하고 학습을 통한 자기개발을 통해 노동을 향상할 수 있는(work to school, school to work) 능력과 의지를 가진 노동인력을 배출해야 할 뿐만 아니라 끊임 없이 이들을 재교육하고 노동시장의 추세를 반영하며 또 노동시장에 영향을 주는 상호관계망으로 영역을 넓혀가고 있어 과거의 정규적인 고등교육 기능과는 다른 양상을 보이는 것을 이해하여야 한다(김승보, 2006).

### 3) 노동시장으로의 이행

통계청의 조사에 의하면, 학교를 졸업하거나 중퇴한 15-29세 청년층 가운데 취업준비 비경제활동인구를 포함할 경우 청년 실업자는 52만명으로 실제 청년실업률이 9.3%에 달하 것

18) 2005년 더 타임즈의 '고등교육부록(higher education supplement)'에 의하면, 세계 200대 대학에 우리나라 대학은 서울대(96위), 한국과학기술원(143위), 고려대(186위) 등 3개 대학만 포함되어 있다. 중국, 일본 등 아시아 주요국 대학 순위(베이징대 12위, 도쿄대 16위, 싱가포르국립대 22위, 교토대 31위, 홍콩대 41위, 홍콩과학기술대 43위, 인도공대 50위, 칭화대 62위)는 우리나라 대학의 수월성 제고 필요성을 보다 분명하게 시사해주고 있으며 고등교육 단계에서의 인적자원개발 관련 문제가 국가(정부)와 대학 모두에게 중대한 과제를 제시해주고 있다고 할 수 있다.

19) 이때의 고등교육 시스템은 보다 효율적·효과적인 인적자원개발의 실현을 위한 고등교육기관 유형별 역할의 정립, 운영방식 그리고 정부 부처, 지방자치단체, 기업체, 경제단체, 연구기관 등의 연계·협력 방식 및 관련 제도를 의미한다.

20) 고등교육의 경쟁력은 이제 국가의 경쟁력과 직결될 정도로 그 중요성이 증대하고 있으며, 고등교육기관의 인적자원개발 과정은 사회실천적인 요구와 결합하여 사회변화 및 혁신의 동인으로 그 역할이 제기되고 있다. 또한 노동시장과의 관계에서 고등교육기관의 역할이 새롭게 부각되고 있는 점도 고등교육관련 평가지표를 구축하는데 있어서 중요하게 반영되어야 할 요소라고 할 수 있다.

으로 나타나고 있다. 초등학교에서 대학교육까지 평균 15년 정도의 정규교육 과정의 결과가 실업으로 나타난다면 당사자와 가족 그리고 국가 전체적으로 큰 손실을 입히게 되고 또한 계속되는 취업난은 자신의 교육수준과 전공, 적성에 부합하지 않는 전공불일치와 숙련불일치의 취업으로 이어져 직무만족도와 생산성에 저하를 가져온다는 측면을 고려한다면 학교에서 노동시장으로의 이행과정은 국가 인적자원개발의 중요한 핵심요소로서 고려될 중요한 의미를 갖고 있으며 국가의 인력개발정책에 중요한 평가지표가 되어야 함을 알 수 있다. 학교로부터 노동시장으로의 이행과정은 결국 청년층의 노동시장 문제를 다루는 영역으로서 교육을 마치고 노동시장으로 진입하는 시기에 발생하는 여러 문제들을 다루는 영역이므로 교육종료, 일자리 관련 직업훈련, 일자리의 탐색 등을 통해 노동시장 참여형태와 임금 등이 포함되어야 한다. 물론 이러한 과정은 우선적으로 정규 학교교육을 마치고 첫 일자리를 획득하는 직업세계 진입 과정과 첫 일자리 이후 직장이동 등을 통한 직업세계 정착 과정으로 나눌 수 있다. 이것은 첫 일자리 진입까지의 과정과 노동시장 정착과정에서 경험하는 특징과 영향으로 구분되어지는 것이라 할 수 있다.

