



2020.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-09호

미래평생학습체제 구축을 위한 전략 탐색연구

국회미래연구원



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미래평생학습체제 구축을 위한 전략 탐색연구



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

■ 내부 연구진 ■

성문주 부연구위원 (엮음)

■ 외부 연구진 ■

문한나 한국직업능력연구원 연구위원

이용상 영남대학교 교육학과 조교수

최선주 국가평생교육진흥원 연구원

■ 외부 연구조원 ■

박강윤 영남대학교 교육학과 석사과정

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

급속한 변화와 함께 불확실성이 증가하는 환경에서 국가 미래전략의 핵심 중 하나는 개인과 사회가 지속적인 학습을 통해 변화에 적응하고 새로운 변화를 이끌어가는 것입니다. 4차산업혁명으로 인해 지식과 기술의 변화속도가 급속히 증가하고, 노동의 종류와 형태에도 변화가 이루어지고 있으며, 고령화의 심화로 개인의 평균 수명이 증가하고 있는 이 시대에 평생학습의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다. 국가의 생산성 향상을 위해 그리고 개인과 공동체의 번영을 위해 이제는 개인의 전 생애에 걸친 지속적인 학습이 필수적이기 때문입니다. 이에 누구나 평생에 걸쳐 체계적으로 학습할 수 있도록 국가가 적극적으로 지원해야 합니다.

이 연구는 교육의 시기 및 공간에 대한 확장된 논의를 바탕으로 교육에 대한 총체적인 접근을 통해 미래평생학습체제 구축을 위한 정책과제를 제시하고자 하였습니다. 학습자의 전 생애에 걸쳐 학습을 지원할 수 있는 방안을 탐색하고자 미래평생학습체제의 영역을 아동·청소년 교육(초중등교육 분야), 성인직업능력개발(고등교육 및 계속교육 분야), 성인평생교육(고등교육 및 성인 교양교육 분야) 영역으로 설정하였습니다. 또한 평생학습체제 내에 해당 영역들의 위상과 역할을 재정립하기 위해 통합적 문헌분석 방법을 활용하여 선행연구를 바탕으로 주요과제 및 도전과제로 정책과제를 제시하였습니다. 이를 통해 평생학습체제에 대한 분절적인 접근을 벗어나 보다 더 체계적이고 통합적인 시각에서 미래평생학습체제를 위한 정책방향을 탐색할 수 있었습니다.

본 연구를 수행한 이용상 교수님(영남대학교 교육학과), 문한나 연구위원님(한국직업능력연구원), 최선주 연구원님(국가평생교육진흥원), 성문주 부연구위원님(국회미래연구원), 박강운 연구조원님(영남대학교 교육학과 석사과정)께 깊은 감사의 뜻을 전합니다. 본 연구보고서가 미래평생학습체제 구축을 위한 정부와 입법부의 노력에 보탬이 될 수 있기를 기대합니다.

2020년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론 1

제1절 연구의 필요성 3

제2절 연구 목적 5

제3절 연구 방법 6

제2장 미래평생학습체제 구축을 위한 아동·청소년 교육 (초·중등교육 분야) 정책과제 7

제1절 배경 9

제2절 선행연구 분석 결과 13

1. 평생학습의 과정으로서 초·중등교육 및 역할 13
2. 초·중등교육에서 시작되는 평생학습의 불평등 21
3. 환경변화에 대응한 평생학습체제 구축 23

제3절 아동·청소년 대상 초·중등교육 영역 중장기 정책과제 28

1. 주요 과제 28
2. 도전 과제 32

제3장 미래평생학습체제 구축을 위한 성인직업능력개발 (고등교육 및 계속교육 분야) 정책과제 35

제1절 배경: 정책환경 분석 37

1. 포스트 코로나와 경제 전망 37

목 차

2. 고령화와 생산가능인구	38
3. 디지털화와 스킬	40
제2절 선행연구 분석 결과	43
1. 생애 직업능력개발 제도 및 정책 현황	43
2. 고용서비스 현황 및 계획	47
3. 직업훈련 관련 법령 현황	48
4. 직업교육훈련 관련 문제	52
제3절 성인직업능력개발 영역 중장기 정책과제	54
1. 주요 과제	55
2. 도전 과제	57
 제4장 미래평생학습체제 구축을 위한 성인평생교육 (고등교육 및 성인 교양교육 분야) 정책과제	 59
제1절 배경	61
제2절 성인평생교육 주요 정책 현황	63
1. 평생교육 바우처 지원	63
2. K-MOOC	64
3. 대학의 평생교육체제 지원	65
4. 성인문해교육 지원	66
5. 지역 평생교육 활성화 지원	67

제3절 선행연구 분석 결과	69
1. 평생학습체제 구축 논의의 주제 영역	69
2. 평생학습체제 지향 가치와 문제점	71
3. 평생학습체제 구축의 주체	73
4. 평생학습체제 구축 과제 수준과 내용	74
제4절 성인평생교육 영역 중장기 정책과제	77
1. 주요 과제	77
2. 도전 과제	80
제5장 결론 및 제언	85
제1절 결론	87
제2절 제언: 미래평생학습체제 구축을 위한 입법부의 역할	91
참고문헌	93
Abstract	105

표 목 차

[표 2-1] 평생학습 지표 변화	9
[표 2-2] 학술연구정보서비스 제공 논문 및 연구보고서(2011-2020)	11
[표 2-3] 미래교육의 일반적 상황	14
[표 2-4] 미래 교육생태계 조성을 위한 학교교육 정책과제	17
[표 2-5] 학습국가체제로의 대전환을 위한 교육정책 과제	18
[표 2-6] 학교교육과 성인기 학습 참여와의 관계에 대한 주요 논의	20
[표 2-7] 교육과정 자율성의 단계적 확대	32
[표 3-1] 신기술·신산업분야 인력양성 사업 현황	44
[표 3-2] 국민내일배움카드 통합·개편	45
[표 3-3] 평생학습계좌제와 직업능력개발계좌제	46
[표 3-4] 국민취업지원제도 참여자 유형	48
[표 3-5] 직업훈련 관련 법령	49
[표 3-6] 인재양성계획(~2025년)	56
[표 4-1] 2020년 평생교육 바우처를 통한 수강강좌 유형별 현황	64
[표 4-2] 평생학습체제 구축 논의의 주제 영역	69
[표 4-3] 평생학습체제 가치와 문제점	72
[표 4-4] 평생학습체제 구축 주체	73
[표 4-5] 평생학습체제 구축 과제 수준과 내용	75
[표 5-1] 미래평생학습체제 구축을 위한 중장기 정책과제: 주요 과제 및 도전 과제	88

[그림 2-1] 미래 초·중등교육 체제의 특성	16
[그림 2-2] 학력별 평생학습 참여율	22
[그림 2-3] 영국의 평생학습체계	24
[그림 2-4] 독일의 대학접근경로	26
[그림 2-5] 학습국가 건설을 위한 평생교육 거버넌스 플랫폼 구성과 주요 역할	29
[그림 2-6] 취학률 현황	31
[그림 3-1] 2030 축의 전환 예측	39
[그림 3-2] 통계청 장래인구특별추계: 2017-2067년	40
[그림 3-3] BNEF 디지털화 점수와 GDP	42
[그림 3-4] 2022년 고용안전망 모습	47
[그림 3-5] OECD 국가 교육훈련 불참여이유(2012년, 2015년)	52
[그림 3-6] 본 연구의 성인직업능력개발 영역 정책현황 분석 및 과제도출 프레임	54
[그림 4-1] K-MOOC 주요 현황	65
[그림 4-2] 대학중심 평생교육 활성화 정책 변화	66
[그림 4-3] 한국 성인의 학습시간	82
[그림 4-4] 연도별 평생학습참여율 추이	83

요 약

1 서론

□ 연구의 필요성

● 미래평생학습체제 구축의 필요성

- 4차산업혁명과 저출산·고령화라는 급속한 환경의 변화는 기존의 아동·청소년기 및 성인초기 학습자를 대상으로 하는 학교중심 교육체제의 한계를 드러내고 있음.
- 교육의 패러다임이 기존의 인적자본 패러다임에서 평생학습능력이 자본이 되는 패러다임으로 변화.
- 미래사회 경쟁력 있는 인적자원 양성 및 개인의 전 생애단계에서 삶의 질 향상을 위해 사회구성원들이 전 생애에 걸쳐 체계적·지속적으로 학습할 수 있도록 하는 정부 차원의 지원이 요구됨.

● 미래평생학습체제 영역별 역할 및 목표에 대한 재정립의 필요성

- 현재 평생학습을 위한 정부 지원은 직업능력개발 지원 및 평생교육 프로그램 제공 등 성인을 대상으로 분절적으로 이루어지고 있어 이를 연계할 필요가 있으며, 미래평생학습체제 구축을 위해 학교교육에 대해서도 실질적인 정책과제를 제안하는 수준에서의 논의가 필요함.
- 고등교육의 경우 현재 고등평생학습체제에 대한 논의를 성인대상직업능력 개발 및 평생교육과 관련지어 미래평생학습체제 내에서 함께 다룰 필요가 있음.

□ 연구 목적

- 본 연구는 개인의 전 생애적 학습을 총체적·체계적으로 지원하는 미래평생 학습체제 구축을 위한 전략을 탐색하고자 함.

- 이를 위하여 평생학습체제의 영역을 크게 아동·청소년 교육(초중등교육 분야), 성인직업능력개발(고등교육 및 계속교육 분야), 성인평생교육(고등교육 및 성인 교양교육 분야) 영역으로 나누고, 이러한 영역들이 미래평생학습체제로 재정립될 수 있기 위해 요구되는 중장기적 관점에서의 정책적 노력에 대해 정책 주요과제 및 도전과제를 제시하는 것을 목적으로 함.

□ 연구 방법

● 통합적 문헌분석 방법 활용

- 본 연구는 영역별 선행 정책연구 및 학술연구에 대한 통합적 문헌분석(Integrative literature review)을 통해 학습자의 전 생애학습을 국가가 체계적으로 지원할 수 있는 미래평생학습체제로의 전환을 위해 영역별로 필요한 중장기 정책과제를 제시함.

2 미래평생학습체제 구축을 위한 아동·청소년 교육 (초중등교육 분야) 정책과제

□ 선행연구 분석 결과

● 평생학습의 과정으로서 초·중등교육 및 이를 위한 역할

- 미래교육 체제는 유연한 평생학습체제로 전환될 것이며, 초·중등교육보다 대학 졸업 이후 평생교육의 비중이 더 커질 수 있는 가능성이 있음.
- 학교교육은 그 자체로서 완결된 교육이 아닌 평생학습의 토대가 되어야 하며, 학생들은 학교교육을 통해 학습에 대한 긍정적인 태도, 학습자로서의 정체성, 자기주도적 학습능력 등을 함양시킬 수 있어야 함.

● 초·중등교육에서부터 시작되는 평생학습의 불평등

- 학교교육의 경험과 평생교육 간의 관계에 대한 연구들은 학력이 높을수록 평생교육 참여율이 높아지고 있음을 보여주며, 학교교육에서 교육의 기회

를 놓치면 이후에 지속적으로 불리한 학습 경로를 구성하여 교육의 불평등이 누적될 수 있음을 지적함.

- 성인기 평생학습의 불평등 문제가 이미 초·중·고등학교 과정을 거치면서 발현되고 있음을 보여줌.

- **환경변화에 대응한 평생학습체제 구축: 해외사례**

- 영국의 평생학습체제의 특징 중 주목할 부분은 학교교육의 단계를 평생학습을 위한 기본 학습능력을 키우는 과정으로 인식하고 이를 위한 교육과정 및 자격제도가 정비되어 있는 것이며, 학교교육이 아니더라도 비전통적 학습자를 위한 입학전형을 위해 자격제도, 사전학습인정제 등을 통해 언제든지 고등교육으로 이행되는 통로가 보장되어 있으며, 이러한 정책들이 대학 평생교육의 성공 요인으로 작용하고 있음.
- 독일의 평생학습 지원체제가 시사하는 바는 사회적 수요충족을 위한 대학 교육의 변화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 대학 이전의 교육 즉, 초·중등교육의 변화가 선행될 필요가 있으며, 초·중등학생들이 프로젝트 수업에 익숙해지고, 대학의 강의를 일찍부터 접하며, 진로와 진학하고자 하는 학과를 탐색할 수 있도록 하는 등의 정책적 지원이 필요한 것임.

□ **아동·청소년 대상 초중등교육 영역 중장기 정책과제**

1. 주요 과제

- **전 생애 역량관리를 위한 역량진단체제 구축**

- 초·중등교육 단계에서 평생학습 역량을 비롯한 핵심역량을 진단하고 이를 바탕으로 평생학습 과정을 통해 개발되는 역량에 대한 전 생애에 걸친 관리시스템 구축하고, 역량수준이 일정 기준 이하인 학습자를 위한 교육적 지원 제공.

- **고등교육의 접근성 향상을 위한 아동 및 청소년기 교육적 지원**

- 다양한 형태의 학습자들이 고등교육에 접근할 수 있는 경로를 다양화하고, 제도권 교육 밖에 있는 학습자에 대한 교육적 지원 및 고등교육 접근 기회 향상.

- **초·중등교육과정의 유연화**

- 개별화된 유연한 교육과정을 편성하고, 학생이 원할 경우, 일정한 요건을 갖추면 자유롭게 특정 대학의 정규 수업에 참여할 수 있도록 문호 개방.

2. 도전 과제

- **역량중심 교육과정 운영을 위한 대입제도 개선**

- 우리나라 대입은 초중등교육과 이후 성인교육 간의 단절 현상을 일으키는 중심에 있으므로 자기주도적 학습능력 등 평생학습 역량 계발을 위한 대입 제도로 개혁 필요.

- **초·중등교육에서 평생학습역량 격차 해소**

- 아동·청소년기 학습 격차가 성인기 평생학습 격차로 이어지지 않도록 교육적 개입 필요.

3 미래평생학습체제 구축을 위한 성인직업능력개발 (고등교육 및 계속교육 분야) 정책과제

□ 선행연구 분석 결과

- **생애 직업능력개발 제도 및 정책 현황**

- 평생학습체제 구축을 위해서는 학습자의 요구 파악 및 수요자 중심의 체제로 변화해야 하고 생애경력개발 단계에 따라 학습과 고용서비스 지원이 함께 이루어져야 함.
- 청년구직자 신기술 훈련 지원, 일학습병행 훈련프로그램, 국민내일배움카드(전국민 대상), 인생 다모작 지원, 학습지원체계 구축, 평생교육훈련 활성화 기반 조성 등의 직업능력개발 제도가 운영되고 있으며 이러한 제도들의 개선을 위한 논의가 이루어지고 있음.

● 고용서비스 현황 및 계획

- 현재의 고용서비스는 산업별 노동시장에서의 노동력의 이동에 대한 경력 개발 지원보다는, 취약계층에 대한 정책적 지원 중심이며, 전직지원서비스도 소수의 중앙정부와 지방정부의 전달체계를 통해 제공되고 있음.
- 고용복지 플러스 센터에서는 취약계층 대상을 확대하고 보편적 고용서비스를 제공하고 있음.
- 고용·사회정책망 뉴딜 정책의 일환으로 지원되는 저소득 취업 취약계층을 위한 국민취업지원제도 취업지원 서비스는 맞춤형 취업상담, 직업훈련, 창업지원 프로그램 외에 일경험 프로그램을 신설하여 취업 취약계층에 대한 취업 지원을 강화할 예정임.

● 직업훈련 관련 법령 현황

- 현재 평생교육과 직업훈련의 지원 관련하여 부처 간 입법 활동이 분절적으로 이루어지고 있어, 전 국민의 생애경력개발에 따른 직업능력 향상을 종합적이고 체계적으로 다루는 법과 제도가 여전히 미흡한 상황이며 변화하는 평생 직업능력개발의 수요 변화에 대응하기에 부족한 실정임.
- 개정되는 「국민 평생 직업능력 개발법」은 법의 수혜대상을 근로자에서 전 국민으로 확대하고 종합적이고 체계적인 평생 직업능력개발 지원체계를 구축하기 위한 법적 근거를 마련하고자 함.

● 직업교육훈련 관련 문제

- 근로자의 직업교육훈련 참여가 활성화되지 않은 이유와 관련하여, OECD 국가의 ‘중장년층 교육훈련 불참 이유’를 확인한 결과, 한국의 경우는 중장년층이 장시간 근로, 개인시간 부족, 고비용 순의 이유로 직업교육훈련 참여가 어려운 것으로 나타남.
- 인구고령화로 정년연장이 추진될 경우와 로봇의 투입으로 근로자들이 고숙련 직무로 이동할 경우 리스킬링과 업스킬링 수요가 증가하게 되며, 베이비부머 세대의 퇴직으로 노동력 부족 현상이 발생하게 되면 기존 근로자에 대한 훈련 강화 대책도 늘어날 것임.

□ 성인직업능력개발 영역 중장기 정책과제

1. 주요 과제

● 평생학습 및 직업능력개발을 위한 법령 재정비

- 변화하는 노동시장에 대비하기 위해 급격한 기술변화에 빠르게 대응하고 국민 개개인의 생산성을 높이기 위한 체계적이고 지속적인 직업능력개발 지원을 위한 평생직업능력개발 관련 법령의 재정 및 정비

● 공공·민간 학습인프라 구축

- 포스트 코로나 시대 재택근무 가능 일자리 증가가 예상되므로 이를 위한 국민의 디지털 리터러시 함양이 필요하며, 비대면 훈련이 가능한 수준의 온라인 인프라 정비 및 학습자료 지원방안 마련 필요
- 여성, 중소기업근로자 등 취약계층별 특화된 공공·민간 디지털 융합훈련 플랫폼 확대 필요

● 신기술 분야에 대한 전문적인 HRD 서비스 지원

- 미래사회에는 평생직장·평생직업의 개념이 아닌 개별근로자의 고용가능성이 중요
- 인간 고유의 능력과 관련된 직무역량 및 복합문제해결능력, 학습민첩성 등 미래 유망 스킬 함양을 위한 HRD서비스가 필요하며, 산업별 전문화된 신기술 분야 재직자 훈련서비스 고도화가 필요

2. 도전 과제

● 개인맞춤형 생애경력개발 서비스 지원

- 현행 고용서비스는 깊이 있는 상담서비스 제공이 어렵고 실무와 연계된 훈련과정도 충분하지 않으므로, 정책대상의 다양한 경력요구 반영 및 개별화된 요구 중심의 통합적인 고용서비스 제공 필요

● 직업훈련 사회안전망 마련

- 현재 다양한 취약계층의 훈련수요 파악이 부족한 실정이며, 대기업과 중소

기업 및 비정규직 근로자 간 노동생산성 격차가 OECD 국가 중 가장 큼.

- 취약계층 훈련 참여율 증대를 위한 보편적 경력상담서비스 강화 및 비대면 훈련, 모듈식 훈련 활성화가 필요

4 미래평생학습체제 구축을 위한 성인 평생교육 (고등교육 및 성인 교양교육 분야) 정책과제

□ 선행연구 분석 결과

● 평생학습체제 구축 논의의 주제 영역

- 평생학습체제 구축과 관련하여 선행연구에서 논의되는 주제는 고등평생학습체제, 평생교육 법·제도 및 거버넌스, 지역 평생교육체계, 소외계층 평생교육 지원 정책 영역으로 나눌 수 있음.

● 평생학습체제 지향 가치와 문제점

- 성인평생교육 영역의 평생학습체제와 관련된 선행연구에서 분석한 ‘지향 가치’는 학습기회 평등, 전 생애성, 거버넌스 효율성, 자생력 및 자발적 참여의 4가지로 나타남.

● 평생학습체제 구축의 주체

- ‘국가’를 평생학습 구축의 주체로 설정하는 논의들이 많으며, 평생학습체제 구축에 있어 국가가 아닌 시장이나 시민사회 등을 주체로 논의하는 경우도 있음.

● 평생학습체제 구축 과제 수준과 내용

- 평생학습체제 구축 과제에 관하여 거시적 수준에서 제안된 연구는 법·제도, 거버넌스에 관한 것으로 나타났으며, 중도적 수준에서는 지역사회 네트워크, 평생교육 전문기관을 중심으로 이루어졌고, 미시적 수준과 관련해서는 평생교육 실천 전문가와 학습자 편의성 제고 방안과 관련된 논의가 많은 것으로 나타남.

□ 성인평생교육 영역 중장기 정책과제

1. 주요 과제

● 평생교육 관련 법령 정비

- 평생교육법이 정부 전체의 평생교육 정책 및 사업을 조정·관리하는 모범으로 기능해야 하며, 공공 평생교육 정책과 전달체계를 아우를 수 있는 ‘평생학습법’과 같은 기본법 성격의 상위법 제정 필요.

● 평생교육 재정 확보

- 전국민을 위한 평생학습체제 구축이 강조되에도 불구하고, 국가교육 예산 중에서 평생교육이 차지하는 예산은 매우 적음.
- 성인들의 평생학습 참여를 실질적으로 증가시키기 위해 평생교육법 상에 재정 확보 및 집행 관련 규정을 마련하고, 평생교육 재정을 효과적으로 확보하기 위한 면밀한 검토 및 공론화 작업이 요구됨.

● 벌어지는 평생학습 기회 격차 줄이기

- 소득수준, 학력, 코로나 19 상황으로 인한 평생학습 격차의 심화.
- 장애인 평생교육권, 고령층의 평생교육 기회 보장, 저학력·저소득층 학습자를 위한 평생교육바우처 확대 필요.

● 노인교육의 제도화

- 국민의 평생학습권 보장을 위해 현재 가장 취약한 부분이 노인교육이나, 노인교육 진흥이나 노인교육 추진체제와 관련된 명확한 법 조항이 없는 상황.
- 노인의 평생교육 전달체계 마련과 양질의 프로그램에 대한 접근성 제고를 위한 과감한 노력이 필요.

2. 도전 과제

● 국가 주도 평생학습체제의 한계 인식

- 정부나 지방자치단체 주도의 관료적 접근이 갖는 한계에 대한 깊이 있는 인

식과 국가-시민사회-시장의 상호작용을 바탕으로 자생적 학습력에 대한 전문적인 지원이 필요.

- **복잡계적 공간으로서의 평생학습체제 : 구축이 아닌 생성 주목**

- 평생학습체제 ‘구축’에만 초점을 맞추지 말고, 평생학습체제를 하나의 복잡계로 이해하고 이 체제를 구성하는 다양한 행위자들(정부, 고용주(기업), 노동조합, 지역시민단체, 학습시장 공급자 등) 간 역동과 새롭게 부상하는 학습수요-공급 패턴에 주목하는 사유의 확장이 필요.

- **생애맞춤형 평생학습 기회 설계**

- 현재 평생학습 참여율에 비해 실제 성인학습 시간이 적은 편으로 나타나며, 이는 생애전환기에도 마찬가지로 나타나는데 생애 전환에 필요한 학습기회를 집중적으로 제공하여 전환기에 학습시간이 증가할 수 있도록 평생학습기회 설계.

- **보편적 권리로서 평생학습에 대한 사회적 합의**

- 평생학습체제의 실질적인 구축을 위해 학습을 둘러싼 개념과 사유방식의 변화와 교육적 관점에서 교육 취약계층, 평생학습 소외계층에 대한 정의와 기준 마련 필요.
- 초고령화사회 시대에 고용가능성을 높이기 위해 인적 자본(human capital) 중심에서 사회적 자본(social capital) 관점으로 전환 필요.
- 전국민 학습비 지원을 위한 막대한 재원을 어떻게 마련하고, 국가, 노동시장, 개인학습자가 어느 정도 분담할 것인가를 둘러싼 사회적 논의가 활성화될 필요.

- **학습을 둘러싼 개념의 재설계**

- 평생교육 정책대상자에 대한 평생교육적 정의 및 발굴, 평생학습 지원의 목적과 성과에 대한 재개념화, 평생학습체제를 통해 만들어내고자 하는 주체에 대한 사회학적 논의가 필요

5 결론 및 제언

□ 결론

- 본 연구에서 통합적 문헌분석 방법을 통해 도출한 ‘미래평생학습체제 구축을 위한 중장기 정책과제: 주요 과제 및 도전 과제’를 요약하여 제시함.

□ 제언: 미래평생학습체제 구축을 위한 입법부의 역할

- 본 연구에서 제시한 정책과제 중 법령의 재정비 혹은 제정과 사회적 논의가 필요한 과제를 중심으로 입법부의 역할을 제언함.

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성

제2절 연구 목적

제3절 연구 방법

제 1 절

연구의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

4차산업혁명과 저출산·고령화라는 급속한 환경의 변화는 기존의 아동·청소년기 및 성인초기 학습자를 대상으로 하는 학교중심 교육체제의 한계를 드러내고 있다. 4차산업혁명으로 지식의 수명이 반감되고 있으며 급속한 기술의 발달 및 노동의 종류와 형태의 변화가 이루어지고 있다. 또한, 고령사회에서는 청년층뿐만 아니라 중장년층의 생산성을 지속적으로 유지·향상하고 중장년기 및 노년기에도 사회변화에 적응하고 삶의 질을 제고하기 위해서는 성인기 학습에도 비중을 두어야 한다. 현재의 생애 전반부라는 시기와 학교라는 공간에 제한되어 있고 공급자 중심의 교육에 주요한 초점을 두는 학교교육중심의 학습지원체제는 이러한 미래사회 환경변화에 대처하는 데 한계를 갖는다. 미래사회에서 경쟁력 있는 인적자원을 양성하고 개인의 전 생애단계에서 삶의 질을 향상하기 위해서는 사회구성원들이 전 생애에 걸쳐 체계적·지속적으로 학습할 수 있도록 지원하는 미래평생 학습체제의 구축이 필요하다.

지난 20여 년 동안 성인대상 교육 분야는 급격한 성장을 이루었고, 이를 바탕으로 정부는 직업능력개발 및 평생교육 관련 사업을 통해 국민의 평생학습을 지원하기 위한 노력을 기울여 왔다. 이러한 정책추진과 함께 평생학습에 대한 높은 사회적 관심으로 평생학습 참여율도 지난 10년간 크게 증가하였다¹⁾(고영상, 2020a). 그러나 이러한 성장과 발전에도 불구하고, 사회 전반에 걸쳐 평생학습이 내실 있게 이루어진다고 보기 어려운 것이 현실이다. 국민들의 평생학습에 대한 필요성과 평생교육 참여 권리에 대한 인식은 높으나 국가의 평생교육 진흥 노력에 대한 만족도는 낮은 편으로 나타난다(고영상, 2020b). 이는 국가 차원에서 평생학습지원을 위한 보다 더 적극적인 노력이 필요함을 시사한다.

또한 평생학습체제는 성인을 대상으로 하는 학습지원뿐만 아니라 개인의 전 생애에 걸친 학습을 지원해야 한다는 측면에서 아동·청소년기 교육에도 변화가 필요하다. 기존의 학교교육을 중심으로 한 교육체제에서는 정규교육을 마치는 것이 중요한 의미를 지녔으

1) 평생학습참여율이 2009년 28.0%에서 2019년 43.4%로 변화한 것으로 나타남.

나, 평생학습시대에 학교교육은 성인이 된 후 일과 삶, 학습을 연계하고 지속적이고 주도로 학습하기 위한 학습능력을 함양해야 한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다(한송희·김경애·이정은, 2006). 즉, 아동·청소년 대상의 초중등교육 또한 평생학습체제의 영역으로 포함해야 하며, 이를 통해 평생학습체제는 학습자의 생애주기라는 연속선 상에서 학습을 지원함으로써 시스템의 체계성을 강화할 수 있다.

이러한 배경을 바탕으로 개인의 전 생애적 학습을 총체적·체계적으로 지원하는 미래평생학습체제 구축의 필요성이 대두되고 있다. 교육의 패러다임이 기존의 지식, 기술, 학력 중심의 인적자본 패러다임에서 평생학습능력이 자본이 되는 패러다임으로 변화하는 상황에서(차갑부, 2015) 평생학습체제 내 성인대상 교육을 위한 체계적인 지원과 함께 체제를 구성하는 각 영역의 역할 및 목표에 대한 재정립 또한 요구되고 있다. 현재 국가차원에서 평생학습을 위한 지원은 근로자나 취업희망자 등을 대상으로 하는 직업능력개발 지원 및 정부와 각 지방자치단체 등을 통한 평생교육 프로그램 제공 등 성인을 대상으로 하여 분절적으로 이루어지고 있다. 또한, 미래 학교교육에 관한 연구들은 대부분 학교교육을 평생학습체제의 하위영역으로 다루기보다는 공교육체제의 중심으로 다루고 있으며, 아동·청소년 대상 초중등교육과 연계된 평생학습 혹은 평생학습체제에 관한 연구는 매우 드문 편이다. 미래평생학습체제 구축을 위해 학교교육에 대해서도 실질적인 정책과제를 제안하는 수준에서의 논의가 필요하다. 고등교육의 경우 현재 고등평생학습체제에 대한 논의가 이루어지고 있는데 이를 성인대상 직업능력개발 및 평생교육과 관련지어 미래평생학습체제 내에서 함께 다룰 필요가 있다. 현재의 평생학습지원은 실제적으로는 주로 성인초기 이후의 성인 계속교육 및 교양교육을 지원하는 개념이나, 미래평생학습체제는 개인의 전 생애에 걸친 학습지원체제로서의 개념으로 전환되어야 하며 이러한 개념을 바탕으로 정책을 수립해야 한다.

제2절

연구 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 4차산업혁명과 저출산·고령화라는 환경변화에 대응하고, 교육의 패러다임이 기존의 지식, 기술, 학력 중심의 인적자본 패러다임에서 평생학습능력이 자본이 되는 패러다임으로 변화하는 상황에서(차갑부, 2015) 개인의 전 생애적 학습을 총체적·체계적으로 지원하는 미래평생학습체제 구축을 위한 전략을 탐색하고자 한다. 이를 위하여 평생학습체제의 영역을 크게 아동·청소년 교육(초중등교육 분야), 성인직업능력개발(고등교육 및 계속교육 분야), 성인평생교육(고등교육 및 성인 교양교육 분야) 영역으로 나누고, 이러한 영역들이 미래평생학습체제로 재정립될 수 있기 위해 요구되는 중장기적 관점에서의 정책적 노력에 대해 정책 주요 과제 및 도전 과제로 제시하는 것을 목적으로 한다.

제3절

연구 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 미래평생학습체제 구축을 위한 전략을 탐색하기 위해 평생학습체제를 구성하는 영역을 아동·청소년 교육(초·중등교육 분야), 성인직업능력개발(고등교육 및 계속교육 분야), 성인평생교육(고등교육 및 성인 교양교육 분야) 영역으로 분류하고, 각 영역별 정책과제 도출을 위해 통합적 문헌분석(Integrative literature review) 방법을 활용하였다. 통합적 문헌분석이란 “특정 사안·주제를 다룬 대표적인 문헌을 검토, 비판, 종합하여 해당 사안·주제에 대한 새로운 구조나 관점을 제시하는 연구”(Torraco, 2005, p. 356) 방법이다.

본 연구는 선행 정책연구 및 학술연구에 대한 통합적 문헌분석을 통해 학습자의 전 생애학습을 국가가 체계적으로 지원할 수 있는 미래평생학습체제로의 전환을 위해 필요한 중장기 정책과제를 제시하였다. 구체적으로, 본 연구는 미래평생학습체제로의 전환을 위해 우선순위가 높은 과제인 주요 과제 및 미래평생학습체제로의 전환을 저해하는 장애요인을 다루는 과제인 도전 과제의 형태로 중장기적 관점에서 접근해야 할 정책과제를 도출하여 제안하였다. 통합적 문헌분석을 통한 정책과제 도출 절차는 (1) 문제확인, (2) 문헌수집, (3) 문헌평가, (4) 문헌분석, (5) 정책과제 제시의 순서로 진행되었다.

제2장

미래평생학습체제 구축을 위한 아동·청소년 교육(초중등교육 분야) 정책과제

제1절 배경

제2절 선행연구 분석 결과

제3절 아동·청소년 대상 초중등교육 영역 중장기 정책과제

제 1 절

배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

UN의 ‘2030 지속가능발전을 위한 의제(the 2030 Agenda for Sustainable Development)’와 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)’에서는 ‘누구도 소외되지 않는 세상(LNOB: leave no one behind)’을 강조하고 있다. LNOB는 특히 이 시대의 차별과 불평등의 문제에 주목하고 있으며, UN 회원국들이 포용적이고 공정한 교육과 모두를 위한 평생학습 기회를 증진하도록 촉구하고 있다(고영상, 2020a). 우리나라는 이미 대한민국 임시 헌장에서 ‘배움의 균등’을 국가의 의미로 규정하고 있으며, 이를 이어받아 대한민국 헌법 31조 1항과 5항에서는 모든 국민이 균등하게 교육받을 권리와 국가의 평생교육 진흥 의무를 명시하고 있다. 이에 따라 우리나라는 균등한 교육과 평생학습의 기회를 보장받을 수 있도록 부단히 노력한 결과, 고등학교까지 의무교육이 확장되었으며, 평생학습 참여율도 과거 10년간 28%(2009년)에서 43.4%(2019년)로 비약적으로 개선되었다(고영상, 2020a). 그러나 1인당 평생학습 참여시간, 평생학습 참여율의 학력차, 평생교육 참여를 위한 비용 부담 등의 지표는 대부분 악화되고 있어(고영상, 2020a), 평생교육에 있어서 불평등 문제가 여전히 우리 사회의 심각한 과제로 남아 있음을 알 수 있다.

[표 2-1] 평생학습 지표 변화

구분	지 표	과 거	현 재	증 감
개선	평생학습참여율	(‘09) 28.0%	(‘19) 43.4%	55.0% ↑
악화	1인당 평생학습참여시간	(‘09) 135시간	(‘19) 77시간	42.9% ↓
	평생교육기관 학습자수 (중복허용)	(‘11) 2,892만명	(‘19) 1,635만명	43.5% ↓
	학력간 평생학습참여율 격차 ¹⁾	(‘10) 19.1%	(‘19) 22.3%	16.8% ↑
	비형식교육 자비부담 지수 ²⁾	(‘09) 73점	(‘19) 125점	71.2% ↑

1) 학력간 평생학습참여율 격차 = 대졸 이상 집단의 평생학습참여율 - 중졸 이하 집단의 평생학습참여율

2) 2007년의 비형식교육 참여시간 당 자비부담액을 100점으로 둔 상대점수

자료: 고영상(2020a), 「한국판 뉴딜 성공을 위한 ‘사람투자’ 방안: 학습국가 체제로 대전환」, p. i

이러한 상황에서 기존의 학교교육의 경험과 평생교육 간의 관계에 대한 연구들(이광현·홍지영 2009; 최돈민·이세정·김세화 2008; Pallas, 2003)을 살펴보면, 학력이 높을수록 평생교육 참여율이 높아지고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 학교 교육에서 교육의 기회를 놓치면 이후에 지속적으로 불리한 학습 경로를 구성하여 교육의 불평등이 누적되는 마태 효과(Matthew effect)가 발생하며, 이것이 평생학습정책의 주요 이슈가 되고 있었다(최선주, 2013; Pallas, 2003; Schuller & Watson; 2009). 이상의 연구들은 성인기 평생학습의 불평등 문제가 이미 초·중·고등학교 과정을 거치면서 발현되고 있음을 보여주며, 따라서 내실있는 평생학습체제 구축을 위한 아동과 청소년기 교육 정책에 대한 연구가 수행될 필요가 있다.

한편 UNESCO가 공표한 교육분류국제표준에 따르면 평생교육은 고등학교 교육과 대학교육 사이의 교육으로 평생교육을 정식 교육체제의 한 단계로 보고 있으며(UNESCO-UIS, 1997), 많은 OECD 국가들이 이러한 체제를 따르고 있다. 그러나 우리나라는 아직까지 학교 중심의 교육체제 접근 방식에 머물고 있으며, 따라서 평생교육을 기존의 전통적인 학교교육과 별개의 교육체제로 다루고 있다. 이에 따라 학교교육과 평생교육 간의 연계성이 떨어지고 정규 교육과정을 모두 이수한 학습자들에게 평생학습은 필요에 따라 이수할 수 있는 하나의 선택지에 불과한 실정이다.

한편, 현재 초·중·고등학교에서 적용하고 있는 2015 개정 교육과정은 4차산업혁명 시대에 능동적으로 대처하고, 이 시대에 필요한 핵심역량을 갖춘 인재를 양성하기 위해 역량 중심 교육과정을 표방하고 있다. 2015 개정 교육과정에서는 4차산업혁명과 고령화와 저출산에 따른 인구 절벽 현상을 주요하게 고려하였다(이상수, 2017). 인구 절벽 현상은 사회구성원 개개인의 사회적 역할 증대를 초래하고 이에 따라 개개인의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 교육이 필요하게 된 것이다. 2015 개정 교육과정에서는 사회구성원으로서의 역할을 성공적으로 수행하기 위해 초·중등학교 교육을 통해 함양해야 할 6대 핵심역량(자기관리 역량, 지식정보처리 역량, 창의적 사고 역량, 심미적 감성 역량, 의사소통 역량, 공동체 역량)을 제시하고 있으며, 이러한 핵심역량은 비단 학교 교육에서만 함양되는 것으로 그치는 것이 아니라 향후 전 생애에 걸쳐 지속적으로 개발될 필요가 있다는 것이 학자들의 공통된 견해이다. 따라서 전 생애에 걸친 역량의 관리를 위해서는 기존의 학교교육 중심의 학제를 평생교육을 포함하는 학제로 확대할 필요가 있으며, 기존의 초·

중등교육을 평생교육과의 연계 선상에서 살펴볼 필요가 있으며, 이를 바탕으로 평생학습 체제 구축을 위한 초·중등교육 정책 구안 및 선결 과제를 탐색해 볼 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 평생학습과 관련된 선행연구와 해외 평생학습 사례 분석을 통해서 아동 및 청소년기의 초·중등교육에 대한 시사점을 도출하고 이를 바탕으로 미래평생 학습체제 구축을 위한 아동 및 청소년을 위한 초·중등교육의 정책과제를 탐색해보았다.

본 연구에서는 미래평생학습체제 구축을 위한 아동 및 청소년 대상 교육 정책과제를 도출하기 위해 평생학습과 관련된 주제로 수행된 선행연구를 광범위하게 살펴보았다. 이를 위해 학술연구정보서비스(riss.kr)를 통해, ‘평생교육’, ‘평생학습’을 주제어로 2011년부터 최근 10년간 발간된 연구보고서와 국내 등재학술지에 게재된 논문을 검색해보았다. 우선 ‘평생교육’이라는 주제어로 국내 논문은 828편이 검색되었으며, ‘평생학습’이라는 주제어로는 490편이 검색되었다. 이중 ‘평생교육’과 ‘아동’의 두 가지 주제어로 검색되는 논문은 3편이었으며, ‘평생교육’과 ‘청소년’으로 검색되는 논문은 1편뿐이었다. 한편 ‘평생학습’과 ‘아동’으로 검색되는 논문은 4편이었으며, ‘평생학습’과 ‘청소년’으로 검색되는 논문은 없었다. 평생교육과 아동에 관련된 논문은 소외계층 아동의 평생교육에 대한 연구들(김경희·정은희, 2012; 2013)이었으며, 청소년 관련 연구는 청소년 오페라교육프로그램 운영에 대한 연구(김은정, 2019)로 평생학습체제 구축과 직접적인 연관성이 없었다.

한편 연구보고서는 ‘평생교육’이 73편 ‘평생학습’이 44편 검색되었다. 이중 평생교육과 아동 그리고 청소년 관련으로 검색되는 보고서는 없었으며, 평생학습과 아동으로 검색되는 보고서만 2편 있을 뿐이었다. 이들 2편은 각각 다문화 아동과 소외계층 아동에 대한 연구들(김경희·정은희, 2011; 문정애, 2017)이었다. 이상의 내용을 정리하면 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 학술연구정보서비스 제공 논문 및 연구보고서(2011-2020)

구분	평생교육	평생교육+ 아동	평생교육+ 청소년	평생학습	평생학습+ 아동	평생학습+ 청소년
논문	828	3	1	490	4	0
연구 보고서	73	0	0	44	2	0

이처럼 지금까지 평생교육 또는 평생학습과 관련된 연구는 성인학습자를 대상으로 대부분 수행되었고, 아동 또는 청소년과 연관 지어 평생학습을 다루는 연구는 매우 희소하였으며, 연구 주제 또한 평생학습체제 구축과의 연관성이 떨어져 사실상 아동·청소년기와 연계된 평생학습 관련 연구는 전무하다. 다만 ① 미래교육 관련 연구 등을 통해 평생학습체제의 일부로서 아동 및 청소년을 대상으로 하는 초·중등교육을 정립하기 위한 시사점을 도출할 수 있었으며, ② 성인의 평생학습 실태 보고서 등을 통해 성인기 평생학습의 불평등 문제가 초·중등교육에서부터 발현될 가능성 및 이를 방지하기 위한 방안을 탐색할 수 있었으며, ③ 더불어 평생학습의 준비기로 초·중등교육을 조망하고 평생학습의 준비단계에 있는 아동 및 청소년들의 평생학습 역량을 향상시키는 데 이바지할 수 있는 정책과제를 도출할 수 있었다. ④ 마지막으로 평생학습체제에 대한 해외사례 연구를 통해 우리나라 평생학습체제 구축을 위한 아동 및 청소년 교육정책 구안을 위한 시사점을 일부 도출할 수 있었다.

제2절

선행연구 분석 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근 10년간 수행된 선행연구 분석 결과, 아직까지 우리나라에서는 평생학습 관련 연구는 성인학습자를 대상으로 하는 비제도권 교육에 초점을 맞춰 연구가 수행되었음을 알 수 있었다. 다만 미래교육의 방향 예측 연구들을 통해 앞으로 다가올 평생학습사회에서의 초·중등교육의 역할을 탐색해 볼 수 있었으며, 더불어 평생학습에서의 불평등 문제를 예방하기 위해서는 아동 및 청소년기의 초·중등교육 단계에서 정책적인 역량을 집중할 필요가 있음을 알 수 있었다. 이상의 내용에 대한 선행연구들을 정리하면 다음과 같다.

1 평생학습의 과정으로서 초·중등교육 및 역할

우선 평생교육체제의 일부로서 초·중등교육을 접근하고자 하는 연구 중 주요하게 참고할 수 있는 연구는 한국교육개발원의 김경애 외(2015), 김경애(2016), 김경애 외(2018)의 일련의 연구이다. 이들 연구는 인구 절벽이 현실화되는 미래사회에서 학교교육을 전망하고 이를 바탕으로 김경애 외(2018)는 2035년 미래교육을 ‘예상’ 시나리오와 ‘희망’ 시나리오 그리고 희망하는 모습과 정반대되는 ‘좌절’ 시나리오로 구분하여 도출하였다. 김경애 외(2018)는 미래교육 시나리오 도출을 위해 학생수의 변화가 교육에 어떠한 변화를 가져오는지, 메가트렌드가 교육에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 과거 교육에 대한 성찰을 바탕으로 이것이 미래교육에 어떠한 시사점을 갖는지 등을 분석하였으며, 이를 바탕으로 미래교육의 판도를 바꿀 수 있는 변인을 3차례의 전문가협의회를 통해서 도출하였다. 이렇게 도출된 변인들 중 원리, 형태, 재정투자, 목표와 그 변인의 작동 방식을 기반으로 상술한 바와 같이 ‘예상’, ‘희망’, ‘좌절’의 3가지 시나리오를 개발하였다. 이렇게 개발된 3가지 예상 시나리오를 통해 미래교육의 일반적인 상황을 10가지 사항으로 정리하면 [표 2-3]과 같다(김경애, 2016).

[표 2-3] 미래교육의 일반적 상황

구분	미래교육 상황	내용
1	체제와 학제	• 유연한 평생학습체제로 변화하여 초·중등교육 이후에도 얼마든지 다양한 교육의 기회 • 무학년제, 학년군제
2	거버넌스	• 다원적 수평적 참여관계 • 초·중등교육에 대한 지방자치단체의 권한 중심 • 현장 자율성 확대로 다양한 혁신 시도
3	인간상과 지식관	• 불확실성 대처 역량 배양 • 글로벌 직업창출인(사회적 부가가치를 창출할 수 있는 감각 중요) • '유'자형 학습자(타인과 협업할 수 있는 인간성+수평적으로 넓게 학습하면서 2~3개 분야에 대해서는 깊이 있게 파고들어 가면서 지속적으로 학습하는 학습자) • 드림, 하이콘셉트, 하이터치, 감수성, 미적 경험 등 인간의 이성분 아니라 본성과 감성을 최대한 발현할 수 있는 교육 • 인간됨의 본질 추구, 인간만이 할 수 있는 것에 집중 • 지혜(wisdom) 중심(감성과 이성이 총체화된 형태의 인간적 지혜) • 기술 발전을 감당할 수 있는 가치관 형성 • 암묵적 지식의 중요성 증가 • 질문을 찾거나 만들고 문제를 구성하는 일
4	학교 기능	• 미래사회를 설계하는 중심처 역할 • 지역학습생태계의 구심점 역할 • 소속감을 갖는 공동체 • 학교에 교육 이외에 돌봄, 건강, 안전, 보호 기능이 더욱 부가되어 학교가 아동·청소년을 위한 종합서비스 구심점
5	학습과정과 평가	• 개별화된 교육과정 • 주제 중심, 프로젝트 기반 협력학습 (개인학습-협력 작업-개인성찰-집단성찰) 확대 • 사회적 역량, 컴퓨팅 사고력, 평생학습 역량, 실생활 중심 • 역량 평가, 형성적 평가, 협업평가
6	학습방법	• 디지털 정보 네트워크가 가진 풍부한 자원과 결합 • 다양한 밀도와 지속성을 갖는 학습공동체 • 팀티칭과 교사전문학습공동체 연결 • 다수 교사 대 다수 학생 모형(주제 중심 학습을 위한 퍼실리테이터로서의 교육자와 해당 주제별 전문가로서의 교육자) • 스마트 학습관리 및 지원체계를 통해 학생별 학습이력과 과정 분석 및 이에 의한 코칭

구분	미래교육 상황	내용
7	교원	• 교사역할에서 멘토링/코칭, 역할모델 강화 • 교육자 역할 세분화: 학습코치, 연구자, 온라인교수자, 일대일 튜터, 온라인학습관리자, 학부모상담가, 교육소프트웨어개발자 등 • 다양한 개성과 경력의 교사 • 교사뿐 아니라 학교공동체를 이루는 다양한 인력
8	교육공간	• 트랜스포머-스마트 학습 공간 (접속과 연결성 확보, 개인 공간과 공동체 공간 확보, 공간 간 연결성 확보 등) • 학교 밖 학습경험 공간의 확대 및 학교 안팎 학습경험 연계
9	연계체제	• 지역사회의 다양한 기관과 연계를 강화 • 학교에서 근무하는 형태와 업무가 유연 및 다양 • 학교 안팎의 활발한 인적 교류와 자유로운 경력 이동
10	학습생태계	• 가치생산사회 • 학습복지를 보장하는 사회시스템 • 개인 및 가족 학습권을 가능하게 하는 고용 및 직업 문화 • 돌봄과 교육 책무를 함께 부담하는 사회 • 일상적인 문화 활동과 공연 나눔 문화

자료: 김경애(2016), 「2035 미래교육 시나리오: 초·중등교육을 중심으로」, pp. 4-5

이상에서 제시하는 10가지 미래교육의 일반적 상황에서 주목할 부분은 미래교육 체제가 유연한 평생학습체제로 전환될 것이라는 점이다. 이 연구에서 상정하는 2035년 미래사회는 학령인구 감소에 따라 초·중등교육에서의 과도한 경쟁이 완화될 것으로 예상된다. 또한 사회 변화에 능동적으로 대처하기 위해 대학 졸업 이후에도 지속적인 학습이 이루어지며, 이를 위한 다양한 학습기회가 주어질 것으로 내다봤다. 이에 따라 초·중등교육보다 대학 졸업 이후 평생교육의 비중이 더 커질 수 있는 가능성이 있다고 내다보았다. 한편 미래사회에서 초·중등교육은 평생교육의 관점에서 특정 시기의 교육으로 자리매김하며, 초·중등교육은 이후 평생학습을 위해 학생들의 학습역량을 기르고 즐거운 학습경험을 해보는 과정으로 재정립될 것으로 예측하였다. 동일한 맥락에서 미래사회에서는 사회적 역량, 컴퓨팅 사고력, 평생학습 역량을 함양하기 위해 초·중등교육의 교육과정이 설계되고 학습이 이루어지며, 이러한 교육과정의 결과물에 대한 평가는 자연스럽게 역량 중심의 평가가 이루어질 것으로 예측하였다. 요컨대 미래사회에서 초·중등교육은 평생학습의 관점에서 평생학습을 준비하는 단계로서 의미와 역할을 가지며, 이는 UNESCO의 교육

분류국제표준에서 시사하는 바와 같이 평생교육과 초·중등교육이 단절된 별개의 교육체제가 아니라 연속선 상에서 재구조화되어야 함을 의미한다.



자료: 김경애(2016), 「2035 미래교육 시나리오: 초·중등교육을 중심으로」, p. 33

[그림 2-1] 미래 초·중등교육 체제의 특성

다음으로 최상덕 외(2014)는 저출산과 고령화로 인한 인구구조의 변화 속에서도 경제적 생산성을 향상하고 고용과 복지의 선순환이 이루어지기 위해서는 교육시스템 혁신을 통해 미래사회가 요구하는 핵심역량을 갖춘 인재를 양성할 필요가 있다고 지적하였다. 이를 위해 학교교육은 그 자체로서 완결된 교육이 아닌 평생학습의 토대가 되어야 한다고 주장하였으며, 학생들은 학교교육을 통해 학습에 대한 긍정적인 태도나 자기주도적 학습 능력 등을 함양시킬 수 있어야 된다고 지적하였다. 최상덕 외(2014)에서는 학교교육이 자기주도적 학습능력을 갖춘 평생학습자를 키우는 것을 주요 목표 중 하나로 삼아야 하며, 이러한 교육 생태계를 조성하기 위해서 다음과 같은 10가지 정책과제를 제시하였다 ([표 2-4]).

[표 2-4] 미래 교육생태계 조성을 위한 학교교육 정책과제

미래인재 양성 관련 교육생태계 조성을 위한 학교교육 정책과제
① 단위학교의 교육과정 편성 및 운영의 자율성 확대
② 프로젝트학습, 융합수업, 체험학습을 위한 평가방법 개발
③ 중·고교의 프로젝트 수업 활성화
④ 자유학기제의 모든 중학교 확대 및 타 학기 연계 확산
⑤ 중·고·대학 연계를 위한 3단계 전략
⑥ 미래 핵심역량을 반영하는 대학입학전형의 확대
⑦ 교사의 자기효능감 제고를 위한 교사연구공동체 지원
⑧ 학습허브기관으로서의 학교와 지역사회의 파트너십 형성
⑨ 다양한 학습생태계 형성을 위한 온라인 플랫폼 구축
⑩ 개인의 장점을 발현시킬 수 있는 다양한 학습생태계 지원

자료: 최상덕 외(2014), 「미래 인재 양성을 위한 핵심역량 교육 및 혁신적 학습생태계 구축(II)」의 Ⅷ장 내용을 바탕으로 저자 구성.

이상에서 제시한 정책들은 평생학습의 토대가 되는 학교교육으로서 자리매김하기 위한 것으로 평생학습체제 구축을 위한 초·중등교육 관련 정책과제라고 할 수 있다.

다음으로 주목할 만한 연구는 국가평생교육진흥원의 고영상(2020a)의 연구이다. 고영상(2020a)은 최근 정부에서 발표한 「한국판 뉴딜 종합계획」에서 의도하고 있는 특정 분야 인재양성을 뛰어넘어 한국의 집단역량 관리 차원에서 모든 국민의 역량개발을 위한 ‘학습국가 체제’로의 대전환을 제안하였다. 고영상(2020a)이 제시하는 ‘학습국가’ 대전환의 주요 방향은 융·복합적 인재를 양성하고 국민 개개인의 효과적 사회참여 가능성으로서 역량 총체에 대한 사회적 관리, 평생교육을 둘러싼 다양한 정보 체제를 구축하고 각종 정보에 대한 실시간 소통이 가능하도록 평생교육 거버넌스 플랫폼 구축 등이다. 이러한 ‘학습국가’ 체제로의 대전환을 위해 이 연구에서는 다음과 같은 10가지 정책과제를 제시하였다([표 2-5]).

[표 2-5] 학습국가체제로의 대전환을 위한 교육정책 과제

학습국가체제로의 대전환을 위한 교육정책 과제
① 공공부문 평생교육 거버넌스 플랫폼 구축
② 양질의 평생교육 제공을 유도하는 평생교육기관 정보은행제 도입
③ 평생교육 교과과정 정보은행제 도입을 통한 사회적 가치 제고
④ 교수자 정보관리체제로서 평생교육 전문인력정보은행제 도입
⑤ 평생교육에 대한 사회적 신뢰를 높이는 평가인증 체제 구축
⑥ 국민 모두의 평생교육 참여를 위한 평생교육진흥기금의 도입
⑦ 평생교육행정정보시스템 개발 보급을 통한 평생교육 거버넌스 촉진
⑧ 디지털 시대를 선도할 지역 평생교육 디지털 참여 센터 운영
⑨ 평생교육 연구개발로 평생교육 국제표준을 선도하는 학습국가 발전
⑩ 평생교육 거버넌스 플랫폼 관련 법령 개선

자료: 고영상(2020a), 「한국판 뉴딜 성공을 위한 ‘사람투자’ 방안: 학습국가 체제로 대전환」의 VI장 내용을 저자가 표로 구성.

고영상(2020a)이 제안하는 학습국가로의 대전환과 이를 위한 정책과제에서 주목할 점은 평생교육 거버넌스 플랫폼 구축 및 평생교육행정정보시스템 개발 등을 통해 평생교육과 관련된 다양한 정보의 관리·활용 방안을 제시한 점이다. 특히 ‘평생교육행정정보시스템’은 현재 초·중등교육에서 사용하고 있는 ‘학교교육정보행정시스템(NEIS)’과 같은 개념의 정보시스템이라 할 수 있다. 따라서 향후 현행 ‘학교교육정보행정시스템’을 확장하여 학교교육을 벗어난 모든 종류의 학습 이력과 역량에 대한 정보까지 관리할 수 있도록 하고 이들 정보를 초·중등교육 이후의 단계까지 연계하는 가능성을 검토해 볼 수 있을 것이다.

한편, 김경애 외(2018)와 최상덕 외(2014)에서 지적인 바와 같이 미래사회에서 초·중등교육이 평생학습을 위한 학습자의 학습역량을 기르는 과정으로 재정립될 것으로 내다보았다. 이러한 학습역량과 관련한 다수의 연구들을 찾아볼 수 있었으며, 이들 연구들이 아동 및 청소년기의 자기주도적 학습역량과 같은 자기주도성에 주목하고 있음을 알 수 있었다. 이들 연구는 자기주도성의 요인을 탐색하거나 자기주도성이 학업성취도나 학생들의 정의적 특성 등에 어떠한 영향을 미치는지에 초점을 맞추고 있었으며, 이 중 몇가지 연구(박희진·남궁지영, 2016; 성은모·최효선, 2016; 안도희·김유리, 2014; 양애경·조호제, 2009)를 살펴보면 다음과 같다.

우선 박희진·남궁지영(2016)은 중학생의 미래 핵심역량이라 할 수 있는 창의역량, 자기주도역량, 사회역량 등에 가정, 학생, 학교 특성 중 어떤 요인들이 영향을 미치는지를 분석하였다. 분석 결과 가정특성 요인 중에는 부모와의 관계와 문화향유 정도가 유의미한 요인으로 나타났고, 학생특성 요인 중에는 자아존중감, 진로성숙도, 학습전략, 학습끈기, 수업태도 등이 유의미한 요인으로 나타났다. 이 연구에서는 또한 서울 지역과 다른 지역 간의 창의역량 및 사회역량에 차이가 있었고, 기초학력미달학생의 비율이 낮을수록 창의역량 및 자기주도역량이 높으며, 교사의 성취압력이 높을수록 사회역량이 높은 것으로 나타났다.

성은모·최효선(2016)은 3,958명의 고등학생 자료를 바탕으로 고등학생의 자기주도 학습역량과 학업성취도 간의 관계를 탐색하고 고등학생 성적우수자의 자기주도학습 역량 요인을 분석하였다. 분석 결과, 고등학생의 자기주도학습 역량에 영향을 미치는 요인은 전략적 학습기술, 시간관리, 탐구적 학습전략, 지적 호기심, 학습몰입, 수업에 대한 태도, 학습에 대한 가치신념 등으로 나타났으며 성적 우수 고등학생과 일반 고등학생 간에는 역량 요인의 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

안도희·김유리(2014)는 초·중·고등학생을 대상으로 자기주도학습, 관계성, 자아개념 및 학업성취 간의 관계를 분석하였으며, 이러한 관계가 학교급에 따라 어떠한 차이가 있는지를 살펴보았다. 분석 결과, 초등학생이 중·고등학생보다 자기주도학습 역량이 높은 것으로 나타났으며, 자기주도학습이 관계성과 자아개념 및 학업성취에 정적으로 영향을 미치는 것으로 드러났다.

이상의 연구들을 종합해보면 자기주도 역량 또는 자기주도적 학습역량, 자기주도학습 등으로 나타나는 자기주도성이 학업성취도 및 자아존중감이나 자아개념과 같은 학생들의 정의적 특성에 정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이는 초·중·고등학교에서 자기주도성이 학생들의 인지적·정의적 발달 수준의 차이를 초래하는 주요한 요인 중의 하나임을 보여준다. 특히 선행연구에서는 초·중등학교에서 형성되는 학업성취도와 같은 인지적 차이가 평생학습에서의 불평등 문제를 초래할 수 있다고 지적하고 있으며, 따라서 평생학습의 관점에서 초·중등교육은 자기주도성이 핵심이 되는 자기주도적 학습역량을 함양하기 위한 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 정책적 역량이 집중되어야 할 시기라 할 수 있다. 그러나 아직까지 자기주도적 학습역량을 평생학습 역량으로 접근하기보다는 기존의 학생들의 학업성취도나 정의적 특성을 설명하는 변인 중의 하나로서 많은 연구자들이

바라보고 있으며, 이러한 한계점을 극복하고, 초·중등교육의 의미와 역할을 입체적으로 조망하고자 하는 노력이 절실히 요구된다.

다만 최근 코로나 19 확산에 따라 전면 비대면 원격교육이 실시되면서, 학생들의 학력 격차 문제가 주요 이슈가 되고 이러한 학력 격차를 좌우하는 요인으로 학생들의 자기주도적 학습역량이 주목을 받고 있다. 예컨대 비대면 원격수업 상황에서 학생에 대한 교사의 통제와 지도가 약화되면서, 학생의 자기주도적 학습이 학생들의 학업성취를 좌우하는 가장 큰 요인으로 나타나고 있는 것이다(계보경 외, 2020). 그러나 아쉽게도 비대면 원격수업의 확산 상황에서 주목받고 있는 자기주도적 학습역량조차도 각급 학교에서 학업성취를 좌우하는 변인으로서 중요성이 부각되고 있는 만큼, 여전히 평생학습 역량으로서 자기주도적 학습역량은 간과되고 있는 측면이 있다. 따라서 평생학습의 관점에서 초·중등교육을 바라본다면 초·중등교육 이후 평생학습의 과정에서 능동적인 학습자가 될 수 있도록 학생들의 자기주도적 학습역량을 함양할 수 있도록 교육 정책이 구안될 필요가 있다.

이상과 같은 평생학습 역량에 대한 담론들이 꾸준히 있었다면, 다른 한편에서는 초·중등교육이 이후 평생학습에 미치는 영향을 살펴보는 연구도 찾아볼 수 있었다. 예컨대, 최선주(2013)는 중등학교에서 형성된 학습 성향이 이후 성인기의 학습에 미치는 영향을 살펴보기 위해 학교교육과 성인기 학습 참여와의 관계에 대한 일련의 논의들을 다음과 같이 4가지로 정리하였다(표 2-6).

[표 2-6] 학교교육과 성인기 학습 참여와의 관계에 대한 주요 논의

학교교육과 성인기 학습 참여와의 관계에 대한 주요 논의
① 학교교육이 성인기 학습 참여에 영향을 미치는 이유로 ‘학습준비성’이나 ‘학습능력’을 지목하는 논의(최돈민, 2007; Boudard & Rubenson, 2003).
② 학습자로서의 정체성 혹은 자기평가가 성인기 학습 참여 양상에 영향을 미친다는 논의(차갑부, 2012; Claxton, 1996; Gorard et al., 2001; Martin, 2012; Norman, 2003).
③ 학교경험을 통해 형성된 학습 자체에 대한 ‘태도’가 성인기 학습참여에 영향을 미친다는 논의(Cross, 1981; Gorard & Selwyn, 2005)
④ 학교경험이 ‘공부한다는 것’에 대한 일정한 이미지를 형성하여 성인기의 새로운 학습의 장에서 갈등과 학습 중단에 영향을 미친다는 논의(Belzer, 1998; 2004)

자료: 최선주(2013), 「입시경쟁체제에서 형성된 시험형 자기주도성에 관한 생애사적 연구」, p. 19-22 내용을 저자가 표로 구성.

이상의 논의들은 초·중등교육이 성인기 학습 참여 즉 평생학습과 매우 밀접한 관계가 있음을 보여주고 있다. 따라서 성인기 체계적이고 내실있는 평생학습을 위해서는 이미 아동 및 청소년기의 초·중등교육 단계에서 학습능력과 학습자로서의 정체성, 학습 태도 등을 올바른 방향으로 형성시키기 위한 교육적 지원이 이루어질 필요가 있다.

최선주(2013)는 또한 중등교육에서 형성된 학습 성향의 성격과 생애사적 영향을 살펴 보면서, 특히 우리나라의 입시경쟁체제 속에서 형성되는 학습 성향의 특성을 규명하고 이러한 학습성향을 가지는 평생학습자를 이해하고자 하였다. 동 연구에서는 1990년대 후반 대학을 졸업한 성인학습자에 대한 생애사 연구를 통해 중등교육의 입시경쟁체제에서 형성된 이들의 학습 성향을 ‘시험형 자기주도성’으로 규정하였다. 시험형 자기주도성은 자기주도적이지만 ‘자기’가 없는 상태에서 작동하고 외부에서 주어진 목표를 달성하기 위한 방법론적인 주도성의 성격을 지닌다(최선주, 2013). 이러한 시험친화형 자기주도성을 가진 성인학습자는 역량 개발 및 증진을 위한 능동적인 학습자라기보다는 시험에 통과하기 위해 학습에 참여하는 수동적 학습자라고 할 수 있다.