#### 4) 노동시장의 변화

지식기반 경제의 중요한 요소인 과학기술의 발달은 산업기술의 발전을 가져오고, 이는 다시 산업구조를 빠르게 변화시키는 원동력이 되고 있으며, 이로 인한 산업에서의 인적자원의 수요도 종래와는 다른 패턴을 보이고 있다.<sup>21)</sup> 그리고 국제화 또는 세계화로 인하여 국제간의 노동이동이 더욱 활발해지고 있으며, 이것은 기술과 인적자원의 양성 및 활용의 모습을 변모시키고 있다. 우리가 지향하여야 할 21세기 지식기반사회에서 인적자원은 사람과 지식으로 노동의 질적인 측면이 강조되어야 하는데 지식 또는 숙련의 중요성이 강조되는 인적자원의 개발은 경제적 부가가치를 높이기 위해 과거의 양적인 중요성보다는 질적인 측면을 강조할 필요가 있다. 특히 지식기반사회에서는 우수한 지식이 체화(embodied)된 노동력을 효율적·효과적으로 활용할 때 국가경쟁력을 높일 수 있으므로 인적자원의 개발에 대한 평가지표는 지식기반경제의 핵심인 지식을 보유하는 인력을 적재적소에 활용하기 위한 기반을 평가하는 내용이 반영될 필요가 있다. 이것을 몇 단계로 나누어 보면 첫째는, 인적자원을 어떻게 효율적으로 배분하고 활용하는가를 판단하는데 있어서 수요공급에 따른 인적자원 활용 측면과 인적자원의 비 활용 측면으로 구분하는 단계이다. 여기서 인적자원 공급은 근로조건을 결정짓는 노동시장에서 생산가능인구의 경제활동참가 등으로 나타나며 인적자원 공급에 대한

21) 정보기술의 발달은 노동이동을 촉진시키고 노동시장을 점차 유연하게 만들고 있으며, 이 또한 인적자원의 구조와 특성에 커다란 변화를 가져오고 있는 것이다.

지표는 노동시장 측면에서 공급 가능한 인구의 총규모를 파악하고, 이 중 현재 활용되고 있는 규모와 활용되고 있지 않은 규모를 파악할 수 있게 해준다. 또 인적자원 비 활용 측면은 실업과 비경제활동인구, 그리고 활용되지 않는 인구집단으로 나타난다. 인적자원 수요에 있어 인적자원 활용의 관심영역은 고용, 차별대우, 여성, 취약계층, 학력별 고용 등이 있다. 이와 관련해서 총취업자수 및 고용률, 취업구조 등의 저장(stock) 개념과 유량(flow) 개념에서 신규수요 등을 살펴보아야 한다. 인적자원 수요에 대한 지표는 노동시장 측면에서 산업수요를 기반으로 하여 인력이 양성되어야 한다는 관점에서 현재 경쟁 균형 상태에서의 총취업자수 및 취업구조에 대한 현황 및 향후 인적자원양성의 측면에서 수급차에 대한 양적 지표를 생산해야 한다. 둘째로 고려하여야 할 사항이 인적자원에 있어 수요와 공급의 불일치부분인데 인적자원 불일치에 대한 지표는 노동의 공급측면에서 노동시장으로의 이행 결과 나타나는 실업자와 수요측면에서 부족인원 등에 대한 양적 지표를 생산하여 파악할 수 있다. 지역인적자원개발정책에 있어서는 한 걸은 더 나아가 인적자원 불일치의 원인 및 결과에 대해 판단할 수 있는 지표 생성과, 나아가 지역인적자원의 불일치가 어느 계층에서 더욱 크게 발생하는지에 대한 판단을 할 수 있도록 실업기간, 부족률, 퇴직률 등에 대한 양적 지표를 생산할 필요가 있다. 세 번째로 지역차원에서 중요한 또 하나의 지표가 인적자원 이동이다. 앞의 지표들이 주로 정태적(static) 차원에서의 인적자원의 배분 및 활용을 나타내는 지표라 한다면, 지역간 인적자원 이동은 동태적(dynamic) 차원에서의 인적자원의 배분 및 활용을 나타내는 지표이며 인적자원 이동에 대한 지표를 통하여 인적자원의 활용이 효과적으로 이루어지고 있는지를 판단할 수 있다. 즉, 노동이동(labor mobility)과 직장이동(job mobility) 등에 대한 양적 지표를 생산할 수 있으며 지역간 고급인력의 유입 및 유출관계를 파악하여 적절한 지역인적자원개발정책을 수립되어야 노동시장에서 지역인적자원개발의 성과가 확보될 수 있는 것이다. 이 때 지역인적자원개발의 성과는 각 지역의 인적자원들이 노동시장에 진입한 후 각 인적자원이 노동시장에서 수행한 성과에 대한 측정지표이다. 이러한 지역인적자원 성과의 관심영역은 임금, 근로시간 등의 관점에서 살펴보아야 하는데, 이 때 직업관련 각종 통계가 중요한 정보를 제공하여 준다.<sup>22)</sup> 또한 어떤 직업이 유망한가를 논의할 때 중요한 기준 중의 하나는 그 직업에 종사하는 사람들이 증가하는지도 고려되어야 하는데 첫째는 어떤 일에 종사하는 사람이 얼마나 늘어났는가 여부이며 두 번째는 얼마나 빠른 속도로 일자리가 증가하고 있는가 여부이다. 신규 일자리 수가 전자를 의미한다면 후자는 고용성장률을 의미한다고