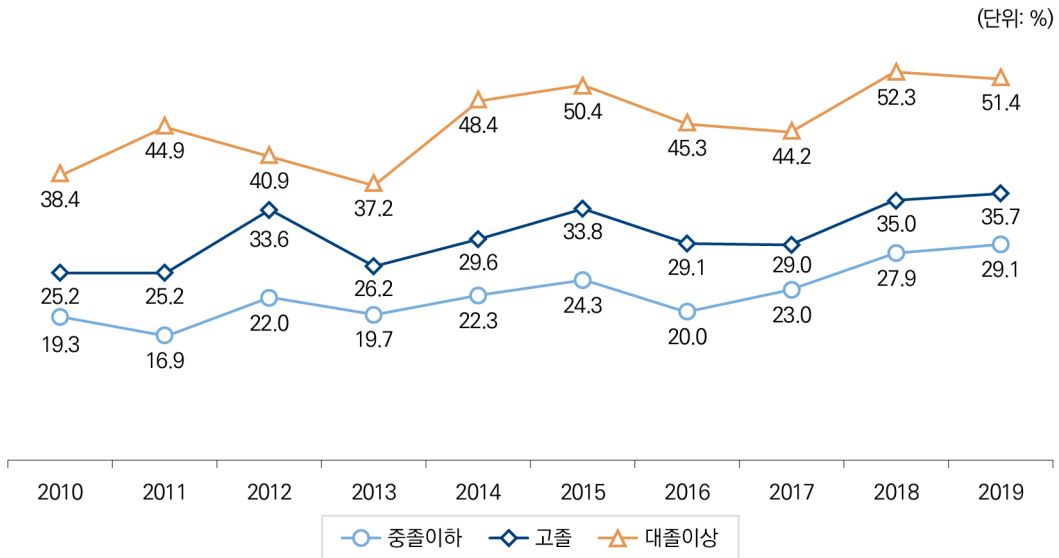
2 초·중등교육에서 시작되는 평생학습의 불평등

미래평생학습체제 구축과 관련하여 주요하게 고려해야 될 사항 중의 하나는 평생학습에서의 불평등 문제이다. 상술한 바와 같이 학교교육의 경험과 평생교육 간의 관계에 대한 연구들(이광현·홍지영 2009; 최돈민·이세정, 김세화, 2008)은 학력이 높을수록 평생교육 참여율이 높아지고 있음을 보여주고 있으며, 또한 학교교육에서 교육의 기회를 놓치면 이후에 지속적으로 불리한 학습 경로를 구성하여 교육의 불평등이 누적될 수 있음을 지적하고 있다. 이상의 연구들은 성인기 평생학습의 불평등 문제가 이미 초·중·고등학교 과정을 거치면서 발현되고 있음을 보여준다.

우선 평생교육 참여율에 미치는 변인을 분석한 이광현·홍지영(2009)의 연구에서는 한국교육개발원의 2006년도 ‘평생학습의 세 유형별(형식교육, 비형식교육, 무형식학습) 참여실태 설문조사’ 자료를 이용하여 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 연령, 성별, 소득수준, 학력수준, 직업종류, 평생학습도시 거주여부, 거주지 도시 규모 등의 변인을 설명변인으로, 평생학습 참여 여부를 종속변인으로 하여 분석을 실시한 결과 고학력자일 경우 비

형식교육과 무형식학습 모두 참여율이 높은 것으로 확인되었다. 최돈민·이세정·김세화(2008)에서도 “한국 성인의 평생학습 참여 실태 연구”의 자료를 활용하여 분석을 실시하였으며, 종속변인은 평생학습 참여와 참여의향이고 설명변인은 나이, 성별, 교육년수, 소득수준, 직업 등이었다. 분석 결과, 평생학습 참여와 참여의향에 영향을 미치는 변인은 나이, 성별, 교육년수, 소득, 거주지 등이었다. 이밖에도 이희수 외(2002), 최운실 외(2005)의 연구에서도 모두 학력과 평생교육 참여와 유의한 관계가 있음을 보여주고 있다.

한편, 한국교육개발원(2019)의 “2019 한국 성인의 평생학습실태” 보고서는 선행연구에서 지적하고 있는 학력과 평생학습 참여의 관계를 실증적으로 보여주고 있다. [그림 2-2]에서 보여주듯이 학력(중졸이하, 고졸, 대졸 이상)에 따른 평생학습 참여율의 격차는 과거 10년간 지속적으로 존재하고 있음을 알 수 있다. 이러한 학력별 평생학습참여율의 격차는 시간이 갈수록 점진적으로 증대되고 있어 평생학습에서 학력에 따른 양극화 현상이 심화되고 있음을 알 수 있다.



자료: 고영상 (2020a), 「한국판 뉴딜 성공을 위한 ‘사람투자’ 방안-학습국가 체제로 대전환」, p. 31에서 한국교육개발원 자료 재인용.

[그림 2-2] 학력별 평생학습 참여율

이미 상술한 바와 같이 초·중등교육과정에서 평생학습역량 함양의 중요성과 함께, 평생학습역량 차이에 따른 평생학습의 불균형 문제가 발생할 수 있음을 지적하였거니와, 한

국교육개발원(2019)과 일련의 선행연구들(이광현·홍지영 2009; 최돈민·이세정·김세화, 2008)은 평생학습역량과 별개로 학력 자체가 평생학습의 불평등 문제를 초래할 수 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 결과는 평생학습에 있어서 초·중등교육이 가지는 중요성을 여실히 보여주는 것으로 지속가능한 평생학습체제를 구축하기 위해서는 아동 및 청소년 학습자를 대상으로 하는 평생학습의 담론과 이에 더한 정책 개발이 활발히 이루어질 필요가 있다. 특히 초·중등교육에서부터 평생학습의 불평등 문제가 초래할 수 있음을 감안하여 이 시기 교육 격차를 해소하기 위한 정책적 배려가 필요하다.

3 환경변화에 대응한 평생학습체제 구축

평생학습 지원체제를 구축하고 있는 해외사례를 분석하여 우리나라 평생학습체제 구축을 위한 시사점을 도출한 선행연구들이 있다. 이 중 대표적으로 영국과 독일의 평생학습체제를 분석한 연구를 통해 미래평생학습체제 구축을 위한 아동 및 청소년 대상 초·중등 교육 분야에는 어떠한 변화가 필요한지 파악하였다.

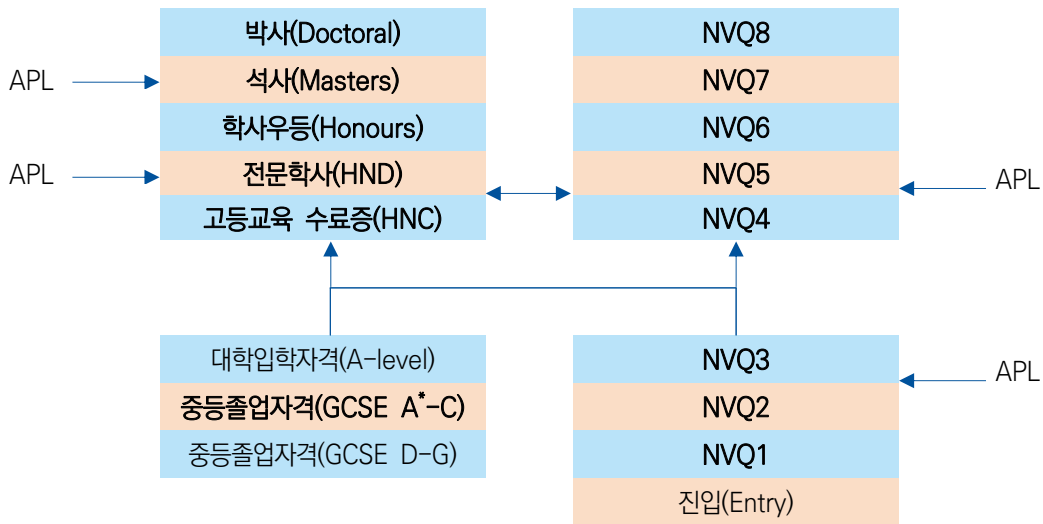
가. 영국

영국에서는 지식기반경제로의 전환과 더불어 1990년대 중반부터 평생학습에 대한 관심이 고조되기 시작했다. 급속히 변화하는 사회·경제적 환경에 효과적으로 대응하고 노동생산성을 향상하며, 삶의 질 제고를 위해 2000년대 초반에는 평생학습 지원제도를 혁신하였다(주경란, 2005). 영국은 5세부터 16세까지 총 11년간 의무교육을 실시하고 있으며, 고등교육은 선택 사항이다. 의무교육을 마친 후 Grammar school이나 Technical school에 진학하지 않는 청소년들을 대상으로 하는 교육을 계속교육(Further education: FE)이라 부르며, 계속교육 기관들로는 Technical college, 공업학교, 농업학교, 상업학교 등이 있다(박인섭 외, 2014).

영국에서는 국가수준의 자격시스템을 운영하고 있으며 자격 체계는 인문(A-level), 일반직업(General National Vocation Qualification: GNVQ), 직업(National Vocational Qualifications: NVQ)의 3가지로 나뉘어 운영되고 있으며, 진입단계부터 박사 수준인 8단계까지 총 9단계로 구성되어 있다(최상덕, 2005). FE가 제공하는 교육서

비스는 대학진학을 위한 자격 취득교육과 직업과 관련된 자격증 취득 교육, 의무교육인 중등교육과 고등교육 사이에 해당하는 교육 수준으로 국가자격증제도(NVQ)의 3단계(NVQ3) 이하에 해당한다.

[그림 2-3]에서 보여주듯이 NVQ level 2는 GCSE(16세 중등교육이수 자격시험) A*-C등급에 해당하고 NVQ level 3은 A level(대학입학 자격시험)에 해당하여 호환이 될 수 있다. 따라서 대학에서는 자율적으로 A level 자격 대신에 그에 대등하는 NVQ level 3 자격을 가진 학습자를 입학시킬 수 있다. 한편, NVQ level 3 자격은 16세 의무교육 이후 FE college 과정이나 현대적 도제제도(Modern Apprenticeship, 이하 MA)를 통해 획득하거나, 아니면 직업경험을 살려 획득할 수도 있어 직업교육과 현장훈련을 통해서도 고등교육 진학이 가능하다.



* APL: 선행학습 인정 또는 인증

자료: 최상덕(2005), 「영국의 평생학습체제 구축에 대한 법 제도적 고찰: 학습, 고용, 생활세계의 연계체계를 중심으로」, p. 117

[그림 2-3] 영국의 평생학습체제

최상덕(2005)에 의하면, 영국의 평생학습체제는 다음과 같은 특징을 지닌다. 먼저, 정규교육·훈련기관뿐만 아니라 직장 및 생활을 통한 학습을 인정하여 상호 연계가능한 국가 수준의 인프라(infrastructure)를 구축하고, 평생학습 체제 구축을 통한 연계를 위해

학점제 및 자격 수준별 표준 등의 프로토콜을 개발하였으며, 평생학습의 중심기관인 FE college를 통해 계속교육 및 직업 고등교육 프로그램을 확대하였다. 또한, 학교교육 단계를 평생학습을 위한 기본 학습능력을 키우는 과정으로 새롭게 규정하고 누구나 학교교육을 성공적으로 마칠 수 있도록 교육과정 및 자격제도를 정비하였으며, 성취도 평가를 통해 학습 도움이 필요한 층에 대한 지원을 강화하였다. 이뿐만 아니라 재정의 분배방식을 효율적으로 변화시키고 강화된 기관 평가를 통해 기관들의 책무성을 제고한다.

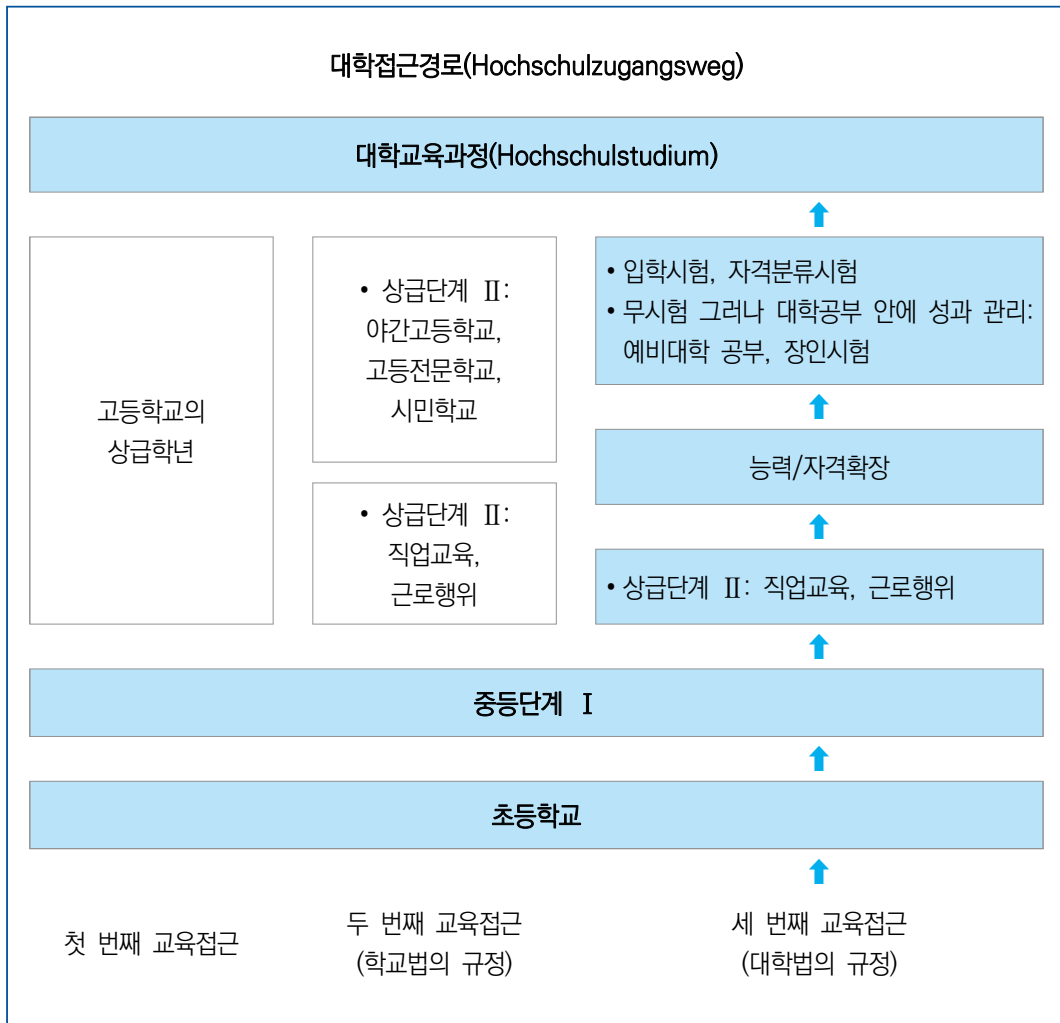
영국의 평생학습체제의 특징 중 주목할 부분은 학교교육의 단계를 평생학습을 위한 기본 학습능력을 키우는 과정으로 인식하고 이를 위한 교육과정 및 자격제도가 정비되어 있다는 점이다(최상덕, 2005). 즉, 평생학습의 관점에서 학교교육은 의무교육이 종료된 시점에서 청소년들이 선택할 수 있는 교육과정 중 하나로 정착되어 있다. 학교교육이 아니더라도 자격제도를 통해 고등교육으로 이행되는 통로가 보장되어 있으며, 비전통적 학습자를 위한 입학전형에 자격제도와 사전학습인정제 등이 적극 활용되고 있다(박인섭 외, 2014).

나. 독일

독일에서는 평생교육을 계속교육이라고 부르며, 이러한 독일의 평생교육은 직업능력 개발, 사회적 통합, 문화예술 능력 향상을 지원하기 위한 목적으로 실시되고 있다(박인섭 외, 2014). 독일에서는 4차산업혁명, 지식기반사회로의 전환, 학령인구 감소, 청소년 대상 학교교육과 성인교육과의 연계 등 사회적 수요에 대응하기 위해 직무교육 또는 역량교육 등의 내용으로 계속교육이 이루어졌으며, 이러한 계속교육을 효과적으로 지원하기 위한 방향으로 평생학습체제가 변화되었다고 할 수 있다. 특히, 학령인구의 감소는 기존의 대학의 기능과 역할의 변화를 촉발시키는 주요한 동인이었는데 대학의 입장에서는 현실적으로 좀 더 다양한 교육수요자를 포용할 수 있도록 시스템을 전환해야 했지만 이러한 시스템의 전환은 한편으로 사회의 변화와 이에 따른 평생교육의 수요에 능동적으로 대처하고 학교교육과 평생교육의 연계를 강화한다는 측면에서도 긍정적인 변화였다.

독일은 대학교육의 접근 경로를 다양화하고 있으며, 이러한 대학접근 경로는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다(주현정·이병준, 2020). 첫 번째 경로는 대학입학시험인 아비투어를 응시하고 대학에 입학하는 방식이며, 두 번째 경로는 야간 고등학교 또는 고등 전문학

교에서 직업훈련시험을 치루고 대학에 입학하는 방식이며, 세 번째 경로는 입학시험, 예비대학 공부, 장인 시험으로 입학 자격을 부여받거나 직업훈련을 마쳤지만, 학력이 없는 사람들에게 별도의 규정을 두어 대학교육을 받을 수 있는 기회를 제공하는 방식이다([그림 2-4] 참조).



자료: 주현정·이병준(2020), 「독일 고등평생교육 정책과 실천의 시사점에 대한 탐구」, p. 82

[그림 2-4] 독일의 대학접근경로

이와같이 독일에서는 정규학생뿐만 아니라 비전통적 학생을 위해 대학을 개방하는 등 대학접근 경로를 다각화하였을 뿐만 아니라(주현정·이병준, 2020), 아동·청소년기 학생

들이 대학교육을 미리 경험하는 기회도 제공한다. 즉, 유치원생에서부터 초등학생 및 중·고등학생들이 대학 강의를 들으며 학문에 대한 호기심을 일찍 깨우칠 기회를 제공하고 있으며, 고등학생들은 자신들이 전공할 과목을 입학 전에 수강해 보면서 자신의 진로와 진학할 학과를 결정하기 위한 체험 기회를 가질 수 있다(박인섭 외, 2014).

한편 독일의 평생교육과 대학의 기능과 역할에 관한 사례는 사회적 수요를 충족시키기 위해 대학교육의 변화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 대학 이전의 교육 즉, 초·중등교육의 변화가 선행될 필요가 있음을 시사한다. 예컨대, 박인섭 외(2014)의 연구에서 제안하였듯이, 프로젝트 수업이 정착되기 위해서는 이미 초·중등교육에서 학생들이 프로젝트 수업을 경험하고 이를 통해 프로젝트 수행이 가능한 역량을 함양할 필요가 있으며, 이를 위한 교육과정 및 교수학습 방법의 개선이 이루어질 수 있도록 정책을 추진할 필요가 있다. 또한 초·중등학생들이 대학의 강의를 통해 일찍부터 학문에 대한 호기심을 깨우치고 고등학생의 경우 자신들이 전공할 과목을 입학 전에 수강해 보면서 자신의 진로와 진학하고자 하는 학과를 결정할 수 있도록 하기 위해서는 학생들이 대학의 강의를 수강할 수 있도록 하는 초·중등교육의 정책적 지원이 필요하다. 특히 고등학교의 경우 대입을 위한 학생부 관리와 대입시험 준비에 교사 및 학생들이 매진해야 하는 상황에서 진로와 학과 선정을 위해 부가적으로 대학 수업을 듣는 것은 현실적으로 많은 부담이 따르기 때문에 이에 대한 정책적 지원이 필요하다.

제3절

아동·청소년 대상 초·중등교육 영역 중장기 정책과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

선행연구와 해외사례를 통해서 초·중등교육을 평생학습의 관점에서 바라볼 필요가 있으며, 이에 따라 초·중등교육의 기능과 역할을 재구조화할 필요가 있음을 알 수 있었다. 대부분의 선행연구가 성인학습자를 대상으로 하는 평생학습에만 초점을 맞추고 있었으며, 해외의 평생학습체제 관련 사례도 대학생 이상의 평생학습자를 대상으로 하고 있었다. 그러나 이러한 선행연구를 통해 성인기 평생학습의 접근성을 높이고 고등교육의 기회를 확대하기 위한 다양한 제도들을 통해 평생학습 및 고등교육에 대한 다양한 접근 경로를 이용할 수 있도록 초·중등교육 단계에서 제도적 뒷받침이 될 필요가 있음을 알 수 있었다. 특히 성인기 평생학습에서의 불평등 문제가 이미 초·중등교육 단계에서 발생되고 있음을 많은 연구들이 지적하였으며, 따라서 평생학습의 불평등 문제를 완화하기 위해서는 초·중등교육 단계에서 정책적 배려가 이루어질 필요가 있다. 본 절에서는 이상의 선행연구와 해외사례를 통해 미래평생학습체제 구축을 위해 우리나라 아동 및 청소년 관련 초·중등교육 정책과제를 주요 과제 및 도전 과제로 도출하였으며 그 내용은 다음과 같다.

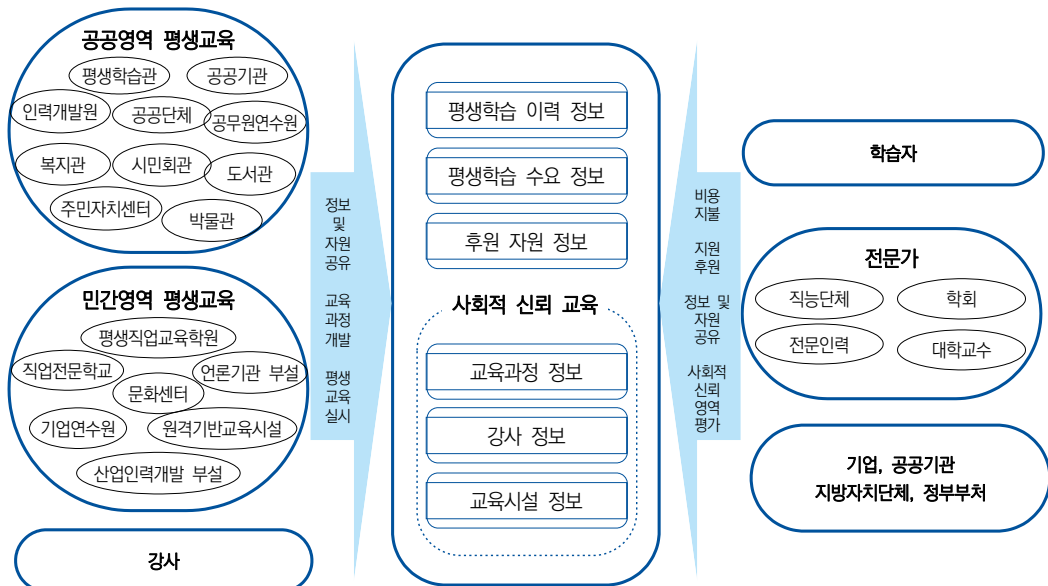
1 주요 과제

가. 전 생애 역량관리를 위한 역량진단체계 구축

영국, 독일, 핀란드 등의 해외에서는 평생 역량 관리의 개념을 도입하고 있으며, 전 생애에 걸친 역량관리가 이루어지고 있다. 이러한 전 생애에 걸친 역량관리를 위해서는 학습자의 역량에 대한 진단 체계가 구축될 필요가 있다. 역량중심 교육과정을 표방하고 있는 2015 개정 교육과정에 따라 개별 초·중등학교에서는 핵심역량 및 이에 기반한 교과역량을 평가하는 방향으로 학생 평가가 이루어지고 있으며, 한국교육개발원에서도 미래 핵심역량 진단 검사를 개발하여 시행하는 등의 노력을 하고 있다. 그러나, 이들 평가는 학교 및 기관 차원에서 이루어지기 때문에 학습자의 역량에 대한 국가 차원의 객관적이고

공신력 있는 지표나 개별 학습자의 역량 수준을 추적 관리할 수 있는 시스템은 부재한 상황이다. 현재 국가수준에서 이루어지는 평가로서 “국가수준 학업성취도 평가”가 있지만, 이는 학생들의 역량보다는 학업성취도에 초점을 맞춘 평가로서 기초학력 미달자를 진단하여 이들의 학력을 신장시킬 수 있는 교육적 지원을 적시에 제공하기 위한 목적으로 시행되고 있다. 따라서 초·중등교육 단계에서 평생학습 역량을 비롯한 핵심역량을 진단하고 진단 결과를 바탕으로 역량 수준이 일정 기준에 도달하고 있지 못한 아동 및 청소년을 위한 교육적 지원을 제공하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

또한 초·중등교육 단계부터 역량에 대한 지속적인 진단과 그 결과에 터한 교육적 지원 체계를 바탕으로 이후 평생학습 과정을 통해 개발되는 역량에 대한 전 생애에 걸친 관리 시스템 구축 방안도 고려해 볼 필요가 있다. [그림 2-5]에서 보여주듯이 고영상(2020a)이 제안한 평생교육 거버넌스 플랫폼은 학습자들이 학습에 대한 정보를 손쉽게 얻을 수 있고 이들의 평생학습 이력 정보를 관리할 수 있는 것으로 평생학습 이력뿐만 아니라 주기적인 역량 진단을 통해 학습자의 역량을 전 생애에 걸쳐 관리할 수 있는 방안까지 고민해 볼 필요가 있다.

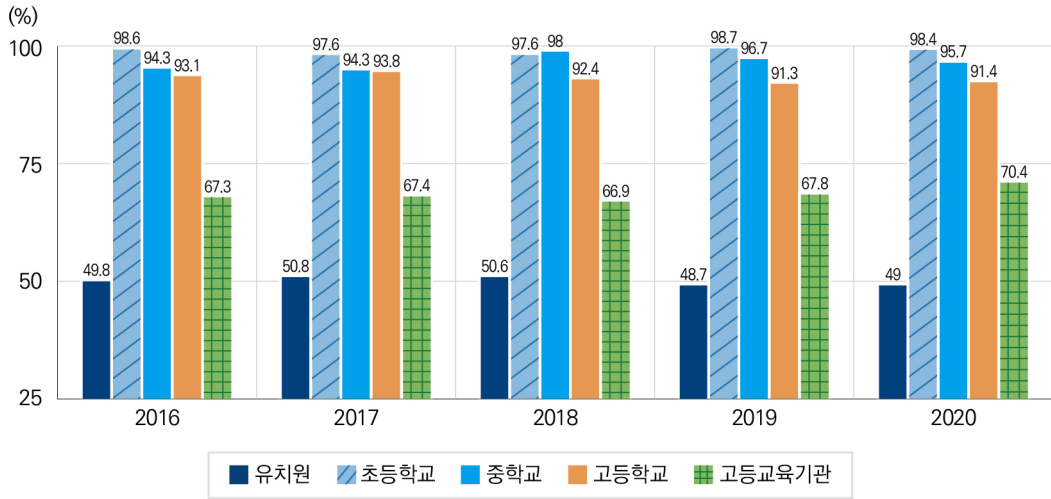


출처: 고영상(2020a), 「한국판 뉴딜 성공을 위한 ‘사람투자’ 방안: 학습국가 체제로 대전환」, p. iv

[그림 2-5] 학습국가 건설을 위한 평생교육 거버넌스 플랫폼 구성과 주요 역할

나. 고등교육의 접근성 향상을 위한 아동 및 청소년기 교육적 지원

해외의 평생학습체제에서 공통적으로 나타나는 특징은 고등교육에 접근할 수 있는 경로를 다양화하고 있다는 것이다. 즉, 초·중등학교를 졸업하고 곧바로 대학에 입학하는 전통적인 학습자 이외에도 초·중등학교 졸업 자격을 취득하지 못하였거나 중등학교 졸업 후 대학에 진학하지 않고 노동시장에 진입했던 학습자들이 다양한 경로를 통해 언제든지 고등교육을 받을 수 있는 제도가 정비되어 있다. 우리나라의 경우에도 학점은행제, 독학 학위제, 평생학습계좌제 및 각종 검정고시를 통해 고등교육에 접근 가능한 다양한 경로가 마련되어 있지만, 이들 제도는 초·중등교육을 받지 못한 학습자 또는 초·중등교육을 받고 노동시장에 진입했지만 다시 고등교육을 받고자 하는 학습자들이 주요 대상이나, 초·중등학교를 다니고 있지 않은 아동 및 청소년을 위한 교육적 지원은 아직 부족한 상황이다. 예컨대, 우리나라는 중학교까지를 의무교육으로 규정하고 있지만 높은 교육열에 힘입어 2020년 기준으로 청소년의 91.4%가 고등학교에 진학한 것으로 나타났다(한국교육개발원, 2020). 그러나 이와 같은 수치는 여전히 약 9%의 청소년이 고등학교에 진학하고 있지 않음을 보여주고 있으며, 이러한 수치는 다문화 학생과 같은 특정 집단에 초점을 맞추면 더욱 높아진다. 따라서 전통적인 초·중·고등학교에 다니지 않는 제도권 밖의 아동 및 청소년들도 초·중·고등학교 수준의 교육을 받을 수 있도록 제도적 뒷받침이 이루어질 필요가 있다. 제도권 교육의 밖에 있는 아동 및 청소년들을 위한 교육적 지원을 통해 이들이 이후에 고등교육을 받을 수 있는 기회를 가질 수 있도록 해줄 필요가 있으며, 아동 및 청소년기의 교육 차이로 인해 이후 성인기 평생학습에서 불이익을 받지 않도록 정책을 마련할 필요가 있다.



자료: e나라지표(한국교육개발원 교육통계분석자료집 재인용) (https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1520)

[그림 2-6] 취학률 현황

다. 초·중등교육과정의 유연화

독일의 경우 초·중·고등학생들이 대학강의를 들으며 학문에 대해 호기심을 가질 수 있는 기회를 제공하며, 고등학생의 경우 자신들이 전공할 학과의 과목을 입학 전에 수강해 보도록 하여 자신의 진로 및 진학할 학과를 체험하고 탐색할 수 있는 기회를 갖도록 하고 있다. 이러한 기회들은 초등학생 및 중·고등학생에게 고등학교 이후 지속적인 학습에 대한 동기를 부여하고, 초·중·고등학교 교육을 평생학습의 관점에서 바라볼 수 있도록 해줄 것이다. 그러나 우리나라의 경우 특강의 형식으로 대학교수의 강의를 들을 수 있는 기회만 주어질 뿐 초·중·고등학생이 대학의 정규 수업에 참여할 수 있는 기회가 매우 제한적이며, 동시에 기회가 주어지더라도 교육과정의 경직성으로 인해 초·중·고등학교 수업을 들으면서 대학의 정규 수업에 참여하는 것은 현실적으로 불가능한 상황이다. 다행히 중학교의 경우 자유학기제가 운영되고 있고 2025년부터 고등학교에는 고교학점제가 전면 도입됨에 따라 학생별 유연한 교육과정 편성이 일부 가능해졌다. 따라서 이러한 개별화된 유연한 교육과정 편성과 더불어 학생이 원할 경우 일정한 요건을 갖추면 자유롭게 특정 대학의 정규 수업에 참여할 수 있도록 문호를 개방해 줄 필요가 있으며, 더불어 고등학교 시기에 취득한 대학의 학점을 대학입학 시 정식 학점으로 인정받을 수 있도록 하는 등의

제도 개선이 이루어질 필요가 있다.

한편 최상덕 외(2014)는 교육과정 편성 및 운영의 유연화를 위해 ① 교육과정 결정권에 있어서 국가와 단위학교 간의 균형을 맞추어 필요성이 있으며 이를 위해 수평적 거버넌스로 전환할 필요가 있다고 지적하였다. 또한 ② 교육과정이 실천될 단위학교의 지역 및 사회문화적 조건 및 인적자원의 조건을 고려하여 단위학교의 실정에 적합한 교육과정 구성과 수업의 모형이 구상될 필요가 있으며, ③ [표 2-7]과 같이 국가, 지역, 학교 간의 교육과정 권한 이행을 단계적이고 순차적으로 할 필요가 있음을 지적하였다.

[표 2-7] 교육과정 자율성의 단계적 확대

국가-단위 학교교육과정 권한 배분	1기	2기	3기	4기
핵심과정-자율과정	80:20 → 70:30 → 60:40 → 50:50			
교육과정 편성권	국가 주도형 → 지역 주도형 → 단위 학교 주도형			
교육과정 영역	지식 영역 → 수행능력 영역 → 인성 영역			
자유학기제 확대	한 학기 → 전 학년 → 복수 학년			

자료: 최상덕 외(2014), 「미래 인재 양성을 위한 핵심역량 교육 및 혁신적 학습생태계 구축(II)」, p. 216

그러나 이와 같은 지적사항이 반영되어 교육과정 편성과 운영의 자율성이 확보되기 위해서는 교육과정 편성과 운영과 관련된 “초·중등교육법”을 비롯하여 교육과정에 대한 교육부 고시 등에 대한 개정이 필요하며, 따라서 행정부만 아니라 입법부 차원에서도 교육과정 편성 및 운영에 대한 연구와 개선을 위한 노력이 이루어질 필요가 있다.

2 도전 과제

가. 역량중심 교육과정 운영을 위한 대입제도 개선

상술한 바와 같이 초·중등교육을 평생학습의 연속선상에서 이해할 필요가 있지만 우리나라 현실은 초·중등교육과 이후 성인교육 간의 단절 현상이 발생하는 것이 현실이다. 이러한 단절 현상의 중심에는 대입제도가 뿌리 깊이 자리 잡고 있으며, 특히 고등학교의 경우 대입제도가 고등학교 이전의 교육과 이후의 교육을 단절시키고 있다고 해도 과언이 아니다.

선행연구에서는 학업성취에 있어서 자기주도적 학습역량의 역할에 주목하고 있으며, 코로나 19로 촉발된 비대면 교육의 시대에 이러한 자기주도적 학습역량의 중요성은 더욱 부각되고 있다. 평생학습의 관점에서 자기주도적 학습역량과 같은 평생학습 역량은 의무 교육 이후 평생학습 성패를 좌우하는 중요한 요소이며, 이러한 관점에서 초·중·고교육의 역할 중 하나는 학생들이 이러한 역량을 함양할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이다. 그러나 현행 우리나라의 고등학교 교육과정 운영은 대입을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 '시험형 자기주도성'만을 가지는 시험친화형 학습자를 길러내고 있다는 비판에 직면하고 있다(최선주, 2013). 따라서 전 생애에 걸친 평생학습이 지속적으로 이루어지기 위해서는 평생학습의 준비단계라고 할 수 있는 초·중·고교육에서 학습자의 자기주도적 평생학습 역량을 길러줄 수 있도록 대입 중심의 교육과정 운영을 개선할 필요가 있다.

이미 2015 개정 교육과정은 역량 중심 교육과정을 표방하고 있으며, 동 교육과정에서 추구하는 6대 핵심역량 중 자기관리 역량은 자기주도 학습역량을 하위 요인으로 포함하는 개념으로 현행 교육과정은 자기주도적 학습역량을 함양하는 데 목적을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 학교 현장에서 교육과정 운영은 대입제도의 영향을 절대적으로 받고 있기 때문에 역량중심의 교육과정 운영보다는 대입 준비를 위한 교육과정 운영이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 이에 따라 현행 교육과정에서 역량 함양을 위해 제시하고 있는 협력학습이나 프로젝트 수업 등이 내실있게 진행되기 쉽지 않은 상황이다.

한편, 고등학교 교육과정 운영을 지배하는 대입제도의 핵심에는 대학수학능력시험(이하 수능)이 자리 잡고 있으며, 수능의 출제 기조나 시험 과목에 따라 사실상 고등학교 교육과정 운영이 결정되는 것이 우리나라 교육의 현실이다. 수능은 초기 대학에서의 수학 능력을 평가하는 시험으로 설계되어 지식보다는 역량중심의 평가라 할 수 있었다. 그러나 교육과정에 기반하지 않는 문항 출제로 인해 학교 현장에서 수업이 제대로 이루어지지 않고, 수능을 준비하기 위해 별도로 사교육을 받아야 하는 등 사교육 유발의 문제가 발생하면서 현재는 교육과정에 기반한 발전된 모습의 학력고사로 변화하였다. 결과적으로 수능을 준비하기 위해 교육과정은 수능 출제 과목 중심으로 학력고사와 마찬가지로 지식 전달 중심으로 운영될 수 밖에 없는 상황이다. 따라서 대입제도와 대입제도의 핵심이라 할 수 있는 수능을 개선하여 고등학교와 나아가 초등학교 및 중학교의 교육과정이 역량 함양에 초점을 맞추어 운영될 수 있도록 변화를 유도할 필요가 있으며, 대입제도 및 수능 개선방안 도출을 위한 정책연구가 이루어질 필요가 있다.

나. 초·중등교육에서 평생학습역량 격차 해소

선행연구 분석 결과, 평생학습의 불평등 문제의 원인이 초·중등교육 단계에서 발생할 수 있음을 알 수 있었다. 예컨대, 전생애에 걸친 평생학습이 원활히 이루어지기 위해서는 초·중등교육 단계에서 평생학습 역량이 충분히 길러질 필요가 있으며, 이러한 초·중등교육 단계에서 형성된 평생학습 역량의 격차는 성인기 평생학습의 격차 문제로 이어질 수 있다. 이러한 평생학습 역량의 격차 문제를 최소화하기 위해서는 초·중등교육에서 평생학습 역량을 충분히 함양할 수 있도록 교육과정 구성 및 운영이 필요하며, 동시에 제도권 교육 밖에 있는 아동 및 청소년들도 평생학습 역량을 기를 수 있는 기회를 충분히 가질 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다. 이미 2015 개정 교육과정은 초·중등교육에서 학생들의 6대 핵심역량을 증진시키는 데 그 목적을 두고 있다. 그러나 지역 또는 부모의 사회경제적 배경 등에 따른 학력 격차 문제와 유사하게 역량의 격차 문제가 발생할 수 있으며, 이러한 격차 발생을 최소화하기 위해 교육적 소외 계층이나 지역에 대한 정책적 배려가 필요하다. 특히 정규 교육을 받지 못하는 제도권 밖에 있는 아동 및 청소년들을 위한 정책적 배려가 필요하며, 지역단위 도서관이나 대학의 평생교육원 등을 통해 이들이 정규 교육과정의 교육과 대등한 수준의 교육을 접할수록 해줄 필요가 있다. 최근에는 우리나라가 다인종 다문화 국가로 변화함에 따라 다문화 학생 수가 급증하고 있으며, 이들 다문화 학생의 경우 언어적, 문화적, 부모의 교육적 지원 차이로 인해 동일한 교육과정을 이수하더라도 상대적으로 역량 함양에 어려움이 있을 수 있다. 따라서 다인종 다문화에 따른 역량 격차의 문제에도 관심을 가질 필요가 있으며, 다문화 학생들의 역량 격차 해소를 위한 별도의 정책 개발이 이루어질 필요가 있다.

제3장

미래평생학습체제 구축을 위한 성인직업능력개발 (고등교육 및 계속교육 분야) 정책과제

제1절 배경: 정책환경 분석

제2절 선행연구 분석 결과

제3절 성인직업능력개발 영역 중장기 정책과제

우리나라의 직업교육훈련은 평생학습 측면의 논의가 부족하며, 현재까지도 특성화고등학교 또는 마이스터 고등학교 등과 같은 후기 중등교육이나 전문대학과 폴리텍 대학 등 고등교육에 국한되어 있다. 직업교육훈련 정책 도입 이후, 주로 취약계층의 참여가 높았고 성인대상의 직업훈련의 경우도 소득이 낮은 계층이나 중소기업 근로자 중심의 참여로 이루어져 왔다(고혜원, 2019). 직업교육훈련이 취업을 위한 정책 수단의 역할은 수행해 왔지만, 그 외의 노동자의 사회 이동을 돕지는 못하였고 ‘낮은 학업성취’라는 낙인효과가 존재하여 직업교육 훈련정책에 대한 긍정적 기대효과가 낮은 편이다. 하지만 빠르게 변화하는 산업구조에 대응하기 위해서는 직업교육훈련을 평생학습의 관점으로 접근하고 지원할 필요가 있으며, 코로나 팬데믹(pandemic)으로 인한 노동시장의 다양한 변화는 직업훈련을 통한 리스킬링과 업스킬링의 중요성을 강조하고 있다.

세계경제포럼은 2025년까지 모든 근로자의 50%가 리스킬링이 필요하다고 주장하고 있다(WEF, 2020). WEF는 2025년까지 8,500만 개의 일자리가 인간과 기계 간의 노동분업으로 인해 대체될 것으로 추정하고, 인간, 기계 및 알고리즘 간의 새로운 분업에 더 적합한 9,700만 개의 일자리가 더 많이 나타날 것으로 예측한다. 즉, 고등교육과 직업세계(workplace) 진입 후에도 지속적인 투자와 학습이 필요하며 직업능력개발 영역에서도 평생학습체제가 더욱 중요해질 것이다.

본 장에서는 성인을 대상으로 하는 직업능력개발 정책환경을 분석하여 직업능력개발 현황 및 문제를 살펴보고 정책과제를 도출하고자 한다.

제 1절

배경: 정책환경 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 포스트 코로나와 경제 전망

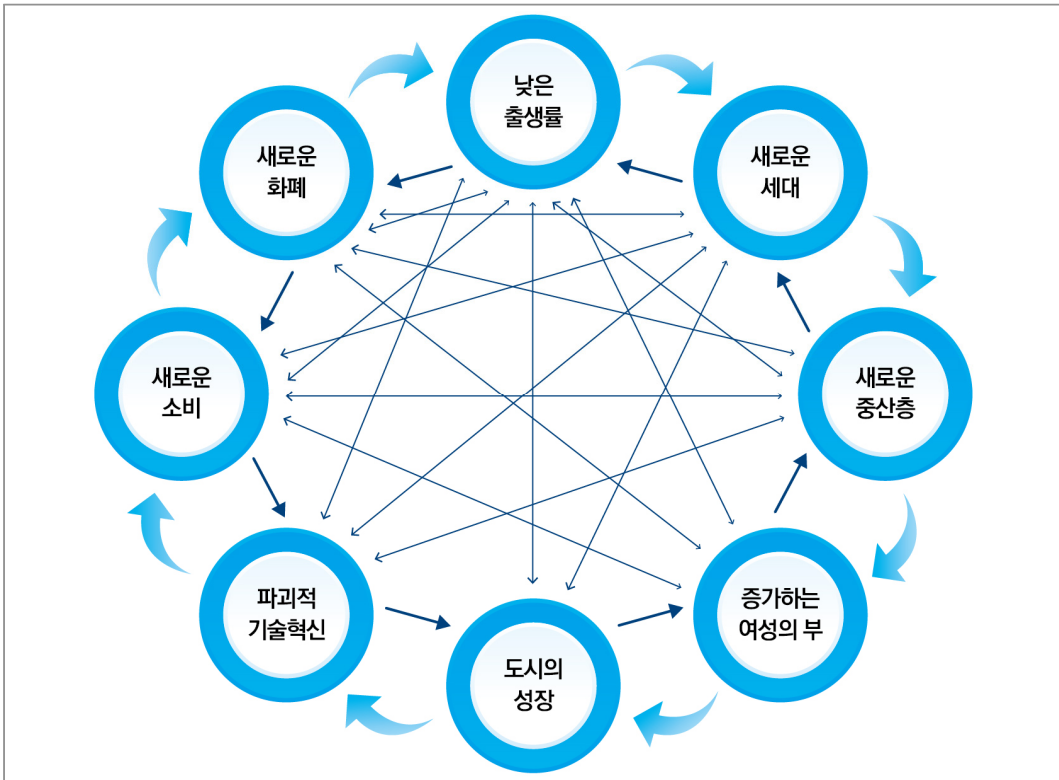
코로나 팬데믹에도 불구하고 우리나라의 경제 회복 속도는 다른 OECD 국가에 비해 빠른 편이며, OECD에서 전망하는 우리나라의 GDP 성장률은 2021년 2.8%, 2022년

3.4%로 예측하고 있다(OECD, 2021). 경제 성장률은 노동생산성과 직접적 연관성이 높고, 국가의 노동생산성은 성인학습자 또는 근로자의 스킬 활용(skill utilization)에 따른 결과물이라 할 수 있다. 코로나 팬데믹은 사회, 경제, 교육, 무역 등 다양한 영역에 전 세계적 파급효과를 양산하고 있으며, 각국의 디지털 경제 상황에 따른 국가 내, 또는 국가 간 디지털 격차를 가시화하고 있다(강종석, 2021). 코로나 팬데믹으로 우리는 디지털 기술의 중요성을 확인하였고 전 세계에 걸친 다양한 국가의 취약성도 드러났다. 우리나라도 코로나 19로 인한 고용충격이 본격화된다면 일자리 위기 상황이 전개될 수 있다(관계부처합동, 2020). 코로나 팬데믹 극복 이외에도 고령화로 인한 인구감소, 디지털화 등 성인의 직업능력개발체제와 관련된 다양한 외부적 요인이 존재하고 있다.

2 고령화와 생산가능인구

15세에서 64세 인구를 생산가능인구라 부르며, 실질적으로 국가의 중추적인 역할을 담당한다. 65세 이상의 인구를 고령 인구라고 부르는데, 인구 프로파일의 변화는 노동시장의 패러다임을 변화시키는 주요 요인이다(박정호, 2015). 특히 우리나라는 2019년 11월부터 사망자가 출생아수를 초과하며 인구가 자연적으로 감소하고 있는 추세이다. 생산가능인구 감소는 인력의 수급 불균형을 초래할 수 있다. 2026년에는 65세 이상이 전체인구의 20% 이상을 차지하면서 초고령사회에 진입하게 된다. 이러한 인구구조와 노동인구의 변화는 경제·사회·보건뿐만 아니라 고용에도 큰 영향을 미치고 있다(이무근·이찬, 2020).

「2030 축의 전환」에서 마우로 기옌(Guillen, 2020)이 설명하는 낮은 출산율로 발생하는 작은 변화들은 상호 연관되어 작용한다. 미국과 서유럽의 인구 고령화와 함께 신흥공업국 시장에서는 젊은 세대가 중산층으로 진입하고 지금과 다른 유형의 소비행태를 보이게 된다. 중산층이 확대되며 더 많은 여성이 새로운 유형으로 부를 축적하게 된다. 파괴적 기술혁신은 새로운 발상과 다른 개념의 화폐를 출현시킨다.

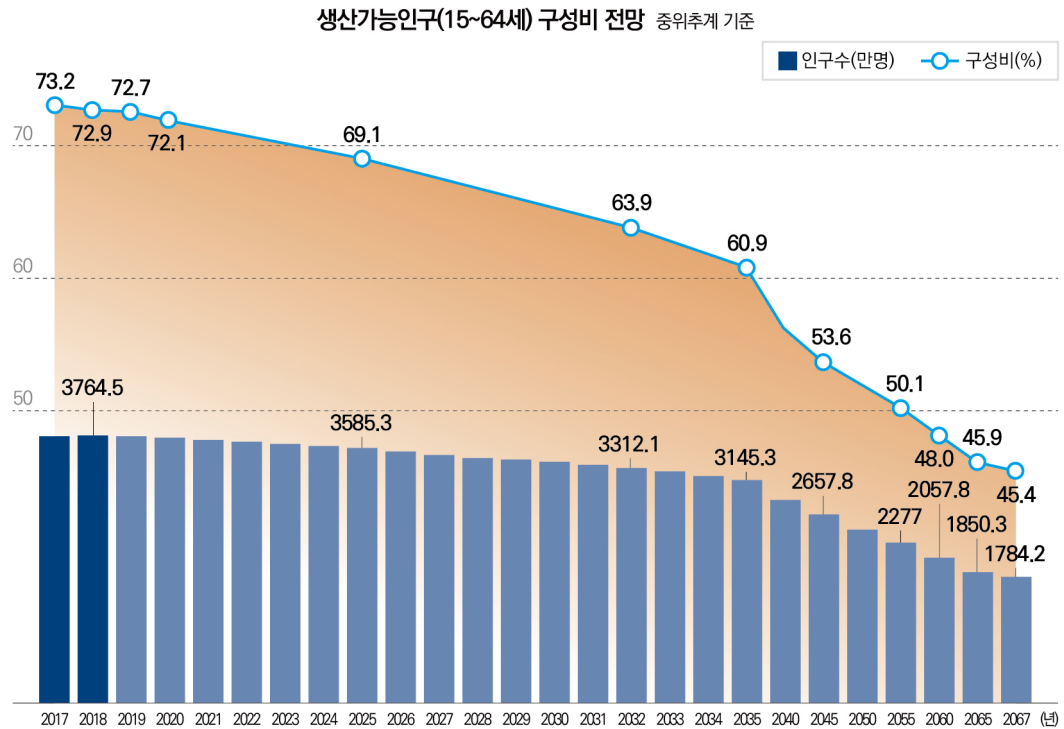


자료: 마우로 기옌(2020), 「2030 축의 전환」, p. 18을 참조하여 저자가 작성.

[그림 3-1] 2030 축의 전환 예측

전 세계적으로 나타나는 인구수의 변화는 기대수명의 증가와도 관련이 있다. 1950~2015년 유럽의 사망률은 3퍼센트(%) 정도 낮아졌지만, 아프리카에서는 약 65퍼센트(%) 낮아졌다. 모든 연령대의 사망률이 낮아지면서 가난하고 어려운 국가에서도 기대수명이 높아지고 있다. 마우로 기옌은 2030년이 되면 인도를 포함한 남아시아 지역은 인구 규모만으로 세계 최고 수준이지만, 우리나라는 이에 해당하지 않는 국가이다.

경제활동에 참여하는 주된 연령층인 15~64세에 해당하는 인구는 2년 전 정점을 찍은 후 지속적인 감소세를 유지하고 있으며 이 인구가 2065년에는 30만 명 이상 급감해 고령 인구보다 낮은 수준일 것으로 전망하고 있다. 제2의 베이비부머 세대인 1970년대에 출생한 인구가 상대적으로 많지만 생산연령인구로 진입하는 출생아 수가 과거보다 줄어들고 경제활동인구의 감소는 소비패턴과 산업구조에 영향을 미쳐 경제 전반에 영향을 줄 수 있다(뉴시스, 2019.3.28).



자료: 뉴시스(2019.03.28), 「생산가능인구 내년부터 연33만명씩 급감...인구절벽 가속」에서 통계청 자료 재인용.

[그림 3-2] 통계청 장래인구특별추계: 2017~2067년

빅데이터, 사물인터넷(IoT: Internet of Things), 인공지능과 같은 신산업은 청년인구의 유입과 그들의 중추적 역할이 필수적이다. 즉, 국가의 신성장 산업을 견인할 청년인구의 부족 문제와 고령 인구의 활용에 대한 대책 마련이 중요하다. 고령인구의 노동시장 잔류를 위해서는 노동시장 내에서 활용가능한 스킬을 보유·유지할 수 있도록 지원하는 방안이 필요하다.

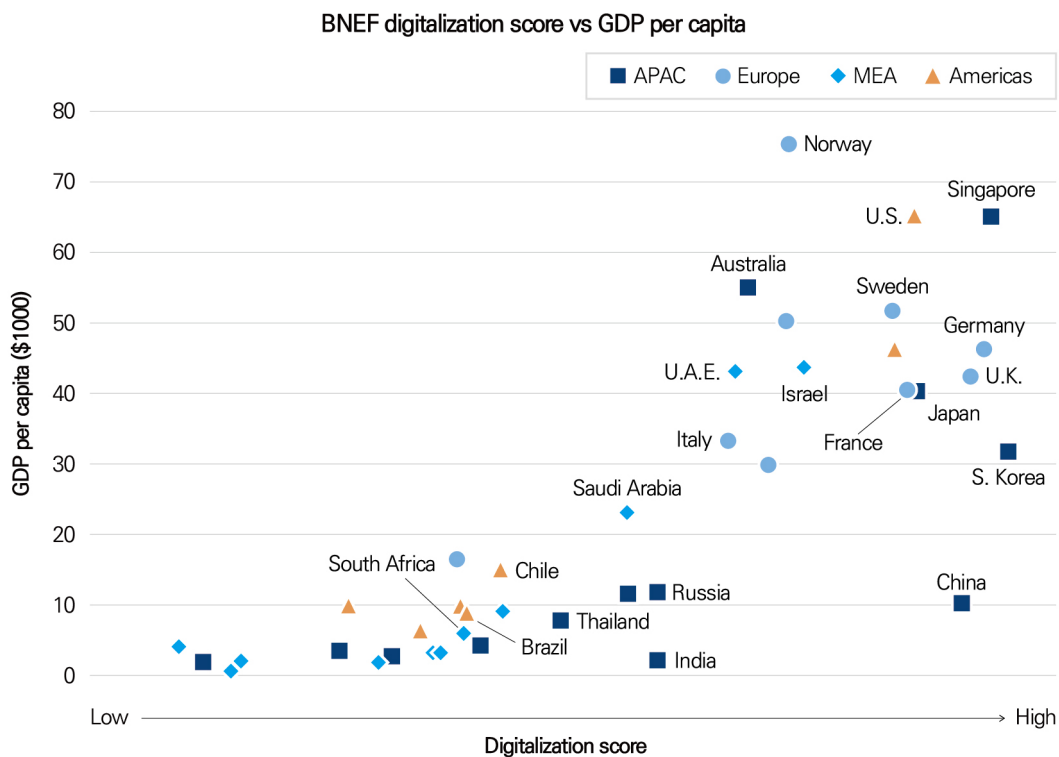
3 디지털화와 스킬

디지털화는 근무환경에 큰 영향을 미치고 있으며, 제조업의 경우, 작업 공정, 구매, 세일즈 등 업무 프로세스 측면뿐만 아니라 스마트 제조, 스마트 유지·유지 보수 등 기업의 대부분의 영역에 변화를 가져온다(Prifti, Knigge, Kienegger, & Kremar, 2017). 더

지텔 역량은 기업에 매우 중요하며, 이러한 디지털 역량 없이는 기업이 미래에 생존할 수 없다. 디지털화는 사람과 사람, 사람과 시스템, 시스템과 시스템 등을 연결하는 초연결성과 초지능성 기반 사회를 가능하게 한다. 독일의 ‘인더스트리 4.0’, 미국의 ‘산업인터넷’, 일본의 ‘로봇신전략’ 등 주요국의 신산업 혁신 플랫폼에서 4차 산업혁명시대의 산업구조의 변화에 대한 공통적 특성을 찾을 수 있다(하원규, 2016). 인터넷 서비스 플랫폼의 강점을 활용하여 신산업생태계를 선점하고 자율자동차, 자립형 로봇 등의 산업영역으로 확장해나가는 형태이다. 구글, 아마존처럼 네트워크에서 현실 세계로 접근하는 클라우드 기반 산업구조를 확대하고 재생산해내는 유형이며, 우리나라에서는 네이버나 카카오가 유사한 형태라 할 수 있다.

“디지털화는 인간의 삶과 노동, 경제적·사회적 상호 교류에 큰 영향을 미치면서 개인의 웰빙 향상, 기업의 혁신기회, 사회적 문제 해결 등에 기회를 제공한다”(주 오이시디 대한민국 대표부, 2019, p. 3). OECD 권고에서는 디지털 경제에 맞추어 대응하고 일자리의 안정성과 포용성을 높이기 위해서는 적절한 고용노동정책, 포괄적 직업능력개발, 포용적 사회보장체계 등이 필요하다고 제안하고 있다(주 오이시디 대한민국 대표부, 2019). 특히 포괄적 직업능력개발 영역에서는 산업구조 변화에 따른 숙련수요변화에 대한 대응을 강조하고 있으며, 이를 위해서는 직업진로서비스와 같은 공공고용서비스(Public Employment Service)의 강화가 중요하다. 예를 들어, 구조조정이 진행되거나 예상되는 산업에 속한 노동자 혹은 저숙련 노동자와 같은 취약계층에 대한 맞춤형 지원과 새로운 일자리를 얻을 기회를 가질 수 있도록 플랫폼을 활용한 교육이 필요하다. 비정규직, 계약직 노동자 등은 사업주의 훈련 투자에 대한 유인이 낮으므로 국가 주도의 훈련 기회를 확대하고, 개인훈련계좌제 등을 활용하여 고용상 지위(employment status)와 훈련을 받을 권리를 분리하여 운영해야 한다(주 오이시디 대한민국 대표부, 2019).

최근 괄목할만한 부분은 블룸버그 NEF가 발표한 ‘2020 국가 산업 디지털화 순위’에서 2019년 3위를 차지했던 한국이 1위로 올라섰다는 사실이다. 국가 산업 디지털 순위는 기업과 정부 간의 새로운 파트너십 모델, 기술 규제의 표준화 증가, 디지털화의 노동 영향 관리에 대한 혁신 등 국가별 디지털화 전략을 중점적으로 다룬다(쥔인라이프, 2020). 기존 산업에서 신산업으로의 직무이동과 노동력의 이동이 진행되고 있으며, 새로운 분야로 이동하는데 필요한 교육훈련의 방향을 어떻게 세울 것인지가 중요한 시점이다.



Source: BloombergNEF. GDP data for 2019 from World Bank.

자료: Smart Energy International(2020.9.29.)에서 블룸버그 NEF 자료 재인용(<https://www.smart-energy.com/industry-sectors/digitalisation/bnef-rank-top-digitalization-markets/>)

[그림 3-3] BNEF 디지털화 점수와 GDP

제2절

선행연구 분석 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

직업능력개발 분야의 현황 및 문제(issue)를 파악하기 위해 평생학습체제 관련 해외 문헌-OECD 자료를 중심으로- 및 국내 정책연구와 직업능력개발 관련 기본계획 등을 분석하였다.

1 생애 직업능력개발 제도 및 정책 현황

평생학습체제 구축을 위해서는 다양한 학습자의 요구를 파악함과 동시에 공급자보다는 수요자 중심의 체제를 만드는 것이 중요하다(채창균 외, 2018). 특히 직업능력개발은 산업계와의 긴밀한 협력을 통해 학습의 활용성과 효과성이 나타날 수 있기 때문에 산업계의 요구를 확인하고 이를 학습 내용에 담아내야 한다. 직업능력개발은 대상자의 취업 여부에 따라 입직-재직-전직으로 구별되며, 일터기반의 현장학습, 훈련기관 중심의 학습 등으로 나눌 수 있다. 생애 경력개발 단계에 따라 학습과 고용서비스 지원이 함께 이루어지기도 해야 한다.

가. 청년구직자 신기술 훈련

신기술·신산업 분야는 국가의 산업경쟁력 확보와 청년들의 성공적인 미래 직업생활을 위해 중요하다. 신기술·신산업분야 훈련 확대를 위해 폴리텍 등의 공공훈련기관이 응용소프트웨어, 의료바이오, ICT 응용제어 등의 과정에 대한 테스트 베드(Test-Bed) 역할을 수행하고, 민간 훈련기관으로 확산하는 형태로 운영되고 있다(일자리위원회·관계부처 합동, 2019). 국가기간·전략산업직종훈련도 신기술, 디지털 훈련 중심으로 개편하고 훈련비 우대와 함께 추가적인 인센티브도 지원하고 있다. 중앙부처는 다양한 신기술 분야 훈련사업의 성과관리 및 유사·중복 사업 조정·연계 등 품질개선방안 마련을 위한 평가를 추진한다. 신기술 분야는 향후 국가의 주력 산업이며, 국가경쟁력에 영향을 미치기 때문에

인력양성이 방향성을 갖고 투자될 수 있도록 적절한 성과관리가 이루어져야 한다.

[표 3-1] 신기술·신산업분야 인력양성 사업 현황

주관	인력양성 사업 현황
중앙부처	고용노동부, 교육부(매치업 운영, 4차 혁신선도대학 지정·운영 등) 과학기술정보통신부(클라우드개발자기술교육, 혁신성장 청년인재양성) 중소기업벤처부(스마트공장 배움터, 산단 전문인력양성 등) 등 8개 부처에서 운영 중
자치단체	서울(서울산업진흥원 혁신인재 양성 등) 부산(스마트공장 전문가인력양성 등) 대구(4차 선도인력 양성사업 등) 등 13개 광역시·도에서 운영 중

자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2019), 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」, p. 15를 저자가
표로 재구조화

나. 일터기반 학습 활성화, 일학습병행

근로자가 노동시장에 머무는 기간 동안 인적자본의 축적은 기업의 생산성과 혁신성에 영향을 미친다. 특히 On-the-job training(OJT) 또는 맞춤형 현장훈련 프로그램(Structured-OJT) 형식의 훈련은 교실이나 강의식 수업보다 훈련의 효과성이 높으며, 기업 수요를 반영하기 용이하다.

일학습병행 훈련프로그램도 현장의 기술수요를 반영하여 신기술분야 훈련콘텐츠를 확대하고 기업별 디지털화로 인한 기술(skill) 변화도 발굴하도록 지원한다. 사업주의 재직자 대상 디지털화 적응에 대한 훈련비도 우대하여 지원한다. 일터기반의 다양한 학습들은 현장의 직무능력 향상에 적합한 모델이지만, 중복된 훈련모델이 존재하여 훈련 시장에 다양한 시그널을 전파하여 혼란스러운 부분도 초래한다. 중복훈련을 조정하고 일학습병행이 제도적으로 안착되고 활성화될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

다. 국민내일배움카드(전국민 대상)

고용형태가 다양해지고, 근로자들의 이직과 전직이 증가함에 따라 재직여부, 고용보험 가입여부 등에 관계없이 국민의 생애 직업능력개발 지원을 통한 학습권 보장을 위해 기존의 실업자 내일배움카드와 재직자 내일배움카드를 통합하여 국민내일배움카드를 도입하였다. 훈련대상을 확대하고, 카드 유효기간을 상향 조정하였으며, 자기부담률을 상향하

여 훈련생의 책임성 및 훈련기관의 경쟁력을 제고하고자 한다. 하지만 여전히 훈련기관들의 품질을 담보하기 어렵고 훈련생의 수요에 기반한 다양한 과정들이 개설되어 있지 않은 한계가 존재한다.

[표 3-2] 국민내일배움카드 통합·개편

구분	현행	통합·개편: '국민내일배움카드'
지원 대상	▶ 실업자 ▶ 재직자(중소기업·비정규직 중심)	▶ 실업자, 재직자, 자영업자, 특고 등 고용형태 무관 (단, 공무원, 사학연금대상자, 재학생 등 제외)
유효 기간	▶ 실업자 1년 ▶ 재직자 3년	▶ 5년
지원 내용	▶ 200~300만원 ▶ 실업자는 훈련장려금 지급(11.6만 원)	▶ 300~500만원(5년, 소득수준 등 고려 차등) ▶ 실업자는 훈련장려금 지급(11.6만원)
자부담	▶ 실업자 훈련과정: 평균 25% ▶ 재직자 훈련과정: 0~20%(일부 40%)	▶ 평균적으로 훈련과정 40% 수준 (소득수준·공급과잉직종 등 고려 차등)
국기 ¹⁾ 훈련	▶ 내일배움카드 체계 내에서 운영 ▶ 인증 훈련기관에서 통합심사를 거친 훈련과정 운영	▶ 내일배움카드와 분리, 별도 공모심사 ▶ 신기술분야 등 국가·산업차원에서 필요한 훈련 확대

1) 국가기간·전략산업직종훈련

자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2019), 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」, p. 17

라. 인생 다모작 지원, 학습지원체계 구축

우리나라는 성인기 인적역량 향상에 필요한 평생학습 참여율이 낮고, 소득계층에 따른 평생학습 참여율의 격차가 큰 편이며, 이로 인해 중장년층의 역량이 급격히 하락하고 있다(일자리위원회·관계부처 합동, 2019). 교육부에서 정의하는 생애 제1 전환기(40~44세)는 직업생활이나 사회적인 공헌에 있어서 전성기이며 새로운 직업을 탐색하는 시기이지만 학습에 투여하는 시간은 적다. 생애 제2 전환기(55~59세)는 주된 일자리에서 은퇴와 함께 인생의 계획을 재정비하는 시기이지만 이 시기에도 학습에 투자하는 시간은 많지 않으며 이러한 추세는 노년기에도 지속된다(채창균 외, 2018). 따라서 재취업을 위한 전직 지원이 중요해진다. 2020년 5월부터 전직지원서비스 의무화법안이 시행되어 사업주 주도로 교육훈련과 상담 제공 등의 서비스가 강화되었다. 신중년의 노동시장 재진입에 적

합한 직무를 개발하여 고용과 연계하려는 노력을 하고 있지만, 산업수요가 반영되지 않아 실질적인 고용효과 측면에서 한계가 있다(문한나 외, 2019). 즉, 중장년 근로자의 전직 일자리에 대한 실제 수요를 확인하여 전직을 위한 학습체제와 전달기관을 재정비해야 할 것이다.