22) 예컨대, 많은 사람들이 선호하는 좋은 직장에 대해서는 전문지식의 유무, 업무 자율성, 업무권한, 사회적 평판, 사회봉사, 소명 의식 등의 특징들이 규정하고 있으며 또 고용이 안정적이고, 발전 가능성이 있으며, 좋은 근무 조건에 적절한 보상이 주어진다(한상근, 2006).

볼 수 있다. 다만, 노동 수요 측면에서만 고용전망을 바라보는 것은 한계가 있으며 노동공급 측면에서도 고려할 필요가 있는데 이것은 수급이 균형을 이루어야만 하기 때문이며 이러한 균형적인 관점에서 지역인적자원개발의 평가요소에 반영되어야 한다.

## 5) 평생학습

최근 들어 주요한 의제로 논의 되고 있는 평생학습은 정규교육에 비해 낮은 투자와 미약한 참여도의 불균형을 시정하려는 노력의 일환이라고 할 수 있다. 최근의 산업기술과 경쟁, 국제화로 인해 기술의 변화가 가속화 되면서 정규교육에서 받은 학습으로는 근로생애를 안정적으로 유지할 수 없는 상황이며, 정규교육에서 습득한 스킬(skill)과 산업계에서 요구로 하는 스킬(skill)의 불일치가 심화되는 현실에서 성인들의 재교육 또는 평생학습은 절대적인 과제라고 할 수 있다. 자본과 노동의 요소 투입 위주의 발전전략이 한계에 직면하고 있는 상황에서 새로운 성장잠재력을 확보하기 위해서는 연구개발에 의한 기술·지식의 창출만이 아니라 평생학습을 통한 인적자원의 업그레이드가 요구된다는 것이다. 그러나 노동시장에서의 인적자원개발 투자가 극히 낮으며, 노동력 구성 측면에서도 중위기술 인력양성에 필요한 인적자원개발 투자가 미흡한 형편이므로 생산현장의 점진적인 혁신을 담당하는 근로자의 평생능력개발이 평생학습의 중요한 과제가 된다. 문제는 기업 간, 근로자 간 노동시장 내 격차가 확대되고 있는 것인데 특히 글로벌 경쟁의 심화와 전문적인 숙련을 필요로 하는 기술은 숙련 격차에 따른 양극화를 심화시키고 있다. 따라서 평생학습은 숙련과 기술 수준이 낮은 취약계층에게 제2의 학습기회(second chance)를 부여하여 노동시장에 안정적으로 통합해야 하는 과제를 안고 있다. 특히 우리나라는 세계에서 유례없는 저출산 고령화를 경험하고 있어서 이에 따른 노동력 부족과 노동시장의 활력 둔화가 초래될 것으로 전망되므로 지속적인 능력개발을 위한 평생학습기회의 부여는 조기퇴직을 억제하거나 노동시장 내에서 원활한 이동을 보장함으로써 사회적 부담을 경감하는데 중요한 과제가 될 수 있다(이병희 외, 2006).

## 2. 지역인적자원 평가지표의 구축<sup>23)</sup>

지역인적자원개발을 위한 평가지표체계를 구축하기 위해 우선적으로 분야를 설정하는 것

23) 지역인적자원의 평가를 위해 바람직한 평가지표를 구축하기 위해서는 우선적으로 지역의 특성이 반영되도록 하되 공통적인 비교평가가 가능할 것, 정성적이기 보다는 정량적일 것, 성과지표일 것 그리고 공식통계가 가능할 것 등의 조건이 충족되어야 한다. 그리고 무엇보다도 평가지표의 수가 너무 많아서는 평가의 실효성이 대폭적으로 감소된다는 것을 유념하여야 한다.