마. 평생교육훈련 활성화 기반 조성

평생교육훈련의 활성화를 위해 적극적으로 기반 조성을 진행하고 있다. 이를 위해서는 부처 간의 협업을 통한 제도의 연계가 중요하다. 첫째, “다양한 형태의 학습을 학점 및 학위 취득으로 인정하는 학점은행제에 직업훈련을 확대 연계하여 개인의 평생교육·훈련을 적극 유인하며”(일자리위원회·관계부처 합동, 2019, p. 24), 둘째, “평생학습계좌제와 직업능력개발계좌제를 연계하여 학력과 함께 직업훈련 이력도 관리, 개인의 전 생애에 걸친 교육훈련 결과를 체계적으로 관리하고 활용한다”(일자리위원회·관계부처 합동, 2019, p. 24). 마지막으로 “성인학습자·재직자 전담 학위과정 운영을 지원하는 대학의 평생교육체제 지원사업’을 전문대학으로 확대하여 고등교육 차원의 직무역량을 제고”해야 한다(일자리위원회·관계부처 합동, 2019, p. 24).

[표 3-3] 평생학습계좌제와 직업능력개발계좌제

구분	내용
평생학습계좌제	개인의 학습이력을 누적·관리하기 위한 시스템(비용지원 없음) ↳ 등록정보: ①학력, ②경력, ③자격, ④평생학습 이수, ⑤특기사항(특허·저작권 등) ↳ 활용방안: ①취·창업, 사회활동 참여 등을 위한 증빙자료, ②개인별 학습진단 및 학습설계자료, ③학력취득 연계자료 등
직업능력개발계좌제	훈련과정 수강 시 훈련비 지원을 위한 가상계좌(은행 연계)

자료: 일자리위원회·관계부처 합동(2019), 「노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신방안」, p. 24를 저자가 표로 구성

현재 온라인 훈련 플랫폼을 제공하여 “훈련의 시·공간적 제약을 줄여 수요자의 훈련 접근성을 개선하고, 다양한 지식 콘텐츠 보급·확산, 새로운 훈련방식 도입·확산(플립러닝 등)을 지원하기 위한 스마트 직업훈련 플랫폼”(일자리위원회·관계부처 합동, 2019, p. 31)을 구축하여 운영하고 있다.

2 고용서비스 현황 및 계획

현재의 고용서비스는 산업별 노동시장에서의 노동력의 이동에 대한 경력개발 지원보다는, 취약계층에 대한 정책적 지원 중심이다. 전직지원서비스도 소수의 중앙정부와 지방정부의 전달체계를 통해 제공되고 있다. 하지만 고용복지 플러스 센터에서는 취약계층 대상을 확대하고 보편적 고용서비스를 제공한다.

고용·사회정책망 뉴딜 정책의 일환으로 지원되는 저소득 취업 취약계층을 위한 국민취업지원제도는 취업지원서비스와 생계지원을 동시에 제공하는 한국형 실업부조 제도²⁾이다.

고용보험 사각지대에 있는 취업취약계층 지원을 위한 국민 취업지원제도를 2021년 1월 전면 도입하여 저소득 근로빈곤층³⁾에 직업훈련 등 취업지원프로그램 제공 및 구직촉진수당(월 50만원x6개월)·취업성공수당(취업 후 근속기간에 따라 최대 150만원)을 지원하고 있다⁴⁾(관계부처합동, 2020). 그러나 해당 제도가 OECD 국가와 비교하였을 때 적정수준으로 훈련과 소득지원이 이루어지고 있는지는 확인하기 어렵다.

구 분	1차 안전망	2차 안전망 : 국민취업지원제도	
	실업급여	저소득층 등	영세자영업자·청년
대상	▶ 특수고용형태근로자 등 적용 확대	▶ 저소득층 중위소득 50% 이하(청년은 120% 이하)	▶ 폐업 영세자영업자, 청년 등
연간 규모	140만명+ α	50만명+ α ('21년 40만명)	

자료: 관계부처합동(2020), 「한국판 뉴딜 종합계획」, p. 109

[그림 3-4] 2022년 고용안전망 모습

국민취업지원제도 취업지원 서비스는 맞춤형 취업상담, 직업훈련, 창업지원 프로그램 외에 일경험 프로그램을 신설하여 취업 취약계층에 대한 취업 지원을 강화할 예정이다. 유형을 다각화하여 제공함으로써 구직자의 초기 경력형성과 일 경험에 도움이 될 것으로 예상된다.

2) 실업보험을 적용받지 못하거나 실업보험급여기간이 종료된 저소득층 실업자를 상대로 소득을 보장해 주는 제도

3) 기준중위소득 50% 이하 저소득층(청년의 경우 중위소득 120% 이하)

4) '21년 40만명, '22년 이후 50만명

[표 3-4] 국민취업지원제도 참여자 유형

체험형	인턴형
구직의욕 고취가 필요한 자에게 NGO·공공기관 등에서 단기간(30일 내외) 체험 중심의 일경험 제공	취업 준비가 된 구직자에게 취업연계가 가능한 민간 기업 등에서 3개월 내외 직무 중심의 일경험 제공
'25년까지 13만명 x 일 2.1만원 지원	'25년까지 3.6만명 x 월 180만원 x 3개월 지원

자료: 관계부처합동(2020),「한국판 뉴딜 종합계획」, p. 110을 저자가 표로 구성.

김종수(2019)의 연구에서 실업부조제도로써 자활급여제도와 국민취업지원제도를 검토한 결과, 1999년 이후 우리나라에서 운영한 국민기초생활 보장법상의 자활급여제도는 실업부조제도의 역할을 담당하였다 할 수 있다. 자활급여의 경우 차상위계층까지 적용대상이 확대되기는 하지만, 직업훈련기간 동안 소득이 보장되지 아니하는 문제점이 존재함을 확인하였다. 한편 고용노동부가 2009년부터 실시한 저소득층 등에 대한 취업을 지원하는 취업성공패키지는 직업훈련을 통한 저소득층의 취업에 어느 정도 성과가 있었다. 그러나 취업성공패키지의 경우에는 소득보장이라는 기능이 존재하지 아니하며 엄밀하게 실업부조제도로 볼 수 없다. 이에 정부는 2019년 취업성공패키지에 소득보장적 성격을 가미하여 한국형 실업부조제도로 하는 국민취업지원제도를 발표하였으나, 그 내용을 살펴보면 소득보장적 기능이 약하여 실업부조제도가 도입되었다고 말하기에는 부족한 면이 있음을 지적하고 있다.

3 직업훈련 관련 법령 현황

직업훈련 관련 법령 현황 및 재정비를 위한 정책제언을 위해 「평생학습체제 수립을 위한 국가 교육 및 훈련 관련 법령 개선방안」연구(김인엽 외, 2020), 「평생직업교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구」(채창균 외, 2018) 및 「제3차 직업능력개발 기본계획(2018-2022)」(관계부처합동, 2017)을 분석하였다.

김인엽 외(2020)의 연구에서는 평생학습체제를 정착시키기 위해서는 학령기 이후의 성인에게도 지속적인 직업교육훈련 제공이 중요함을 지적하고 있다. 정부는 중장기적 관점에서 평생교육훈련 지원을 위한 법과 제도를 정비하고 이를 기반으로 유관기관, 협·단체, 지자체 등과 협력적 관계 속에서 정책을 실행해 나갈 수 있는 발판을 제공해야 할 것이다.

특히 평생학습체제라는 시스템의 일환으로 직업교육훈련이 제공되기 위해서는 「직업교육훈련 촉진법」, 「근로자직업능력개발법」, 「산업교육진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법률」 등 직업교육 및 훈련 분야의 법령뿐 아니라, 「교육기본법」과 「평생교육법」 등 평생학습 관점에서 관련되는 법령 등이 상호 연계성과 포괄성을 기본전제로 논의가 진행되어야 할 것이다. 김인엽 외(2020)의 연구에서 직업교육훈련 분야의 요구분석 결과, 총체성, 통합성, 포용성 부분에서 정책 방안을 제시하고 있다. 총체성(시간)과 관련해서는 중등단계 및 고등단계 직업교육 간 연계를 강화하고, 통합성(장소)과 관련해서는 직업교육과 직업훈련의 연계, 직업교육 및 직업훈련과 산업현장 및 지역사회 간 연계를 위한 거버넌스 체제 구현이 중요하며, 포용성(대상) 측면에서는 농어민이나 다문화 가정 및 이민자 등 직업훈련 소외계층에 대한 직업교육과 훈련 지원 강화가 중요함을 확인하였다.

[표 3-5] 직업훈련 관련 법령

관련법령	내용	특징
직업교육훈련 촉진법 (교육부/고용노동부)	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 〈개정 2016. 2. 3.〉 1. “직업교육훈련”이란 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 및 「근로자직업능력 개발법」과 그 밖의 다른 법령에 따라 학생과 근로자 등에게 취업 또는 직무수행에 필요한 지식·기술 및 태도를 습득·향상시키기 위하여 실시하는 직업교육 및 직업훈련을 말한다.	대상자가 학생, 근로자로 명시되어 있음.
근로자직업능력개발법 (고용노동부)	제1조(목적) 이 법은 근로자의 생애에 걸친 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장에서 필요한 기술·기능 인력을 양성하며 산학협력 등에 관한 사업을 수행함으로써 근로자의 고용촉진·고용안정 및 사회·경제적 지원 향상과 기업의 생산성 향상을 도모하고 능력중심사회의 구현 및 사회·경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 〈개정 2020. 5. 26.〉	대상자가 근로자의 직업능력개발로 명시되어 있음.
산업교육진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법률 (산업자원부)	제1조(목적) 이 법은 산업교육을 진흥하고 산학협력(産學研協力)을 촉진하여 교육과 연구의 연계를 기반으로 산업사회의 요구에 따르는 창의적인 산업인력을 양성하며, 효율적인 연구개발체제를 구축하고, 나아가 산업발전에 필요한 새로운 지식·기술을 개발·보급·확산·사업화함으로써 지역사회와 국가의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 〈개정 2011. 7. 25.〉	산업기술인력양성을 중점내용으로 담고 있음. 기능인력에 대한 내용은 명시되어 있지 않음.

관련법령	내용	특징
	제11조의2(산업기술인력의 양성) ① 교육부장관은 산업기술인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 시책을 수립·추진할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 12. 30.> 1. 기업의 수요에 부합하는 기술인력의 양성체제 구축 2. 산학연협력 활성화를 통한 우수인력의 양성 3. 산학연협력을 촉진하는 교육 개편, 청년창업가 및 융합인재 양성 지원 4. 산업기술 관련 미래 유망분야의 기술인력 양성 5. 지역 발전을 선도할 수 있는 기술인력의 양성 6. 기술인력의 재교육 7. 중소기업 기술인력의 공급 원활화 8. 여성기술인력의 양성 및 산업기술계의 진출 촉진 9. 그 밖에 산업기술인력의 양성을 위하여 대통령령으로 정하는 사항 ② 국가와 지방자치단체는 제1항 각 호의 시책을 추진하기 위하여 연구기관, 대학, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관·단체 등이 사업을 수행할 때 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다. [본조신설 2011. 7. 25.]	
교육기본법(교육부)	제21조(직업교육) 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 학교교육과 사회교육을 통하여 직업에 대한 소양과 능력을 계발하기 위한 교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다. [전문개정 2007. 12. 21.]	평생교육에 대한 내용 누락됨.
평생교육법(교육부)	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “평생교육”이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적 교육활동을 말한다. 제8조(학습휴가 및 학습비 지원) 국가·지방자치단체와 공공기관의 장 또는 각종 사업의 경영자는 소속 직원의 평생학습기회를 확대하기 위하여 유급 또는 무급의 학습휴가를 실시하거나 도서비·교육비·연구비 등 학습비를 지원할 수 있다.	평생교육에 직업능력 향상교육을 포괄하고 있음. 무급의 학습휴가 실시를 위한 내용 포함.

관련법령	내용	특징
	제29조(학교의 평생교육) ①〈생략〉 ②각급학교의 장은 해당학교의 교육 여건을 고려하여 학생·학부모와 지역주민의 요구에 부합하는 평생교육을 직접 실시하거나 지방자치단체 또는 민간에 위탁하여 실시할 수 있다. 다만, 영리를 목적으로 하는 법인 및 단체는 제외한다.	개인 주도가 아닌 사업주 주도의 유급 또는 무급훈련 휴가는 명시되지 않음.

자료: 저자 재구성.

디지털 혁명과 인구구조의 변화는 산업구조의 지형 변화를 야기하며 일자리 전반의 급속한 변화를 촉진하고 있다. 또한 코로나 팬데믹의 장기화로 노동시장의 불확실성이 커졌지만, 일자리의 양과 질, 고용형태 등 일하는 방식에서 근본적인 변화가 발생하고 있어 이에 대한 선제적 대응이 필요하기에 국가에서는 「근로자 직업능력개발법」을 검토하여 직업훈련 촉진을 위한 법령 재정비를 계획하였다.

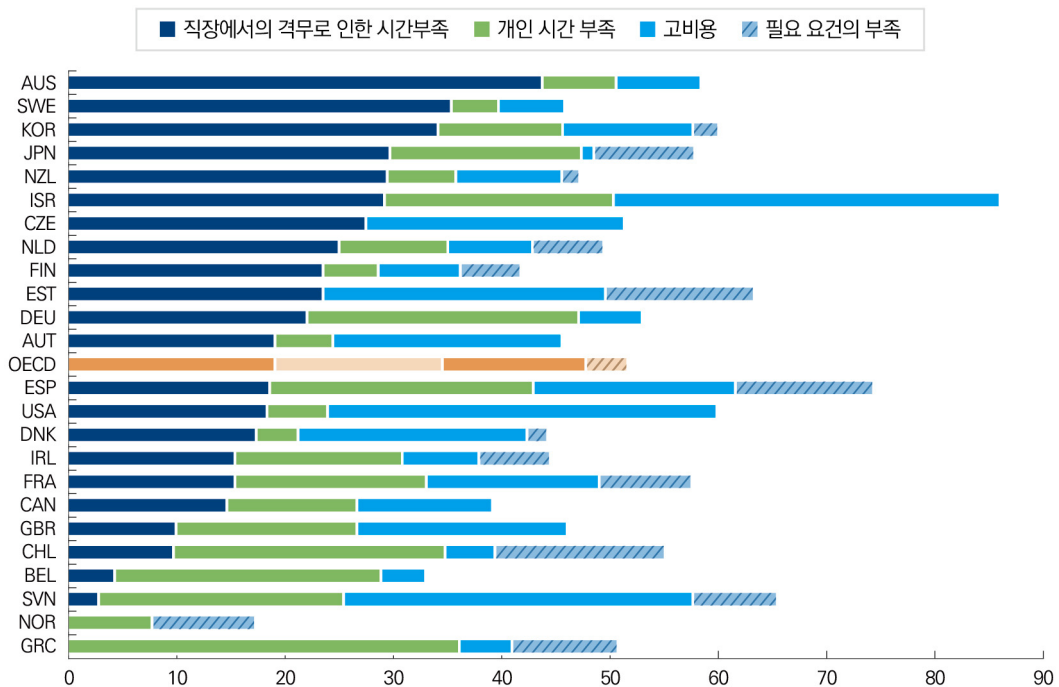
그러나 현재 평생교육과 직업훈련의 지원 관련법령 검토를 통해 살펴보았듯이 부처 간 입법 활동이 분절적으로 이루어지고 있어, 전 국민의 생애경력개발에 따른 직업능력 향상을 종합적이고 체계적으로 다루는 법과 제도가 여전히 미흡한 상황이며 변화하는 평생 직업능력개발의 수요 변화에 대응하기에 부족한 실정이다.

이에 개정되는 「국민 평생 직업능력 개발법」은 법의 수혜대상을 근로자에서 전 국민으로 확대하고 종합적이고 체계적인 평생 직업능력개발 지원체계를 구축하기 위한 법적 근거를 마련하고 있다. 시대적 흐름에 맞춰 ‘새로운 가치를 창출하는 미래주도형 직업인재를 육성하고 급격한 고용환경 변화에 선제적으로 대처하고자 하는 내용’을 주된 내용으로 담아 전국민의 디지털 역량 향상에 기여할 것으로 기대된다. 하지만 국민의 학습에 대한 권리 측면이 강조되어 있지는 않기 때문에 보편적 학습권 강화 측면에서는 한계성이 있다.

4 직업교육훈련 관련 문제

가. 근로자의 직업교육훈련 참여가 활성화되지 않은 다양한 이유

OECD 국가의 중장년층 교육훈련 불참 이유를 확인한 결과, 교육훈련에 대한 참여 의지가 높은 경우에도 다양한 환경적 장애요인으로 인해 교육훈련 참여율이 저조하게 나타났다. 특히, 호주, 한국, 스웨덴은 직장에서 장시간 근로로 인해 교육훈련에 참여하지 못하는 이유가 가장 큰 원인이었으며, 이스라엘, 슬로베니아, 미국은 교육훈련 비용 때문에 참여를 망설이는 것으로 확인되었다. 한국의 경우, 중장년의 직업교육훈련 참여가 어려운 이유는 장시간 근로, 개인시간 부족, 고비용 순임을 확인할 수 있다(문한나 외, 2019). 장시간 근로는 업무의 효율성과 생산성에도 영향을 미치는 요인으로 이를 극복할 수 있는 방안 마련이 필요하다.



Note: Lack of time for work, refers to a lack of time due to "being too busy at work", Lack of time - personal refers to a lack of time due to childcare of family responsibilities.

Source: Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012, 2015), <http://www.oecd.org/skills/piaac/>.

출처: OECD(2019), 「Employment Outlook: The Future of Work」, p. 272

[그림 3-5] OECD 국가 교육훈련 불참여이유(2012년, 2015년)

나. 재직자 대상 직업훈련 부족: 리스킬링과 업스킬링

인구고령화는 직업능력개발정책에 많은 영향을 미친다(OECD, 2020). 정년연장이 추진될 경우 리스킬링과 업스킬링 수요가 증가하게 되며, 베이비부머 세대의 퇴직으로 노동력 부족 현상이 발생하게 되면 기존 근로자에 대한 훈련 강화 대책도 늘어날 것이다. 헬스케어나 실버산업 등과 같은 신규산업 수요에 대응하는 인력양성 등의 정책적 수요도 발생할 수 있다.

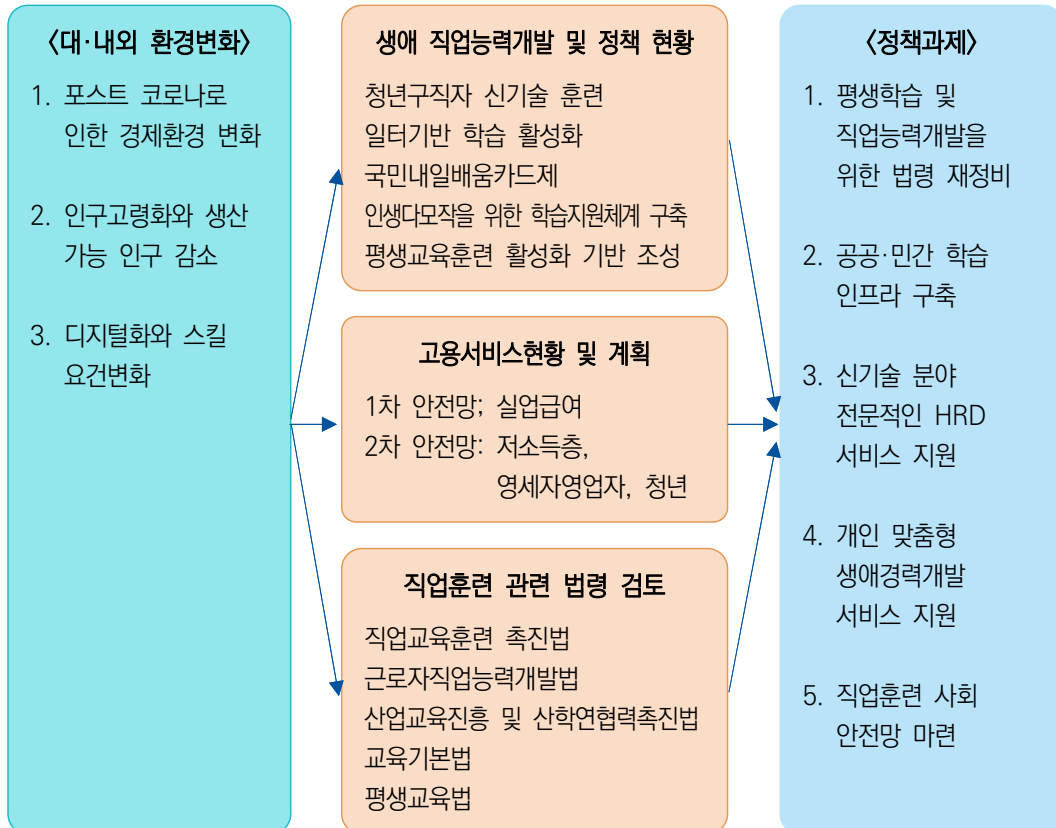
신산업분야는 기존산업의 융복합적 요소가 존재하기 때문에 직무이동이나 노동력의 이동시 리스킬링과 업스킬링을 위한 고용서비스와 직업훈련의 방향 설정이 중요하다. 디지털화로 인해 개인에게 요구되는 스킬의 내용은 복잡해지고 인지적 영역에 비해 비인지적 영역에서 요구되는 역량의 중요성이 증가하고 있다(김미란 외, 2020). 따라서 숙련수준과 임금이 높은 근로자가 담당하던 직무의 난이도가 비교적 낮을 경우, 이러한 일에 로봇이 투입됨으로써 근로자들은 직무이동을 해야할 가능성이 높다. 직무의 이동은 생산 프로세스 상에서 높은 정도의 재량을 부여하는 고숙련·고임금 직무 프로파일과 연결될 가능성이 높기 때문에 직업능력개발을 통한 업스킬링은 중요하다. 일터에 신기술을 도입함에 따른 다양한 근로자의 불안과 부담이 존재하기 때문에 리스킬링과 업스킬링 외에도 기술도입의 정도와 방식, 조건에 이해관계자 집단의 개입을 통한 논의가 필요한 상황이다. 즉, 디지털화 대응에 대한 직업훈련 이외의 노사간의 신뢰형성, 적극적인 소통이 필요한 시점이다.

제3절

성인직업능력개발 영역 중장기 정책과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

코로나 팬데믹, 디지털화와 스킬 변화, 고령화와 생산가능인구 감소 등 평생학습체제를 둘러싼 대내외적 다양한 환경 변화에 대응하는 직업능력개발 현황 및 문제 분석을 토대로 중·장기적으로 접근해야 할 정책과제를 주요과제와 도전과제로 다음과 같이 제시하고자 한다.



[그림 3-6] 본 연구의 성인직업능력개발 영역 정책현황 분석 및 과제도출 프레임

1 주요 과제

가. 평생학습 및 직업능력개발을 위한 법령 재정비

국민의 디지털 직무역량(Digital literacy) 향상을 위한 법안인 「국민평생직업능력개발법」이 재정·정비 중이다. 미래에는 평생직장의 개념보다는 생애 경력이 강조되며, 생애주기별 빈번한 이직과 전직이 예상된다. 특히 변화하는 노동시장에 대비하기 위해서는 급격한 기술변화에 빠르게 대응하고 국민 개개인의 생산성을 높이기 위한 체계적이고 지속적인 직업능력개발 지원이 필요하며 전 국민이 평생에 걸쳐 기술과 역량을 지속적으로 습득·개발하는 것이 필수적이다. 다만 커리어 가이드스, 직업상담 내용 등이 포괄적으로 명시되어 있어 해당 내용을 구체적으로 제시함으로써 평생 직업능력개발의 다양한 기능이 확대될 수 있을 것이다. 세계 시민으로 도약하기 위해 필요한 세계경제포럼(WEF)에서 제안하고 있는 분석적 사고와 혁신, 적극적 학습과 학습 전략, 복잡한 문제 해결력 등을 함양할 수 있도록 직업능력개발 사업 영역에 대한 활용 제고가 필요하다.

또한 평생학습을 개인의 기본권(학습권)이며 사회정책으로 접근해야 한다는 논의가 확산되고 있다. 독일은 노동 4.0에 개인경제활동계좌를 활용하여 직업능력개발과 계속교육의 중요함을 강조하고 있다. 프랑스도 오래전부터 개인별 활동계좌제를 운영하고 있다. 개인의 학습권 강화를 중점목표로 하되 취약계층을 포함한 더 다양한 대상자의 참여를 점진적으로 이끌어 낼 수 있도록 법령을 정비하고 제도를 개선해야 한다.

나. 공공·민간 학습인프라 구축

코로나 19의 영향으로 공공과 민간 부문에서 다양한 온라인 학습 플랫폼이 개발되어 운영되고 있다. 고용노동부는 한국기술교육대학교 온라인평생교육원 주도로 ‘STEP’ 등을 활용하여 기술공학 무료 이러닝을 포함한 원격교육이 활성화될 수 있도록 지원하며, 과정 선택을 도울 수 있도록 학습 코디네이션 기능도 강화하려고 준비 중이다.

또한 포스트 코로나로 인해 재택근무가 가능한 일자리가 증가할 수 있다. 이를 대비하여 국민의 기본적인 디지털 직무역량 함양이 필요하므로 비대면 훈련이 가능하도록 온라인 인프라를 정비할 필요가 있으며 이를 민간 전문훈련기관과 연계하여 운영할 수 있다. 온라인 훈련에 대한 접근성을 강화하고 재택 비대면 훈련이 실시될 경우 학습자료(learning material) 지원방안 마련이 필요하다. 온라인 훈련도 여성, 중소기업근로자

등 취약계층별로 대상자를 특화하여 제공할 수 있으므로 공공·민간 디지털 융합 훈련 플랫폼 확대가 중요하다.

다. 신기술 분야에 대한 전문적인 HRD 서비스 지원

전세계적으로 일자리의 변동성이 증가하여 개인은 평생직장·평생직업의 개념이 아닌 개별 근로자의 고용가능성(employability)을 추구해야 한다. 또한 기계로 대체되기 어려운 영역에 대한 직무역량과 함께 복합적 문제해결능력, 학습민첩성 등의 미래사회에 요구되는 유망 스킬 등을 함양해야 한다(WEF, 2020). 산업구조 변화에 따라 4차 산업 관련 신산업분야의 전문가 및 관련 종사자의 취업은 증가할 전망이다. 신산업분야의 인력수급 전망과 인력의 미스매치 발생에 민감할 수 밖에 없는 상황이다. 정부는 디지털 인재와 그린 인재의 체계적 양성을 위해 AI(Artificial Intelligence)와 SW(Software) 및 녹색융합기술 분야의 인력양성 프로그램을 확대해나갈 방침이다. 석·박사급의 고급인력뿐만 아니라 전문인력, 실무인력, 융합인력 등 전반에 걸쳐 디지털인재와 그린인재 양성을 계획하고 있다. 세계적 수준의 고급인재 양성을 위해서는 AI 대학원 등을 특화하여 지정하고 확대해 나가야 하며, 전문인력과 실무인력을 위해서는 기업의 수요를 확인하여 기술인력, 기능인력과 개발자를 양성해야 할 것이다. 신기술 분야 재직자 훈련은 새롭게 요구되는 스킬을 함양하기 위해 오랜 시간이 소요될 수도 있고 해당 산업계의 전문적인 HRD(Human Resource Development) 서비스가 요구되는 분야이므로 산업영역별로 경력개발과 훈련 서비스를 고도화해야 할 것이다. 이를 위한 글로벌 경쟁력을 함양할 수 있도록 미래 유망스킬 향상에 대한 교육훈련 투자가 필요할 것이다.

[표 3-6] 인재양성계획(~2025년)

	디지털(AI·SW) 인재 10만명	그린(녹색융합 기술) 인재 2만명
고급	석·박사급 AI 고급인력 약 2,200명	석·박사급 고급인력 약 6,400명
전문	SW 중심대학 및 이노베이션 아카데미 등 전문인력 약 2.4만명	재직자 훈련 및 실무자 양성 1.3만명
실무	신기술분야 실무인력 3.7만명	특성화고 프로그램 약 600명
융합	AI융합인력 약 3.5만명	-

자료: 관계부처합동(2020), 「한국판 뉴딜 종합계획」, p. 117

5) 영국의 Learning@home 정책

2 도전 과제

가. 개인맞춤형 생애경력개발 서비스 지원

공공 고용서비스를 보편적이면서도 산업특수성을 반영한 생애 경력개발과 상담이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 현재 고용센터에서 제공하고 있는 고용서비스는 취약계층 중심의 서비스가 제공되고 있기 때문에 장기적 관점에서 서비스 대상자에 대한 깊은 상담이 어렵고 실무를 익힐 수 있는 훈련과정이 충분하지 않아 직업능력개발과 취업 지원을 위한 통합서비스를 제공하는데 충분하지 않다. 다양한 대상자의 경력 요구를 반영한 개별적이면서도 통합적인 고용서비스가 필요한 실정이다. 이러한 고용서비스가 복지, 서민금융, 문화센터까지 연계되어 서비스의 제공과 서비스 간의 연계로 확대 중이다. 취약계층, 실업자를 위한 보편적 고용서비스도 중요하지만, 중장기적으로는 산업별 영역에서 전문성을 쌓고 이·전직을 준비하는 근로자에 대한 역량진단과 상담서비스, 맞춤형 직업훈련과 취업지원 서비스에 대한 대책이 시급한 상황이다. OECD 에서도 성인대상의 공공 고용 서비스에서의 커리어 가이드스가 강조되고 있는 만큼 우리나라 공공부문에서 제공할 수 있는 고용 서비스의 수준과 범위를 설정하고, 생애경력개발 서비스 지원을 고도화하여 노동시장의 변화에 개인이 적극적으로 대응할 수 있도록 지원해야 한다.

나. 직업훈련 사회안전망 마련

정부는 직업훈련의 사회안전망 기능 강화를 위해 종사자 유형별 맞춤형으로 지원을 확대하고 훈련비 부담 완화 방안을 마련하여 운영하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 내일배움카드제 발급대상 및 범위를 확대하여 영세자영업자와 특수고용자도 직업훈련의 수혜 대상자가 되었다. 또한 신중년 특화훈련을 확대하여 폴리텍 신중년 특화 캠퍼스가 운영되고 있고 민간훈련기관의 신중년 친화 훈련 과정을 확산하고 있다. 특히 여성은 미개발된 인적자원으로 인구감소를 고려하였을 때 교육투자를 통한 노동참여가 중요한 대상자이다. 따라서 공공훈련 프로그램에 여성 참여율을 높이기 위해서는 여성친화 직종을 개발하고 폴리텍 대상의 특화 캠퍼스 운영을 확대해야 한다. 하지만 취약계층에 대한 직업훈련이 공급자 중심으로 운영되고 있으며, 다양한 취약계층의 훈련 수요를 파악하는 체계가 부족한 실정이다. 중소기업과 비정규직 근로자들을 위한 다양한 직업훈련이 제공되지만,

대기업과의 노동생산성 격차는 OECD 국가 중 가장 큰 상황이다(OECD, 2020). 디지털화와 자동화 등의 메가트렌드 관련하여 중소기업의 디지털 활용수준도 저조하며 글로벌 시장 참여도 낮은 상황이다. 따라서 중소기업 근로자의 직업훈련 참여를 제고하기 방안 마련이 필요하다. 중소기업 측면에서는 대체인력 지원이나 훈련비 경감 등 직업훈련 참여를 위한 저해요인이 존재하기 때문에 이러한 요인들을 완화시킬 수 있는 방안 마련이 중요하다. 취약계층은 기술·경제·사회 등의 환경변화로 인해 총체적으로 변화하는 일의 내용에 대한 대응이 어려울 수 있다. 취약계층의 적극적인 훈련 참여가 중요하며, 이를 위해 보편적 커리어 상담서비스를 강화하고 현장성을 반영한 다양한 형태의 비대면 훈련, 모듈식 훈련을 활성화해야 한다. 또한 중소기업 근로자에게는 사업주 주도로 훈련이 원활하게 제공될 수 있도록 비용지원(요율)체계를 개선해야 한다.

제4장

미래평생학습체제 구축을 위한 성인평생교육 (고등교육 및 성인 교양교육 분야) 정책과제

제1절 배경

제2절 성인평생교육 주요 정책 현황

제3절 선행연구 분석 결과

제4절 성인평생교육 영역 중장기 정책과제

제 1 절

배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

평생학습체제 구축은 교육기본법 제3조에서 규정하는 모든 국민이 평생에 걸쳐 학습할 권리를 실질적으로 보장하기 위한 것이다. 기존의 학교교육 이외 성인평생교육 분야가 급격히 성장하면서 평생학습체제 구축의 발판을 마련해왔다. 인간이 평생에 걸쳐 학습하고 이를 지원해야한다는 이상적 담론이 아닌 구체적인 교육체제로서 평생교육은 지난 20여 년 동안 빠르게 성장해왔다. 1999년 기존의 <사회교육법>을 대체하여 <평생교육법>이 제정된 이후, 평생교육정책 추진을 위한 제도적 기반이 놓이고 다양한 평생교육진흥 사업들이 수행되었다.

이러한 성장과 발전에도 불구하고, 여전히 헌법 제31조 제5항에서 규정하는 국가의 평생교육 진흥의 의무와 교육기본법 제3조에서 규정하는 평생학습권 보장이 제대로 이루어졌다고 보기 어렵다. 실제로, 19세 이상 성인 1,000명을 대상으로 국가의 평생교육진흥 책무와 방향성에 관한 국가평생교육진흥원의 설문조사 결과, 응답자의 91.9%가 평생학습의 필요성에 동의하였고, 81.4%가 “성인은 누구나 평생교육에 참여할 권리를 지닌다”에 동의하였다. 반면, 국가의 평생교육 진흥 노력에 대해 30.1%만 긍정적으로 응답하였다(고영상, 2020b). 국민들의 평생학습의 필요성과 평생교육 참여 권리에 대한 인식이 높은 반면, 국가의 평생교육 진흥 노력에 대한 만족도는 상당히 낮은 편이다. 이는 평생교육진흥을 위한 국가의 체계적이고 보다 적극적인 노력이 필요함을 시사한다.

구체적으로 어떤 정책과 노력들이 필요할까? 최근 평생학습과 관련하여 가장 대표적인 국제적 담론은 보편적 권리로서 평생학습에 대한 강조이다(Cedefop, 2019; ILO, 2019; UIL, 2019). 유네스코 평생학습연구소(UIL, 2019)는 모두를 위한 포용적이고 평등한 양질의 교육과 평생학습을 강조하였고, 유럽연합에서도 교육과 훈련, 평생학습을 모두에게 주어진 권리로 천명하였다(Cedefop, 2019). 국제노동기구(ILO)는 선별 지원이 아니라 보편적 평생교육 수급권을 제안하며, 각국 정부에 전 생애주기에 걸친 효과적인 평생학습 지원 시스템을 구축할 것을 권고하였다. 사회 양극화가 심화되면서 평생학습 참여율 격차도 커지고, 최근 코로나 19가 평생학습 참여의 불평등을 심화시키고 있는 상황에서

(Bjursell, 2020; James & Thériault, 2020), 우리 사회는 이러한 보편적 학습권을 보장하기 위해 어떠한 노력을 하고 있을까? 전 생애에 걸친 평생학습체제 구축을 위해 어떠한 노력을 하고 있고 어떠한 과제를 안고 있는가? 최근 연구들은 평생학습체제 구축을 위한 성인평생교육 분야의 주요 과제를 무엇으로 제시하고 있는가? 이 장에서는 성인평생교육 영역의 주요 정책 현황을 살펴보고, 성인교육 분야에서 평생학습체제와 관련된 학술·정책 연구의 내용을 분석하여 미래평생학습체제 구축을 위한 주요 과제와 도전 과제를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 2010년부터 2021년 2월까지 출판된 평생교육 분야 학술 및 정책 연구를 분석대상으로 하였다. 학술연구정보서비스(RISS)에서 ‘평생학습체제’, ‘평생교육체제’, ‘미래 학습사회’ 등의 키워드로 검색하여 분석 대상 논문을 추출하였고, 본 연구의 취지와 맞는 내용인지 검토하여 총 23개의 논문을 분석 대상으로 선정하였다. 이후 통합적 문헌분석 방법(Torraco, 2005; Whittermore & Knafl, 2005)을 사용하여, 평생학습체제 구축 논의 주요 영역, 지향 가치와 문제점, 구축 주체, 구축을 위한 과제의 수준과 내용을 분석하였다.

제2절

성인평생교육 주요 정책 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

평생교육과 관련하여 다양한 부처에서 여러 가지 정책들이 진행되고 있다. 여기서는 평생교육과 관련된 범부처 사업에 대한 광범위한 개괄보다, 교육부에서 수행하고 직접적인 평생교육 진흥정책에 대해 살펴보고자 한다. 평생교육 바우처, K-MOOC, 대학의 평생학습체제, 성인문해교육, 지역 평생교육 활성화 지원사업의 주요 현황과 특징은 아래와 같다.

1 평생교육 바우처 지원

그동안 교육복지 지원이 초·중·고 단계로 운영되었던 것에 반해, 성인교육 영역의 국가 책무성을 높이는 차원에서 평생교육 바우처 사업이 도입되었다. 2018년부터 시작된 평생교육 바우처 지원사업은 경제적 소외계층을 대상으로 스스로의 여건 및 교육 수준에 따라 원하는 학습을 결정하여 평생학습에 참여할 수 있도록 일정한 금액의 교육비를 지원하는 사업이다.

2019년 소득수준에 따른 평생교육 참여율을 살펴보면 월 소득 500만 원 이상인 경우 참여율이 46.6%인 반면, 월소득 150만원 미만인 경우 30.5%에 그치는 것으로 나타났다. 또한, 대졸 이상의 평생교육 참여율은 51.4%, 중졸이하는 29.1%로 나타나 학력에 따른 참여율 격차가 큰 것으로 조사되었다(교육부·한국교육개발원, 2020). 이러한 평생교육 참여율 격차를 줄이기 위해 평생교육 바우처 사업은 지원대상과 지원금을 계속 확대하고 있다. 2018년은 기초생활수급자와 차상위계층만 지원 가능했으나, 2019년부터는 기준 중위소득 65% 이하 가구의 구성원이 신청할 수 있도록 수혜 대상을 확대하였다. 평생교육 바우처 수혜 인원은 2018년 5,361명, 2019년 7,325명, 2020년 10,374명으로 확대되었고, 연간 지원액은 35만원에서 2021년 70만원으로 확대하였다. 평생교육 바우처 사용 등록기관은 2020년 11월 기준 총 1,434개이고, 학습자들은 이 기관에서 수강료,

교재비, 재료비를 바우처로 사용할 수 있다. 또한, 바우처 수강 정보와 이수결과가 평생학습계좌제로 연동되도록 하여, 체계적인 교육이력 관리를 지원하고 있다. [표 4-1]를 살펴보면, 학습자들이 평생교육 바우처를 활용하여 학점은행제를 통한 학력취득뿐만 아니라 문학·음악 등 교양까지 다양한 강좌를 수강하고 있음을 알 수 있다.

[표 4-1] 2020년 평생교육 바우처를 통한 수강강좌 유형별 현황

(단위 : 개(%))

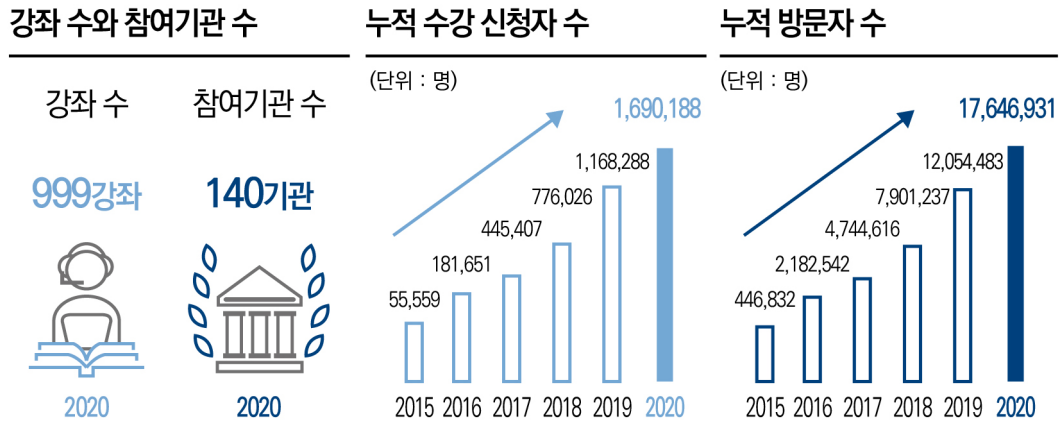
구분	기초 문해교육	문화 예술교육	시민 참여교육	인문 교양교육	직업 능력교육	학력 보완교육	기타	계
강좌수 (비율)	212 (1.1)	3,178 (16.1)	247 (1.3)	1,380 (7.0)	3,451 (17.5)	9,339 (47.4)	1,900 (9.6)	19,707 (100.0)

자료: 교육부(2020), 「2021년 평생교육 바우처 지원 기본계획」, p. 17

변종임 외(2020)에 따르면, 평생교육 바우처 수혜자의 교육비 투자가 약 202% 증가하였다. 이는 평생교육 바우처 사업이 경제적 취약계층의 평생교육에 대한 의지와 참여를 실질적으로 높이는 효과가 있음을 시사한다.

2 K-MOOC

한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC)는 대학의 우수 강좌를 언제, 어디서나, 누구나 무료로 수강할 수 있는 서비스로, “열린 고등교육 체계” 마련의 일환으로 2015년부터 교육부 사업으로 시작되었다(교육부·국가평생교육진흥원, 2020). MOOC의 국제적 확산, 고등교육에 대한 평생학습 수요 증가, 코로나 19로 인한 원격강의 활성화 등의 요인으로 방문자수와 수강신청자수가 빠르게 증가하고 있다. 2015년 27개 강좌를 시작으로 2020년 현재 총 999개 강좌를 무료로 제공하고 있다. K-MOOC 이수결과를 재학생의 학점으로 인정하는 대학이 늘어나고 있고(20년 현재 57개교), 일반 국민들은 학점은행제 학점으로 인정받을 수 있도록 K-MOOC 학점은행제를 운영하고 있다(교육부, 2021a). 향후 양질의 K-MOOC 강좌 확대, 해외 우수 콘텐츠 연계, 학습자 친화 플랫폼 등의 과제를 안고 있다.

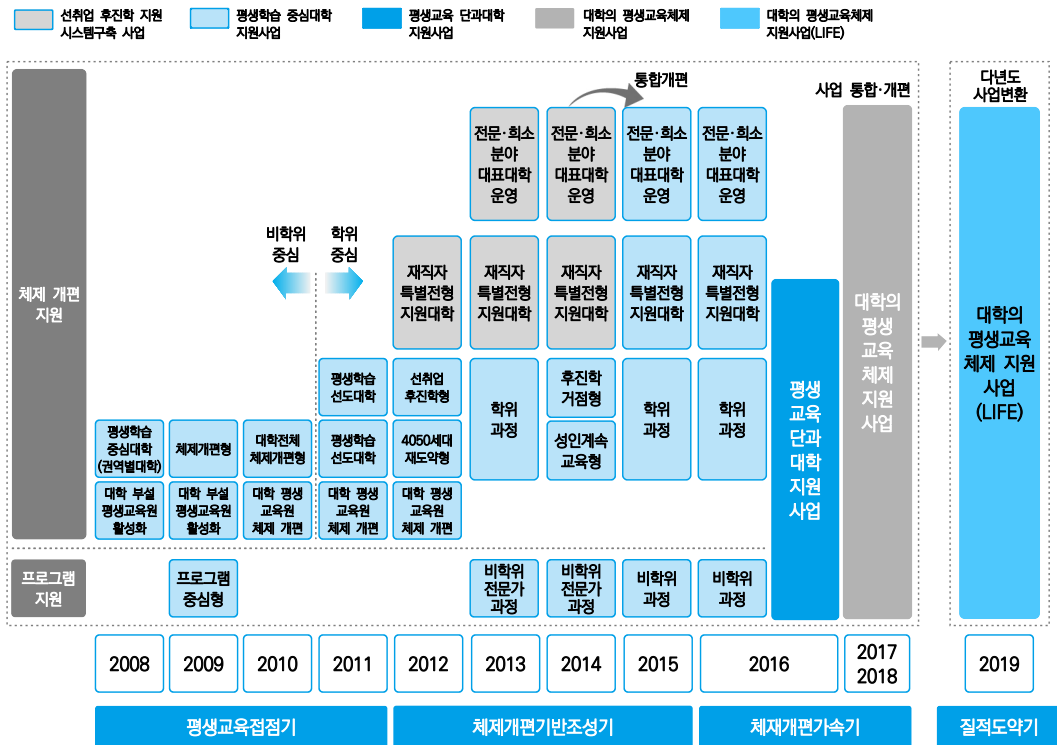


자료 : 국가평생교육진흥원 홈페이지, K-MOOC 현황 (<https://www.nile.or.kr>)

[그림 4-1] K-MOOC 주요 현황

3 대학의 평생교육체제 지원

노동시장의 변화와 평균 수명의 연장 등 사회변화 속에서 성인들의 고등교육에 대한 수요가 증가하고, 학령기 학생 수가 급감하면서 고등교육의 평생학습 기능이 점점 강조되고 있다. 고등교육 단계에서의 평생교육은 누구나 양질의 고등교육에 참여할 수 있는 기회 제공 및 대학의 환경 조성에 초점을 맞추어왔다. 2008년부터 시작된 대학중심 평생교육 활성화 정책은 재직자 등 성인학습자의 일·학습병행, 계속교육을 지원하기 위해 이름을 조금씩 변경하면서 지금까지 이어지고 있다. [그림 4-2]는 2008년부터 2019년까지 대학중심 평생교육 활성화 정책의 변화를 보여준다.



자료: 교육부·국가평생교육진흥원(2020). 「평생교육백서 2019」, p. 438

[그림 4-2] 대학중심 평생교육 활성화 정책 변화

2017년부터 진행되고 있는 대학의 평생교육체제 지원사업은 대학 자율로 대학 내의 평생교육체제를 구축하고 활성화하는 사업으로, 성인학습자를 위한 별도의 단과대학 또는 학과 개설, 교육과정 개편, 학사 유연화 등의 제도 개선을 통해 대학의 체제를 개편하는 것이다(교육부·국가평생교육진흥원, 2020). 2020년 현재 30개 대학을 선정하여 예산을 지원하고 있고 113개 학과, 약 4,000명의 정원이 운영 중이다(교육부, 2021b).

4 성인문해교육 지원

성인문해교육 지원사업은 평생교육 분야의 대표적인 소외계층 지원사업이다. 2017년 성인문해능력조사 결과에 따르면, “18세 이상 성인 중 일상생활에 필요한 기본적인 읽기,

쓰기, 셈하기가 불가능한 비문해 인구는 약 311만으로 전체 성인의 약 7.2%에 해당한다”(국가평생교육진흥원, 2017; 교육부·국가평생교육진흥원, 2020, p. 182에서 재인용). 문해는 단순히 글을 읽고 쓸 수 있는 능력을 의미하는 것이 아니라, 다른 모든 교육의 토대가 되는 기본적인 능력으로 인간의 성장, 사회경제적 발전, 민주주의 가치 실현을 위해 반드시 갖추어야 할 능력이다. 문해교육 활성화를 위해 2016년 평생교육법 개정을 통해 국가 및 시·도문해교육센터 설치 근거가 마련되었다. 그 후로, 저학력·비문해 성인학습자들에게 제2의 교육기회를 제공하기 위하여 문해교육 프로그램 운영기관 지원사업이 더욱 활성화되고 있다. 2019년의 경우, 전국 407개 문해교육기관에서 1,682개 프로그램이 개설되었고, 참여학습자는 약 26,000명이다. 2010년부터 2019년까지 성인문해교육 프로그램 지원사업에 참여한 누적 학습자는 약 33만명이다.

프로그램 운영 지원 외에, 문해교육 프로그램 이수를 통해 학력을 취득할 수 있는 성인학습자 학력인정체제가 구축되어 운영되고 있다. 「평생교육법」제40조에 의거하여 ‘성인학습자 학력인정체제’는 18세 이상 성인학습자가 시도교육청이 설치 또는 지정한 문해교육 프로그램 이수를 통해 의무교육에 해당하는 초등학교와 중학교 학력을 인정받을 수 있는 제도이다(교육부·국가평생교육진흥원, 2020). 2011년부터 2019년까지 약 1,400여 명의 학습자가 이 제도를 통해 초등·중학교 졸업 학력을 인정받았다(교육부·국가평생교육진흥원, 2020).

시대 변화에 따라 문해(literacy) 개념이 점점 확장되고 있다. 기초문해를 넘어 금융, 교통안전, 정보, 건강 문해 등 다양한 생활문해능력으로 확장되었고 생활문해 교재가 개발되어 보급되고 있다. 또한, 정보화시대 디지털 리터러시(digital literacy)의 중요성이 높아지고 있는 상황에서 저학력·비문해자 뿐만 아니라 누구나 디지털 문해, 담론 문해 역량을 키울 수 있도록 교육기회 확장의 필요성이 점점 높아지고 있다(길혜지, 2020).

5 지역 평생교육 활성화 지원

지역 평생교육 활성화 지원사업은 지역의 평생학습체제 구축을 목적으로 한다. 시·도(평생교육진흥원), 시·군·구(평생학습도시), 읍·면·동(평생학습센터)으로 이어지는 지역의 평생학습 지원체제를 구축하여 주민의 평생학습 기회를 제공하고자 하는 것이다. 지역

평생교육 활성화를 위해 17개 시·도 평생교육진흥원이 설립되었고 2020년 현재 총 175개 평생학습도시가 선정되었다. 평생학습도시 조성 사업은 대표적인 지역 평생교육 활성화 사업으로, 시군구 기초자치단체가 지역의 특성과 요구를 반영하여 주민들이 언제 어디서나 평생학습에 참여할 수 있도록 평생학습 인프라를 구축하는 일을 지원하고 있다. 평생학습도시 조성 사업은 지방자치단체를 지역 평생학습체제 구축의 중요한 주체로 부각시켰다.

기초자치단체 175개가 평생학습도시로 선정될만큼 전국적인 관심을 불러일으킨 사업이지만, 재정적인 안정성과 규모 면에서 부족한 점이 있었다. 이 사업은 2001년 교육부의 지방교육재정특별교부금에 의하여 운영되었고, 2000년대 후반 예산 확보가 되지 않아 평생학습도시 조성 사업이 일시 중단되기도 하였다. 2011년부터 일반회계로 예산을 확보하여 신규 평생학습도시 지정과 평생학습도시 특성화 지원사업이 이루어지고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2020). 지역 평생교육 활성화 사업이 국가-시·도-시·군·구-읍·면·동으로 이어지는 지역 평생교육 추진체제 구축과 혁신에 초점을 맞추고 그동안 추진해왔는데, 현재 시·도와 읍·면·동 대상 지역 평생교육 정책 사업이 종료되고 평생학습도시 조성사업만 남아있고 예산도 21년 기준 약 14억에 불과하여, 실질적인 추진체제의 원활한 작동이나 혁신이 어렵다. 지역 평생교육 추진체제의 원활한 작동을 위한 예산 확보와 다양한 지역사회 관계자들과의 실질적인 네트워크 활성화의 과제가 남아있다.

제3절

선행연구 분석 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

통합적 문헌분석 방법을 사용하여, 평생학습체제 구축 논의 주요 영역, 지향 가치와 문제점, 구축 주체, 구축을 위한 과제의 수준과 내용을 분석하였다. 학술지 논문과 달리, 정책연구 보고서의 경우 종합적인 문제 진단 및 발전 방안을 제시하는 경우가 많아 여러 범주에 동시에 속하는 경우가 있었음을 밝혀둔다.

1 평생학습체제 구축 논의의 주제 영역

성인평생교육 영역의 평생학습체제와 관련된 선행 연구의 주제 영역을 분석한 결과 아래와 같이 4가지(고등평생학습체제, 법·제도 및 거버넌스, 지역 평생교육체제, 소외계층 평생교육 지원 정책)로 나타났다.

[표 4-2] 평생학습체제 구축 논의의 주제 영역

영역	주요 내용	문헌 출처
고등평생학습체제	대학 평생교육 K-MOOC	한승희·채재은(2015), 최경애(2016), 임영희·권인탁(2018), 박병영 외(2019)
법·제도 및 거버넌스	평생교육법 부처간 협력 전달체계	이윤경 외(2013), 채창균 외(2018), 박인섭 외(2018), 고영상(2020a), 노기호(2010), 홍영란 외(2017), 김태준 외(2016), 박병영 외(2019), 박성호 외(2014), 홍영란 외(2016)
지역 평생교육체제	지역 평생교육체제 학습도시	전광수 외(2017), 권인탁(2014), 양병찬(2015), 현영섭(2015), 이지혜 외(2021), 채창균 외(2018)
소외계층 평생교육 지원 정책	저소득층, 노인, 장애인 등 학습지원	조순옥·홍준희(2019), 변종임 외(2020), 김주영(2018), 김영석(2020), 이윤경 외(2013), 노기호(2010)

가. 고등평생학습체제

첫 번째 주제는 고등평생학습체제이다. 평생학습 관점으로 고등교육을 재구조화하는 내용을 다루고 있다. 한승희·채재은(2015)은 고등교육과 평생학습 간의 융합된 형태를 ‘고등평생학습’으로 정의하였고, 향후 폐쇄적인 고등교육체제를 ‘보편적인 고등평생학습 체제’로 재편할 것을 제안하였다. 최경애(2016)는 고등평생학습체제로서의 K-MOOC 활성화를 위한 국가, 운영주체, 참여기관의 주요 과제를 분석하였다. 임영희·권인탁(2018)은 대학의 평생학습체제 구축 사업의 현황과 발전과제에 대해 분석하였다. 박병영 외(2019)는 고등평생학습체제 구축을 위한 성인학습자 친화적 학사구조 등 다양한 지원 방안을 제시하고 있다. 이러한 연구는 ‘고등평생학습체제’, ‘대학의 평생학습체제’, ‘고등 평생교육’ 등 약간의 용어 차이는 있지만, ‘평생학습 패러다임’에 기반한 고등 수준의 계속학습이 제공되는 고등평생학습체제 구축을 제안한다는 공통점을 가지고 있다.

나. 평생교육 법·제도 및 거버넌스

두 번째 논의 영역은 평생교육 법·제도 및 거버넌스에 관한 것이다. 가장 빈번하게 다루어진 주제는 평생교육을 관할하는 다양한 부처, 사업 간의 연계 강화 방안과 거버넌스 개선 방안이다(이윤경 외, 2013; 채창균 외, 2018; 박인섭 외, 2018; 고영상, 2020a; 노기호, 2010). 이윤경 외(2013)과 홍영란 외(2017)은 노인교육 및 문화기반 시설의 평생교육 활성화를 위한 부처 간 협력을 논의하였다. 채창균 외(2018)와 박인섭 외(2018)는 평생교육 정책과 사업에 대한 컨트롤타워 필요성을 논의하였다. 고영상(2020a)과 김태준 외(2016), 박병영 외(2019)는 평생교육 재정과 관련 명문화된 법적 근거의 필요성을, 노기호(2010)는 평생교육의 모법으로서의 평생교육법 위상의 문제를 다루었다. 박성호 외(2014)는 국가평생학습체제 구축을 위한 평생교육 통계를, 김태준 외(2016)와 홍영란 외(2016)는 정책의 기획-실행-평가 단계를 아우르는 종합적인 평생교육 관련 정책 모니터링과 학습성과 측정시스템 마련을 제안하였다.

다. 지역 평생교육체제

세 번째 주제는 지역 평생교육체제이다. 평생학습체제가 주로 ‘국가수준’, ‘범정부차원의 거버넌스’로 많이 논의되지만, 평생학습체제 구축에서 중요한 주제는 ‘평생학습의 지

역화이다'. 전광수 외(2017)는 지방 정부의 평생교육 체제 구축 동향, 권인탁(2014)은 지역평생교육 활성화를 위한 광역수준 지역평생교육체제화의 분석과 발전과제를 제시하였다. 양병찬(2015)은 기존의 마을공동체 사업과 주민 평생교육 사업이 비연계되어 있는 점을 지적하고, 사회정책과 교육정책의 연계, 시민참여형 학습을 강조하였다. 현영섭(2015)은 평생학습 주민활동가의 요구에 초점을 맞추었고, 이지혜 외(2021)는 대표적인 지역 평생교육 활성화 정책인 평생학습도시 사업을 분석하면서, 지역 평생교육체제의 역동성을 위한 향후 발전 방안을 제시하였다. 또한, '생활권' 평생교육지원체제 구축이 제안하기도 한다. 채창균 외(2018)은 생활밀착형 동 단위, 마을 단위 평생교육을 강조하며 공공 교육공간 구축과 같은 구체적인 활성화 방안을 다루었다.

라. 소외계층 평생교육 지원 정책

네 번째 주제 영역은 소외계층을 위한 평생교육 정책이다. 조순옥·홍준희(2019)는 취약계층 대상 평생교육 바우처 사업의 성과를 사회적 포용 관점에서 분석하였다. 변종임 외(2020)는 평생교육 바우처 수혜자의 교육비 지출이 이전보다 증가한다는 결과를 제시하였다. 김주영(2018)은 「제4차 평생교육 진흥 기본계획」을 중심으로 장애인 평생교육 추진체제 구축의 발전 방향과 과제를 다루었다. 김영석(2020)은 65세 이상 고령층의 평생교육 참여율이 낮은 점을 지적하며, 노년층 교육을 활성화하고 제도화하는 방안을 제시하였다. 이윤경 외(2013)와 노기호(2010)는 초고령화 사회에서 노인학습자를 위한 문해 뿐만 아니라 다양한 양질의 프로그램의 효율적 전달과 전문가의 필요성에 대해 논의하였다.

2 평생학습체제 지향 가치와 문제점

성인평생교육 영역의 평생학습체제와 관련된 선행연구에서 분석한 '지향 가치'는 학습 기회 평등, 전생애성, 거버넌스 효율성, 자생력 및 자발적 참여 4가지였다. 이 지향 가치에 비추어본 현재 문제점을 분석한 결과는 다음과 같다.

[표 4-3] 평생학습체제 가치와 문제점

지향 가치	문제점	문헌 출처
학습기회 평등	평생학습 참여율 격차, 불평등	박병영 외(2019), 홍영란 외 (2016), 조순옥·홍준희(2019), 변종임 외(2020), 김주영(2018), 김영석(2020)
전생애성	노인교육의 부재, 생애맞춤형 학습지원 부족	김영석(2020), 이윤경 외(2013), 노기호(2010), 김태준 외(2016)
거버넌스 효율성	분절성, 조정기제의 부족	이윤경 외(2013), 홍영란 외(2017), 채창균 외(2018), 박병영 외(2019)
자생력·자발적 참여	평생교육체제의 형식·관료주의	양병찬(2015), 채창균 외(2018), 박병영 외(2019), 박인섭(2019), 이지혜 외(2021), 현영섭(2015)

첫 번째 지향가치는 학습기회의 평등이다. 실제로는 평생학습 참여율 격차가 벌어지고 불평등이 심화되고 있다. 평생학습기회의 불평등은 사회적 형평성과 이동성(mobility)을 제약하고, 양극화 사회를 심화시킨다. 평생학습 기회의 박병영 외(2019)는 소득, 학력, 고용 형태 등에 따라 평생학습 참여의 격차가 뚜렷하게 나타나 평생교육이 사회적 순기능을 수행하고 있다고 보기 어렵다고 지적하였다. 홍영란 외(2016)는 사회이동성 제고와 학습의 불평등성 완화를 위한 성인학습 확대를 강조하고, 다양한 평생교육 소외계층에 대한 지원이 필요함을 강조하였다. 조순옥·홍준희(2019)와 변종임 외(2020)는 저소득층의 낮은 평생학습 참여율, 김주영(2018)과 김영석(2020)은 장애인과 노인의 낮은 평생학습 참여율을 지적하면서 참여율 제고 방안에 대해 다루었다.

두 번째 지향 가치는 전생애성이다. 기존의 평생학습체제가 학습자의 전생애를 포괄하고 있다고 보기 어렵다. 김영석(2020), 이윤경 외(2013), 노기호(2010), 김태준 외(2016)은 노인교육이 제도화되어 있지 않음을 부각시키면서, 노인교육과 관련된 법적 근거와 전달 체계 마련 방안에 대해 논의하였다. 채창균 외(2018)는 고령자뿐만 아니라 생애 전환기에 이직, 은퇴 등 삶의 변화에 따른 적절한 학습을 할 수 있는 지원체제를 다루었다.

세 번째 지향가치는 거버넌스의 효율성이다. 평생교육을 둘러싼 거버넌스의 분절성과 조정 기제 부족 문제가 반복적으로 제기되었다. 박병영 외(2019)는 현재 평생학습 전달

체계와 지원조직은 관할 부처나 재원 출처에 따라 분리되어 있고, 이는 평생학습 프로그램 간의 연계를 약화시키고 평생학습 성과의 효율적 관리 및 활용을 저해하고 있다고 지적하였다. 이윤경 외(2013), 홍영란 외(2017), 채창균 외(2018)는 평생학습체제는 단순히 교육부만의 사업이 아니라, 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부, 문화체육관광부 등 많은 부처가 협력하여 효율적 거버넌스가 작동할 때 가능함을 언급하였다.

네 번째 지향점은 자생력·자발적 참여이고, 문제점은 평생교육체제의 형식주의이다. 양병찬(2015)은 한국 평생교육 현장은 주로 체제론이 지배한다고 비판하였다. 국가평생교육진흥원-광역시·도 평생교육진흥원-시·군·구 평생학습관-읍·면·동 평생학습센터로 이어지는 평생교육 추진체제 ‘라인업’ 구축되었지만, 추진단위간 연계가 부족하다고 지적하였다. 채창균 외(2018)는 평생교육 관련 위원회도 ‘형식적인 심의 및 협의기구’에 그치고 실질적인 평생교육 네트워크 활성화가 제대로 이루어지지 못하는 점을 다루었다. ‘국가후원형 평생교육 정책’이 입안되면서(박병영 외, 2019) 관 주도 사업과 프로젝트 참여는 활성화되고 있다. 박인섭(2019), 이지혜 외(2021), 양병찬(2015), 현영섭(2015)은 이런 관 주도 평생교육 정책이 지역사회의 자생적 평생학습 참여 활동, 풀뿌리 평생학습 조직을 위축 또는 쇠퇴시키는 ‘역설’에 대한 진지한 성찰과 대응의 필요성을 제기하고 있다.

3 평생학습체제 구축의 주체

성인평생교육 영역의 평생학습체제와 관련된 선행연구에서 구축 주체를 누구로 설정하고 있는지 분석하였고, 분석 결과는 다음과 같다.