이 중요한데 이러한 평가분야의 설정은 위에서 검토한 평가내용을 포괄하면서 적절한 분류가 가능하도록 설정하였다. 평가분야 설정의 근거는 지역의 인적자원개발의 기반으로 지역인구요소, 교육과정, 노동시장으로의 이행, 이행된 결과 그리고 지속적 조건으로서의 평생학습

<표 1> 지역인적자원 평가지표 체계

분야	중점평가영역	세부평가영역	평가 지표	지표 성격	근거자료
I. 인구 구조의 변화	1.1 인구이동	연령별 인구유출	20-29세 인구유출	지역 지표	통계청, 인구이동 통계
		연령별 인구유출	15-19세 인구유출	지역 지표	
II. 교육 일반	2.1 교육재정	교육비	학생1인당 공교육비	성과 지표	교육인적자원부·한국교육개발원, 교육통계연보, 각년도사회통계조사
		지방정부의 교육재정지원	지방자치단체 교육지원예산	성과 지표	지방재정연감
	2.2 RHRD 기반	지원기반의 구축	RHRD 전담조직의 구성 및 운용	성과 지표	조직구성 및 운용증빙자료
	2.3 교육기회	취학률 변화 추이	학교급별 취학률	성과 지표	교육인적자원부·한국교육개발원, 교육통계연보, 각 년도
	2.4 교육성과	학교생활	학생의 학교생활 만족도	성과 지표	통계청, 사회통계조사
			학교 교육성취도	성과 지표	
III. 고등 교육	3.1 고등인적자원 확보	고급인적 자원 확보	박사학위 취득자비율	성과 지표	교육인적자원부·한국교육개발원, 교육통계연보, 각년도
IV. 이행	4.1 고용현황	고등교육기관 졸업후진로	고등교육기관 계열별 취업률 및 진학률	성과 지표	한국교육개발원, 취업통계분석자료집
V. 노동 시장	5.1 경제활동인구 및 참가현황	경제활동인구 및 참가현황	경제활동인구비율	지역 지표	통계청, 경제활동인구조사, 각년도
	5.2 고용과 취업	취업현황	고용율 (성별, 연령별, 학력별)	성과 지표	통계청, 경제활동인구조사, 각년도
VI. 평생 학습	6.1 교육기간	주민 평균 교육년수	성별 연령별 주민 평균 교육연수	성과 지표	통계청, 인구주택 총조사
	6.2 평생학습	평생학습 참여	평생교육참여율	성과 지표	통계청, 사회통계조사
		평생교육 시설	평생교육시설 현황	성과 지표	교육인적자원부, 평생교육원 현황
6.3 직업훈련	기업체의 직업훈련 실시현황	기업체, 노동비용 중 교육훈련비 비중	성과 지표	노동부, 기업체노동비용조사보고서, 각년도	

이라는 지역인적자원개발의 생명주기(Life Cycle)I을 기초로 설정하였다. 첫째, 인구구조의 변화에는 사회의 변화내용이 포함되며 인구규모와 인구의 구성 그리고 인구분포 등도 중요한 공급요소로서 작용한다. 다만 지역인적자원개발이라는 측면에서 공통변수로는 적합하지 않기 때문에 유출입의 인구이동만을 평가요소로 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 물론 인구이동도 엄밀한 의미에서 지역의 성과지표로 볼 수 없고 지역의 물리적 특성이 반영되는 지역 지표지만 향후 지방자치단체의 정책적 노력에 중요한 자극을 주고 그 성과에 따라 변화될 수 있다는 측면에서 반영되는 것이 필요하다고 보인다.

둘째, 교육일반의 분야에서는 초·중등·고등교육과정의 경쟁력에 영향을 미치는 변수들이 포함된다. 특히 지방자치단체의 교육재정과 지역인적자원개발의 전담조직의 구비여부는 지방자치단체의 정책의지를 평가하는 1차적인 평가요소가 될 수 있다. 또한 지역의 취학을 변화추이와 학교에서의 교육성과는 교육과정의 중요한 성과지표를 내포하는 영역이다. 성적의 분포에 의한 정량적 교육성취도와 학생의 학교생활에 대해 조사되는 교육서비스에 대한 정성적 만족도가 대표적인 평가지표가 될 수 있을 것이다. 그리고 고등교육에 있어서 고급인적자원의 확보라는 측면에서 해당 지역에서의 성과지표가 될 수 있지만 사실상 학위취득자의 거주공간과의 일치가 전제되어야 의미 있는 지표가 될 수 있을 것이다. 셋째, 노동시장으로의 이행에 있어서는 단순히 전체 취업률보다는 계열별 취업률 및 진학률을 함께 고려하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다섯째, 노동시장의 변화에서 중요한 요소는 생산가능인구의 경제활동규모, 차별대우, 여성, 취약계층, 학력별 고용, 수요와 공급의 불일치와 관련하여서는 실업기간, 부족률, 퇴직률, 직장간 이동 등이라고 할 수 있다. 이중 특별히 지역인적자원개발 정책의 차원에서 평가요소화하여야 할 것은 경제활동인구비율과 고용율이라고 판단된다. 마지막으로 평생학습의 관점에서는 학습참여와 관련하여 성별 연령별 주민평균 교육연수와 평생교육참여율, 시설현황 그리고 직업훈련과 관련하여 교육훈련비의 비중을 통하여 성과를 관리할 수 있도록 평가지표를 설정할 필요가 크다고 본다. 이를 위해서는 평가를 위해서 생성되는 자료들을 비교지표 및 분석 자료로 요긴하게 활용될 수 있어야 하며 평가방식에 있어서는 투입(input)지표보다는 산출(output) 또는 성과(outcome)지표가 바람직하다. 다만, 지방자치단체의 노력을 직접적으로 평가하기 위해서 투입(input)지표도 활용하여야 한다. 이것은 투입과 산출의 비율로 평가하는 능률성이 중요한 정책적 함의를 가지기 때문이다. 또한 평가내용에 있어서 결과평가가 추가 되어야 하지만 과정에 대한 모니터링을 통해 소망스러운 결과를 유도할 필요가 있으므로 일정한 비중으로 과정평가를 병행하는 것이 바람직하다. 물론 이 때 과정에 대한 평가내용은 결과평가와 연계되어야 하고 필요에 따라 컨설팅 등 도움을 받을 수 있도록 하여 통제적 평가가 아닌 지원적 평가가 되도록 제도화되어야 할 것이다. 지표의 성격을 이해하고 적용함에 있어 또 다른 중요한 관점이 상향성과 하향성이라고

할 수 있다. 이것은 지표값의 결과와 변화추이에 대한 해석의 중요한 기준이 되는데 위에서 제시한 지역인적자원지표체계에 있어서 인구유출은 대표적인 하향지표이며 여타 지방정부의 교육재정지원, 취학률, 학교생활만족도 등은 상향지표이다. 즉, 측정치가 제시될 경우, 지역 인구유출이 낮을수록, 학생1인당 공교육비와 지방자치단체의 교육지원예산이 높을수록 그리고 취학률, 진학률과 만족도, 평균교육연수 및 평생학습 참여율, 교육시설, 직업훈련비 비중이 높을수록 지역에서의 인적자원개발정책이 잘 집행되고 있다고 평가할 수 있는 것이다.