[표 4-4] 평생학습체제 구축 주체

구축 주체(행위자)	내용	문헌 출처
국가(정부)	법 정비, 컨트롤타워, 전달체계 구축	박성호 외(2014), 박인섭 외(2018), 채창균 외(2018), 이윤경 외(2013), 고영상(2020a), 김영석(2020)
시장과 시민사회	자생력 파트너십	김태준 외(2016), 양병찬(2015), 현영섭(2015), 박인섭(2019), 박병영 외(2019), 권인택(2014)

첫째, ‘국가’를 평생학습 구축의 주체로 설정하는 논의들이 많았다. 국책연구소나 공공기관에서 수행된 연구과제의 경우, ‘국가평생학습체제’ 구축 혹은 활성화 관점에서 연구를 진행하는 경우가 많기 때문이다. “국가평생학습체제 구축을 위한 평생교육통계 분석 연구(박성호 외, 2014)”가 대표적 예이다. 구체적으로 살펴보면, 여기서 ‘국가’는 주로 정부를 의미한다. 평생교육이 범부처가 관여된 영역임을 강조하면서, 다양한 부처 간의 협력과 이를 조정하기 위한 컨트롤타워 역할을 강조하는 논의들이 모두 ‘정부’를 평생학습체제 구축의 핵심으로 설정하고 있다(박인섭 외, 2018; 채창균 외, 2018; 이윤경 외, 2013, 고영상, 2020a). 이 논의들은 직업교육, 노인교육, 다문화교육, 문화예술교육 등 하위 주제로 들어가서도 정부 부처 간 연계와 협력을 강조하고 있다. 채창균 외(2018), 박인섭 외(2018), 김영석(2020)은 집행 단계에서 전문기관으로서 ‘국가’ 평생교육진흥원의 역할 강화를 강조하고 있다. 평생교육법 개정이나 입법의 필요성을 언급하는 경우에도, 정부에서 안을 마련하는 것을 언급하고 교육위원회를 포함한 입법부의 역할에 대해 특별히 강조한 사례가 없는 것이 특징이었다.

둘째, 평생학습체제 구축에 있어 국가가 아닌 시장이나 시민사회 등을 주체로 논의하는 경우이다. 평생학습체제 구축의 주체로 시장이나 시민사회를 전면적으로 상정하여 본격적으로 연구하지는 않았지만, 김태준 외(2016), 현영섭(2015), 양병찬(2015), 박인섭(2019), 박병영 외(2019), 권인택(2014)은 평생교육 거버넌스에서 시장, 지역사회, 시민사회, 풀뿌리 조직 등의 역할과 연계 필요성을 강조하였다. 김태준 외(2019)는 지역공동체의 자생적, 다층적 평생학습 활동이 위축되고 있다고 진단하였고, 지역생활과 삶의 다양한 이해관계자들 간의 파트너십을 강화하고 정부주도형 평생교육 정책에서 네트워크형 정책으로 전환이 필요하다고 지적하였다. 양병찬(2015)과 현영섭(2015)은 지역사회의 자생적 조직을 지역 평생학습체제의 중심으로 설정하였다. 박병영 외(2019)는 지역사회뿐만 아니라 기업, 노동조합 등 시장의 주요 행위자, 이해관계자들과 평생교육의 내용, 방식, 전달체계, 비용 등에 대한 사회적 논의 및 협의가 필요하다고 주장하였다.

4 평생학습체제 구축 과제 수준과 내용

성인평생교육 영역의 평생학습체제와 관련된 선행연구에서 제안하는 과제를 거시적, 중도적, 미시적 수준으로 분류하여 분석한 결과 거시적 수준에서 언급된 과제들이 많았

다. 구체적인 분석 내용은 다음과 같다.

[표 4-5] 평생학습체제 구축 과제 수준과 내용

구축 논의 수준		내용	문헌 출처
거시적 수준	법·제도	법, 정책, 예산	고영상(2020a), 채창균 외(2018), 김영석(2020), 노기호(2010), 김태준 외(2016), 박병영 외(2019), 조순옥·홍준희(2019), 변종임 외(2020), 김주영(2018)
	거버넌스	컨트롤타워 연계협력	이윤경 외(2013), 채창균 외(2018), 박인섭 외(2018), 노기호(2010), 홍영란 외(2017)
중도적 수준	네트워크	지역사회 네트워크	권인택(2014), 양병찬(2015), 전광수(2017), 박인섭(2019), 현영섭(2014), 김태준 외(2016), 박병영 외(2019), 이지혜 외(2021)
	전문기관 역할 강화	국가(시도)평생교육 진흥원 등	김영석(2020), 채창균 외(2018), 박인섭 외(2018)
미시적 수준	실천가 역량 제고	노인, 장애인 평생교육 전문가	김태준 외(2016), 홍영란 외(2017), 이윤경(2013), 김영석(2020), 노기호(2010), 김주영(2018)
	학습자 상담서비스	원스톱 학습정보, 상담, 이력관리	채창균 외(2018), 박인섭 외(2018)

가. 거시적 수준

거시적 수준에서 제안된 평생학습체제 구축 과제는 법·제도, 거버넌스에 관한 것이다. 첫째, 평생교육법 개정, 평생교육 재정 관련 법적 근거 마련 등을 포함한 일련의 관련 법 정비의 필요성이 논의되었다(고영상, 2020a; 채창균 외, 2018; 김영석, 2020; 노기호, 2010; 김태준 외, 2016; 박병영 외, 2019). 둘째, 국민의 평생학습 참여 진흥을 위한 정책이다. 평생교육 바우처 확대(조순옥·홍준희, 2019, 변종임 외, 2020), 장애인 및 노인의 평생교육 참여 확대 정책(김주영, 2018; 이윤경 외, 2013; 노기호, 2010; 김태준 외, 2016; 김영석, 2020) 논의가 있었다. 셋째, 평생교육 거버넌스 재구조화이다. 관련 부처

간 협력과 평생교육 정책을 총괄하는 상위 조정 협의체의 필요성이 강조되었다(이윤경 외, 2013; 채창균 외, 2018; 박인섭 외, 2018; 노기호, 2010; 홍영란 외, 2017).

나. 중도적 수준

중도적 수준에서 평생학습체제 구축 과제 및 방안은 지역사회 네트워크, 평생교육 전문기관을 중심으로 이루어졌다. 권인탁(2014), 양병찬(2015), 전광수(2017)는 지역의 다양한 추진 주체, 자생적 주민 단체, 이해관계자들 사이의 네트워크를 강조하였다. 관 주도 평생교육 정책과 추진이 갖는 문제점을 지적하고, 지역사회의 자생력과 주도성을 강조하는 논의들이 있었다(김태준 외, 2016; 박병영 외, 2019; 박인섭, 2019; 이지혜 외, 2021; 현영섭, 2014). 둘째, 평생학습체제 구축에서 전문적인 기관의 중요성 및 역할 강화의 중요성에 대한 논의가 있었다. 국가 수준에서 평생교육정책 집행을 총괄하는 국가평생교육진흥원의 생애맞춤형 프로그램 개발 및 보급, 평생교육기관 질 관리, 평생교육 전문가 역량 강화 등의 역할 확대가 강조되었다. 국가평생교육진흥원뿐만 아니라 시·도 평생교육진흥원도 지역의 평생교육전문기관으로서 역할과 역량 강화가 논의되었다(김영석, 2020; 채창균 외, 2018; 박인섭 외, 2018).

다. 미시적 수준

평생학습체제 구축의 미시적 수준과 관련하여 평생교육 실천 전문가와 학습자 편의성 제고 방안과 관련된 논의가 많았다. 첫째, 평생교육 실천 전문가의 양성 및 역량 강화 방안이다(김태준 외, 2016). 홍영란 외(2017)은 평생교육사 전문 역량 강화와 재교육 법적 의무화를 논의하였고, 이윤경 외(2013), 김영석(2020), 노기호(2010)는 노인교육 전문가 양성, 김주영(2018)은 장애성인평생교육사 양성을 통해 학습자 특성에 따른 맞춤형 평생교육 서비스 강화 방안을 제시하였다. 둘째, 학습자 정보제공 및 관련 서비스이다. 박인섭 외(2018)는 평생교육 정보 검색, 수강, 학습이수 결과를 하나로 통합하는 정보포털 운영 및 One-ID(평생학습 번호) 부여를 주장하였고, 채창균 외(2018)는 파편화된 평생(직업)교육을 하나로 모아 학습자 중심 원스톱서비스와 상담 전문 인력의 필요성을 강조하였다.

제4절

성인평생교육 영역 중장기 정책과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 주요 과제

선행연구를 통해 도출한 미래평생학습체제 구축을 위한 주요 과제는 평생교육 관련 법령의 정비, 평생교육 재정 확보, 평생학습 참여 불평등 완화, 노인교육 제도화 4가지이다.

가. 평생교육 관련 법령 정비

첫 번째 주요 과제는 평생교육 법령의 정비이다. 평생교육법은 제3조에서 “평생교육에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다”고 명시하고 있다. 이에 따라 도서관법, 인문학진흥법, 박물관 및 미술관 진흥법, 여성발전기본법 등 다른 법률의 적용을 받는 많은 평생교육기관들이 평생교육법의 대상에서 제외되어 있다. 도서관, 박물관, 시민회관, 여성인력개발센터, 주민자치센터 등이 평생교육법의 대상에서 제외되어 있고, 공공 영역에서 이루어지는 평생교육 현황과 실태 파악조차 제대로 되고 있지 않다(고영상, 2020a). 평생교육법이 교육부만의 협의의 법이 아니라 정부 전체의 평생교육 정책과 사업을 조정하고 관리할 수 있는 모법으로서 기능할 수 있어야 한다(노기호, 2010). 공공 평생교육 정책과 전달체계를 아우를 수 있는 ‘평생학습법’과 같은 기본법 성격의 상위법을 제정하여 나머지 유관 법률들을 정비하는 방안에 대한 적극적인 검토가 필요한 시점이다(고영상, 2020a; 채창균 외, 2018; 박인섭 외, 2018).

평생교육 관련 상위법 제정을 통한 일련의 법령을 정비하는 방안 이외에, 구체적으로 평생교육법 개정이 필요한 부분도 있다. 선행연구에서는 공연장, 미술관 등 문화기반 시설의 평생교육적 기능 법제화(홍영란 외, 2016), 평생교육법 내에 노인교육 관련 조항 신설(김영석, 2020), 평생교육법 내에 평생교육법인제도 도입·운영 규정(채창균 외, 2018)의 필요성이 논의되었다. 또한, 평생교육 활성화를 위해 어떤 법령, 어떤 조항에 근거하여 재정을 마련할 것이고, 재정을 효과적으로 계획, 집행, 평가할 것인지 법과 규정을 명확히

마련해야 한다(고영상, 2020a; 김태준 외, 2016; 박병영 외, 2019). 이는 미래평생학습체제 구축을 위한 두 번째 주요 과제인 평생교육 재정 확보와 직결된 문제이다.

나. 평생교육 재정 확보

평생학습체제가 제대로 구축되고 작동하기 위해서는 평생교육 재정 확보가 중요하다. 전국민을 위한 평생학습체제 구축이 강조됨에도 불구하고, 국가 교육예산 중에서 평생교육이 차지하는 예산은 매우 적다. 영국, 독일, 핀란드는 교육 예산의 11%에서 28% 이상을 평생교육 예산으로 투입하고 있는 반면, 우리나라는 1%도 되지 않는다(김신일, 2017). 평생교육법과 관련된 정책 사업에 투입되는 예산은 전체 교육예산의 0.1% 수준에도 미치지 못하고 있다(고영상, 2020a). 1999년 평생교육법이 제정되고, 사회적으로 평생교육과 국민의 평생학습 기회 보장이 중요한 화두로 떠올랐지만, 20여 년이 지나도 평생교육 예산은 여전히 열악한 수준이다. 이는 표면적으로는 평생교육을 강조하고 있지만, 국가차원의 교육정책이 여전히 학교 중심이고, 평생교육 정책 비중이 여전히 높지 않음을 의미한다.

선행연구에서는 평생교육 재정의 안정적인 확보와 확대 필요성을 강조하면서, 여러 가지 재원 확보 방안을 제안하였다. 먼저, 평생교육법에 재정 확보 및 집행 관련 규정을 마련하고 일반회계에서 평생교육 예산을 늘리는 방법이 있다. 지방교육재정교부금법을 개정하여 지원 대상에 성인 대상 평생교육을 포함시키는 방안, 별도의 평생교육기금을 조성하여 국민들의 평생학습지원금을 제공하는 방법이 제안되었다. 기업들에게 교육훈련 비용을 부과하는 ‘사회세’ 신설 방안 등이 제안되기도 하였다. 교육세 확대, 특수목적세 신설, 특수 목적의 기금 조성 방안에 대해 모두 검토하는 것이 필요하다(고영상, 2020a; 박병영 외, 2019; 홍영란 외, 2017). 별도의 평생교육진흥 목적의 기금조성이 필요한지, 조세 기반 교육세 확대나 특수목적세 신설이 더 효과적인지 면밀한 검토와 공론화 작업이 필요하다. 중요한 점은 지금과 같은 평생교육 예산으로는 평생교육 전달체제가 작동하더라도 형식적으로만 기능하며, 성인들의 평생학습 참여를 실질적으로 높이기 어렵다는 점이다.

다. 벌어지는 평생학습 기회 격차 줄이기

세 번째 주요 과제는 평생학습 참여 형평성 제고이다. 「한국 성인의 평생학습 실태」조

사 결과, 소득 수준과 학력에 따른 평생학습 참여율 격차가 점점 벌어지고 있고(교육부·한국교육개발원, 2020), 코로나 19로 교육 불평등이 심화되는 상황에서 소외계층의 평생학습권을 보장하기 위한 정책은 더욱 강화될 필요가 있다(Bjursell, 2020). 평생학습이 단순한 ‘학습’의 문제가 아니라, 개인의 행복, 지역(시민)사회 참여, 직업 역량 강화 등과 직결된 문제임을 감안할 때, 우리 사회의 지속가능한 성장과 발전을 위해서도 학습 소외 계층의 학습 기회를 실질적으로 보장하기 위한 다양한 정책들을 활성화시키는 것이 중요하다. 장애인 평생교육권, 고령층의 평생교육 기회 보장, 저학력·저소득층 학습자를 위한 평생교육 바우처 확대 등이 필요하다(김주영, 2018; 노기호, 2010; 김영석, 2020; 조순옥·홍준희, 2019; 변종임 외, 2020; 박병영 외, 2019).

라. 노인교육의 제도화

네 번째 주요 과제는 노인교육의 제도화이다. 전생애에 걸친 국민의 평생학습권 보장이 라는 관점에서 볼 때 가장 취약한 부분은 노인교육이다. 초고령화 사회에서 노인교육의 중요성이 크게 부각되고 있음에도 불구하고, 실질적으로 노인교육 진흥이나 노인교육 추진체제와 관련된 명확한 법 조항조차 없는 상황이다. 현재 노인교육을 담당하는 노인교실, 복지관은 노인복지법상 노인여가복지시설로 분류되어 있다. 김영석(2020:19)은 현재 평생교육법에서 평생교육을 교육의 목적, 교육의 형태, 교육 내용에 규정하는 것에 그치고, 유아기로부터 노년기에 이르는 “전 생애에 걸친 교육이라는 시간적 개념이 배제”됨에 따라 고령자 대상 평생교육의 중요성이 부각되고 있지 못하고 지적하였다. 선행연구는 노인교육 제도화와 관련하여, 평생교육법에 노인교육 관련 조항 추가, 국가노인평생교육센터 설립 검토, 노인교육 시설 확대, 노인교육 전문가 양성 등이 필요하다고 주장하였다(김영석, 2020; 노기호, 2010; 이윤경 외, 2013; 김태준 외, 2016).

노인교육 제도화가 평생학습체제 구축에 있어서 매우 중요한 이유는 초고령화 사회로의 변화 때문이다. 65세 고령인구가 2025년 20.3%, 2060년 43.9%가 될 것으로 예상되면서(통계청, 2020), 노인들을 위한 다양한 학습 및 복지 정책 수요가 급격히 확대될 것이다. 평생학습체제는 이 수요에 유능하고 탄력적으로 대응할 수 있어야 한다. 현재, 65세-79세 평생학습참여율은 29.5%로 연령집단 중에서 참여율이 가장 낮게 나타났다(교육부·한국교육개발원, 2020). 평생학습참여율은 낮은 반면, 노인 고용률은 32.9%로 국제적으로 높게 나타났다(통계청, 2020). 이는 노인인구의 높은 빈곤율과 낮은 노후 준비

울과 직결되어 있다. 개인의 행복과 영적 고양, 지역사회와 직업세계 참여 등 노인기 평생 학습이 갖는 의미(조정진, 2020; 최선주, 2016)를 감안할 때, 노인의 평생교육 전달체계 마련과 양질의 프로그램에 대한 접근성 제고를 위한 과감한 노력이 필요하다.

2 도전 과제

위의 주요과제들은 지난 10여 년간 학술 및 정책연구에서 반복적으로 제시되어 왔다. 문제는 ‘왜 제대로 실현되지 않고 있는가?’이다. 주요 과제 실현을 위해서는 주요 과제를 둘러싼 전제, 사회철학, 장애 요인에 대한 깊이 있는 성찰이 중요하다. 이 절에서는 평생 학습체제 구축을 위한 성인평생교육 도전과제를 살펴보고자 한다.

가. 국가 주도 평생학습체제의 한계 인식

평생학습체제 논의는 그 주체로 주로 ‘국가’를 상정하고, 국가가 수행해야 할 수많은 과제들을 제시하고 있다. 법·제도 운영 측면에서 국가의 역할은 중요하지만, 미래평생학습 체제 구축에서 국가의 독점적 지위를 부여하지 않도록 주의할 필요가 있다. 그동안 평생 교육 영역은 국가 수준에서 읍·면·동 단위까지의 수직적 평생교육 전달체계 구축, 평생학습도시와 같은 정부 주도 사업 등에 주력해왔다. 양병찬(2015)은 한국 평생교육 현장은 ‘일상’, ‘지역’, ‘공동체’의 관점이 아니라 국가주도체제론이 주로 지배해왔다고 비판하였다. 국가 주도 평생학습체제 구축은 학습에 대한 과도한 통제와 형식화의 위험을 가지고 있다(허준, 2008). 관주도의 관료적 접근이 갖는 한계에 대한 깊이 있는 인식과 지역 고유의 학습생태계 구성, 재정 투입 그 이상으로 지역과 시민사회의 자생적 학습력에 대한 전문적인 지원이 필요하다(이지혜 외, 2021). 평생학습체제가 국가 주도의 구축 사업이 아니라 국가-시민사회-시장의 상호작용 산물임을 유의하면서, 미래평생학습체제 구축에서 국가라는 주체가 수행하는 역할의 기준과 경계선을 설정할 필요가 있다(박인섭, 2019).

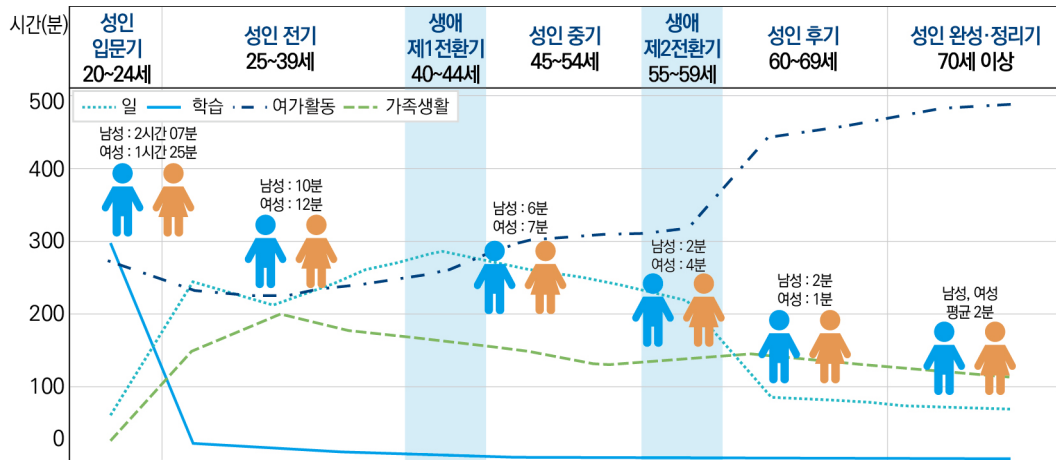
나. 복잡계적 공간으로서의 평생학습체제 : 구축이 아닌 생성 주목

평생학습체제는 “국가, 시민사회, 시장이 교섭하는 복잡계적 공간성(허준, 2008:14)”을 특징으로 한다. 북유럽 모형에서 평생학습체제는 “학교 교육체제, 노동시장 교육체제,

시민사회 교육체제 등을 유기적으로 연계하여 포괄하고 있는 상위체제(한승희 외, 2006:139)”를 의미한다. 국가, 시장, 시민사회가 담당하는 각각의 역할과 이들 간의 상호관계성은 평생학습 운영과 실천에 강한 영향력을 발휘한다(엄준용·주휘정, 2009). 세 주체의 관계는 고정되어 있지 않고, 상호작용하면서 변해간다. 노동시장뿐만 아니라 학습시장의 빠른 변화 속에서 다양한 학습양식이 나타나고, 학습자 유형도 탄생한다. 평생학습체제 ‘구축’에만 초점을 맞추지 말고, 평생학습체제를 하나의 복잡계로 이해하고 이 체제를 구성하는 다양한 행위자들(정부, 고용주(기업), 노동조합, 지역시민단체, 학습시장 공급자 등)간의 역동과 새롭게 부상하는 학습수요-공급 패턴에 주목하는 사유의 확장이 필요하다.

다. 생애맞춤형 평생학습 기회 설계

평생학습체제는 생애주기별 맞춤형 평생학습 기회의 체계적 제공을 담보할 수 있어야 한다. 2020년 기준 평생학습 참여율은 40%이지만, 성인의 실제 학습시간은 얼마되지 않는다. 통계청(2015)의 생활시간조사에 따르면, 성인의 학습시간은 일평균 3~11분에 불과하다. 특히, 이직과 은퇴 등 큰 변화를 경험하는 전환기에도 학습시간은 계속 감소하고 있다. 채창균 외(2018)는 생애 제1전환기(40~44세)를 제1 평생학습 골든타임, 생애 제2전환기(55~59세)를 제2 평생학습 골든타임으로 규정하고 이직, 은퇴, 사회활동 등 생애 전환에 대비하기 위한 학습이 중요한 시기라고 강조하였다. “골든타임”에 생애 전환에 필요한 학습기회를 집중적으로 제공하여, 전환기에 학습시간이 증가되도록 할 필요가 있다. 일부 지방자치단체에서 중장년을 위한 퇴직준비, 이직, 제2인생 설계 프로그램을 제공하고 있는데, 우수 프로그램을 전국적으로 확대하고 국가 수준에서 활성화할 필요가 있다. 또한, 생애주기별 맞춤형 학습기회 보장을 위해서는 학습설계 및 상담, 이력관리, 학습성과 관리를 위한 평생교육사와 같은 전문인력의 배치 활성화가 필요하다.



자료: 교육부(2018), 「제4차 평생교육진흥 기본계획(안) (2018~2022)」, p. 6.

[그림 4-3] 한국 성인의 학습시간

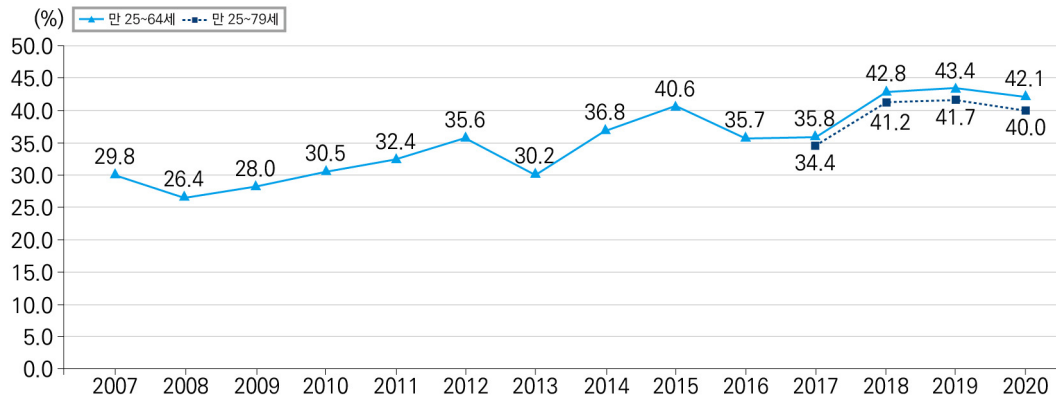
라. 보편적 권리로써 평생학습에 대한 사회적 합의

학습자의 전 생애를 포괄하는 미래평생학습체제 구축을 위해서는 평생학습을 보편적 권리로 인식하는가 여부가 매우 중요하다. 보편적 권리로써 평생학습에 대한 사회적 인식과 합의가 높아질수록, 평생교육 정책의 수혜자나 예산을 이전보다 일부 확대하는 수준을 넘어서 새로운 학습체제 구축을 위한 실질적인 예산과 제도적 기반을 확보하기 쉬워진다. 보편적 권리로써 평생학습을 강조하는 국제기구의 논의(Cedefop, 2019; ILO, 2019; UIL, 2019)를 따로 언급하지 않더라도, 우리나라 법률에서는 이미 국민의 평생학습권을 규정하고 있다. 헌법 제31조 제5항은 “국가는 평생교육을 진흥하여야 한다”라고 규정하고 있고, 교육기본법 제3조(학습권)는 “모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다”라고 정하고 있다.

교육기본법에서 규정하고 있는 국민의 평생학습권이 단순히 법률 조항으로만 존재하는 것이 아니라, 실질적으로 보편적 권리로써 행사되기 위해서는 평생학습권 보장을 위한 법과 제도의 정비와 재정 확보 방안에 대한 면밀한 검토와 공론화가 필요하다. 「국가의 평생교육진흥 책무에 대한 국민 요구」조사에 따르면, 응답자의 81.4%가 성인의 평생교육 참여 권리에 동의하였고, 69.7%가 평생교육 참여를 위한 학습비 지원이 필요하다고 응답하였다. 학습비를 지원하게 된다면 모든 국민을 대상으로 이루어져야 한다고 응답한

비율이 76%이다(고영상, 2020b). 경제적 취약계층 중심의 평생교육 바우처 사업을 전국민 대상으로 확대하기 위한 법적 근거 마련, 예산 확보 방안에 대한 본격적인 논의가 필요하다.

2020년 한국 성인의 평생학습참여율은 40%이다(교육부·한국교육개발원, 2020). 평생학습체제 구축을 생각할 때, 우리는 평생학습참여율 70%라는 담대한 목표를 설정할 필요가 있다. 1년~3년과 같은 단기 목표를 설정할 때는 투입 가능한 자원에 비추어 매우 현실적이고 전략적인 목표치를 설정해야 하지만, 70%라는 과감한 목표라는 지향점이 있을 때 중장기적 관점에서 이를 달성하기 위한 구체적인 전략과 준비가 달라지게 된다.



자료: 교육부 보도자료(2021. 1. 21.), 2020년 국가평생교육통계 결과 발표, p. 2

[그림 4-4] 연도별 평생학습참여율 추이

전국민 학습비 지원을 위한 막대한 재원을 어떻게 마련하고, 국가, 노동시장, 개인 학습자가 어느 정도 분담할 것인가를 둘러싼 여러 안들과 사회적 논의가 활성화되어야 한다. 개인 평생학습계좌를 통해 직업교육훈련에 국한되지 않고 문화예술교육, 시민교육 등 다양한 영역의 학습에 대한 학습비를 지원받고 학습결과를 누적하여 관리하는 방안도 빠르게 현실화할 필요가 있다.

물론 학습비 지원만으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. K-MOOC와 대학평생교육 활성화 등을 통해 양질의 평생교육 기회에 대한 접근성을 높여야 한다. 평생학습체제는 정규 교육체계, 노동시장 및 고용체계, 사회정책 및 복지 제도 등 여러 제도적 요인들이 교차하면서 작동한다(박병영 외, 2019). 평생교육과 복지, 문화를 연결시켜 하나의 복합체로 접근하고, 평생학습권 보장을 위해 바뀌어야 할 학교교육 및 고용관련 법규와 관

행에 대한 검토와 변화도 동반되어야 한다.

마. 학습을 둘러싼 개념의 재설계

미래평생학습체제의 실질적인 구축을 위해서는 학습을 둘러싼 개념과 사유 방식의 변화가 필요하다. 지금까지 많은 평생교육정책은 경제적 소외계층을 중심으로 지원해왔고, 평생교육의 관점에서 취약계층 혹은 소외계층이 과연 누구인가에 대한 엄밀한 정의나 기준을 제대로 확립하지 못했다. 단순히 소득이나 학력 수준에 따라 정책 대상을 설정하는 데에서 나아가, 보다 교육적 관점에서 교육취약계층, 평생학습소외계층에 대한 정의와 기준을 마련할 필요가 있다(변종임 외, 2020).

정책 대상자에 대한 평생교육적 정의 및 발굴과 함께, 평생학습 지원의 목적과 성과에 대한 재개념화도 필요하다. 이지혜·채재은(2006)은 기존의 저소득층 평생학습정책이 ‘고용가능성’ 중심의 접근이었고, 이는 학습자의 성장과 사회적 통합을 간과하는 문제가 있다고 비판하면서 ‘사람중심 학습복지접근법’을 제시하였다. 김태준 외(2016)의 지적대로, 초고령화 사회에서 고용가능성을 중심으로 평생교육정책 사업의 성과를 일괄적으로 접근하는 것은 문제가 있다. 초고령화 사회 시대에 고용가능성을 높이기 위한 인적 자본(human capital) 중심에서 사회적 자본(social capital) 관점으로 전환할 필요가 있다(김태준 외, 2016). 시민의식 제고, 지역사회 참여 등 평생학습을 통해 공동체 형성, 지역사회 활성화와 같은 사회적 성과에 대한 분명한 성과 측정과 인정이 필요하다(UIL, 2019).

마지막으로 우리가 사유해야 할 중요한 문제는 ‘평생학습체제를 통해 만들어내고자 하는 주체가 과연 무엇인가?’이다. 미래평생학습체제를 구축하고 원활히 작동시켜 생산하고자 하는 혹은 생산되는 주체에 대한 사회학적 논의(Bröckling, 2014), 학습을 통한 공동체와 사회 변화(Illeris, 2014; Attali, 2020)의 지향점에 대한 사회철학과 담론의 성숙이 필요하다.

제5장

결론 및 제언

제1절 결론

제2절 제언: 미래평생학습체제 구축을 위한 입법부의 역할

제 1 절

결론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 4차산업혁명과 저출산·고령화라는 거시적인 환경변화에 대응하고, 교육의 패러다임이 인적자본 중심 패러다임에서 평생학습능력 중심 패러다임으로 변화하는 상황에서(차갑부, 2015) 개인의 전 생애적 학습을 총체적·체계적으로 지원하는 미래평생학습체제 구축을 위한 전략을 탐색하고자 하였다. 이를 위하여 평생학습체제의 영역을 크게 아동·청소년 교육(초중등교육 분야), 성인직업능력개발(고등교육 및 계속교육 분야), 성인평생교육(고등교육 및 성인 교양교육 분야) 영역으로 나누고, 미래평생학습체제 내에 해당 영역들의 위상과 역할을 재정립하기 위해 중장기적 관점에서의 정책과제를 탐색하여 제시하는 것을 목적으로 하였다.