## V. 결론 및 정책제언

사실상 평가지표의 체계는 평가모형의 개발로 범위를 확대하여 평가주체, 평가내용, 평가대상, 평가지표, 결과환류, 유사평가제도와와의 연계 등 포괄적 내용을 다루는 것이 보다 바람직하다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 지역인적자원개발지표의 구성에 연구내용이 한정된 것은 연구의 한계라고 할 것이다. 또한 지역인적자원개발에 관한 평가이론모형의 부재로 인해 교육평가이론을 바탕으로 평가지표를 구성하고자 한 점도 연구의 한계로서 향후 후속연구가 이루어져야 할 것이다. 지방자치의 실시자체도 민주적 가치의 실현과정으로서 의미가 있었지만 이제는 지방간의 자율과 창의를 바탕으로 각 지역의 경쟁력을 증진시키는 방향으로 진전되어야 한다면 각 지방자치단체는 주어진 자원의 최적화로 요소의 생산성을 극대화할 사명이 있는 것이며 이것은 지역인적자원개발이 특별히 강조되어야 할 이유가 된다. 하지만 각 지방자치단체에서 지역인적자원의 개발에 대한 인식이 충분히 공감되지 않으면 지역인적자원이 가지는 공공재로서 성격 때문에 시장메커니즘을 통해서도 충분한 공급이 이루어지기 어렵다. 이것은 인적자원의 개발이 장기적이고 추상적이며 잠재적이라는 기본 성격에도 기인하지만 지식 또는 기술의 전달과 연계 그리고 그로 인한 종합적 파급적 효과는 적절한 가치로 환산되기 어렵고 시장을 통한 거래가 형성되기 어렵기 때문이다. 이에 따라 자연스럽게 공공의 수호자로서 정부의 역할이 요청된다. 본 연구에서 제시하고 있는 평가분야와 중점평가영역은 기본적으로 지방정부의 인적자원개발정책의 추진성과를 반영할 수 있도록 선정되었다. 평가지표로서 산출지표 및 성과지표가 소망스러움에도 불구하고 투입지표로서 교육재정지원 규모, 전담조직을 반영하고 있는 점도 그 규모와 추세변화를 통해 직접적인 지방정부노력을 유도하고자 하는 의도가 있다. 물론 인구유출, 경제활동인구비율 등은 지방정부가 통제하기 어려운 결과지표이다. 평가지표를 투입(input), 산출(output), 성과지표(outcome)로 여러 차원으로 구성한 것은 첫째, 각 중점평가영역을 대표하는 평가지표를 산출하고자 한 때문

이며, 둘째는 통계자료의 신뢰성과 취득가능성을 고려하였기 때문이다. 그리고 향후 각 지방자치단체가 적극적으로 지역내 인적자원개발을 위해 노력하도록 다른 지방자치단체와 비교되는 경쟁메카니즘으로서 평가지표를 정립하고자 하였다. 물론 향후 평가의 운용방향은 단순한 예산의 투입규모보다는 지역내 지식인자의 육성과 부가가치화 그리고 이를 위한 순환네트워크가 되어야 할 것이다. 또한 인적자원에 대한 투자가 강한 외부성(externality)을 갖는다는 점을 고려한다면 사실상 이러한 투자의 주체는 중앙정부가 되어야 하는 점과 향후 각 지역의 특성화된 발전이 더욱더 중요시되고 있으므로 각 지방정부의 관점에서 전략적 투자가 이루어지도록 하는 것도 유념해야 할 점이다. 이 부문에 있어서 아직 우리나라의 경우 지방자치단체의 역할이 미미하여 정부실패를 우려할 상황은 아니나 향후 정부의 개입 또는 지원의 성과가 나타나기 시작할 때에는 시장이나 민간단체와 적절한 역할분배를 통해 정부실패의 가능성을 최소화하여야 할 것이다. 중앙정부의 역할도 또한 각 지방자치단체가 충분한 역할을 할 수 있도록 제도적 틀을 짜고 지원해야 한다는 측면에서 중요하다. 다만 역할의 실현에 있어 과거의 통제적 방식이 아닌 간접적·조정적·지원적 방식이어야 하며 이에 따라 전체 상황과약과 비교와 경쟁을 위한 모니터링과 평가의 중요성은 더욱 커지고 있다고 할 수 있다. 이것은 책임성 있게 노력하여 성과를 창출하는 지방자치단체에 더욱 힘을 실어주고 일정한 역할을 수행하지 못하는 지방자치단체는 지도와 후원으로 뒤처지지 않도록 도와준다는 것을 의미한다. 평가결과에 따라 차등적 지원을 하고자 할 때, 중앙정부는 고용 및 인적자원개발정책을 수행할 역량이 약한 지방자치단체를 충분히 지원하되, 그러한 지원과 후원은 정확한 모니터링과 평가를 통한 진단을 바탕으로 간접적 지원방식으로 하는 것이 바람직하다. 중앙정부는 지방자치단체에 대하여 역량의 부족과 지방행정의 비효율과 낭비에 대해 불신만 할 것이 아니고 이러한 비효율과 낭비를 없애기 위한 적절한 평가체계를 구축해야 할 일차적 책무가 있기 때문이다.

## 【참고문헌】

- 강상목. (1997). “우리나라 환경지표 체계 개발에 관한 연구”, 통계연수원.
- 강원인적자원개발지원센터. (2005). 「강원도 인적자원개발 기본계획(2006-2010)」
- 강일규. (2002). 인적자원개발정책의 평가보고서, 한국직업능력개발원.
- 강일규 외. (2000). “인적자원개발 기능 강화를 위한 자치단체의 조직 및 운영체제 개선 방안 연구”, 한국직업능력개발원
- 경남발전연구원. (2005). 「경남지역인적자원개발기본계획: Human Power 21 경남」
- 김대수. (2004). “지방 인적자원의 활성화 방안에 관한 연구”, 영남대학교 대학원 석사학위 논문
- 김신복. (1983). 「발전기획론」, 서울: 박영사
- 김태기 외. (2000). “국가인적자원개발 비전과 추진전략“, 교육부
- 김해동. (1998). 직업교육훈련지표개발을 위한 기초연구, 한국직업능력개발원.
- 김형수. (1996). 과학기술 예측조사의 방법론과 활용방안, 서울: 과학기술정책관리연구소
- 노화준. (2004). 「정책분석론」, 서울: 박영사
- 대구경북연구원 지역인적자원개발지원센터. (2005). 「대구경북지역인적자원개발기본계획」
- 부산인적자원개발원. (2004). 「부산광역시인적자원개발기본계획: Human-Polis 부산」
- 오재건. (1992). 중·장기 기술예측을 위한 사전 예비조사 연구, 한국과학기술연구원
- 울산인적자원개발지원센터. (2005). 「울산광역시 지역인적자원개발 기본계획」
- 유민봉·임도빈. (2003). 「인사행정론」, 서울: 박영사
- 이무근. (2000). “인적자원개발: 다학문적 접근”, 인적자원개발 정책포럼, 서울: 한국직업능력개발원
- 이병희 외. (2006). 평생학습과 노동시장 연구
- 이성용. (1987). “텔파이 기술예측기법의 유용성에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 석사학위논문
- 이희승 편저. (1997). 「국어대사전」, 서울: 민중서림
- 전북발전연구원 전라북도인적자원개발지원센터. (2005). 「전라북도인적자원개발기본계획」
- 충남발전연구원 충남인적자원개발지원센터. (2005). 「충청남도인적자원개발기본계획」
- 충북인적자원개발지원센터. (2003). 「충청북도인적자원개발기본계획 First21」 한국교육개발원, 한국직업능력개발원. (2005). 「지방자치단체의 고용과 인적자원개발정책: 총괄편」
- 홍순기 외. (1997). 정보통신분야의 텔파이 기술예측 국제비교분석, 기술혁신연구 제 5권
- 황병수. (1996). “HRD 전략”, 서울: HRD 컨설팅
- 황안숙. (1999). “무한경쟁시대의 인적자원개발”, 서울: 양서원
- Dalkey, N. Brown, B. and Cochran, S. (1970). Use of self-ratings to improve group estimates: experimental evaluation of Delphi procedures, Technological

- forecasting, 1: 283-291.
- Lieber, S. R. and Fesenmaier, D. R. (1983). *Recreation planning and management*, London: E&F. Spon, Ltd.
- Hage, J. (1972). *Techniques and Problems of Theory Construction in Sociology*.
- H. Inhaber. (1974). "Environmental Quality: Outline for a National Index for Canada", *Science*.
- Jerry, W. Gilley and Steven, A. Egglund. (1989). *Principles of Human Resource Development*, Addison-Wesley Publishing Company, pp. 2~15.
- J. Parker. (1991). "Environmental Reporting and Environmental Indices", Ph. D dissertation, the University of Cambridge.
- Martino, G. P. (1993). *Technological forecasting for decision making*.
- Nadler, L. (1979). *Developing Human Resources*, Austin, Texas: Learning Concepts.
- Rossi, P. Freeman, H. and Lipsey. (1999). *Evaluation: A systematic approach*, 6th ed., Thousand Oaks: Sage.
- Scriven, M. (1967). "The methodology of evaluation", R. Tyler., R. Gagne., & M. s Scriven(eds.), *Perspective on curricular evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, No. 1, Chicago: Rand McNally & Co., Inc., 39~83.
- Stake, R. E. (1967). "The countenance of educational evaluation", *Teachers College Record*, No. 68, 523~540.
- Stufflebeam, D. L. and Guba, E. (1973). *Educational evaluation and decision making*, Itasca, I 11: F. E. Peacock.
- Tyler, R. W. (1949). *Basic Principles of curriculum and instruction*, Chicago: University of Chicago Press.