본 연구에서는 영역별 주요 과제 및 도전 과제 도출을 위해 “특정 사안·주제를 다룬 대표적인 문헌을 검토, 비판, 종합하여 해당 사안·주제에 대한 새로운 구조나 관점을 제시하는 연구”(Torraco, 2005, p. 356)인 통합적 문헌분석(Integrative literature review) 방법을 활용하였다. 선행 정책연구 및 학술연구에 대한 통합적 문헌분석을 통해 학습자의 전 생애학습을 국가가 체계적으로 지원할 수 있는 미래평생학습체제로의 전환을 위해 필요한 중장기적 관점에서의 정책과제를 주요 과제 및 도전 과제의 형태로 도출하였다. 구체적으로, 주요 과제란 미래평생학습체제로의 전환을 위해 우선순위가 높은 과제로 정의하였고, 도전 과제란 미래평생학습체제로의 전환을 저해하는 장애요인을 다루기 위한 과제로 정의하였다. 통합적 문헌분석을 통한 정책과제 도출 절차는 (1) 문제확인, (2) 문헌수집, (3) 문헌평가, (4) 문헌분석, (5) 정책과제 제시의 순서로 진행되었다.

본 연구의 결과를 종합하여, 미래평생학습체제의 영역별 중장기 정책과제를 주요 과제 및 도전 과제로 제시하면 [표 5-1]과 같다.

[표 5-1] 미래평생학습체제 구축을 위한 중장기 정책과제: 주요 과제 및 도전 과제

영역	정책과제	
	주요 과제	도전 과제
아동·청소년 교육 (초·중등교육 분야)	• 전 생애 역량관리를 위한 역량진단체제 구축 - 초·중등교육 단계에서 평생학습 역량을 비롯한 핵심역량을 진단하고 이를 바탕으로 평생학습 과정을 통해 개발되는 역량에 대한 전 생애에 걸친 관리 시스템 구축 - 역량수준이 일정 기준 이하인 학습자를 위한 교육적 지원 • 고등교육의 접근성 향상을 위한 아동 및 청소년기 교육적 지원 - 다양한 형태의 학습자들이 고등교육을 받을 수 있도록 고등교육에 접근할 수 있는 경로를 다양화 - 제도권 교육 밖에 있는 학습자에 대한 교육적 지원 및 고등교육 접근 기회 향상	• 역량중심 교육과정 운영을 위한 대입제도 개선 - 우리나라 대입은 초·중등교육과 이후 성인교육 간의 단절 현상을 일으키는 중심에 있음. - 자기주도적 학습능력 등 평생학습 역량 계발을 위한 대입제도 개편 필요 • 초·중등교육에서 평생학습역량 격차 해소 - 아동·청소년기 학습 격차가 성인기 평생학습 격차로 이어지지 않도록 교육적 개입 필요
성인직업능력개발 (고등교육 및 계속교육 분야)	• 초·중등교육과정의 유연화 - 개별화된 유연한 교육과정 편성 - 학생이 원할 경우, 일정한 요건을 갖추면 자유롭게 특정 대학의 정규 수업에 참여할 수 있도록 문호 개방 • 평생학습 및 직업능력개발을 위한 법령 재정비 - 변화하는 노동시장에 대비하기 위해 급격한 기술변화에 빠르게 대응하고 국민 개인의 생산성을 높이기 위한 체계적이고 지속적인 직업능력개발 지원을 위한 평생직업능력개발 관련 법령의 재정비	• 개인맞춤형 생애경력개발서비스 지원 - 한해 고용서비스는 깊이 있는 상담서비스 제공이 어렵고 실무와 연계된 훈련과정이 충분하지 않음 - 정책대상의 다양한 경력요구 반영 및 개별화된 요구 중심의 통합적인 고용서비스 제공 필요

영역	정책과제	도전 과제
성인평생교육 (고등교육 및 성인 교양교육 분야)	• 공공·민간 학습인프라 구축 - 포스트 코로나 시대 재택근무 가능 일자리 증가가 예상되므로 이를 위한 국민의 디지털 리터러시 함양 필요 - 비대면 훈련이 가능한 수준의 온라인 인프라 정비 및 학습자료 지원방안 마련 필요 - 여성, 중소기업근로자 등 취약계층별 특화된 공공·민간 디지털 융합훈련 플랫폼 확대 필요 • 신기술 분야에 대한 전문적인 HRD 서비스 지원 - 미래사회에는 평생직장·평생직업의 개념이 아닌 개별근로자의 고용가능성이 중요 - 인간 고유의 능력과 관련된 직무역량 및 복합문제해결능력, 학습민첩성 등 미래 유망 스킬 함양을 위한 HRD 서비스 필요 - 산업별 전문화된 신기술 분야 재직자 훈련서비스 고도화	• 직업훈련 사회인정망 마련 - 현재 다양한 취약계층의 훈련수요 파악이 부족한 실정 - 대기업과 중소기업 및 비정규직 근로자 간 노동생산성 격차가 OECD 국가 중 가장 큼. - 취약계층 훈련 참여율 증대를 위한 보편적 경력상담서비스 강화 및 비대면 훈련, 모듈식 훈련 활성화
	• 평생교육 관련 법령 정비 - 평생교육법이 정부 전체의 평생교육 정책 및 사업을 조정·관리 하는 모범으로 기능해야 함 - 공공 평생교육 정책과 전달체계를 아우를 수 있는 ‘평생학습법’과 같은 기본법 성격의 상위법 제정 필요 • 평생교육 재정 확보 - 전국민을 위한 평생학습체제 구축이 강조되에도 불구하고, 국가교육 예산 중에서 평생교육이 차지하는 예산은 매우 적음 - 성인들의 평생학습 참여를 실질적으로 증가시키기 위해 평생교육법 상에 재정 확보 및 집행 관련 규정들을 마련	• 국가 주도 평생학습체제의 한계 인식 - 정부나 지방자치단체 주도의 관료적 접근이 갖는 한계에 대한 깊이 있는 인식과 국가-시민사회-시장의 상호작용을 바탕으로 자생적 학습력에 대한 전문적인 지원이 필요 • 복합계적 공간으로서의 평생학습체제: 구축이 아닌 생성 주목 - 평생학습체제 ‘구축’에만 초점을 맞추지 말고, 평생학습체제를 하나의 복잡계로 이해하고 이 체제를 구성하는 다양한 행위자들(정부, 고용주(기업), 노동조합, 지역시민단체, 학습시장 공급자 등) 간 역동과 새롭게 부상하는 학습수요-공급 패턴에 주목하는 사유의 확장이 필요

영역	정책과제	도전 과제
	- 평생교육 재정을 효과적으로 확보하기 위한 면밀한 검토 및 공론화 작업이 요구됨 • 별어지는 평생학습 기회 격차 줄이기 - 소득수준, 학력, 코로나 19 상황으로 인한 평생학습 격차의 심화 - 장애인 평생교육권, 고령층의 평생교육 기회 보장, 저학력·저소득층 학습자를 위한 평생교육바우처 확대 필요 • 노인교육의 제도와화 - 국민의 평생학습권 보장을 위해 현재 가장 취약한 부분이 노인교육 - 노인교육 진흥이나 노인교육 추진체계와 관련된 명확한 법 조항이 없는 상황 - 노인의 평생교육 전달체계 마련과 양질의 프로그램에 대한 접근성 제고를 위한 과감한 노력이 필요	• 생애맞춤형 평생학습 기회 설계 - 현재 평생학습 참여율에 비해 실제 성인학습 시간이 적은 편으로 나타나며, 이는 생애전환기에도 마찬가지로 나타남 - 생애 전환에 필요한 학습기회를 집중적으로 제공하여 전환기에 학습시간이 증가할 수 있도록 평생학습기회 설계 • 보편적 권리로서 평생학습에 대한 사회적 합의 - 평생학습체제의 실질적인 구축을 위해 학습을 둘러싼 개념과 사유방식의 변화 필요 - 교육적 관점에서 교육 취약계층, 평생학습 소외계층에 대한 정의와 기준 마련 필요 - 초고령화사회 시대에 고용가능성을 높이기 위해 인적 자본(human capital) 중심에서 사회적 자본(social capital) 관점으로 전환 필요 - 전국민 학습비 지원을 위한 막대한 재원을 어떻게 마련하고, 국가, 노동시장, 개인학습자가 어느 정도 분담할 것인가를 둘러싼 사회적 논의가 활성화될 필요 • 학습을 둘러싼 개념의 재설계 - 평생교육 정책대상자에 대한 평생교육적 정의 및 발굴 - 평생학습 지원의 목적과 성과에 대한 재개념화 - 평생학습체제를 통해 만들어내고자 하는 주체에 대한 사회학적 논의가 필요

제2절

제언: 미래평생학습체제 구축을 위한 입법부의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구과제에서 제시한 정책 주요 과제 및 도전 과제를 추진하기 위해서는 새로운 법령의 제정 및 기존 법령 정비를 위한 입법부의 역할이 요구된다. 앞서 제2장, 제3장, 제4장에서 미래평생학습체제 구축을 위해 입법부에서 지원해야 할 부분을 제시한 내용을 종합하면 다음과 같다. 먼저, 평생교육법이 교육부만의 협의의 법이 아니라 정부 전체의 평생교육 정책과 사업을 조정하고 관리할 수 있는 모법으로서 기능할 수 있도록 하는 법령의 재정비가 필요하다(노기호, 2010). 공공 평생교육 정책과 전달체계를 아우를 수 있는 ‘평생학습법’과 같은 기본법 성격의 상위법을 제정하여 나머지 유관 법들을 정비하는 방안에 대한 적극적인 검토가 필요한 시점이다(고영상, 2020a; 채창균 외, 2018; 박인섭 외, 2018).

또한, 교육기본법에서 규정하고 있는 국민의 평생학습권이 단순히 법률 조항으로만 존재하는 것이 아니라, 실질적으로 보편적 권리로서 행사되기 위해서는 평생학습권 보장을 위한 법과 제도의 정비와 재정 확보 방안에 대한 면밀한 검토와 공론화가 필요하다. 평생학습체제가 제대로 구축되고 작동하기 위해서는 평생교육 재정 확보가 중요하나, 전국민을 위한 평생학습체제 구축이 강조되에도 불구하고 국가교육 예산 중에서 평생교육이 차지하는 예산은 매우 적다. 구체적으로, 영국, 독일, 핀란드는 교육 예산의 11%에서 28% 이상을 평생교육 예산으로 투입하고 있는 반면, 우리나라는 1%도 되지 않는 실정이다(김신일, 2017). 평생교육법에 재정 확보 및 집행 관련 규정을 마련하여 내실있는 평생교육 지원이 되도록 해야 한다.

한편, 평생학습에서 불평등 현상이 심화되고 있으므로 사회적 취약계층에 대한 평생학습권을 보장하기 위한 입법이 필요하다. 소득 수준과 학력에 따른 평생학습 참여율 격차가 점점 벌어지고 있고(교육부·한국교육개발원, 2020), 코로나 19로 교육불평등이 심화되는 상황에서 사회적 취약계층 대상의 평생교육바우처 확대를 위한 법안 등이 필요하다. 또한, 고령사회에서 전 생애에 걸친 국민의 평생학습권 보장이라는 관점에서 볼 때 현재 가장 취약한 부분은 노인교육이다. 초고령화 사회에서 노인교육의 중요성이 크게 부각되

고 있음에도 불구하고, 실질적으로 노인교육 진흥이나 노인교육 추진체제와 관련된 명확한 법 조항조차 없는 상황이므로 이에 대한 입법부의 대응이 필요하다.

아동·청소년기 학교교육과 관련하여는, 초·중등교육에서 평생학습 역량을 충분히 함양할 수 있도록 교육과정 구성 및 운영이 필요하며, 동시에 제도권 교육 밖에 있는 아동 및 청소년들도 평생학습 역량을 기를 수 있는 기회를 충분히 가질 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다. 이를 위해서는 교육과정 편성과 운영의 자율성 확보가 필수적이다. 그러므로 교육과정 편성 및 운영과 관련된 ‘초·중등교육법’을 비롯하여 교육과정과 관련한 교육부 고시 등에 대한 개정이 필요하며, 교육과정 편성 및 운영에 대한 연구와 개선을 위한 입법부 차원에서의 노력이 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 강종석(2021). 코로나19 팬데믹과 전자상거래. 나라경제. 1월호. KDI
- 계보경·김혜숙·이용상·김성운·손정은·백송이(2020). COVID-19에 따른 초·중등학교
원격교육 경험 및 인식 분석: 기초 통계 결과를 중심으로. 한국교육학술정보원.
- 고영상(2020a). 한국판 뉴딜 성공을 위한 ‘사람투자’ 방안: 학습국가 체제로 대전환.
국가평생교육진흥원.
- 고영상(2020b). 국가의 평생교육진흥 책무에 대한 국민 요구. 국가평생교육진흥원.
- 고혜원(2019). 한국의 직업교육훈련정책, 효율성 (efficiency) 인가? 형평성 (equity) 인
가?. 한국행정연구, 28(4), 59-89.
- 국가평생교육진흥원(2017). 2017년 성인문해교육 지원사업 운영 보고서. 서울: 국가평
생교육진흥원.
- 관계부처합동(2017). 제 3차 직업능력개발 기본계획(2018-2022).
- 관계부처합동(2020). 한국판 뉴딜 종합계획. 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환.
- 교육부(2013). 제 3 차 평생교육진흥기본계획.
- 교육부(2018). 제4차 평생교육진흥 기본계획(안) (2018~2022).
- 교육부(2020). 2021년 평생교육 바우처 지원 기본계획.
- 교육부(2021a). 2021년 한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC) 기본계획.
- 교육부(2021b). 2021년 대학의 평생교육체제 지원사업 기본계획.
- 교육부·국가평생교육진흥원(2020). 2019년 평생교육 백서.
- 교육부·한국교육개발원(2020). 2020 한국 성인의 평생학습 실태.
- 교육부 보도자료(2021. 1. 21.), 2020년 국가평생교육통계 결과 발표.

국가평생교육진흥원(2020). 제4차 유네스코 성인학습 및 교육에 관한 글로벌 보고서 주요 결과 및 요약.

권인탁(2014). 지역평생교육활성화를 위한 광역수준 지역평생교육체제화의 분석과 발전 과제. 교육종합연구, 12(1), 129-157.

길혜지(2020). 포스트 코로나 시대, 성인문해교육과 디지털 리터러시. 국가평생교육진흥원

김경애·류방란·김지하·김진희·박성호·이명진(2015). 학생 수 감소 시대의 미래지향적 교육체제 조성방안 연구. 한국교육개발원.

김경애(2016). 2035 미래교육 시나리오: 초·중등교육을 중심으로. 한국교육개발원 이슈페이퍼 IP 2016-06.

김경애·류방란·김지하·김진희·박성호·이명진(2018). 2035 미래교육 시나리오: 초중등교육을 중심으로. 교육연구논총, 39(3), 1-29.

김경희·정은희(2011). 소외계층아동의 통합적 발달과 학습능력 향상을 위한 지역참여 평생학습활동에 관한 연구. 한국연구재단.

김경희·정은희(2012). 평생교육과 아동복지의 만남: 센의 역량접근(Capability Approach)과 저소득취약계층아동의 평생학습역량. 평생교육학연구, 18(4), 297-317.

김경희·정은희 (2013). 소외계층아동을 위한 지역참여 평생학습 활동에 관한 실천연구. 평생교육학연구, 19(2), 239-269.

김미란·최영섭·유진영·박라인·노용진·권현지(2020). 기술 및 일터혁신과 숙련개발: 사례연구. 한국직업능력개발원.

김신일(2017). 국정과제와 새로운 국가평생교육의 방향. 2017년 평생교육정책포럼 자료집, 4-6.

김안국·김미란·이상준·장홍근·정원호(2018). 시민권 기반 직업능력개발 체제 구축. 한국직업능력개발원.

김영석(2020). 초고령화사회 대비 퇴직준비 및 노년층 교육 제도화 추진. 국가평생교육진흥원

김은정(2019). 청소년을 위한 오페라 평생교육 프로그램 운영에 관한 질적 사례 연구.

- 청소년시설환경, 17(2), 73-85.
- 김인엽·류지은·송기민·홍섭근·권하늬(2020). 평생학습체제 수립을 위한 국가 교육 및 훈련 관련 법령 개선 방안.
- 김종수(2019). 실업부조제도로써 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토. 사회보장법연구, 8(2), 171-211.
- 김주영(2018). 제4차 평생교육 진흥 기본계획 실행과 장애인 평생교육의 발전 방향 및 과제. 장애인평생교육·복지연구, 4(2), 1-28.
- 김태준·강구섭·김진희·홍영란·안현용·이영민·이은경·장지은(2016). 21세기 글로벌 교육개혁 동향 분석 연구(IV): 고령사회 대응을 위한 평생교육체제 구축. 한국교육개발원
- 노기호(2010). 고령화 사회의 평생학습체제 구축을 위한 법적 정책적 방안연구. 법과 정책연구, 10(3), 879-910.
- 뉴스시스(2019.3.28). 장애인구특별추계. https://newsis.com/view/?id=NISX20190328_0000602246 (검색일: 2020.10.15.)
- 마우로 기옌(2020). 2030 축의 전환: 새로운 부와 힘을 탄생시킬 8가지 거대한 물결(우진하 옮김), 리더스북.
- 문정애(2017). 다문화아동의 진로탐색과 평생학습연구. 한국연구재단.
- 문한나·최영섭·박상오(2019). 전직지원 서비스 활성화 방안 연구: RSC, ISC 의 연계가능성 탐색. 한국직업능력개발원.
- 박병영·김태준·류기락·이은정(2019). 사회적 형평성 제고를 위한 평생교육 확대방안. 한국교육개발원.
- 박성호·강영혜·엄문영·김진희·조미영·전주성·이미라(2014). 국가평생학습체제 구축을 위한 평생교육통계 분석 연구. 한국교육개발원
- 박인섭·이경아·임현민·임숙경·오창환·김정환·박성희·이성희·이동섭·김윤정(2014). 대학의평생교육 해외선진사례 심층 조사분석 연구. 국가평생교육진흥원.
- 박인섭·권재현·박종오·김세화·오창환·김진화·현영섭(2018). 미래사회 패러다임 전환에 따른 평생학습체제 재구축의 전략과 과제. 대통령직속 국가교육회의·국가평생교육진흥원.

- 박인섭(2019). 3대 주요 '접점 영역'과 평생교육 '新-기능'. 국가평생교육진흥원
- 박인종·장동현·양병찬·권재현·김만희·신경석(2012). 평생교육 관련 제도 개선방안 연구. 국가평생교육진흥원.
- 박정호(2015). 고령화사회, 고령사회, 초고령사회. Click 경제교육, KDI.
- 박희진·남궁지영(2016). 중학생의 '미래 핵심역량' 영향 요인 분석. 학습자중심교과교육 학회, 16(8), 149-172.
- 변종임·홍준희·박윤수·조수옥·김용성·박소현(2020). 평생교육바우처 성과분석 연구. 국가 평생교육진흥원.
- 성은모·최효선(2016). 고등학생 성적 우수자의 자기주도학습역량 요인 탐색. 아시아교육연구, 17(4), 215-237.
- 안도희·김유리(2014). 청소년들의 자기주도학습, 관계성, 자아개념 및 학업성취 간의 관계. 교육학연구, 52(1), 1-25.
- 양병찬(2015) 마을만들기사업과 평생교육의 협동 가능성 탐색. 평생교육학연구, 21(3), 1-23.
- 양애경·조호제(2009). 자기주도적 학습과 학업성취도간의 관계. 한국교육논단, 8(3), 61-82.
- 엄준용·주휘정(2009). 핀란드의 평생학습체제: 한국의 NHRD 정책에 주는 시사. HRD 연구, 11(1), 133-157.
- 오덕성(2014). 탈북청소년의 평생교육을 위한 학교도서관의 역할. 한국독서교육학회지, 2(1), 77-105.
- 이광현·홍지영 (2009). 학습유형별 평생학습참여율에 영향을 미치는 변인 분석 지방교육 경영. 14. 42-59.
- 이무근·이찬(2020) 한국의 직업교육훈련정책: 포스트 코로나·한국판 뉴딜의 HRD 방향. 박영사.
- 이상수(2017). 2015 개정 교육 과정의 핵심내용과 방향. 서울교육 특별기획VOL. 226. 봄호.

- 이윤경·염주희·황남희·양찬미(2013). 평생교육 관점에서 바라본 노년교육의 현황과 정책과제. 한국보건사회연구원
- 이재갑(2021). 코로나시대 평생직업능력 개발이 답. 경향비즈 오피니언. 2021. 2. 19. http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=202102190300005&code=990304&med_id=khan
- 이지혜·채재은(2006). 저소득층 평생학습을 위한 대안적 정책 접근방안 탐색. 평생교육학연구, 12(1), 105-126.
- 이지혜·허준·김지현(2021). 평생학습도시 사업 실행 과정에 나타난 성과와 한계. 평생학습사회, 17(1), 49-80.
- 이희수·이지혜·안도희·변종임·박상옥·권재현·이현석(2002). 한국 성인의 비문해 실태 조사 연구. 한국교육개발원.
- 일자리위원회·관계부처 합동(2019). 노동시장 변화에 대응한 직업능력개발 혁신 방안.
- 임영희·권인택(2018). 대학평생교육정책의 실태분석과 전략. 열린교육연구, 26(1), 95-115.
- 전광수·김형재·황정훈(2017). 지방 정부의 평생교육 체제 구축 동향 분석. 예술인문사회 융합멀티미디어논문지, 7(3), 683-692.
- 조순옥·홍준희(2019). 취약계층 대상 평생교육 바우처 프로그램의 사회적 포용 관점에서의 성과 탐색. 평생교육HRD연구, 15(4), 81-104.
- 조정진(2020). 임계장 이야기. 후마니타스.
- 주경란(2005). 21세기 영국 평생학습제도의 혁신동향과 평가. *Andragogy Today: International Journal of Adult & Continuing Education*, 8(4), 39-93.
- 주 오이시디 대한민국 대표부(2019). 디지털화 관련 OECD 주요 논의·연구 결과 및 시사점.
- 주현정·이병준(2020). 독일 고등평생교육 정책과 실천의 시사점에 대한 탐구. 교육의 이론과실천, 25(1), 77-97.
- 줌인라이프(2020). 검색날짜: 2021. 2. 19 <https://www.zoominlife.com/1714>
- 차갑부(2012). 평생교육론. 교육과학사.
- 차갑부(2015). 평생학습자본의 인문학적 통찰. 교육과학사.

- 채창균·박동열·손유미·임언·김현수·류성민·양병찬·최일선(2018). 평생·직업교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구. 한국직업능력개발원 수탁연구.
- 채창균·임언·손유미·박동열·박동열·양병찬·최일선·김현수·류성민(2018). 평생직업교육 분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구. 대통령직속 국가교육회의·한국직업능력개발원.
- 최경애(2016). 고등평생학습체제로서의 K-MOOC 활성화를 위한 과제. 평생학습사회, 12(2), 1-24.
- 최돈민(2007). 생애 학습능력 국제 비교 분석. 비교교육연구, 17(1), 145-165
- 최돈민·이세정·김세화(2008). 한국성인의 평생교육참여에 영향을 미치는 요인 탐색. 평생교육학연구, 14(4), 29-55.
- 최상덕(2005). 영국의 평생학습체제 구축에 대한 법 제도적 고찰: 학습, 고용, 생활세계의 연계체계를 중심으로. 평생교육학연구, 11(3), 105-126.
- 최상덕·서영인·이상은·김기현·이혹화·최영섭(2014). 미래 인재 양성을 위한 핵심역량 교육 및 혁신적 학습생태계 구축(II). 한국교육개발원.
- 최선주(2013). 입시경쟁체제에서 형성된 시험형 자기주도성에 관한 생애사적 연구. 서울대학교 박사논문.
- 최선주(2016). 노인기 대학 ‘공부 중독’ 현상에 대한 연구. 평생교육학연구, 22(2) 27-54.
- 최운실·권두승·김현철·변종임·이장익·이지혜·이희수·전도근·정민승(2005). 한국 평생교육의 총체적 진단과 발전 모델 구상 연구. 한국교육개발원.
- 통계청(2015). 생활시간조사.
- 통계청(2020). 2020 고령자통계.
- 하원규(2016). 초연결성·초지능성 기반 맞춤형 생산체제로 전환. 나라경제 3월호. KDI.
- 한국교육개발원(2019). 2019 한국 성인의 평생학습실태. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2019). 2019 교육통계분석자료집 : 평생교육통계편.
- 한국교육개발원(2020). 2020 교육통계주요지표. <https://kess.kedi.re.kr/publ/publ>

- File/pdfjs?survSeq=2020&menuSeq=3645&publSeq=59&menuCd=86001&itemCode=02&menuId=0_6&language=.
- 한승희·채재은(2015). 고등평생학습체제의 형성과정 분석. 평생학습사회, 11(4), 1-24.
- 한승희·김경애·이정은(2006). 북유럽 국가의 평생학습체제: 오래된 미래. 아시아교육연구, 7(4), 139-166.
- 허준(2008). 탈국가체제적 평생교육론 탐색. 평생학습사회, 4(2), 1-22.
- 현영섭(2015). 평생학습 주민활동가 요구분석. 평생교육학연구, 21(1), 1-25.
- 홍영란·김태준·이경아·현영섭(2017). 교육개혁 전망과 과제(II): 평생교육영역. 한국교육개발원
- 홍영란·최정윤·서영인·나민주·장덕호·현영섭·김우철(2016). 교육개혁의 전망과 과제(I): 고등·평생교육 영역. 한국교육개발원
- Attali, J. 양영란 역(2020). 생명경제로의 전환. 서울: 한국경제신문.
- Belzer, A.(1998). Doing school and doing school differently: The perspectives of five adult learners on their past and current educational experiences. Unpublished doctoral dissertation. University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Belzer, A.(2004). "It's Not Like Normal School": The Role of Prior Learning Contexts in Adult Learning. Adult Education Quarterly. 55(1). 41-59.
- Bjursell, C. (2020). The COVID-19 pandemic as disjuncture: Lifelong learning in a context of fear. International Review of Education, 66, 673-689.
- Boudard, E., & Rubenson, K.(2003). Revisiting major determinants of participation in adult education with a direct measure of literacy skills. International Journal of Educational Research. 39(3). 265-281.
- Bröckling, U. 김주호 역(2014). 기업가적 자아: 주체화 형식의 사회학. 파주: 한울
- Cedefop(European Centre for the Development of Vocational Training) (2019). The changing nature and role of vocational education and training in

- Europe(Vol.7): VET from a lifelong learning perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Claxton, G.(1996). Implicit theories of learning. in Caxton, G., Atkinson, T., Osborn, M. & Wallace, M.(Eds)(1996). Liberating the learner: lessons for professional development in education(pp.45-56). London: Routledge.
- Cross, K. P.(1981). Adults as learners: Increasing Participation and Facilitating Learning. San Francisco: Jossey-Bass.
- e나라지표. 취학률 현황 그래프 (https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1520) (검색일 2020. 12. 20.)
- Gorard, S., Rees, G., Fevre, R., & Welland, T.(2001). Lifelong learning trajectories: some voices of those ‘in transit’. International Journal of Lifelong Education. 20(3). 169-187.
- Gorard, S. & Selwyn, N.(2005). What makes a lifelong learner?. The Teachers College Record, 107(6), 1193-1216.
- Illeris, K. (2014). Transformative learning and identity. London: Routledge
- ILO(International Labour Organization) (2019). Work for a brighter future. Geneva: ILO
- James, N. & Thériault, V. (2020). Adult education in times of the COVID-19 pandemic: Inequalities, changes, and resilience. Studies in the Education of Adults, 52(2), 129-133.
- Martin, G.(2012). Motivation for lifelong learning: a biographical account of efficacy and control. International Journal of Lifelong Education. 31(6). 669-685.
- Norman, M., & Hyland, T.(2003). The role of confidence in lifelong learning. Educational studies, 29(2-3), 261-272.
- OECD(2019). OECD Employment Outlook: The Future of Work(https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2019_9ee00155-en)

- OECD(2020) Enhancing Training Opportunities in SMEs in Korea. 2020. 6.16.
- OECD(2021) OECD Skills Strategy. Paris.
- Pallas, A. M.(2002). Educational participation across the life course Do the rich get richer?. *Advances in Life Course Research*. 7. 327-354
- Pallas, A. M.(2003). Educational Transitions, Trajectories, and Pathways. In J. T. Mortimer & M. J. Shanahan (Eds.), *Handbook of the Life Course* (pp.165-184): Springer.
- Prifti, L., Knigge, M., Kienegger, H., & Krcmar, H. (2017). A Competency Model for “Industrie 4.0” Employees. 13th International Conference on Wirtschaftsinformatik, Gallen, Switzerland.
- Schuller, T. & Watson, D.(2009). *Learning through life : inquiry into the future for lifelong learning*. Leicester: National Institute of Adult Continuing Education.
- Smart Energy International(2020.9.29.) BNEF rank top digitalization markets (<https://www.smart-energy.com/industry-sectors/digitalisation/bnef-rank-top-digitalization-markets/>)
- Torraco, R. J. (2005). Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367.
- UIL(UNESCO Institute for Lifelong Learning) (2019). 4th Global Report on Adult Learning and Education: Leave No One Behind: Participation, Equity and Inclusion. Hamburg: UIL.
- UNESCO-UIS(1997). ISCED Mappings(<http://uis.unesco.org/en/isced-mappings>)
- WEF(2020). These are the top 10 job skills of tomorrow – and how long it takes to learn them. 2020. 10. 21.
- Whittemore, R., & Knafl, K. (2005). The integrative review: updated methodology. *Journal of advanced nursing*, 52(5), 546-553.

Abstract

Strategy for Building a Future Lifelong Learning System: an Exploration Study

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Lifelong learning has been receiving a great deal of attention due to a number of macro-environmental changes, including the 4th industrial revolution, the current low fertility rate, and the resulting aging of society. The government is striving to support lifelong learning for the people by planning and implementing various policies. However, the policies under a public system for learning support need to be more comprehensive and systematic, so that they can address people's learning according to their life stages. In this context, this study aimed to explore strategies for establishing a future lifelong learning support system, and to suggest policy tasks from a mid-to-long-term perspective. This study categorized areas of the future lifelong learning support system according to people's life stages: (a) Elementary and secondary education for children and youth, (b) Adult vocational education and training (higher education and continuing education), and (c) Adult lifelong education (higher education and adult liberal arts education). To formulate policy tasks for building a future lifelong learning system, this study conducted an integrative literature review (Torraco, 2005). Based on the results of the integrative literature review, several policy tasks were suggested.

In terms of mid-to-long-term policy tasks for children and youth (elementary and secondary education), the following policy tasks to build a future lifelong learning system were suggested:

- Establishing a competency assessment system for lifelong competency management

- Providing education support for children and adolescents to improve access to higher education
- Enhancing flexibility of elementary and secondary education curriculum
- Improving the college admission system for competency-based curriculum implementation
- Reducing the lifelong learning competency gaps between the disadvantaged and other students in elementary and secondary education

Regarding the mid-to-long-term policy tasks for adult vocational education and training (higher education and continuing education), the following policy tasks to build a future lifelong learning system were suggested:

- Revising the laws related to lifelong learning and vocational education and training
- Establishing public and private learning infrastructures
- Providing professional human resource development service support for new fields of technology
- Providing personalized career development services
- Establishing a social safety net for vocational training

As for mid-to-long-term policy tasks for the adult lifelong education (higher education and adult liberal arts education), the following policy tasks were suggested to build a future lifelong learning system:

- Revising and enacting laws related to lifelong education
- Securing finance for lifelong education
- Bridging the widening gaps in lifelong learning opportunities
- Institutionalizing education for the elderly
- Recognizing the limitations of the government-led lifelong learning system

- Lifelong learning system as a complex space: focusing on emerging learning demands and supplies
- Designing personalized learning programs according to people's life stages
- Forming a social consensus regarding lifelong learning as a right
- Exploring and discussing concepts related to lifelong learning

미래평생학습체제 구축을 위한 전략 탐색연구

인 쇄 2020년 12월 27일
발 행 2020년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-24-3 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE