

연구보고서

2006-08

평생학습과 노동시장 연구

이병화김주섭
김태종장수명장원섭

책머리에 부쳐

성장잠재력의 약화, 경제·사회의 양극화와 분절화, 그리고 고령화 사회로의 진입 등 급격한 환경변화에 따라 평생학습(lifelong learning) 전략이 혁신주도형 성장과 사회통합적인 발전을 위한 주요 정책 의제로 대두되고 있다. 압축성장 시기에는 젊은 세대(younger generation)에게 교육·훈련 투자를 집중하는 전략이 제한된 자원을 효과적으로 배분하는 데 기여하였다는 평가가 있지만, 세계화와 기술혁신의 고도화라는 패러다임적인 변화에 대응하여 평생학습은 부존자원이 빈약한 우리에게 필연적인 전략이라는 인식이 확산되고 있다. 평생학습을 위한 노력은 우리나라만이 아니라 1990년대 들어 국제적인 정책 의제로 설정되고 있다.

그러나 국내의 평생학습에 관한 논의는 ‘생애에 걸친 학습권의 보장’과 같은 추상적인 논의나 조직과 예산에 치우친 지엽적인 논의에 머물러 온 것이 사실이다. 평생학습이 지식기반경제나 고령화 사회의 만병통치약으로 제시되거나 ‘많을수록 좋다(the more, the better)’는 식의 과잉투자를 부추기는 경향이 있었음을 부정하기 어렵다. 세계사에 유례없는 ‘보통’ 고등교육 단계로의 진입이나 직업훈련의 급격한 팽창이 가져온 성과나 문제점에 대한 심층적인 평가에 기초하지 않은 평생학습에 관한 논의는 또 하나의 유행이 되기 쉬울 것이다.

노동시장 관점에서 평생학습을 분석하고 정책대안을 찾고자 하는 본 연구는 여러 가지 면에서 기존의 평생학습에 관한 논의와는 다른 시각을 제공하고 있다. 평생학습의 실태와 문제점에 대한 실증적인 규명과 함께

평생학습 제도 및 정책에 대한 국제기구의 논의 및 선진 주요국의 경험을 비판적으로 검토함으로써 우리가 지향해야 할 평생학습 정책의 방향을 모색하고 있다. 특히 본 연구는 평생학습에 관한 논의가 우리나라 인적자원개발 체계의 주요한 문제점을 해결하는 계기가 되기 위해서는 인적자원의 효과적인 개발과 활용을 지향하는 방향으로 정립되어야 함을 강조하고 있다. 물론 평생학습의 목적을 인적자원개발로 한정할 수는 없겠으나, 혁신주도적인 성장과 사회통합적인 발전을 위해 인적자원의 효과적인 개발과 활용이 중요하다는 점은 부정하기 어렵다. 근로생애별 인적자원투자의 불균형 시정, 계층별 평생학습 기회의 불균등 시정, 평생학습을 위한 교육체계의 개혁, 노동시장의 안정성을 위한 평생학습의 역할 제고 등에 대한 본 연구의 실증분석 결과와 정책적인 제언이 인적자원정책의 발전방향에 대한 활발한 논의로 이어지기를 기대한다.

학제간 공동연구를 통해 의미있는 연구 결과를 도출한 연구자들과 원고 정리에 힘쓴 이지희 연구조원, 그리고 출판을 담당한 박찬영·정철전문위원의 노고에 대해 필자를 대신하여 감사드린다.

끝으로 본 연구보고서에 수록된 내용은 필자들의 의견이며 본원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2006년 3월

한국노동연구원

원장 최 영 기

목 차

책머리에 부쳐

요 약	i
제1장 머리말	(이병희) 1
제1절 연구의 필요성과 목적	1
제2절 연구의 구성	4
제2장 평생학습 참여 실태와 문제점	(이병희) 7
제1절 머리말	7
제2절 인적자원투자의 근로생애 단계별 불균형	8
1. 청소년기 학교교육에 치중	8
2. 성인의 낮은 평생학습 참여	11
제3절 평생학습 참여 기회의 불평등	15
제4절 노동시장 이행과 평생학습	20
1. 분석 자료	20
2. 취업자의 실직과 평생학습 참여	22
3. 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여	23
4. 상용직 근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여	25
5. 임시·일용직 근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여	27
6. 자영업자의 노동시장 위협과 평생학습 참여	29

제5절 소결	30
제3장 고령화와 평생학습	(김주섭·김태중) 33
제1절 머리말	33
제2절 분석 자료 및 분석 결과	36
1. 분석 자료	36
2. 직업훈련 참여율의 연도별 추이	37
3. 훈련기간 분포의 변화	38
4. 유동성 제약이 훈련참가 및 수요에 미치는 영향	39
5. 훈련 참가가 취업확률에 미치는 영향	45
6. 인구연령구조의 변화가 훈련 참여율에 미치는 영향의 분석	47
제3절 소결	49
제4장 국제기구의 평생학습 논의와 그 시사점	(장원섭) 52
제1절 머리말	52
제2절 OECD의 평생학습정책	53
1. OECD의 평생학습 조직	53
2. OECD의 평생학습 접근법	54
3. OECD의 평생학습정책	58
제3절 EU/CEDEFOP의 평생학습정책	68
1. EU와 CEDEFOP 개관	68
2. EU/CEDEFOP의 평생학습 전략	69
3. EU/CEDEFOP의 평생학습정책	74
제4절 소결	82
제5장 선진 주요국의 평생학습 제도 및 정책	(장수명) 86
제1절 머리말	86
제2절 노동시장의 특징과 노동시장제도	88

1. 노동시장의 특징 및 성과	88
2. 노동시장제도	92
제3절 성인의 계속직업교육훈련: 비대학 부문을 중심으로	99
1. 교육제도와 노동시장제도 간의 연관성	99
2. 성인의 계속직업교육훈련과 교육체계	102
3. 성인 계속직업교육훈련의 성공 요인	116
제4절 소결	117
제6장 결론: 요약과 시사점	(이병희) ... 123
참고문헌	130
부록: 인적자본론의 함의로 본 평생교육론에 대한 비판적 검토	(장수명) ... 141
제1절 평생교육론의 논지	141
제2절 성인학습과 관련된 전형적 사실	148
제3절 인적자본론의 관점에서 본 교육과 훈련의 경제	154
1. Ben-Porath의 생애주기 인적자본론	15
2. 현직훈련에 대한 투자: Becker의 현직훈련 모형을 중심으로	159
제4절 소결	163

표목차

<표 2- 1> 고등교육 진학률의 국제비교	8
<표 2- 2> 연령계층별 학력 구성비의 국제비교(2002)	10
<표 2- 3> 평생학습 참여율(15세 이상)	11
<표 2- 4> 성인(25 ~ 64세)의 평생학습 참여율 국제비교	12
<표 2- 5> 평생학습 참여 현황(15세 이상, 재학·재수생 제외)	17
<표 2- 6> 직무관련 평생학습 참여 요인(로짓분석)	18
<표 2- 7> 성인(25 ~ 64세)의 직무관련 평생학습 참여율의 불평등 국제비교	19
<표 2- 8> 표본 특성	21
<표 2- 9> 취업경험자의 실직과 평생학습 참여	22
<표 2-10> 취업경험자의 실직 경험과 직무관련 평생학습 참여 (로짓분석)	23
<표 2-11> 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여	24
<표 2-12> 임금근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석)	24
<표 2-13> 상용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여	25
<표 2-14> 상용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석)	26
<표 2-15> 임시·일용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여	27
<표 2-16> 임시·일용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석)	28
<표 2-17> 자영업자의 노동시장 이행과 평생학습 참여	29

<표 2-18> 자영업자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석)	30
<표 3- 1> 직업훈련 참여율의 연도별 추이	38
<표 3- 2> 직업훈련 참가에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀 분석	41
<표 3- 3> 훈련에 대한 현재화된 수요+ 잠재적 수요에 영향을 미치는 요인들에 대한 회귀분석	42
<표 3- 4> 충족되지 못한 훈련수요에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석	43
<표 3- 5> 조사기간 중 한 번이라도 훈련에 참가하는 데 영향을 미치는 요인의 회귀분석	44
<표 3- 6> 전년도 훈련 참가 여부가 금년의 취업 여부에 미치는 영향에 대한 회귀분석	46
<표 5- 1> 성별·연령대별 고용지표의 국제비교	89
<표 5- 2> 성별·교육수준별 고용지표의 국제비교	91
<표 5- 3> 각국의 노동시장제도	94
<표 5- 4> 각국의 임금협약제도	94
<표 5- 5> 각국의 고용 보호 법률의 엄격성	95
<표 5- 6> 각국의 노동시장성과 지표	95
<표 5- 7> 일반교육에서 직업교육으로의 이행 구조(1975 ~ 1995, 구 서독 및 베를린 지역)	97
<표 5- 8> 고등교육에서 국공립 및 사립의 비율	100
<표 5- 9> 고등교육기관에 대한 공공 및 민간투자의 상대적 비중	101
<표 5-10> 독일의 유형별 고등교육기관 수	108
<표 5-11> 독일 대학 유형별 재학생 수(외국인 포함)	108
<표 5-12> 미국의 2년제 전문대학의 수업료	113

부 표

<부표 1> 전통적 학습과 평생학습 모형의 특징	145
<부표 2> 학점은행제 학습자 등록자의 연령별 구성 (1999 ~ 2002년 합산)	146
<부표 3> 20세 이상 성인인구 학교등록률 비교	149
<부표 4> 교육과 훈련에 대한 앞으로의 참여에 대한 장애요소	150
<부표 5> 성인의 교육수준별 평생학습 참여율(2000)	151
<부표 6> 조정 성인학습 참여지수	154

그림목차

[그림 2-1] 성인(25~64세)의 평생학습 참여율 국제비교	41
[그림 2-2] 성인의 직무관련 평생학습 참여율과 1인당 국민소득의 관계	14
[그림 3-1] 훈련기간 분포의 변화	9
[그림 3-2] 인구연령구조의 변화와 훈련 참여율 시뮬레이션	9
[그림 4-1] EU의 평생학습 영역	5

요약

고등교육의 급속한 팽창과 노동시장 진입 이후의 향상훈련을 지원하는 현재의 인적자원개발 체계가 노동시장 변화에 능동적으로 대응하지 못하고 있는 문제점을 시정하기 위한 노력의 하나로 평생학습의 필요성이 제기되고 있다. 본 연구는 평생학습의 실태와 문제점을 실증적으로 규명하고, 평생학습제도 및 정책에 대한 국제기구의 논의 및 선진 주요국의 경험을 노동시장구조교육훈련제도와 관련하여 비판적으로 검토함으로써 평생학습 정책의 방향을 모색하고자 하였다.

◆ 평생학습 참여 실태와 문제점

평생학습 참여에 관한 가장 대표적이고 최근의 조사인 「사회통계조사(통계청, 2004)」와 「경제활동인구조사(통계청, 2003.7~2004.6)」를 결합하여 평생학습 참여의 실태와 문제점을 분석하였다.

첫째, 정규교육 단계에서는 과잉 투자를 우려할 정도로 투자가 이루어지고 있지만, 고용안정 및 경쟁력 강화와 직결되는 노동시장에서의 인적자원에 대한 투자는 매우 낮다. 학교는 학령기 교육에 치중하여 왔으며, 평생교육기관의 역할을 거의 수행하지 못함에 따라 세대별 교육수준의 격차는 세계 최고 수준에 이르고 있다. 평생학습 참여율이 OECD 회원국 중 최하위 수준이며, 1인당 국민소득 수준에 비해서도 낮다는 사실은 노동시장에 진입한 이후에 인적자본 축적이 거의 정체되고 있음을 시사한다.

둘째, 평생학습 참여 기회는 매우 불균등하며, 여성, 저학력자, 저숙련자, 미취업자, 비정규 근로자, 자영업 종사자, 영세기업 종사자

등 노동시장 위협에 취약한 근로계층일수록 평생학습 참여가 현저히 낮다. OECD 회원국과 비교하여 우리나라 평생학습 참여가 매우 불균등하다는 사실은 기회의 균등이라는 측면에서도 우려스러운 사실이다.

셋째, 외환위기 이후 증대하고 있는 노동시장에서의 불안정성과 불확실성에 대비한 평생학습 참여는 거의 이루어지고 있지 않다. 실직과 직장 이동, 자영업으로의 전환시에 직무관련 평생학습 참여는 현저하게 낮은 것으로 나타나, 실직이나 불안정 고용 등 노동시장에서 직면하는 위협에 근로자가 능동적으로 대응하지 못하고 있음을 보여준다.

이상의 분석 결과는 평생학습 논의가 인적자원의 효과적인 개발과 활용으로 이어지기 위해서는 학교교육에 치중한 인적자원개발 정책, 대기업 정규직 중심의 직업훈련정책을 혁신할 필요성을 제기한다.

◆ 고령화와 평생학습

평생학습의 가장 중요한 형태라고 할 수 있는 직업훈련의 실태를 고령화 추세와 관련하여 「한국노동패널(한국노동연구원)」을 이용하여 분석하였다.

첫째, 직업훈련 참가율에 연도별 변동은 있으나, 매년도의 참가율은 5% 전후에서 움직이고 있다. 동시에 5년 기간을 통틀어 누적 참가율은 조사대상 인구의 13.5%에 그치고 있다.

둘째, 훈련기간의 단기화 현상이 확인된다. 2003년에는 훈련기간이 5일로 줄어들고 있다.

셋째, 유동성 제약이 훈련 참가에 미치는 영향은 통계적으로는 유의미하나, 실제의 효과는 비교적 작은 것으로 나타났다.

넷째, 직업훈련을 받음으로써 그 다음 해에 취업확률이 증가하는

효과는 확인할 수 없었다.

다섯째, 고령화는 직업훈련 참여가 비교적 활발한 연령대의 인구 구성상의 비율을 낮춤으로써 여타 여건이 변하지 않는 한 직업훈련 참여율을 더욱 떨어뜨릴 것으로 전망되었다.

이러한 결과가 우선 말해 주는 것은 우리나라의 저조한 연도별 직업훈련 참여율이 그나마 실태를 과대 평가하고 있을 가능성이 크다는 점이다. 중복참가 비율이 상당히 높다는 점, 훈련기간이 최근 들어 단기화되는 경향이 있다는 점은 실효성 있는 훈련 기회가 줄어들고 있으며 수혜자의 수가 시간이 지나도 크게 늘지 않을 것이라는 예상을 가능케 한다는 면에서 상당히 우려스러운 것이다. 유동성 제약으로 훈련을 받지 못하는 인구비율은 그다지 크지 않아 단순히 보조금 지급 등의 수단으로 훈련참가를 독려하더라도 참여율에 미치는 효과는 미미할 것으로 예상된다. 또한 기존의 훈련 프로그램은 취업확률 제고라는 측면에서 그 실효성이 의문시된다. 따라서 평생학습 시대의 실현을 위해서는 교육훈련 프로그램의 내용과 질을 개선하는 조치가 필요불가결한 것으로 판단된다.

또한 직업훈련 수요에 영향을 미치는 요인에 대한 분석을 통하여, 저학력계층, 중고년층, 청년층, 경제적으로 가계에 여유가 없는 계층, 무직자 계층 등의 훈련참가 및 잠재수요가 낮음을 볼 수 있었다. 이는 단순히 훈련에 대한 접근 기회를 제공하는 것이 아니라 고용과 연계된 훈련수요를 창출해야 함을 의미한다. 마지막으로 인구의 연령별 구성의 변화는 그 자체만을 놓고 본다면 앞으로 훈련 참여율을 더욱 떨어뜨리는 방향으로 작용할 것으로 예측되었다. 이는 고령화에 대비하여 생산성을 높이기 위한 평생학습은 정책적 개입이 요구되는 분야라는 사실을 시사한다.

◆ 국제기구의 평생학습 논의

1990년대 이후 평생학습 논의를 주도하고 있는 OECD와 EU/CEDEFOP는 지식기반경제의 핵심적인 경제사회정책의 하나로 평생학습을 강조하고 있다. 평생학습론은 단순한 성인학습을 넘어서 교육훈련체계를 평생학습의 틀로 재구조화하는 방향을 제시하고 있다. 전통적인 학교교육 체제를 넘어서 다양한 교육 경로를 통한 학습의 필요성이 강조되고 있으며, 단순한 수사학을 넘어서 평생학습의 불평등 해소와 평생학습의 재정 지원 메커니즘, 이해관계자들의 파트너십 등이 강조되고 있다. 특히 EU는 추상적인 학습권의 개념을 넘어서 경쟁력 강화와 일자리 창출을 위한 핵심적인 전략의 하나로 평생학습 정책을 권고하고 있다.

이러한 국제기구의 평생학습 논의로부터 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 평생학습은 이미 경제사회정책의 중요한 전략이 되었고, 따라서 다양한 부처와 사회적 파트너들의 유기적 협조체제 아래서 정책이 형성되고 집행되어야 한다. 둘째, 평생학습의 불평등 문제를 해소하는 데 주력하여, 평생학습의 기회와 참여율을 제고하고 숙련의 차이를 해소하는 데 정책의 강조점을 두어야 한다. 셋째, 평생학습 정책을 수립하고 실행하는 과정에서 경제사회전략으로서 평생학습의 기여와 한계를 분명히 인식하는 것이 중요하다.

◆ 선진 주요국의 평생학습 제도 및 정책

한 나라의 평생학습, 특히 성인의 계속 직업교육훈련은 노동시장 구조나 노동시장제도와 밀접한 관련이 있으며 동시에 교육제도와 그 운영 관행과도 밀접한 관련이 있다. 평생학습이 고용관계, 교육

훈련제도와 제도적인 보완관계를 갖는다는 점에 주목하여 나라마다 상이한 평생학습제도와 정책을 노동시장 구조, 노동시장제도, 그리고 비대학 고등교육을 중심으로 한 교육 체제와 관련하여 살펴 보았다.

이러한 분석을 통해 우리나라가 가지는 고유한 특징으로 장기 고용과 지속적인 직업훈련투자가 가능한 대기업 정규직 근로자와 그렇지 못한 주변 근로자로 이중화되어 있는 노동시장 구조, 낮은 조직직률과 낮은 단체교섭 비율로 대표되는 노동시장제도, 사립 의존도가 높고 노동시장과 괴리된 교육훈련체제 등을 들 수 있다. 따라서 평생학습 전략이 학교교육 체제의 개혁과 분리되거나 숙련 투자의 핵심적인 이해를 반영하는 고용관계를 고려하지 않고서 설계 될 수 없을 것이다.

◆ 정책적 시사점

평생학습 논의가 우리나라 인적자원개발 체제의 문제점을 시정하는 계기가 되기 위해서는 ‘생애에 걸친 학습권의 보장’과 같은 추상적인 논의나 조직과 예산에 치우친 지역적인 논의가 아니라 인적 자원의 효과적인 개발과 활용을 지향하여야 할 것이다.

우선 국가 수준에서 인적자원의 잠재력을 확충하기 위해서는 무엇보다 인적자원개발 투자의 근로생애별 불균형을 시정할 필요가 있다. 선진국에 비해 크게 뒤진 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 확대하는 방안을 인적자원개발정책의 우선 과제로 설정할 필요가 있다. 또한 학교교육에 치중한 인적자원개발 정책을 노동시장에서 인적자원의 효과적인 개발과 활용을 도모하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

둘째, 노동시장과 연계한 교육체제의 개혁을 통해 평생학습을 활성화할 필요가 있다. 특히 경제발전과 노동시장의 변화에 대응하지

못하고 있는 교육제도의 지체를 선결적으로 해결할 필요가 있다. 높은 교육적 성취를 기록하고 있는 초중등교육보다 노동시장과 밀접한 관계를 가지는 대학교육과 직업교육의 혁신이 이러한 관점에서 우선적인 정책과제로 설정될 필요가 있다.

셋째, 평생학습 참여의 불균등을 시정하는 것은 사회 통합만이 아니라 성장과의 동반 발전을 이룰 수 있는 생산적인 투자전략이기도 하다. 인적자원개발 접근기회가 제한되어 있거나 정책의 사각지대에 있는 중소기업 근로자, 비정규근로자, 자영업자 등에 대한 인적 자원개발 투자의 확대는 경제환경의 변화에 대응한 경제주체들의 적응력을 높임으로써 양극화를 완화하는 데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 평생학습 기회의 확충은 근로생애 단계별로 직면하는 노동시장 위험, 예를 들어 실직, 직장 이동, 불안정한 일자리로의 이동, 자영업으로의 전환 등에 대비하여 근로자의 적응력을 높이는 방향으로 설계될 필요가 있다. 노동시장에서의 변동성, 불안정성 증대에 대응하여 평생학습을 활성화하는 것은 노동시장의 효율성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 노동시장에서의 인적자원개발 투자의 확대는 단순히 정부의 개입을 줄이는 소극적인 개혁이 아니라 노동시장의 변화에 대응하여 민간의 자율적인 인적자원개발을 촉진할 수 있는 환경을 창출하는 적극적인 개혁을 요구한다. 특히 개별 기업이나 근로자가 노동시장 유연화에 대응하여 숙련 개발을 담당하기 어려운 현실을 극복하기 위해서는 경제 주체들간의 참여와 협력이 선결되어야 한다. 경제 주체들간의 파트너십은 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 확대하고 그 효과를 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

제 1 장

머리말

제1절 연구의 필요성과 목적

우리나라는 상대적으로 우수하고 풍부한 노동력에 기반하여 경제성장을 이루어왔다고 평가받아 왔지만, 최근 들어서는 인적자원개발 투자가 낮은 수준이 아님에도 불구하고 그 효과에 대한 의문이 증대하고 있다. 고등교육의 급속한 팽창과 노동시장 진입 이후의 향상훈련을 지원하는 현재의 인적자원개발 체계가 노동시장 변화에 능동적으로 대응하지 못함으로써 혁신주도적인 성장과 사회 통합 달성에 기여하지 못하고 있다는 비판이 커지고 있는 것이다.

2004년 현재 당해 연도 고교 졸업자의 81.3%가 대학을 진학함으로써 ‘대중’ 고등교육 단계를 넘어 ‘보통’ 고등교육 단계로 진입하는, 세계사에 유례없는 경험이 경제발전과 노동시장의 요구에 부응한 것으로 보기는 어렵다. 경제발전 단계나 소득 수준을 감안한 국제비교를 통해서도 고등교육 진학률 수준이나 증가 속도는 이례적일 뿐만 아니라(김형만, 2004) 대졸자의 과잉 배출로 인한 학교-노동시장 이행의 장기화, 노동력 구성의 왜곡, 대졸 청년층의 미취업 문제 등이 현재화되고 있기 때문이다. 물론 급속한 기술변화와 노동시장에서의 불확실성이 증대하는 상황에서는

일반적인 숙련이 증시되기 때문에 초고학력화가 오히려 장점이 될 수도 있다. 그러나 대학 전공 교육보다 입시 성적이 노동시장 성과에 큰 영향을 미치고, 과도한 학술 지향 교육으로 인해 직업 준비가 불충분한 상태에서 노동시장으로 진입하는 현재의 교육(이병희 외, 2005a)이 생산성 향상과 고용안정에 필요한 숙련개발에 기여하고 있다고 보기 어렵다.

한편 직업훈련은 고용보험제도로의 통합 이후 10년 만에 훈련에 참여하는 근로자가 2004년 현재 연인원 2,057천 명으로 증가하는 등 비약적으로 팽창하였지만, 노동시장의 요구에 적극적으로 대응하고 있다고 보기는 어렵다. 기업과 노동조합 등 이해당사자의 참여가 극히 낮은 상태에 여전히 머무르고 있으며, 이에 따라 훈련 수요자의 요구보다 훈련 공급자의 필요에 따라 훈련시장이 형성되고 있기 때문이다. 직업능력개발 사업 참여자의 대부분을 차지하는 향상훈련이 대부분 직업 자격과 제대로 연계되지 않을 뿐만 아니라 20시간 내외의 단기간 훈련이라는 사실은 직업훈련이 기업과 근로자에게 도움을 줄 수 있는지 의문을 갖게 한다. 직업훈련 수혜자가 대기업 정규직 근로자에 치중되어 있다는 점 또한 국가적인 차원에서 인적자원개발과 활용이 효과적으로 이루어지고 있지 못함을 의미한다.

최근 들어 인적자원정책의 주요한 의제로 대두되고 있는 평생학습론은 청소년기에 집중적인 인적자원 투자를 수행하는 학교교육과 기업간 근로자간 인적자원개발 기회가 불균등한 직업훈련으로 양분되어 있는 현재의 인적자원개발 체계 문제점을 시정하기 위한 모색이라고 할 수 있다. 평생학습의 필요성은 다음과 같이 요약될 수 있다.

우선, 학령기에 국한하는 전통적인 학교교육 모델(front-end model)은 기술변화와 경쟁의 심화에 따른 기술과 숙련의 수명주기 단축 상황에 제대로 대응할 수 없다. 12~16년의 정규교육만으로는 약 40여 년에 걸친 근로생애를 안정적으로 유지할 수 없는 상황이 초래되고 있는 것이다. 대학이 '보통' 고등교육으로까지 전환되었지만, 일터와 학교를 오가며 학습할 수 있는 평생교육기관의 기능을 수행하지 못하고 있으며, 교육과 노동시장 간의 괴리는 큰 상태이다. 평생학습은 학교교육에 치우친 우리나라의 인적자원 투자의 불균등을 시정하는 과제를 안고 있다.

둘째, 자본과 노동의 요소 투입 위주의 발전전략이 한계에 직면하고 있는 상황에서 새로운 성장잠재력을 확보하기 위해서는 연구개발에 의한 기술지식의 창출만이 아니라 평생학습을 통한 인적자원의 업그레이드가 요구되고 있다. 그러나 노동시장에서의 인적자원개발 투자가 극히 낮으며, 노동력 구성 측면에서도 중위기술 인력양성에 필요한 인적자원개발 투자가 미흡한 형편이다. 따라서 생산현장의 점진적인 혁신(incremental innovation)을 담당하는 근로자의 평생능력개발이 평생학습의 중요한 과제다.

셋째, 외환위기 이후 비용축소형 구조조정이 급격히 진행되면서 고용조정 중심의 유연화가 심화되고 있다. 그러나 고용조정 중심의 유연화가 노동력의 효율적인 재배분을 통해 노동시장의 효율성을 제고하기보다는 근로자의 고용불안정 및 임금 저하 등을 통해 노동시장의 불안정성을 높일 가능성이 커지고 있다. 평생고용 관행이 약화되면서 증가하는 실직 위험과 노동력의 유동화에 대응하여 효과적으로 인적자원에 투자하는 것은 근로자-일자리 일치도(job match quality) 개선과 고용안정을 통해 노동시장의 유연성과 안정성을 확보하는 주요한 수단의 하나이다(이병희, 2004). 평생학습은 노동시장 위험에 대응한 적응력을 제고하는 주요한 정책의 하나로 자리매김될 필요가 있다.

넷째, 기업간·근로자간 노동시장 내 격차가 확대되고 있다. 더구나 글로벌 경쟁의 심화와 숙련편향적인 기술진보(skill-biased technological change)는 지식·숙련의 격차(knowledge·skill gap)에 따른 양극화를 심화할 가능성이 높다. OECD(2005a)는 전체 노동력간에 보다 평등한 숙련 구성이 사회통합뿐만 아니라 경제성장에 더 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보이고 있다. 평생학습은 인적자본 수준이 낮은 취약계층에게 제2의 학습기회(second chance)를 부여하여 노동시장에 안정적으로 통합하는 과제를 안고 있다¹⁾²⁾.

1) Tuijnman and Schömann(1996)은 노동시장에서 평생학습이 매우 불균등하게 이루어지는 경향이 있음을 밝히고 있다. 저학력자 근로자의 숙련개발을 통하여 학령기의 교육 격차를 보상(compensation hypothesis)하기보다는 오히려 학력수준이 높을수록 평생학습 참여가 높아 숙련 격차가 확대(accumulation hypothesis)되기 때문에, 정부의 적절한 시장 개입이 필요함을 주장하고 있다.

다섯째, 우리나라는 유례 없는 저출산·고령화를 경험하고 있으며, 이에 따라 중장기적으로 노동력 부족과 노동시장의 활력 둔화가 심각한 문제로 대두될 것으로 전망하고 있다³⁾. 지속적인 능력개발을 위한 평생학습 기회의 부여는 조기퇴직을 억제하거나 노동시장 내에서 원활한 이동을 보장함으로써 사회적 부담을 경감하고 활동적인 고령화(active aging) 여건을 조성하는 데 기여할 수 있을 것이다.

그러나 최근 국내에서 논의되는 평생학습론은 지식기반경제의 만병통치약(panacea)으로 제시되거나, ‘생애에 걸친 학습권의 보장’과 같은 추상적인 논의에 머무르고 있는 것이 사실이다. 또한 인적자원의 ‘개발’과 ‘활용’·‘배분’을 아우르는 통합적 관점이 부재하여, ‘평생학습 기회가 많을수록 좋다(the more, the better)’는 식의 효과를 고려하지 않는 투자를 야기할 가능성도 높다.

본 연구는 노동시장 구조와 교육훈련제도가 상이한 선진국 경험의 무비판적인 소개를 벗어나 국내의 평생학습 정책과 제도를 노동시장과 관련하여 비판적으로 검토하고, 나아가 평생학습 실태를 실증적으로 규명함으로써 평생학습 정책의 방향을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 구성

본 연구는 우리나라 인적자원개발의 가장 큰 문제점 중의 하나가 과잉 투자가 우려될 정도로 학령기의 정규교육 투자에 치중하고 있는 반면,

-
- 2) 외환위기 이후 근로빈곤이 빈곤의 중요한 형태로 대두되고 있으며, 일시적으로 빈곤을 탈출하더라도 불안정한 일자리와 반복적인 미취업에 따라 재빈곤화하고 있다는 분석 결과는 단순히 노동시장 참여를 촉진하는 정책(activation policy)만으로는 탈빈곤을 유도하기 어렵다는 사실을 보여준다(이병희, 2005b).
 - 3) 안주엽(2005)은 중장기 인력수급을 전망하면서 가장 큰 애로 요인으로 고령화가 대두하게 될 것임을 지적하고 있다. 노동수요 측면에서 잠재성장률을 유지하는 반면, 노동공급 측면에서 경제활동참가율이 충분히 진작되지 않는다면 2010년부터 본격적인 인력난이 발생할 것으로 전망하고 있다.

노동시장 진입 이후에는 인적자원개발이 제대로 이루어지고 있지 않다는 문제 의식에서 출발하고 있다.

이를 위해 제2장에서는 우리나라 평생학습의 실태와 문제점을 실증적으로 규명한다. 우선 국제비교를 통해 우리나라가 청소년기 학교교육 중심의 인적자원개발과 노동시장에서의 낮은 평생학습으로 대표되는 인적자원투자의 근로생애 단계별 불균형 문제를 안고 있음을 살펴본다. 그리고 국내의 평생학습 참여에 관한 가장 대표적이고 최근의 조사인 「사회통계조사(통계청, 2004)」를 이용하여 OECD 회원국 가운데 우리나라의 평생학습 참여율, 특히 직무관련 평생학습 참여율이 최하위 수준에 머무르고 있으며, 노동시장 위협에 취약한 계층일수록 평생학습 참여가 낮다는 것을 확인할 수 있을 것이다. 나아가 외환위기 이후 실직과 직장이동 등 증가하는 노동시장 위협에 대응하여 성인들이 얼마나 평생학습에 참여하고 있는가를 분석한다. 이를 위해 처음으로 「사회통계조사」와 「경제활동인구조사(통계청)」를 개인별로 연결하여 패널자료를 구성함으로써 실직, 직장이동, 자영업으로의 이동, 중사상 지위간 이동 등 네 가지로 구분한 노동시장 이행경험별로 평생학습 참여 실태를 분석한다.

급속한 인구 고령화에 따른 노동력 부족과 이에 따른 성장잠재력 약화에 대비하기 위해 전 생애에 걸친 평생학습이 강조되고 있다. 이에 제3장에서는 평생학습의 가장 중요한 형태라고 할 수 있는 직업훈련의 실태를 고령화 추세와 관련하여 「한국노동패널(한국노동연구원)」을 이용해서 실증적으로 분석한다. 직업훈련에 대한 참가 및 수요에 대한 분석을 통해 단순히 훈련에 대한 접근 기회를 제공하는 것이 아니라 고용과 연계된 훈련수요를 창출해야 함을 보일 것이다. 또한 고령화에 따른 인구의 연령 구성의 변화가 직업훈련 참여율에 미치는 영향에 대한 시뮬레이션을 시도한다. 이를 통해 고령화에 대비하여 생산성을 높이기 위한 평생학습은 정책적 개입이 요구되는 분야라는 사실을 확인할 수 있을 것이다.

그리고 제4장에서는 우리나라의 평생학습 논의에 큰 영향을 미친 국제기구에서의 평생학습 정책을 살펴본다. 1990년대 이후 평생학습 논의를 주도하고 있는 OECD와 EU는 단순한 성인학습을 넘어서 교육훈련 체계를 평생학습의 틀로 재구조화하는 방향을 제시하고 있다. 특히 추상적인

학습권의 개념을 넘어서 경쟁력 강화와 일자리 창출을 위한 핵심적인 전략의 하나로 평생학습 정책을 설정하고 있으며, 유럽에서는 고용률 목표를 달성하기 위한 중요한 수단으로 평생학습 정책을 권고하고 있음을 확인할 수 있을 것이다.

제5장에서는 선진 주요국의 평생학습 정책과 제도를 살펴본다. 나라마다 상이한 노동시장 구조, 노동시장제도 그리고 교육훈련제도에 따라 평생학습의 방향과 중점 대상이 달리 설정되고 있음을 확인할 수 있을 것이다. 평생학습이 고용관계, 교육훈련제도와 제도적인 보완관계(institutional complementarities)에 있다는 이러한 접근은 평생학습 자체가 내재적인 가치를 가진 것이라고 접근하는 시각과는 전혀 다른 시각이며, 따라서 기존의 학교교육 체제의 개혁과 분리된 별개의 평생학습 체제 구축이나 숙련투자의 핵심적인 이해를 반영하는 고용관계를 고려하지 않은 논의에 대해서 비판적인 입장을 취할 수밖에 없게 된다. 제도적 보완성의 중요성을 강조하는 이러한 분석은 우리나라의 평생학습 참여가 저조한 원인에 대한 이해를 높이고 현실적인 개혁과제를 도출하는 데 효과적인 시사점을 제공해 줄 것이다.

그리고 제6장에서는 이상의 연구 결과를 요약하고 그 함의를 살펴본다.

제2장

평생학습 참여 실태와 문제점⁴⁾

제1절 머리말

본 연구는 우리나라 인적자원개발의 가장 큰 문제점 중의 하나가 과잉 투자가 우려될 정도로 학령기의 정규교육 투자에 치중하고 있는 반면, 노동시장 진입 이후에는 인적자원개발이 제대로 이루어지고 있지 않다는 문제 의식에서 출발하고 있다. 이를 위해 국내의 평생학습 참여에 관한 가장 대표적이고 최근의 조사인 「사회통계조사(통계청, 2004)」를 이용하였으며, 특히 평생학습 참여 기회의 불균등 실태와 노동시장 위험에 대응한 평생학습 참여 실태를 분석하기 위하여 「사회통계조사」와 「경제활동인구조사(통계청)」를 결합하여 분석하였다.

우선 제2절에서는 우리나라 인적자원개발의 문제점을 살펴본다. 국제 비교를 통해 청소년기 학교교육 중심의 인적자원개발과 노동시장에서의 낮은 평생학습으로 대표되는 인적자원투자의 근로생애 단계별 불균형 문제를 다루게 될 것이다. 특히 국제비교를 통하여 OECD 회원국 가운데 우리나라의 평생학습 참여율, 특히 직무관련 평생학습 참여율이 최하위

4) 본 연구에 사용된 자료의 입수와 구성에 도움을 주신 노동부 여성철 사무관과 통계청 담당자에게 감사드린다.

수준에 머무르고 있다는 사실을 확인하게 될 것이다. 제3절에서는 평생 학습 참여 기회의 불균등 실태를 분석한다. 특히 노동시장 위험에 취약한 계층일수록 평생학습 참여가 낮으며, 다른 나라와 비교해도 평생학습 참여가 매우 불균등하다는 사실을 확인할 수 있을 것이다. 제4절에서는 노동시장 이행과정에서 경험하는 위험에 대응하여 성인들이 얼마나 평생 학습에 참여하고 있는지를 살펴본다. 이를 위해 노동시장 이행경험을 실직, 직장이동, 자영업으로의 이동, 종사상 지위간 이동 등 네 가지로 구분하고, 이러한 이행경험별로 평생학습 참여 실태를 분석한다. 마지막으로 제5절에서는 이상의 발견을 요약하고 정책적 시사점을 살펴본다.

제2절 인적자원투자의 근로생애 단계별 불균형

1. 청소년기 학교교육에 치중

고등교육기관 진학률이 급격하게 증가하여 2004년 현재 81.3%에 이르고 있으며, 대학 졸업생수도 1980년에 비해 무려 5배나 증가하였다. 대학교육의 팽창은 전 세계적인 추세이지만, 고등교육 진학률 수준이나 증가 속도는 세계 최고 수준으로, 경제발전 단계나 소득수준을 감안할 때에도 이례적인 것으로 평가된다. 또한 우리나라의 GDP 대비 공교육비(공공 부담+ 민간 부담) 비중은 8.2%에 이르러, 사교육비 지출을 제외하고도 미

<표 2-1> 고등교육 진학률의 국제비교

(단위: %)

	한국	미국	일본
1990	33.2	59.9	36.3
2000	68.0	63.3	49.1
2004	81.3	-	-

자료: 교육인적자원부, 「대학경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁 방안」, 2004. 9.

국의 7.3%, OECD 평균 6.2%에 비해 월등히 높다(OECD, 2004b: 229).

고등교육의 대중화에 따라 교육수준이 급격하게 상승하여 왔지만, 여전히 젊은 세대(younger generation)에게 교육투자가 집중되는 현상이 지속되고 있으며, 이에 따라 세대별로 교육 수준의 현저한 차이를 보이고 있다. <표 2-2>를 보면, 2002년 현재 25~34세 연령계층에서 고졸 이상 학력자가 차지하는 비중은 95%로, OECD 회원국 가운데 최고 수준을 기록하고 있는 반면 55~64세 연령계층에서 고졸 이상 학력자는 불과 31%에 불과하다. 두 연령계층간에는 무려 64%의 격차가 존재하여 OECD 회원국 가운데 최고 수준으로 나타난다. 또한 대졸 이상 학력자가 차지하는 비중도 25~34세 연령계층에서는 41%인 반면 55~64세에서는 9%에 불과하여, 두 연령계층간 대졸 이상 학력자가 차지하는 비중의 격차가 OECD 회원국 가운데 최고 수준이다.

학교교육은 청소년기의 전일제 학생을 중심으로 중단없는 학업을 수행하는 연령 폐쇄적인 교육 체제에 머무르고 있다고 할 수 있다. 이처럼 청소년기에 집중된 교육투자는 과도한 입시경쟁과 사교육비 부담을 낳고 있으며, 노동시장 진입 이후에는 학습 참여가 거의 이루어지지 않는 결과로 이어지고 있다⁵⁾. 우리나라 성인의 교육 등록률은 30대가 1.7%, 40대가 0.4%에 불과하여, OECD 평균 수준인 5.4%, 1.5%에 크게 못 미치고 있다(OECD, 2004b: 278).

산업화 단계에서 젊은 세대에게 집중적으로 교육투자하는 정책은 경제성장을 위해 제한된 재원을 효과적으로 배분하는 유효한 전략일 수 있다(Ashton et al., 1999). 그러나 경쟁의 세계화, 기술의 급격한 변화, 품질 중심의 경쟁 등에 따른 숙련 수요의 변화를 학령기의 교육만으로 대응하는 것은 한계가 있다. 일과 연계된 지속적인 학습이 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 능력을 배양할 수 있기 때문이다(OECD, 2004a).

5) 연령 폐쇄적인 교육 제도는 학력에 의해 임금과 지위가 결정되는 노동시장 구조와 밀접한 관련을 가진다. 그러나 최근 들어 청년 대졸자의 취업난이 심각할 뿐만 아니라 청년층에서는 대졸자와 고졸자의 임금격차가 감소하고 있으며, 같은 대졸자 집단 내에서 임금격차가 확대되는 등 인적자원의 신호기제로서 학력의 기능이 약화되는 징후를 보이고 있다(이병희 외, 2005a).

<표 2-2> 연령계층별 학력 구성비의 국제비교(2002)

(단위 : %, \$)

	고졸 이상						대졸 이상						1인당 GDP
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	A-B	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	C-D	
	(A)			(B)			(C)			(D)			
룩셈부르크	57	64	59	53	46	18	19	23	20	16	15	8	47,204
노르웨이	86	95	91	83	73	22	31	39	32	28	22	17	42,246
스위스	82	88	85	80	75	13	25	27	27	25	21	6	37,331
미국	87	87	88	89	84	3	37	40	39	40	33	7	36,012
덴마크	80	85	81	80	72	13	28	29	30	30	22	7	32,218
일본	84	94	94	82	64	30	36	50	45	31	18	32	31,195
아일랜드	60	77	65	51	37	40	26	37	25	19	14	23	31,117
아이슬랜드	59	64	62	58	48	16	26	29	29	26	16	13	29,617
스웨덴	82	91	87	79	67	24	33	39	34	31	26	13	27,191
영국	64	70	65	62	56	14	27	31	27	26	20	11	26,473
네덜란드	66	76	71	62	53	23	25	27	26	23	19	8	26,047
오스트리아	78	85	82	74	67	18	14	14	16	15	11	3	25,536
핀란드	75	88	85	71	52	36	33	40	38	30	23	17	25,322
독일	83	85	86	84	77	8	23	21	26	25	21	0	24,099
프랑스	65	79	68	60	48	31	24	36	23	19	15	21	24,032
벨기에	61	77	66	55	41	36	28	38	29	24	18	20	23,757
캐나다	83	89	86	82	69	20	43	51	43	41	32	19	23,536
이탈리아	44	60	50	39	24	36	10	12	11	10	7	5	20,636
호주	61	73	62	58	46	27	31	36	32	30	23	13	20,410
스페인	41	58	46	31	18	40	24	37	25	17	10	27	15,989
뉴질랜드	76	82	80	76	62	20	30	30	31	32	26	4	15,367
그리스	50	72	58	42	28	44	19	24	22	16	10	14	12,124
포르투갈	20	35	20	14	8	27	9	15	9	7	5	10	12,111
한국	71	95	79	51	31	64	26	41	28	13	9	32	11,479
체코	88	94	91	85	80	14	12	12	14	11	11	1	7,183
헝가리	71	82	79	73	48	34	14	15	14	14	13	2	6,540
멕시코	13	21	7	9	13	8	5	11	3	3	5	6	6,354
폴란드	47	53	48	46	37	16	12	16	11	11	11	5	4,894
슬로바키아	86	93	91	84	68	25	11	12	11	12	9	3	4,483
터키	25	31	25	20	14	17	9	11	8	9	7	4	2,604
OECD 평균	65	75	69	61	50	25	24	28	24	21	16	12	

자료 : OECD(2004), Education at a Glance, p. 58 및 p. 71; 통계청, www.kosis.go.kr

2. 성인의 낮은 평생학습 참여

성인의 평생학습 참여에 관해 국내에서 가장 신뢰할 수 있는 조사는 통계청의 「사회통계조사」이다. 이 조사는 4년 주기로 실시하는 교육부문 조사에서 평생학습 참여도를 조사하고 있다. 가장 최근에 실시된 2004년 조사에서는 전국의 약 33,000 표본가구 내의 만 15세 이상 가구원(재학생, 휴학생, 재수생 제외)을 대상으로 지난 1년 동안(2003. 6. 20 ~ 2004. 6. 19)의 직장연수, 학원 수강, 교양강좌, 직업훈련, TV·라디오·인터넷 강좌, 기타로 나누어 평생학습 참여 여부 및 참여 기간, 그리고 앞으로 받고 싶은 교육 등을 묻고 있다.

<표 2-3>에서 2004년 현재 성인의 1년 동안의 평생학습 참여율은 21.6%로 나타나, 평생학습 참여 희망률 58.7%에 비해 크게 낮은 수준이다. 「사회통계조사」에서는 평생학습 참여 동기를 묻지 않기 때문에, 본 연구에서는 근로자의 숙련과 직결되는 직무관련 평생학습을 직장연수 및

<표 2-3> 평생학습 참여율(15세 이상)

(단위: 천명, %)

		빈도수	비중
평생학습 유형	직장연수	3,555.4	10.9
	학원수강	1,397.4	4.3
	교양강좌	1,546.6	4.7
	직업훈련	753.4	2.3
	방송청취	1,541.3	4.7
	기타	148.4	0.5
평생학습 참여율		7,061.9	21.6
직무관련 평생학습 참여율		4,145.1	12.7
평생학습 참여 희망률		19,216.8	58.7
전 체		32,757.0	100.0

자료: 통계청, 「사회통계조사」, 2004.

- 6) 통계청의 조사 지침에 따르면, 직장연수는 자신이 소속된 직장에서 실시하는 교육이나 연수로, 직업훈련은 기업체나 공단 등에서 실시하는 직업훈련(영농교육 포함)으로 구분하고 있다. 그러나 이러한 구분은 명확하지 않으며, 실제 조사과정에서도 응답자의 해석에 따라 응답한 것으로 보인다(장원섭, 2000). 따라서 본 연구에서는 두 응답을 구분하지 않고 직무관련 평생학습으로 통합하여 분석한다.

직업훈련으로 정의하였다.⁶⁾ 성인의 12.7%가 1년 동안 직무관련 평생학습에 참여한 것으로 나타난다.

우리나라의 평생학습 참여율이 어느 수준인지를 파악하기 위해 다른 나라와 비교하여 보자. 성인의 평생학습 참여율을 국가별로 비교하는 것은 매우 어려운 것이 사실이다. 국가별로 성인의 평생학습 참여율을 비교할 때 직면하는 주요한 어려움은 평생학습에 대한 정의나 준거 기간 등이 조사마다 다르다는 점이다. 작업장에서의 훈련만을 포함하는 조사가 있는가 하면, 개인적인 사유에 의한 학습도 포함하는 조사도 있다.

<표 2-4>는 OECD(2005)가 제시한 국가별 성인(25~64세)의 평생학

<표 2-4> 성인(25~64세)의 평생학습 참여율 국제비교

(단위: %)

	ELFS (2002)	Eurobarometer (2003)	CVTS (1999)	IALS (1994~98)	National Sources
준거 기간	4주	1년	1년	1년	1년
오스트리아	7.5	33.0	31.0		34.7
캐나다				40.6	
덴마크	18.4	56.2	53.0	60.1	
핀란드	18.9	53.3	50.0	64.8	
독일	5.8	32.0	32.0		
헝가리	3.2		12.0	25.5	
한국(2000)					18.9
한국(2004)					23.4
멕시코					9.6
네덜란드	16.3	41.5	41.0	42.9	
노르웨이	13.3	41.7		53.5	
폴란드	4.3		16.0	19.0	
포르투갈	2.9	11.9	17.0	15.7	
스페인	5.0	28.2	25.0		
스웨덴	18.4	51.9	61.0	59.2	
스위스	24.7			45.3	
영국	22.3	39.6	49.0	53.7	
미국				48.1	52.1
단순 평균	12.4		35.2	44.0	

주: 한국(2004)의 통계는 통계청(2004), 「사회통계조사」 원자료 분석결과임.

자료: OECD(2005), *Promoting Adult Learning*, p. 16.

습 참여 비중이다. 제시된 자료는 유럽연합 노동력조사(ELFS), 유럽직업훈련개발센터(CEDEFOP)의 Eurobarometer Survey, 유럽연합의 계속직업훈련조사(CVTS), OECD의 국제성인문해력조사(IALS), 그리고 각 나라별 조사결과 등 5가지다. ELFS는 성인의 4주 동안 평생학습 참여를 조사하고 있으며, 나머지 조사들은 지난 1년 동안의 평생학습 참여 실태를 조사하고 있다.

한국의 「사회통계조사」와 가장 유사한 국제비교 조사는 OECD가 조사하는 국제성인문해력조사(IALS)이다. IALS는 「사회통계조사」와 마찬가지로 평생학습을 광범위하게 정의하고 있는데⁷⁾, 우리나라의 평생학습 참여율을 IALS와 비교할 수 있도록 25~64세 성인으로 한정하여 제시한 것이 [그림 2-1]이다. 이 때 직무관련 평생학습 참여율은 IALS가 평생학습 동기를 물어 경력 또는 직업관련 목적을 위한 평생학습 참여를 별도로 조사한 것과는 달리, 우리나라의 경우 직장연수와 직업훈련 참여를 통합한 것이다. 한국 성인(25~64세)의 1년 동안 평생학습 참여율 23.4%는 다른 주요 국가들의 평균 참여율 44.0%에 비해 크게 낮다⁸⁾⁹⁾. 또한 근로자 숙련과 직결되는 직무관련 평생학습 참여율은 14.1%로 최하위 수준에 머무르고 있다.

그리고 [그림 2-2]를 보면, 1인당 국민소득이 높을수록 직무관련 평생학습 참여율은 높은 것으로 나타난다. 또한 우리나라는 1인당 국민소득 수준에 비하여 직무관련 평생학습 참여율이 낮음을 알 수 있다.

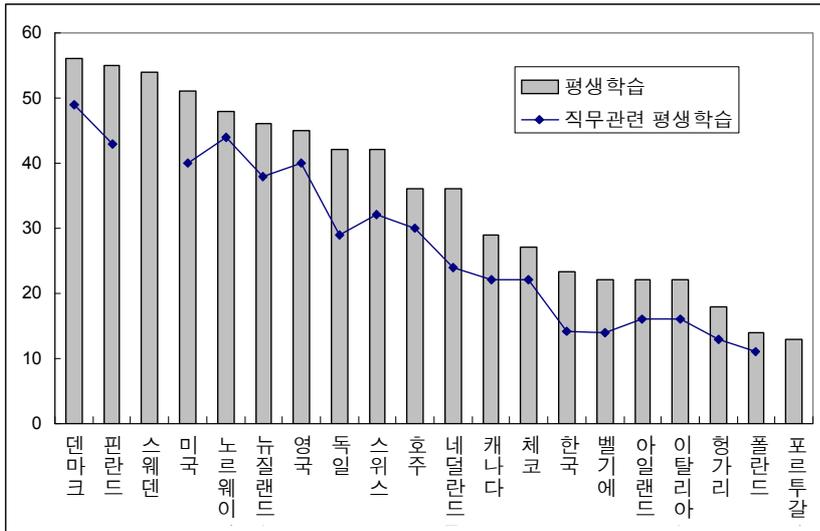
7) IALS의 평생학습 설문은 다음과 같다. “During the past 12 months, did you receive any training or education including courses, private lessons, correspondence courses, workshops, on-the-job training, apprenticeship training, arts, crafts, recreation courses or any other training or education?”

8) IALS가 6시간 미만의 단기적인 평생학습 활동을 제외하는 반면 「사회통계조사」는 제한 없이 모두 포함하고 있으며, 조사대상에 전일제 학생만이 아니라 재수생도 제외한다는 점에서 「사회통계조사」의 평생학습 참여율이 오히려 다소 과대 측정될 수 있다.

9) 한국의 평생학습 참여율을 <표 2-4>의 CVTS에서의 평생학습 참여율 35.2%와 비교하면 그 격차는 줄어든다. 그러나 CVTS는 ‘10인 이상 사업체에 종사하고 있는 취업자’를 대상으로 하는 ‘계속 직업훈련’에 대한 조사인 반면 「사회통계조사」는 ‘모든 성인’에 대해 다양한 ‘평생학습’ 활동을 조사하고 있으므로, 두 조사 결과를 단순 비교할 수 없다.

[그림 2-1] 성인(25~64세)의 평생학습 참여율 국제비교

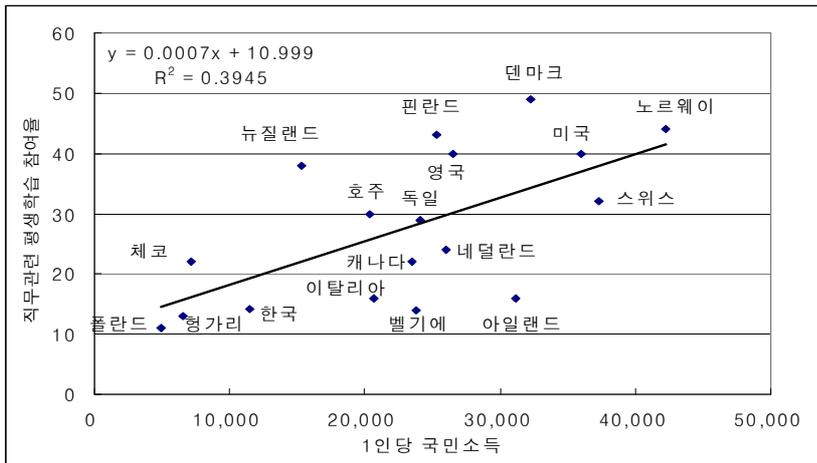
(단위: %)



자료: OECD, *Education at a Glance*, 2002; 통계청, 「사회통계조사」, 2004.

[그림 2-2] 성인의 직무관련 평생학습 참여율과 1인당 국민소득의 관계

(단위: \$, %)



자료: OECD, *Education at a Glance*, 2002; 통계청, 「사회통계조사」, 2004.

이러한 분석 결과는 우리나라의 인적자원개발이 정규교육 단계에서는 과잉투자를 우려할 정도로 투자가 이루어지고 있지만, 고용안정 및 경쟁력 강화와 직결되는 노동시장에서의 인적자원에 대한 투자는 매우 낮음을 보여준다. 즉 우리나라의 인적자원개발은 청소년기의 교육에 치중하여 왔으며, 노동시장에 진입한 이후에는 인적자본 축적이 거의 정체되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 노동시장에서의 인적자원개발에 대한 낮은 투자는 실직이나 불안정 고용 등 노동시장에서 직면하는 위험에 근로자가 능동적으로 대응하지 못하는 문제를 야기한다.

제3절 평생학습 참여 기회의 불평등

평생학습의 필요성은 경제적인 효율성과 형평성 양자의 측면에서 제기되어 왔다. 전자와 관련하여 성인의 평생학습은 인적자본 축적에 있어서 학교교육 이외에 주요한 추가적인 투입 요인이며, 실제로 생산성, 혁신, 취업 가능성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되어 왔다. 후자와 관련해서는 저숙련자에 대한 제2의 학습 기회의 부여는 성장과 사회통합에 기여할 수 있다고 주장되어 왔다(OECD, 2005). 특히 평생학습은 기회의 평등을 촉진할 수 있는 대표적인 정책 수단으로 인식되어 왔다.

본 연구에서는 인적특성별로 평생학습 참여 실태를 살펴보기 위하여 「사회통계조사(통계청)」와 「경제활동인구조사(통계청)」를 개인별로 결합한 자료를 구성하였다. 「사회통계조사」는 「경제활동인구조사」와 동일한 표본을 대상으로 조사하기 때문에, 2004년 6월에 조사된 「사회통계조사」에서 평생학습 관련 설문 응답자(재학생·재수생·휴학생 제외)를 2004년 6월의 「경제활동인구조사」와 결합하였다¹⁰⁾. 이렇게 결합된 자료를 통해 일반적인 인적특성뿐만 아니라 노동력 상태별로 평생학습 참여

10) 원자료에 수록되어 있는 가구번호, 가구원 관리번호, 성, 생년월일을 확인하여 이를 개인 식별번호로 삼아 두 조사간 결합자료를 구성하였다. 결합된 최종 표본은 55,520명이다.

실태를 분석할 수 있다.

<표 2-5>에는 인적특성별로 평생학습 참여 실태가 제시되어 있다.

우선 성별로 보면, 평생학습 참여 희망률은 차이가 없지만, 평생학습 참여율은 남성이 여성에 비해 다소 높게 나타난다. 특히 직무관련 평생학습 참여율은 남성이 여성의 2배를 상회하고 있다. 이는 여성의 경제활동 참가율이 낮을 뿐만 아니라 기업 내에서도 인적자원개발 기회가 적기 때문인 것으로 생각된다¹¹⁾.

연령계층별로는 20~30대의 젊은 계층에서 직무관련 평생학습 참여율이 가장 높으며, 50세 이상에서는 뚜렷이 낮은 것으로 나타난다. 노동시장으로부터 퇴출 압력이 높은 중장년층에게 제2의 경력개발을 통해 안정적인 노동시장 참여 기회가 주어지지 않는다면 고령화의 개인적·사회적 부담은 더욱 증가하게 될 것이다.

한편 학력별로는 교육수준이 높을수록 직무관련 평생학습 참여율이 높게 나타난다. 대졸 이상은 29.2%에 이르고 있지만, 초졸 이하는 2.6%, 중졸은 4.5%에 불과하며 고졸자도 10.1%에 머무르고 있다. 학교교육 수준의 격차에 더하여 평생학습 참여율의 격차가 누적됨으로써 숙련수준별로 노동시장에서의 불평등은 확대될 수 있을 것이다.

노동력 상태별로도 직무관련 평생학습 참여율은 현저한 차이를 보이고 있다. 취업자가 17.5%인 반면, 실업자는 6.6%, 비경제활동인구는 1.8%에 불과하다. 취업자의 종사상 지위를 보면, 고용이 불안정한 취업자일수록 평생학습 참여율이 낮다. 상용직 근로자의 직무관련 평생학습 참여율이 36.2%인 데 비해, 임시직은 10.7%, 고용주는 10.4%, 자영업자는 9.2%이며, 일용직은 2.6%, 무급가족종사자는 3.3%에 불과하다. 고용이 불안정한 근로자, 자영업 종사자에 대한 낮은 인적자원투자는 경력 상승 기회를 제한하거나 원활한 노동시장 이동을 저해할 수 있다.

기업 규모별로 보면, 300인 이상 대기업에 종사하는 취업자의 직무관련 평생학습 참여율이 46.3%에 이르는 데 비해, 5인 미만 소기업은 7.5%, 5~9인 기업은 10.7%에 그치는 등 중소기업에 종사하는 취업자의

11) 취업상태에 있더라도 여성의 직무관련 평생학습 참여율은 13.3%로 나타나, 남성의 20.5%에 비해 훨씬 낮은 수준이다.

<표 2-5> 평생학습 참여 현황: 15세 이상, 재학재수생 제외

(단위: %)

		평생학습 참여율	직무관련 평생학습 참여율	평생학습 참여 희망률
전 체		21.6	12.7	58.7
성	남자	23.8	17.6	58.4
	여자	19.5	8.2	58.9
연령	15~19	19.0	6.8	66.6
	20~29	32.5	18.8	80.5
	30~39	29.2	17.6	76.9
	40~49	21.7	13.3	62.3
	50~59	14.4	8.7	46.1
	60~	7.3	3.0	19.8
학력	초졸 이하	5.0	2.6	19.8
	중졸	9.1	4.5	43.6
	고졸	18.7	10.1	66.6
	전문대졸	35.5	21.7	82.5
	대졸	44.9	28.0	81.5
	대학원졸	53.4	38.3	77.0
노동력 상태	취업	24.7	17.5	61.6
	실업	20.6	6.6	67.8
	비경활	14.1	1.8	49.5
종사상 지위 (취업자)	상용	44.9	36.2	77.1
	임시	18.2	10.7	64.3
	일용	7.1	2.6	46.0
	고용주	18.3	10.4	62.7
	자영업자	14.8	9.2	46.3
	무급가족종사자	9.9	3.3	45.3
기업 규모 (취업자)	1~4인	13.7	7.5	49.0
	5~9인	17.9	10.7	37.5
	10~29인	28.0	20.0	32.7
	30~99인	38.5	29.6	27.8
	100~299인	41.4	34.3	23.3
	300인~	54.6	46.3	21.4
직업 (취업자)	관리자	44.5	34.2	18.6
	전문가	42.9	30.1	19.7
	준전문가	44.4	32.3	17.9
	사무직	13.8	7.1	42.0
	서비스판매직	17.4	10.8	39.3
	농어업숙련직	16.6	13.5	74.9
	기능원	13.3	9.3	42.6
	조작조립원	17.2	13.6	40.3
	단순노무직	7.5	4.0	54.5

주: ()은 분석대상임.

자료: 「사회통계조사(통계청, 2004)」와 「경제활동인구조사(통계청, 2004. 6)」 결합 자료.

<표 2-6> 직무관련 평생학습 참여 요인(로지트분석)

	<모형 1> (전체)			<모형 2> (취업자)		
	추정 계수	(표준 오차)	Odds Ratio	추정 계수	(표준 오차)	Odds Ratio
상수항	-0.995	(0.048) ***		-0.375	(0.070) ***	
성 [남성]						
여성	-0.141	(0.033) ***	0.868	-0.278	(0.039) ***	0.757
혼인 [미혼]						
기혼	0.114	(0.050) **	1.121	0.141	(0.054) ***	1.151
사별·이혼	-0.409	(0.091) ***	0.664	-0.319	(0.097) ***	0.727
연령 [15~20세]						
30~39세	0.006	(0.053)	1.006	0.121	(0.058) **	1.129
40~49세	0.044	(0.059)	1.045	0.124	(0.065) *	1.132
50~59세	0.065	(0.069)	1.068	0.043	(0.075)	1.044
60세 이상	0.001	(0.083)	1.001	-0.275	(0.093) ***	0.760
학력 [고졸]						
중졸 이하	-0.558	(0.050) ***	0.572	-0.643	(0.057) ***	0.526
전문대졸	0.596	(0.048) ***	1.814	0.344	(0.053) ***	1.411
대졸 이상	0.928	(0.035) ***	2.530	0.485	(0.044) ***	1.624
노동력 상태 [상용직]						
임시직	-1.201	(0.044) ***	0.301	-0.808	(0.050) ***	0.446
일용직	-2.364	(0.105) ***	0.094	-1.689	(0.113) ***	0.185
고용주	-1.506	(0.066) ***	0.222	-0.828	(0.079) ***	0.437
자영업자	-1.131	(0.045) ***	0.323	-0.784	(0.081) ***	0.457
무급가족종사자	-2.045	(0.098) ***	0.129	-1.867	(0.120) ***	0.155
실업자	-1.874	(0.133) ***	0.154			
비경제활동인구	-3.003	(0.066) ***	0.050			
산업 [제조업]						
농림어광업				2.217	(0.081) ***	9.182
전기가스수도업				0.891	(0.214) ***	2.437
건설업				-0.172	(0.084) **	0.842
도소매음식숙박업				0.067	(0.062)	1.070
운수창고통신업				0.451	(0.067) ***	1.570
금융보험부동산업				0.597	(0.059) ***	1.816
기타 서비스업				0.697	(0.051) ***	2.009
직업 [관리기술직]						
사무서비스직				-0.099	(0.057) *	0.906
생산직				-0.685	(0.050) ***	0.504
규모 [300인 이상]						
1~4				-1.447	(0.078) ***	0.235
5~9				-1.187	(0.071) ***	0.305
10~29				-0.735	(0.059) ***	0.480
30~99				-0.530	(0.056) ***	0.589
100~299				-0.387	(0.064) ***	0.679
-2Log L	31,972.046 ***			27,089.723 ***		
N	55,520			37,181		

주: []은 기준변수이며, *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「사회통계조사(통계청, 2004)」와 「경제활동인구조사(통계청, 2004. 6)」 결합 자료.

직무관련 평생학습 참여율이 크게 낮은 수준이다. 직업별로도 숙련별 평생학습 참여 격차가 뚜렷하다.

<표 2-6>은 직무관련 평생학습의 참여 여부에 대한 로짓 분석결과를 제시한 것이다. <모형 1>은 전체를 대상으로 개인의 인적특성과 노동력 상태의 효과를 분석한 결과이며, <모형 2>는 취업자를 대상으로 산업, 직업, 기업규모를 추가로 통제하여 분석한 결과이다. 분석 결과는 평생학습 참여 기회가 매우 불균등하며, 여성, 저학력자, 저숙련자, 미취업자, 비정규 근로자, 자영업 종사자, 영세기업 종사자 등 노동시장 위협에 취약한 근로계층일수록 평생학습 참여가 현저히 낮음을 보여준다.

그러나 인적특성별로 평생학습 참여가 불균등한 현상은 어느 나라에서나 마찬가지라는 지적이 있을 수 있다. 이러한 지적의 타당성을 살펴보

<표 2-7> 성인(25~64세)의 직무관련 평생학습 참여율의 불평등 국제비교
(단위: %, 배)

	전체	성			학력			D/C
		남자 (A)	여자 (B)	B-A	중졸이하 (C)	고졸	대졸이상 (D)	
덴마크	49	48	49	1	29	51	70	2.4
노르웨이	44	45	44	-1	22	44	62	2.8
핀란드	43	41	45	4	24	41	65	2.7
영국	40	43	37	-6	28	52	70	2.5
미국	40	39	41	2	14	35	58	4.1
뉴질랜드	38	43	35	-8	29	45	62	2.1
스위스	36	27	40	13	11	32	48	4.4
호주	30	34	26	-8	19	33	55	2.9
독일	29	34	23	-11	9	26	43	4.8
네덜란드	24	30	17	-13	14	27	40	2.9
캐나다	22	22	22	0	8	19	33	4.1
체코	22	27	17	-10	15	29	38	2.5
아일랜드	16	16	15	-1	9	21	41	4.6
이탈리아	16	21	11	-10	6	27	46	7.7
한국	14	20	9	-11	4	10	28	7.0
벨기에	14	18	10	-8	4	19	33	8.3
헝가리	13	12	13	1	5	11	35	7.0
폴란드	11	12	9	-3	5	18	27	5.4

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2002, p.251; 통계청, 「사회통계조사」, 2004.

기 위해 <표 2-7>에 인적특성별 직무관련 평생학습 참여율의 국제비교 통계를 제시하였다. 성별로 보면, 여성의 직무관련 평생학습 참여율은 남성에 비해 11%포인트가 낮아, 성별로 평생학습 참여가 매우 불평등한 국가에 해당한다. 또한 학력별로 보더라도 많은 국가들에서 대졸 이상 성인의 평생학습 참여율이 중졸 이하 성인에 비해 2배 수준인 데 비해 우리나라는 무려 7배에 이른다.

즉 우리나라는 평생학습 참여 수준이 낮을 뿐만 아니라 인적특성별로 평생학습 참여가 다른 나라에 비해 매우 불균등하다는 사실을 확인할 수 있다.

제4절 노동시장 이행과 평생학습

1. 분석 자료

외환위기 이후 양질의 일자리 감소와 비정규직 중심의 일자리 증가, 전통적 자영업 부문의 구조조정이 가속화되고 있다. 이에 따라 실직 및 직장이동을 경험할 가능성이 증가하고 있으며, 노동시장의 불안정성과 양극화가 심화되고 있다(이병희 외, 2005b). 이러한 노동시장 위협에 대응하여 평생학습의 필요성이 증가하고 있다. 평생학습은 숙련 수요의 변화에 대응한 적응력을 갖추으로써 고용안정과 고용의 질을 개선하는 데 기여할 수 있기 때문이다¹²⁾.

12) 유럽을 중심으로 빠르게 확산되고 있는 이행노동시장(transitional labor market) 논의에 따르면, 비정규 고용의 증대, 여성의 노동시장 참여, 고령화 등에 따라 노동력 상태간의 이행이 증가하고 있으며, 남성 가장 중심의 완전고용이 불가능해진 상황에서는 노동시장에서의 원활한 이행을 지원하는 것이 노동시장정책과 사회보장체계의 목표가 되어야 함을 강조하고 있다(Schmid, 1998; Schmid and Gazier, 2002; 정원호, 2004). 노동시장 이행을 지원하기 위해 광범한 노동시장정책과 사회정책의 혁신방안들이 제출되고 있는데, 평생학습은 그 중요한 정책 중의 하나이다(Schömann and O'Connell, 2002).

실직과 직장이동 등의 노동시장 위협에 대응하여 성인들이 얼마나 평생학습에 참여하는가를 살펴보기 위하여, 본 연구에서는 「경제활동인구조사」와 「사회통계조사」를 결합하여 노동시장 이행과 평생학습 참여 간의 관계에 대해 분석하고자 한다. 월별로 조사되는 「경제활동인구조사」를 개인별로 연결하여 패널자료를 구성함으로써 노동력 상태의 이동을 추적할 수 있다. 2004년에 조사된 「사회통계조사」는 2003년 6월 20일~2004년 6월 19일에 걸친 1년 동안의 평생학습 참여 여부를 묻고 있기 때문에, 이에 대응된 「경제활동인구조사」 패널자료를 구성하였다. 구체적으로는 2003년 7월부터 2004년 6월에 걸친 「경제활동인구조사」를 개인별로 추적하여 패널자료로 만들고, 이를 「사회통계조사」에서 평생학습 관련 설문 응답자(재학생·재수생·휴학생 제외) 자료와 결합하였다.

본 연구에서는 노동시장 이행을 크게 실직, 직장이동, 자영업(또는 임금근로자)으로의 이행, 종사상 지위간 이행이라는 네 가지로 분류하였다. 노동시장 이행과정에서 경험하는 위협에 대한 평생학습 참여를 살펴보기 위한 본 연구의 목적에 따라 분석대상을 분석 기간 1년 동안에 취업을 경험한 자로 한정하였으며, 최종적으로 분석에 사용한 표본은 33,453명이었다.

<표 2-8> 표본 특성

		평 균	(표준편차)
여 성		0.467	(0.499)
연령 [15~29세]	30~39세	0.243	(0.429)
	40~49세	0.304	(0.460)
	50~59세	0.180	(0.384)
	60~69세	0.162	(0.368)
학력 [고졸]	중졸 이하	0.359	(0.480)
	전문대졸	0.079	(0.270)
	대졸 이상	0.171	(0.376)
노동력 상태	임금근로자 경험	0.645	(0.478)
	상용근로자 경험	0.308	(0.462)
	임사·일용 근로자 경험	0.389	(0.488)
	자영업 경험	0.429	(0.495)

주: []은 기준 변수임.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합 패널자료.

2. 취업자의 실직과 평생학습 참여

<표 2-9>에는 취업경험자가 한 해 동안 직면하는 실직 경험횟수와 그에 따른 평생학습 참여도가 제시되어 있다. 취업경험자가 한 해 동안 실업이나 비경제활동상태 등의 실직을 경험하는 비중은 무려 23.9%에 이르고 있다. 실직을 경험한 취업자의 평생학습 참여율은 14.5%로 나타나, 실직을 경험하지 않은 취업자의 25.5%에 크게 못 미친다. 특히 직무 관련 평생학습 참여율은 실직을 경험한 취업자가 6.1%에 불과하여, 실직을 경험하지 않은 취업자의 18.9%에 비해 1/3 수준이다. 또한 실직 경험 횟수가 늘어날수록 평생학습 참여율은 낮아져, 2회 이상의 반복적인 실직을 경험할 경우 평생학습 참여는 더욱 낮은 것으로 나타난다.

<표 2-10>에는 취업 경험자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과가 제시되어 있다. 인적특성별로 보면, 여성, 중고령층, 저학력층의 직무관련 평생학습 참여가 낮은 것으로 나타난다. 인적특성을 통제한 상태에서 실직 경험은 실직을 경험하지 않은 취업자에 비해 직무관련 평생학습 참여율이 60.2% 낮으며, 실직 경험횟수가 많을수록 직무관련 평생학습 참여는 유의하게 낮은 것으로 나타난다. 이는 실직 위험에 대응한 평생학습 참여가 거의 이루어지고 있지 않음을 의미한다.

<표 2-9> 취업 경험자의 실직과 평생학습 참여

(단위: 명, %)

		빈도수	평생학습 참여율	직무관련 평생학습 참여율	평생학습 참여 희망률
실직 경험 횟수	0	25,469 (76.1)	25.5	18.9	60.1
	1	6,586 (19.7)	15.2	6.7	48.9
	2	1,183 (3.5)	11.7	3.4	48.9
	3+	215 (0.6)	7.4	0.9	44.7
실직 경험 없음		25,469 (76.1)	25.5	18.9	60.1
실직 경험 있음		7,984 (23.9)	14.5	6.1	48.8
전 체		33,453 (100.0)	22.9	15.8	57.4

주:()는 취업자 가운데 실직을 경험한 비중임.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7 ~ 2004.6) 결합자료.

<표 2-10> 취업경험자의 실직 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지분석)

	추정계수 (표준오차)	Odds Ratio	추정계수 (표준오차)	Odds Ratio
상수항	-1.352 (0.053) ***		-1.352 (0.053) ***	
실직 경험	-0.922 (0.052) ***	0.398		
실직 횟수			-0.805 (0.046) ***	0.447
여성	-0.433 (0.035) ***	0.649	-0.435 (0.035) ***	0.647
30~39세	-0.136 (0.052) ***	0.873	-0.133 (0.052) ***	0.875
40~49세	-0.199 (0.053) ***	0.819	-0.197 (0.053) ***	0.821
50~59세	-0.185 (0.064) ***	0.831	-0.185 (0.064) ***	0.831
60세 이상	-0.409 (0.080) ***	0.664	-0.414 (0.080) ***	0.661
중졸 이하	-0.741 (0.053) ***	0.476	-0.739 (0.053) ***	0.478
전문대졸	0.766 (0.054) ***	2.151	0.762 (0.054) ***	2.142
대졸 이상	1.167 (0.038) ***	3.211	1.163 (0.038) ***	3.198
-2 Log L	25,719.520 ***		25693.496 ***	
N	33,453			

주: 기준변수는 남성 15~29세 고졸임.

***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

3. 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

<표 2-11>은 한 해 동안 임금근로를 경험한 개인의 노동시장 이행을 다른 직장으로의 이동, 자영업자로의 이동, 실직 등으로 구분하여 제시한 것이다. 다만, 동일인이 복수의 노동시장 이행을 경험할 수 있기 때문에, 노동시장을 이행하는 근로자의 비중은 중복될 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 한 해 동안 임금근로자가 다른 직장으로 이동하는 비중은 15.5%, 자영업으로 이동하는 비중은 7.2%, 실직을 경험하는 비중은 24.6%로 나타나, 노동시장에서의 이동이 활발하게 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

노동시장 이행 여부별 평생학습 참여를 살펴보면, 한 해 동안 직장을 옮기지 않고 계속 재직하는 근로자가 기업연수 또는 직업훈련 등의 직무 관련 평생학습에 참여하는 비중은 22.4%인 반면 실업을 경험하지 않고 단순히 직장을 이동하는 경우에도 직무관련 평생학습에 참여하는 비중은 6.8%로 크게 하락하는 것으로 나타난다. 그리고 직장 이동이 빈번할수록

<표 2-11> 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위: 명, %)

		빈도수	평생학습 참여율	직무관련 평생학습 참여율	평생학습 참여 희망률
전 체		21,589 (100.0)	27.4	20.0	63.9
직장 이동	0	18,240 (84.5)	30.1	22.4	66.8
	1	1,703 (7.9)	17.1	9.7	57.3
	2	558 (2.6)	10.6	5.9	44.4
	3+	1,088 (5.0)	7.1	2.8	36.3
자영업 이동	0	20,041 (92.8)	28.3	20.8	65.3
	1+	1,548 (7.2)	15.5	9.8	45.9
실직	0	16,277 (75.4)	31.4	24.6	66.9
	1	4,306 (19.9)	16.4	6.8	55.6
	2	841 (3.9)	10.6	3.0	52.0
	3+	165 (0.8)	6.1	1.2	46.7

주:()는 임금근로자 가운데 범주별로 차지하는 비중임.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

<표 2-12> 임금근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지분석)

	추정계수 (표준오차)	Odds Ratio	추정계수 (표준오차)	Odds Ratio
상수항	-1.289 (0.058) ***		-1.309 (0.057) ***	
직장 이동 경험	-0.674 (0.075) ***	0.510		
자영업 이동 경험	-0.519 (0.094) ***	0.595		
실직 경험	-1.181 (0.064) ***	0.307		
직장 이동 횟수			-0.271 (0.035) ***	0.763
자영업 이동 횟수			-0.386 (0.085) ***	0.680
실직 횟수			-1.026 (0.057) ***	0.359
여성	-0.257 (0.040) ***	0.773	-0.273 (0.040) ***	0.761
30~39세	0.045 (0.055)	1.046	0.054 (0.054)	1.056
40~49세	0.175 (0.058) ***	1.191	0.189 (0.058) ***	1.208
50~59세	0.193 (0.074) ***	1.213	0.208 (0.074) ***	1.231
60세 이상	-0.503 (0.125) ***	0.605	-0.498 (0.125) ***	0.608
중졸 이하	-1.188 (0.074) ***	0.305	-1.184 (0.074) ***	0.306
전문대졸	0.745 (0.059) ***	2.107	0.737 (0.059) ***	2.093
대졸 이상	1.213 (0.043) ***	3.365	1.208 (0.043)	3.347
-2 Log L	18048.666 ***		18039.853 ***	
N	21,589			

주: 기준변수는 남성 15~29세 고졸이며, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

직무관련 평생학습 참여율은 하락한다. 한편 자영업으로 이동하는 임금 근로자의 직무관련 평생학습 참여율은 9.8%에 불과하며, 실직 경험이 많을수록 직무관련 평생학습 참여가 낮게 나타난다.

<표 2-12>에서 임금근로자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과를 보면, 인적 요인을 통제하였을 때 노동시장 이행 경험이 없는 근로자에 비하여 평생학습 참여율이 직장 이동자는 49.0%, 자영업 이동자는 40.5%, 실직 경험자는 69.3% 낮은 것으로 나타난다. 이처럼 실직이나 노동이동을 경험하는 근로자의 낮은 평생학습 참여는 노동시장 위험에 근로자가 능동적으로 대응하지 못하는 문제를 야기할 수 있다.

4. 상용직 근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

이제 상용직 근로자의 노동시장 이행에 따른 평생학습 참여를 살펴보자. 상용직 근로자의 노동시장 이행을 상용직을 유지하면서 다른 직장으로 이동하는 경우, 임시·일용직으로 이동하는 경우, 자영업으로 이동하는 경우, 실직하는 경우 등 크게 네 가지로 분류하였다. <표 2-13>을 보면, 상대적으로 고용이 안정된 상용직 근로자의 노동시장 이행경험은 비교적 적은 것으로 나타난다. 한 해 동안 상용직 근로자가 직장을 이동하는 비중은 3.4%, 임시·일용직으로 이동하는 비중은 6.7%, 자영업으로 이동하는 경우는 0.2%, 실직을 경험하는 비중은 7.4%로 나타난다.

평생학습 참여 실태를 보면, 직장을 옮기지 않고 계속 재직하는 상용직 근로자가 기업연수 또는 직업훈련 등의 직무관련 평생학습에 참여하는 비중은 34.4%인 반면 실업을 경험하지 않고 단순히 직장을 이동하는 경우에도 직무관련 평생학습에 참여하는 비중은 거의 절반 수준인 18.5%에 불과하다. 임시·일용직으로 이동하는 경우에는 직무관련 평생학습 참여율이 14.9%에 그치고 있으며, 자영업으로 이동하는 경우는 가장 낮은 11.8%에 머무르고 있다. 그리고 실직을 경험하는 경우에는 직무관련 평생학습 참여율이 15.4%로 나타난다.

<표 2-14>에서 상용직 근로자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과를 보면, 실직, 임시·일용직으로의 이동, 직장 이동을 경험

<표 2-13> 상용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위: 명, %)

		빈도수	평생학습 참여율	직무관련 평생학습 참여율	평생학습 참여 희망률
전 체		10,317 (100.0)	41.8	33.8	74.8
직장 이동	0	9,971 (96.6)	42.3	34.4	74.9
	1+	346 (3.4)	28.0	18.5	72.0
임시일용직 이동	0	9,626 (93.3)	43.2	35.2	75.4
	1+	691 (6.7)	23.2	14.9	66.0
자영업 이동	0	10,300 (99.8)	41.9	33.9	74.8
	1+	17 (0.2)	17.6	11.8	52.9
실직	0	9,550 (92.6)	42.9	35.3	75.1
	1+	767 (7.4)	28.9	15.4	71.3

주:()는 상용직 근로자 가운데 범주별로 차지하는 비중임.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

<표 2-14> 상용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지분석)

	추정계수 (표준오차)	odds ratio	추정계수 (표준오차)	odds ratio
상수항	-1.064 (0.069) ***		-1.066 (0.069) ***	
직장 이동 경험	-0.508 (0.151) ***	0.602		
임시일용직 이동 경험	-0.858 (0.116) ***	0.424		
자영업 이동 경험	-0.961 (0.782)	0.383		
실직 경험	-1.015 (0.106) ***	0.362		
직장 이동 횟수			-0.430 (0.141) ***	0.651
임시일용직 이동 횟수			-0.855 (0.115) ***	0.425
자영업 이동 횟수			-0.965 (0.782)	0.381
실직 횟수			-0.988 (0.104) ***	0.372
여성	-0.009 (0.053)	0.991	-0.009 (0.053)	0.991
30~39세	0.167 (0.066) **	1.181	0.167 (0.066) **	1.182
40~49세	0.342 (0.070) ***	1.408	0.343 (0.070) ***	1.409
50~59세	0.327 (0.089) ***	1.387	0.328 (0.089) ***	1.387
60세 이상	-0.514 (0.194) ***	0.598	-0.515 (0.194) ***	0.598
중졸 이하	-1.353 (0.107) ***	0.259	-1.352 (0.107) ***	0.259
전문대졸	0.526 (0.069) ***	1.691	0.526 (0.069) ***	1.692
대졸 이상	0.987 (0.050) ***	2.684	0.987 (0.050) ***	2.683
-2 Log L	11,972.091 ***		11974.69 ***	
N	1,0317			

주: 기준변수는 남성 15~29세 고졸이며, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

하는 근로자는 유의하게 평생학습 참여가 낮은 것으로 나타난다. 자영업으로 이동하는 근로자의 평생학습 참여가 유의한 차이를 보이지 않은 것은 관련 표본이 적기 때문으로 보인다. 고용이 상대적으로 안정된 상용직 근로자에게서도 노동시장 위험에 직면하였을 때 평생학습 참여는 낮은 것으로 나타난다.

5. 임시·일용직 근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

고용이 불안정한 임시·일용직은 노동시장에서의 이행 경험이 많다. <표 2-15>을 보면, 임시·일용직으로 종사하다가 실직을 경험하는 비중은 35.4%, 직장을 이동하는 비중은 23.5%, 상용직으로 상향 이동하는 비중은 8.3%, 자영업으로 이동하는 비중은 2.4%로 나타난다.

평생학습 참여 실태를 보면, 노동시장 이행을 경험하는 임시·일용직 근로자의 직무관련 평생학습 참여율이 낮지만, 이행을 경험하지 않은 근로자에 비해 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 임시·일용직 근로자가 평

<표 2-15> 임시·일용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위: 명, %)

		빈도수		평생학습 참여율	직무관련 평생학습 참여율	평생학습 참여 희망률
전 체		13,011	(100.0)	15.2	8.2	55.7
직장 이동	0	9,959	(76.5)	16.4	8.9	58.7
	1	1,461	(11.2)	15.3	8.1	54.1
	2	507	(3.9)	9.3	5.1	42.6
	3+	306	(8.3)	6.8	2.5	36.2
상용직 이동	0	11,932	(91.7)	14.6	7.6	54.7
	1+	1,079	(8.3)	21.9	14.3	66.6
자영업 이동	0	12,700	(97.6)	15.3	8.2	56.3
	1+	311	(2.4)	10.3	5.5	32.2
실직	0	8,411	(64.6)	16.5	10.2	57.5
	1	3,664	(28.2)	14.0	5.0	53.1
	2	776	(6.0)	9.4	2.4	50.0
	3+	160	(1.2)	5.6	1.3	45.6

주: ()는 임시·일용직 근로자 가운데 범주별로 차지하는 비중임.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

<표 2-16> 임시·일용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지트분석)

	추정계수 (표준오차)	odds ratio	추정계수 (표준오차)	odds ratio
상수항	-2.151 (0.101) ***		-2.122 (0.100) ***	
직장 이동 경험	-0.090 (0.090)	0.914		
상용직 이동 경험	0.342 (0.099) ***	1.408		
자영업 이동 경험	-0.100 (0.260)	0.905		
실직 경험	-0.752 (0.084) ***	0.472		
직장 이동 횟수			-0.089 (0.031) ***	0.914
상용직 이동 횟수			0.303 (0.097) ***	1.353
자영업 이동 횟수			-0.190 (0.235)	0.827
실직 횟수			-0.638 (0.071) ***	0.528
여성	0.202 (0.069) ***	1.224	0.178 (0.070) **	1.194
30~39세	-0.087 (0.091)	0.917	-0.078 (0.091)	0.925
40~49세	-0.274 (0.103) ***	0.761	-0.256 (0.103) **	0.774
50~59세	-0.274 (0.137) **	0.760	-0.257 (0.137) *	0.774
60세 이상	-0.378 (0.166) **	0.685	-0.361 (0.166) **	0.697
중졸 이하	-0.875 (0.109) ***	0.417	-0.854 (0.109) ***	0.426
전문대졸	0.738 (0.102) ***	2.092	0.725 (0.102) ***	2.064
대졸 이상	0.930 (0.089) ***	2.534	0.908 (0.089) ***	2.480
-2 Log L	6717.669 ***		6700.504 ***	
N	13,011			

주: 기준변수는 남성 15~29세 고졸이며, *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

생학습에 참여할 수 있는 기회 자체가 적기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 실직이나 직장 이동 경험이 많을수록 직무관련 평생학습 참여율의 격차는 커지고 있다.

한편 흥미로운 사실은 상용직으로 상향 이동하는 경우에는 직무관련 평생학습 참여율이 2배 가까운 14.3%에 이르고 있다는 사실이다. <표 2-16>에서 임시·일용직 근로자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과에서도 마찬가지로의 결과를 볼 수 있다. 이는 평생학습 참여를 통해 상용직으로의 이동이 가능하였거나, 역으로 상용직으로 이동하였기 때문에 평생학습 참여 기회가 확대된 결과일 것이다¹³⁾.

13) 우리가 사용하는 자료에서는 지난 1년간의 노동력 상태의 동학과 평생학습 참

6. 자영업자의 노동시장 위험과 평생학습 참여

<표 2-17>을 보면, 자영업자의 노동시장 내에서의 변동성이 매우 크다는 것을 확인할 수 있다. 지난 한 해 동안 자영업자로 계속 취업하고 있었다고 하더라도 종사하는 산업의 변경이 있을 경우, 이를 업종 전환으로 간주하였다. 이렇게 정의된 업종 전환을 자영업자가 경험하는 비중은 한 해 동안 15.1%에 이른다. 실직하는 비중 또한 20.3%에 이르고 있다. 그리고 임금근로자로 이동하는 비중은 10.2%로 나타난다. 이렇게 자영업자의 변동성이 심한 이유는 도소매·음식숙박형 등의 생계형 자영업에 종사하는 취업자가 많다는 구조적인 요인뿐만 아니라 외환위기 이후 크게 증가한 자영업이 최근의 내수 침체를 계기로 구조조정을 경험하고 있기 때문이다(이병희 외, 2005b).

자영업자의 노동시장 이행에 따른 직무관련 평생학습 참여를 로짓분석한 <표 2-18>을 보면, 실직을 경험하는 자영업자는 그렇지 않은 자영업자에 비해 직무관련 평생학습 참여가 유의한 차이를 보이지 않는다.

<표 2-17> 자영업자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위: 명, %)

		빈도수	평생학습 참여율	직무관련 평생학습 참여율	평생학습 참여 희망률
전 체		14,336 (100.0)	14.6	8.4	46.2
업종 전환	0	12,169 (84.9)	14.7	8.4	46.1
	1+	2,167 (15.1)	14.2	8.4	46.5
임금근로자 이동	0	12,874 (89.8)	14.6	8.3	46.4
	1+	1,462 (10.2)	14.8	9.6	44.0
실직	0	11,419 (79.7)	15.0	9.0	48.6
	1+	2,917 (20.3)	13.3	6.2	36.8

주:()는 자영업자 가운데 범주별로 차지하는 비중임.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

여 여부에 대한 정보만을 확인할 수 있다. 평생학습 참여에 따른 효과를 식별할 수 있는 이후 노동력 상태의 변화에 대한 자료가 아직 형성되지 않았기 때문에 평생학습과 상하이동간의 정의 관계에 대해 쌍방향적인 인과관계를 구분하여 식별하기는 어렵다. 장기간의 패널자료를 구축할 경우 평생학습 참여에 따른 상향 이동 여부를 판별할 수 있을 것이다.

<표 2-18> 자영업자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지분석)

	추정계수 (표준오차)	odds ratio	추정계수 (표준오차)	odds ratio
상수항	-2.383 (0.208) ***		-2.397 (0.207) ***	
업종 전환 경험	-0.273 (0.131) **	0.761		
임금근로자 이동 경험	0.484 (0.148) ***	1.623		
실직 경험	-0.127 (0.088)	0.880		
업종 전환 횟수			-0.136 (0.091)	0.873
임금근로자 이동 횟수			0.342 (0.105) ***	1.408
실직 횟수			-0.036 (0.061)	0.965
여성	-0.996 (0.072) ***	0.369	-1.009 (0.072) ***	0.365
30 ~ 39세	0.269 (0.212)	1.308	0.271 (0.211)	1.311
40 ~ 49세	0.219 (0.209)	1.245	0.222 (0.209)	1.248
50 ~ 59세	0.361 (0.216) *	1.435	0.361 (0.215) *	1.434
60세 이상	0.357 (0.219)	1.429	0.351 (0.218)	1.421
중졸 이하	-0.059 (0.082)	0.943	-0.066 (0.082)	0.937
전문대졸	0.507 (0.141) ***	1.660	0.504 (0.141) ***	1.655
대졸 이상	0.526 (0.088) ***	1.692	0.528 (0.088) ***	1.696
-2 Log L	7929.649 ***		7930.906 ***	
N		14,336		

주: 기준변수는 남성 15~29세 고졸이며, *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료: 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료.

그리고 업종을 전환하였을 때는 유의한 차이가 없거나 오히려 평생학습 참여가 낮은 것으로 나타나고 있다. 현재 정부가 운영하는 직업훈련 지원제도에서 자영업자 훈련이 거의 이루어지고 있지 않다는 사실을 고려하면, 구조조정을 경험하는 자영업자의 원활한 노동시장 이행을 지원하는 평생학습 정책은 부재하다고 할 수 있다.

제5절 소 결

최근 활발하게 제기되고 있는 평생학습에 대한 논의가 인적자원의 효과적 개발과 활용으로 이어지기 위해서는 우리나라 인적자원개발의 주

요한 문제점을 식별하는 실증적인 분석이 선결될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 평생학습 참여에 관한 유일한 조사인 「사회통계조사(통계청, 2004)」와 「경제활동인구조사(통계청, 2003.7~2004.6)」를 결합하여 분석하였다. 중요한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 정규교육 단계에서는 과잉투자를 우려할 정도로 투자가 이루어지고 있지만, 고용안정 및 경쟁력 강화와 직결되는 노동시장에서의 인적자원에 대한 투자는 매우 낮다. 학교는 학령기 교육에 치중하여 왔으며, 평생교육기관의 역할을 거의 수행하지 못함에 따라 세대별 교육수준의 격차는 세계 최고 수준에 이르고 있다. 평생학습 참여율이 OECD 회원국 가운데 최하위 수준이며, 1인당 국민소득 수준에 비해서도 낮다는 사실은 노동시장에 진입한 이후에 인적자본 축적이 거의 정체되고 있음을 시사한다.

둘째, 평생학습 참여 기회는 매우 불균등하며, 여성, 저학력자, 저숙련자, 미취업자, 비정규 근로자, 자영업 종사자, 영세기업 종사자 등 노동시장 위협에 취약한 근로계층일수록 평생학습 참여가 현저하게 낮다. OECD 회원국과 비교하여 우리나라 평생학습 참여가 매우 불균등하다는 사실은 기회의 균등이라는 측면에서도 우려스러운 사실이다.

셋째, 외환위기 이후 증대하고 있는 노동시장에서의 불안정성과 불확실성에 대비한 평생학습 참여는 거의 이루어지고 있지 않다. 실직과 직장 이동, 자영업으로의 전환시에 직무관련 평생학습 참여는 현저하게 낮은 것으로 나타나, 실직이나 불안정 고용 등 노동시장에서 직면하는 위협에 근로자가 능동적으로 대응하지 못하고 있음을 보여준다.

이상의 분석 결과는 평생학습 논의가 인적자원의 효과적인 개발과 활용으로 이어지기 위해서는 학교교육에 치중한 인적자원개발정책, 대기업 정규직 중심의 직업훈련정책을 혁신할 필요성을 제기한다.

본 논문은 평생학습 참여 실태와 문제점을 분석하는 데 그치고 있는 것이 사실이다. 평생학습이 활성화되기 위해서는 평생학습을 통해 노동시장 성과가 개선되고, 이에 대한 정보가 평생학습 문화로 확산되는 과정을 거쳐야 할 것이다. 그러나 본 연구에서 사용한 자료는 과거 노동력상태의 동태적인 변화와 평생학습 참여 여부에 대한 정보만을 담고 있어,

평생학습 참여에 따른 노동시장 성과의 개선을 분석하는 데까지 나아가지 못했다. 이는 추후의 연구과제로 남아 있다.

제 3 장

고령화와 평생학습

제1절 머리말

인구의 고령화는 사회의 모든 부문에 지대한 영향을 미친다. 인구구성의 변화에 수반되는 사회·경제적 파급효과는 비단 인구구성의 세대간 불균형에서 비롯되는 노인 부양의 문제뿐 아니라, 경제 활력의 저하와 노동시장의 구조변화, 세대간 소득재분배, 의료비용의 증대 등 사회 전 분야에 걸친 변화를 수반하게 된다. 그리고 이러한 변화에 여하히 대응하느냐에 따라 국가경쟁력과 사회구성원의 삶의 질은 크게 달라질 수 있다.

고령화로 인한 사회·경제적 환경변화 중에서도 특히 우려되는 부분은 고령화로 인한 성장잠재력 약화의 가능성이다. 고령화로 인하여 저축을 감소와 함께 인적자본 투자가 저하되고, 이로 인해 성장잠재력이 약화될 것이라는 우려가 있다.

인구고령화가 노동생산성에 어떠한 영향을 줄 것인지에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 전통적인 경제학적 관점에서 볼 때 인구구조 고령화에 따른 노동력의 감소는 그 자체로서 노동생산성을 증가시키게 된다. 왜냐하면 노동력의 감소는 자본장비율의 증가로 이어져 노동생산성을 향상시키기 때문이다. 뿐만 아니라, 노동력이 상대적으로 부족해지면

자본에 대한 노동의 상대가격이 상승하여 생산자들은 자본으로 노동을 대체할 뿐만 아니라 노동절약적인 기술진보에의 욕구를 강하게 느끼게 되고, 이는 결국 기술혁신을 통한 노동생산성 향상으로 귀결된다는 것이다. 노동공급의 측면에서 보더라도 위에 언급한 노동수요의 변화에 의해 임금이 상승하게 됨에 따라 인적자본의 투자수익률이 증가하게 되어 인적자본투자가 증가하게 되고 이에 따라 노동의 질이 향상된다는 것이다.

인구고령화가 노동생산성에 긍정적 영향을 줄 것이라는 견해와는 상반되는 견해도 존재하는데, 이러한 견해의 하나는 교육의 시대차이 효과(vintage effect)에 논거를 두고 있다. 고령자들의 경우 오래 전에 교육을 받았기 때문에 동일한 수준의 교육을 받았더라도 최근에 교육을 받은 젊은 층에 비해 교육이 노동생산성에 미치는 효과가 적을 것이라는 것이 시대차이 효과를 주장하는 이들의 견해이다. 다른 한편 고령자들은 젊은 근로자들에 비해 창의성이 떨어지고 기술혁신에 대한 욕구가 강하지 않기 때문에 작업장에서의 평균 연령의 증가는 노동생산성을 하락시킬 것이라는 견해도 있다.

이러한 상반된 견해에서 보듯이 인구고령화와 노동생산성의 관계는 실증적 연구를 통하여 규명되어야 할 문제¹⁴⁾이며, 반드시 실현되는 필연적인 관계라기보다는 일정 정도 사회·경제정책으로 조절이 가능한 관계라고 보는 것이 타당할 것이다. 인구고령화가 노동생산성에 긍정적인 영향을 주도록 유도하기 위해서는 인적자원개발정책 측면에서의 성패 여부가 매우 중요하다고 할 수 있는데, 특히 전 생애에 걸친 평생학습의 중요성이 고령사회의 도래와 함께 점점 더 부각될 것임은 자명하다.

우리나라의 경우 향후 30년간 인구 고령화의 진행과 함께 심각한 노동력 감소를 경험하게 될 것이라는 것이 일반적인 전망인 점을 감안한다면, 이로 인한 경제성장을 저하가 우려되는 상황이다. 뿐만 아니라 시간이 지남에 따라 고령화로 인한 부정적 거시경제 효과가 실현될 가능성이 점점

14) 방하남 외(2004)의 연구에서 한국의 경우 인구고령화가 노동생산성을 증가시켜 2020년에는 10%포인트 상승하고 2030년대부터는 연평균 30%가 상승할 것으로 전망하고 있으나, 이는 당위론적인 전망이라기보다는 정책적 노력과 기업의 적응 여하에 따라 달라질 수 있는 전망치이다.

더 높아지고 있다는 것 또한 부인할 수 없는 현실이다. 이러한 시점에서 고령화로 인한 부작용을 최소화하기 위한 다양한 분야의 연구와 정책이 수행되어야 함은 새삼 강조할 필요조차 없을 것이다. 특히 고령화로 인한 성장잠재력 저하에 대응하여 평생학습 분야에서의 연구와 이를 바탕으로 한 정책 로드맵을 구축해 나가는 작업이 매우 중요하다고 여겨진다.

본장에서는 우리나라의 평생학습으로서의 직업훈련의 실태를 실증적으로 분석하고, 분석 결과로부터 고령화 시대에 대비하기 위한 평생학습 정책의 개선방향을 도출하는 데에 그 목적이 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해서 본장에서는 1998년부터 2003년에 이르기까지의 한국노동패널 조사의 자료를 직업훈련에 관련된 항목들에 초점을 맞추어 분석한 결과를 보고한다.

한국노동패널 조사는 1998년에 첫 조사가 이루어진 후 이미 7년분의 자료가 축적되어 있다. 이 보고서는 그 가운데 직업훈련에 관한 설문이 누락된 2000년도 조사를 제외하고, 1998년, 1999년, 2001년, 2002년, 2003년 5년간의 조사 자료를 이용, 중기적 시야에서 우리나라 직업훈련의 실태를 다양한 각도에서 살펴보고자 한다. 구체적으로 다음과 같은 질문에 답하고자 한다.

첫째, 직업훈련 참여율의 연도별 추이는 어떠한가. 직업훈련 참여자가 매년 중복하여 훈련을 받을 가능성을 감안하여 5년 기간 동안의 누적 참여율은 어떠한가.

둘째, 실제로 이루어지는 직업훈련의 특성에 조사 기간 중 변화는 없는가. 구체적으로 단위 훈련 기간의 분포에서의 변화는 어떠한가.

셋째, 유동성 제약이 훈련에의 참여를 제한하고 있을지 모른다는 우려에 근거는 있는가.

넷째, 구직활동에 있어 직업훈련이 미치는 효과는 어떠한가.

다섯째, 고령화에 따른 인구 연령구조의 변화가 직업훈련 참여율에 미치는 영향은 어떠한가.

제2절 분석 자료 및 분석 결과

1. 분석 자료

이 장에서 분석한 자료는 「한국노동패널」이다. 「한국노동패널」은 도시지역에 거주하는 5,000여 가구와 가구 구성원(5,000 가구에 거주하는 모든 가구원 13,000여 명)을 대상으로 1년에 1회씩 조사를 실시하고 있다. 1998년 1차 조사를 시작으로 7차 조사(2004년)까지 완료되었으며, 현재 8차 조사가 진행 중이다. 패널의 표본 유지율은 2차년도 이후 각각 88%, 81%, 77%, 76%, 77%로 비교적 높은 상태이며, 가구의 노동시장 행태 및 소득변동을 동태적으로 파악할 수 있게 해주는 우리나라의 대표적인 가계종단 조사라 볼 수 있다.

매년의 자료는 가구를 조사 대상으로 한 가구용 자료와 가구에 속한 만 15세 이상의 가구원을 조사 대상으로 한 개인용 자료로 구분된다. 이 가운데 가구용 자료는 가구원의 인적사항, 변동가구원 관련사항, 가족관계와 세대간 경제적 자원 교류, 주거상태, 자녀교육과 보육, 가구의 소득과 소비, 가구의 자산과 부채, 가구의 경제상태 및 가계에 부담을 느끼는 소비 항목 등을 담고 있다. 개인용 자료는 개인의 경제활동 상태, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 고용상의 특성, 근로시간, 직무만족 및 생활만족, 구직활동, 노동시장 이동 등의 내용을 담고 있다. 특히 직업훈련과 관련하여 훈련참가 여부, 종류, 장소, 비용부담자, 기간, 신규 훈련 희망 여부 등의 정보가 기록되어 있어, 우리나라 성인들의 직업훈련 실태를 동태적으로 파악하는 데 대단히 유용한 자료라고 할 수 있다. 이 연구에서는 개인용 자료에서 얻을 수 있는 각 개인의 직업훈련 및 노동시장 지위관련 정보를 가구용 자료의 가구수준 변인들과 연결시켜 개인 수준에서 패널을 구성, 이를 분석하였다.

패널 조사는 횡단면 조사의 모든 장점과 함께 횡단면 조사가 갖지 못하는 장점들을 다수 가지고 있는 것으로 잘 알려져 있다. 관측할 수 없는

개인효과(unobservable individual fixed effects)를 통제할 수 있다는 점과, 상태 사이의 변이(transition between states)를 관찰할 수 있다는 점 등이 그 대표적인 것이다.

2. 직업훈련 참여율의 연도별 추이

짧은 시계열 자료로 결론을 내리기에는 물론 어려움이 있으나, 직업훈련 참여율은 매년 평균 5% 전후에서 움직이고 있는 것으로 보인다. 1998년에는 8%를 넘기고 있고¹⁵⁾, 그 다음 해인 1999년에는 2%대로 하락하였지만, 그 후에는 매년 5% 근처에서 변동하고 있는 것을 <표 3-1>에서 확인할 수 있다. 1998년과 1999년의 평균을 내보면 약 5% 정도가 되는데¹⁶⁾, 1998년의 경제위기로 잠재적 훈련수요자가 1998년에 평년보다 높은 비율로 훈련에 참가하였고, 그 여파로 1999년의 참가율이 평년보다 저조했던 것이 아닌가 짐작된다.

다년간의 훈련 참가 행태를 동태적으로 파악하기 위해 누적참가율을 살펴볼 수 있다. 즉 5년의 조사기간 동안에 한 번이라도 훈련에 참여했던 사람들이 전체 조사대상 인구 가운데 차지하는 비율을 계산해 보자는 것이다. <표 3-1>의 마지막 칸에 누적참가율이 기록되어 있다. 만일 매년 새로운 그룹이 직업훈련에 신규로 참가한다면 5년 조사기간 동안의

15) 한국노동패널 1차 조사에서는 “그 이전부터 조사시점(1998년)까지 단 한 번이라도 직업훈련에 참여한 경험이 있는가”의 여부를 묻고 있다. 이후의 조사에서는 “지난 1년 동안의 직업훈련 참여 여부”를 물었는데, 1998년의 직업훈련 참여율이 다른 해에 비해 높은 것으로 나타나는 이유는 이와 같은 조사방식의 차이에서 비롯되는 것일 수도 있다.

16) 이는 2004년 「사회통계조사(통계청)」에서 조사된 직업훈련 참여율 2.3%를 훨씬 상회하는 수치인데, 이러한 차이는 조사 설문상의 ‘직업훈련’ 분류 기준의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 「사회통계조사」에서는 ‘직업훈련’ 참여율이 2.3%이고 ‘직장연수’ 참여율이 10.9%로 조사되었는데, 한국노동패널 조사에서의 직업훈련 참여율은 「사회통계조사」에서의 ‘직업훈련’을 모두 포함하고, ‘직장연수’의 일부를 포함하고 있다고 간주할 수 있다. 왜냐하면 통계청의 조사지침에 따르면, 직장연수는 자신이 소속된 직장에서 실시하는 교육이나 연수로, 직업훈련은 기업체나 공단 등에서 실시하는 직업훈련으로 구분하고 있으며, 한국노동패널 조사에 있어서는 기업체나 공단 등에서 실시하는 직업훈련은 물론이고 소속된 직장에서 실시하는 연수를 제외한 교육훈련도 포함하고 있기 때문이다.

<표 3-1> 직업훈련 참여율의 연도별 추이

연도 단위	1998	1999	2001	2002	2003	1998~2003 평균	1998~2003 누적
%	8.57	2.35	5.38	4.67	5.13	5.31	13.36

누적참가율은 25% 수준이 되어야 하나, 실제의 누적참가율은 13.4%에 그치고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 주어진 해의 훈련 참가자 중의 상당수가 과거에 이미 훈련을 경험했으나 다시 훈련에 참여하고 있음을 보여주는 것이다. 매년 5% 전후의 성인인구가 직업훈련에 참가하고 있다는 위의 결과는 OECD 선진국들에 비해 현저히 낮은 수준이다. 낮은 누적참가율은 이마저도 현실을 과장해서 보여주고 있음을 의미한다.

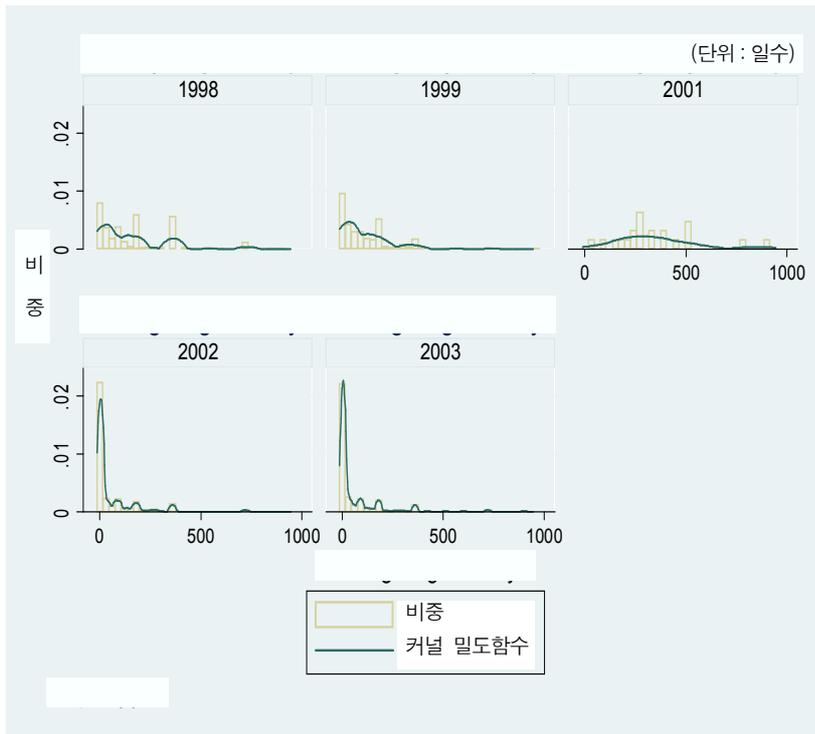
3. 훈련기간 분포의 변화

조사 기간 중의 훈련기간의 분포를 살펴보면 전반기(1998~2001)와 후반기(2003~2003) 사이에 현격한 차이가 있음을 발견하게 된다. [그림 3-1]은 이를 잘 보여주고 있다. 각 연도별로 훈련참가자의 훈련기간을 히스토그램으로 나타낸 위에 커널 밀도함수 추정치를 함께 보여주고 있다.

전반기의 경우 1년 혹은 그 이상이 소요되는 프로그램의 빈도가 상당히 높은 데에 비해, 후반기에는 단기 프로그램의 비중이 현저하게 높아졌음을 알 수 있다. 훈련기간의 중위값(median)을 비교해 보면 전반기에는 90일이었던 것이 후반기에는 5일로 줄어들고 있다.

이러한 변화가 훈련의 단기화 추세를 보여주는 것인지, 혹은 경제위기 직후 상대적으로 많은 수의 사람들이 상대적으로 강도 높은 훈련에 참여했던 상황에서 '정상적'인 상태로 복귀한 것인지는 확실하지 않다. 한국 노동패널 자료가 더욱 축적되면 이 의문에 보다 만족스러운 해답을 얻을 수 있을 것이다. 다만, 여기서 강조하고 싶은 것은 최근의 경우 50% 이상의 훈련 참가자가 5일 혹은 5일 미만의 단기 프로그램에 참여하고 있을 뿐이라는 사실이다. 이러한 프로그램이 참가자의 취업가능성 제고, 생산성 제고에 의미 있는 역할을 할 수 있으리라고는 생각하기 힘들다.

[그림 3-1] 훈련기간 분포의 변화



4. 유동성 제약이 훈련참가 및 수요에 미치는 영향

<표 3-2> ~ <표 3-5>는 직업훈련 참가 및 잠재적 수요의 다양한 측면에 영향을 미치는 요인들에 대한 회귀분석 결과를 보여주고 있다.

우선 <표 3-2>에서 종속변인은 직업훈련 참가 여부이다. 즉 훈련에 참가했을 경우 1의 값을 가지고, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미를 다양한 개인수준, 혹은 가계수준의 변인들에 대해 회귀시킨 결과를 보여 주고 있다. <표 3-3>에서는 훈련에 대한 수요를 분석하고 있다. 여기서 수요는 실제로 훈련에 참가하였거나(현재화된 수요), 참가하지 않았더라도 훈련을 희망하느냐는 설문에 긍정적으로 답한 경우(잠재적 수요)를 지칭한다. 종속변인은 훈련에 참가하였거나 희망하는 경우 1의 값을 가지고, 그렇지 않은 경우 0의 값을 가지는 더미이다. <표 3-4>에서

는 충족되지 않은 훈련수요를 분석한다. 즉 훈련을 희망하였으나 실제로는 받지 않은 경우 1의 값을 지니고 그 밖의 경우에는 0의 값을 가지는 더미가 종속변인으로 된다. 마지막으로 <표 3-5>에서는 5년 동안의 조사기간을 통틀어 한 번이라도 훈련을 받았으면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 가지는 더미변수를 종속변인으로 하여 분석한 결과이다. <표 3-5>의 모든 회귀분석은 선형 확률모형(linear probability model: LPM)을 이용하여 추정하였음을 밝혀 둔다. 각각의 표에서 왼쪽의 두 열은 남성 표본, 오른쪽 두 열은 여성 표본에서 모형을 추정한 결과를 보여준다. 홀수 번호 열과 짝수 번호 열의 차이는 독립변인 가운데 무직상태를 나타내는 더미가 추가되었는지 그렇지 않은지이다.

모든 결과에서 공통적으로 볼 수 있는 현상은 다음의 두 가지이다. 우선 선행학력과 훈련수요의 상보성(complementarity)을 확인할 수 있다. 고교졸업자를 기본 범주로 하고 초중등 졸업자, 전문대학 졸업자, 대학학부 졸업자, 석사 이상 학력소유자를 비교해 보면 계수의 크기나 유의성에서는 다소 차이가 있어도 저학력자의 경우에는 훈련에 대한 수요도 적으며, 고학력자일수록 훈련에 대한 수요, 실제 참가도 많게 나타나는 것을 볼 수 있다. 생애의 초기에 많은 교육을 받은 사람의 경우, 성인이 되어 같은 훈련을 받더라도 이를 보다 효과적으로 체득하고 보다 유효하게 이용할 수 있을 것이므로 훈련에 대한 잠재수요, 실제수요가 더 크게 나타나는 것은 자연스럽다고 할 수 있다.

둘째, 생애단계 효과이다. 일반적으로 생애초기에 훈련을 받을수록 노동시장에서 그 편익을 누릴 수 있는 기간이 길어지므로 훈련을 받을 유인이 더 클 것으로 생각할 수 있다. 다만, 학교를 갓 마친 사람의 경우 이미 체득한 교육의 효과가 강력하게 남아 있을 수 있고, 학교교육에서 노동시장으로 이행하는 과정에서의 교육훈련의 기회비용도 클 것이므로 예컨대 최종학교를 졸업한 직후에는 훈련참가비율이 낮다가, 생애 중반에서 최고 수준에 달하고, 이후 나이가 많아짐에 따라 훈련참가가 적어지는 패턴이 나올 것으로 예상해 볼 수 있다. 나이와 나이의 제곱항의 회귀계수를 살펴보면 이 같은 추측이 자료에 의해 뒷받침되고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 3-2> 직업훈련 참가에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀 분석

	(1)	(2)	(3)	(4)
	남자 1	남자 2	여자 1	여자 2
초중등졸	0.00544 (0.00778)**	0.00526 (0.00778)	-0.01968 (0.00637)**	-0.01844 (0.00635)**
전문대졸	-0.00499 (0.00839)	-0.00463 (0.00839)	-0.00978 (0.00735)	-0.00321 (0.00737)
대졸	0.01261 (0.00945)	0.01166 (0.00945)	0.04329 (0.00903)**	0.04151 (0.00900)**
석사학위	0.04848 (0.01779)**	0.04735 (0.01779)**	-0.00137 (0.02782)	-0.00027 (0.02772)
log(연 가계소득)	-0.00334 (0.00426)	-0.00118 (0.00435)	-0.00783 (0.00352)*	0.00021 (0.00366)
log(연 가계저축)	0.00908 (0.00252)**	0.00828 (0.00254)**	0.00485 (0.00211)*	0.00309 (0.00211)
주거 자가 소유	-0.00199 (0.00702)	-0.00154 (0.00702)	-0.01137 (0.00593)+	-0.01266 (0.00591)*
서울	-0.04132 (0.00940)**	-0.04061 (0.00940)**	-0.00988 (0.00796)	-0.00908 (0.00793)
광역시	-0.01902 (0.00812)*	-0.01843 (0.00812)*	-0.00943 (0.00692)	-0.00749 (0.0069)
나이	0.00839 (0.00115)**	0.00708 (0.00126)**	0.00171 (0.00091)+	0.00061 (0.00092)
나이제곱	-0.0001 (0.00001)**	-0.00009 (0.00001)**	-0.00003 (0.00001)**	-0.00002 (0.00001)*
무직		-0.02539 (0.00999)*		-0.04945 (0.00637)**
상수	-0.11908 (0.08115)	-0.11449 (0.08114)	0.14298 (0.06722)*	0.06403 (0.06774)
관측수	7756	7756	8224	8224
Adjusted R ²	0.01288	0.01357	0.01727	0.0243

주: 1) ()은 표준오차임.

2) +는 10%, *는 5%, **는 1% 수준에서 유의함.

3) 열 (1)-(2)의 결과는 남성, (3)-(4)의 결과는 여성 표본에서 얻은 회귀분석결과임.

<표 3-3> 훈련에 대한 현재화된 수요+잠재적 수요에 영향을 미치는 요인들에 대한 회귀분석

	(1)	(2)	(3)	(4)
	남자 1	남자 2	여자 1	여자 2
초중등졸	-0.01215 (0.01012)	-0.01219 (0.01012)	-0.05862 (0.00956)**	-0.05717 (0.00954)**
전문대졸	0.0055 (0.01092)	0.00557 (0.01092)	-0.00955 (0.01102)	-0.00183 (0.01107)
대졸	0.03784 (0.01229)**	0.03765 (0.01230)**	0.07883 (0.01354)**	0.07674 (0.01351)**
석사 이상	0.03812 (0.02314)+	0.0379 (0.02315)	0.01767 (0.04172)	0.01896 (0.04163)
log(연 가계소득)	-0.02359 (0.00555)**	-0.02317 (0.00566)**	-0.04394 (0.00528)**	-0.03453 (0.00549)**
log(연 가계저축)	0.01109 (0.00327)**	0.01094 (0.00330)**	0.00994 (0.00316)**	0.00787 (0.00317)*
주거 자가 소유	-0.00481 (0.00913)	-0.00472 (0.00913)	-0.02376 (0.00890)**	-0.02526 (0.00888)**
서울	-0.03427 (0.01223)**	-0.03413 (0.01224)**	0.01617 (0.01194)	0.01712 (0.01192)
광역시	-0.01915 (0.01056)+	-0.01904 (0.01057)+	0.00666 (0.01038)	0.00895 (0.01036)
나이	0.01016 (0.00150)**	0.0099 (0.00164)**	0.00536 (0.00137)**	0.00407 (0.00138)**
나이제곱	-0.00015 (0.00002)**	-0.00014 (0.00002)**	-0.00011 (0.00001)**	-0.00009 (0.00002)**
무직		-0.00497 (0.013)		-0.05791 (0.00957)**
상수	0.28955 (0.10555)**	0.29045 (0.10559)**	0.80048 (0.10078)**	0.70822 (0.10171)**
관측수	7756	7756	8225	8225
Adjusted R ²	0.2364	0.2353	0.06356	0.0676

주: 1) ()은 표준오차임.

2) +는 10%, *는 5%, **는 1% 수준에서 유의함.

3) 열 (1)-(2)의 결과는 남성, (3)-(4)의 결과는 여성 표본에서 얻은 회귀분석결과임.

4) 회귀식에서의 종속변인은 당해 연도에 훈련을 받았거나 훈련 받기를 희망할 때 1의 값을 취하고, 훈련을 받지도 않았고 희망하지도 않을 때 0의 값을 취하는 더미임.

<표 3-4> 충족되지 못한 훈련수요에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석

	(1)	(2)	(3)	(4)
	남자 1	남자 2	여자 1	여자 2
초중등졸	-0.01759 (0.00734)*	-0.01745 (0.00734)*	-0.03895 (0.00801)**	-0.03874 (0.00801)**
전문대졸	0.01049 (0.00792)	0.0102 (0.00792)	0.00028 (0.00923)	0.00141 (0.00929)
대졸	0.02522 (0.00891)**	0.02599 (0.00891)**	0.03554 (0.01134)**	0.03523 (0.01135)**
석사 이상	-0.01037 (0.01678)	-0.00946 (0.01678)	0.01905 (0.03496)	0.01924 (0.03496)
log(연 가계소득)	-0.02025 (0.00402)**	-0.02199 (0.00410)**	-0.03613 (0.00442)**	-0.03476 (0.00461)**
log(연 가계저축)	0.00201 (0.00237)	0.00265 (0.00239)	0.00509 (0.00265)+	0.00478 (0.00267)+
주거 자가 소유	-0.00282 (0.00662)	-0.00318 (0.00662)	-0.01236 (0.00745)+	-0.01258 (0.00746)+
서울	0.00705 (0.00887)	0.00648 (0.00887)	0.02606 (0.01000)**	0.0262 (0.01001)**
광역시	-0.00014 (0.00766)	-0.00061 (0.00766)	0.01611 (0.00870)+	0.01645 (0.00870)+
나이	0.00177 (0.00109)	0.00282 (0.00119)*	0.00365 (0.00115)**	0.00346 (0.00116)**
나이제곱	-0.00004 (0.00001)**	-0.00005 (0.00001)**	-0.00007 (0.00001)**	-0.00007 (0.00001)**
무직		0.02043 (0.00942)*		-0.00845 -0.00804
상수	0.40863 (0.07654)**	0.40494 (0.07654)**	0.65791 (0.08444)**	0.64445 (0.08540)**
관측수	7756	7756	8225	8225
Adjusted R ²	0.01819	0.01866	0.04183	0.04184

주: 1) ()은 표준오차임.

2) +는 10%, *는 5%, **는 1% 수준에서 유의함.

3) 열 (1)-(2)의 결과는 남성, (3)-(4)의 결과는 여성 표본에서 얻은 회귀분석결과임.

4) 회귀식에서의 종속변인은 당해 연도에 훈련 받기를 희망하였으나 실제로 훈련을 받지 못한 경우 1의 값을 취하고, 그 외의 경우에는 0의 값을 취하는 더미임.

<표 3-5> 조사기간 중 한 번이라도 훈련에 참가하는 데 영향을 미치는 요인의 회귀분석

	(1)	(2)	(3)	(4)
	남자 1	남자 2	여자 1	여자 2
초중등졸	-0.05295 (0.01995)**	-0.05306 (0.01995)**	-0.06418 (0.01542)**	-0.06516 (0.01542)**
전문대졸	0.04984 (0.02409)*	0.04935 (0.02409)*	0.05623 (0.02198)*	0.05428 (0.02199)*
대졸	0.03488 (0.01685)*	0.03436 (0.01686)*	0.05196 (0.01748)**	0.05146 (0.01747)**
석사 이상	0.04495 (0.03454)	0.04472 (0.03454)	0.04784 (0.06121)	0.04602 (0.06118)
log(연 가계소득)	0.00156 (0.01417)	0.00254 (0.0142)	-0.00481 (0.01204)	-0.00377 (0.01204)
log(연 가계저축)	0.00785 (0.00868)	0.008 (0.00868)	0.002 (0.00764)	0.00304 (0.00765)
주거 자가 소유	0.01143 (0.01418)	0.01137 (0.01418)	-0.01846 (0.01248)	-0.01871 (0.01247)
서울	-0.08116 (0.01872)**	-0.08165 (0.01873)**	0.00597 (0.01636)	0.00487 (0.01636)
광역시	-0.03235 (0.01626)*	-0.03292 (0.01627)*	-0.00389 (0.01446)	-0.00436 (0.01445)
나이	0.01647 (0.00233)**	0.0166 (0.00233)**	0.00339 (0.00191)+	0.00336 (0.00191)+
나이제곱	-0.0002 (0.00003)**	-0.0002 (0.00003)**	-0.00006 (0.00002)**	-0.00006 (0.00002)**
무직		0.0317 (0.02893)		0.05172 (0.02278)*
상수	-0.2421 (0.20487)	-0.26526 (0.20595)	0.18576 (0.17384)	0.1488 (0.1745)
관측수	3389	3389	3566	3566
Adjusted R ²	0.02582	0.02588	0.03091	0.03204

주: 1) ()은 표준오차임.

2) +는 10%, *는 5%, **는 1% 수준에서 유의함.

3) 열 (1)-(2)의 결과는 남성, (3)-(4)의 결과는 여성 표본에서 얻은 회귀분석결과임.

4) 종속변인은 조사기간 5년 동안 한 번이라도 훈련을 받았으면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 취하는 더미임.

가계의 경제상황을 포착하는 변인으로 연 가계소득 및 가계저축액을 각각 대수로 변환하여 독립변인으로 첨가하였다. 이 가운데 가계소득 변인은 기존에 갖추고 있는 기술 및 기능이 노동시장에 부합하는 정도의 한 지표가 된다고 볼 수 있다. 다시 말해서 소득이 높다는 것은 갖추고 있는 기술이 노동시장에서 높이 평가되고 있음을 반영하는 것이고, 이런 사람의 경우 새로운 직업훈련의 필요성이 높지 않을 뿐 아니라 훈련에 참가하는 기회비용도 높을 것으로 판단된다. 가계저축은 가계의 여유를 반영한다고 볼 수 있다. 바꾸어 말하자면 가계저축액이 낮을수록 유동성 제약에 의해 훈련투자가 저해될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

회귀분석의 결과를 보면 가계소득변인의 경우 추정계수가 0에 가깝거나 음(-)의 부호를 가지는 경우가 많고, 가계저축변인은 반대로 양(+)의 부호를 가지는 경우가 많은 것을 볼 수 있다. 특히 가계저축변인의 경우 통계적으로 유의미하게 나타나는 경우가 많음을 확인할 수 있다. 후자의 결과는 유동성 제약이 훈련참가를 방해하는 한 요인이 될 수 있음을 의미한다. 다만 여기서 강조하고 싶은 점은 가계저축변인의 계수가 비록 통계적으로는 유의미하다 하더라도 계수의 절대값이 상당히 작다는 것이다. 실제로 사용하고 있는 변인은 가계저축액의 대수값이므로 예컨대 가계저축이 10% 증가했을 경우 훈련 참가 및 수요 확률에 미치는 영향을 고려하기 위해서는 추정된 계수 값에 0.1을 곱해야 한다. 모든 결과에 있어 가계저축이 10% 증가하더라도 훈련참가 확률 혹은 수요 확률이 증가하는 정도는 아주 미약하다는 점을 알 수 있다.

5. 훈련 참가가 취업확률에 미치는 영향

<표 3-6>은 전년도와 후년도의 훈련 참가 여부가 금년도의 취업확률에 미치는 영향을 역시 선형확률모형을 이용하여 추정하고 있다. 종속변인은 금년도에 취업하고 있을 경우 1, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미변수이다. 독립변인 가운데 첫 번째 행에 제시된 것이 전년도 직업훈련 참가 여부를 나타내는 더미변수이다.

결과 가운데 열 (1)-(2)의 결과는 남성, 열 (3)-(4)는 여성 표본을 분

<표 3-6> 전년도 훈련 참가 여부가 금년의 취업 여부에 미치는 영향에 대한 회귀분석

	(1)	(2)	(3)	(4)
	무직 남성	취업 남성	무직 여성	취업 여성
전년도 훈련여부	-0.04244 (0.03774)	-0.01463 (0.01527)	-0.01423 (0.04847)	-0.02112 (0.02377)
초중등졸	0.02405 (0.01781)	0.00297 (0.0102)	-0.02138 (0.01753)	-0.02669 (0.01416)+
전문대졸	0.00482 (0.0192)	-0.01838 (0.01100)+	-0.13154 (0.02042)**	-0.13491 (0.01622)**
대졸	0.05531 (0.02065)**	0.0322 (0.01256)*	0.03899 (0.02574)	0.03343 (0.01960)+
석사 이상	0.09225 (0.04057)*	0.02965 (0.02331)	0.03561 (0.07786)	-0.05997 (0.06108)
log(연 가계소득)	-0.11878 (0.01034)**	-0.07598 (0.00550)**	-0.16135 (0.00983)**	-0.16301 (0.00774)**
log(연 가계저축)	0.03139 (0.00621)**	0.03169 (0.00323)**	0.03487 (0.00594)**	0.0363 (0.00461)**
주거 자가 소유	-0.01209 (0.01586)	-0.01944 (0.00923)*	0.04012 (0.01644)*	0.01648 (0.01311)
서울	-0.03921 (0.02126)+	-0.02413 (0.01237)+	-0.00281 (0.02196)	-0.0238 (0.01765)
광역시	-0.02909 (0.01817)	-0.02199 (0.01071)*	-0.03994 (0.01912)*	-0.03824 (0.01533)*
나이	0.04883 (0.00260)**	0.05275 (0.00152)**	0.0216 (0.00255)**	0.02248 (0.00200)**
나이제곱	-0.00053 (0.00003)**	-0.00058 (0.00002)**	-0.00025 (0.00003)**	-0.00027 (0.00002)**
상수	1.46315 (0.19254)**	0.64217 (0.10526)**	2.57875 (0.18694)**	2.60017 (0.14815)**
관측수	1868	5888	3172	5052
Adjusted R ²	0.23196	0.21821	0.14259	0.1563

주: 1) ()은 표준오차임.

2) +는 10%, *는 5%, **는 1% 수준에서 유의함.

3) 열 (1)-(2)는 남성, 열 (3)-(4)는 여성. 열 (1), (3)은 그 가운데 전년도에 미취업이었던 사람. 열 (2), (4)는 전년도 취업자였던 사람들.

4) 종속변인은 당해 연도 취업 여부(취업=1; 미취업=0).

석한 내용을 보여주고 있다. 전년도의 취업상태를 기준으로 열 (1), (3)은 전년도 미취업자, (2), (4)는 전년도 취업자를 대상으로 회귀분석을 행하고 있다. 성별, 전년도 취업 지위와 관계없이 전년도 직업훈련 참가 여부는 금년도 취업확률에 유의미한 효과를 주지 못하는 것으로 추정된 계수를 시사해 주고 있다. 뿐만 아니라 추정된 계수의 부호는 일관되게 음(-)의 값을 취하고 있다.

이러한 결과는 해석에 주의를 요한다. 추정계수가 누락변인에 의한 편의, 혹은 자기선택에 의한 편의로 왜곡되어 있을 가능성이 농후하기 때문이다. 기존에 체득하고 있는 기능에 대한 노동시장의 평가가 점점 떨어질 때 노동자는 훈련에 참가할 유인을 보다 크게 느낄 것이다. 그렇다면 직업훈련 참가 여부는 노동자의 기능이 시장수요에서 괴리되어 있는 정도를 반영할 것이고, 직업훈련 참가 자체의 효과라기보다는 그러한 괴리의 효과로 금년도 취업확률이 저하할 가능성이 있는 것이다. <표 3-6>의 결과는 훈련의 효과가 이러한 하방 편의의 크기를 압도할 만큼 크지는 못하다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

6. 인구연령구조의 변화가 훈련 참여율에 미치는 영향의 분석

[그림 3-2]에서는 앞으로의 인구구성에 있어 연령구조의 변화가 직업훈련 참여율에 어떤 영향을 미칠 것인지를 살펴보기 위해 시뮬레이션을 행하고, 그 결과를 제시하고 있다. 이 작업은 선진국에 비해 현저히 낮은 우리나라의 직업훈련 참가율이 선진국과 우리나라의 연령별 인구구성의 차이에 의한 것은 아닌지 하는 질문에 대한 대답도 제시해 줄 수 있을 것으로 본다.

시뮬레이션을 위해 사용된 자료는 두 가지이다. 첫 번째 자료는 통계청에서 추계하여 공표된 인구변동 전망 중위추정치이다. 두 번째로 연령대별 직업훈련 참가 패턴을 포착하기 위해 <표 3-2>의 직업훈련 참가에 영향을 주는 요인에 대한 회귀분석에서 얻은 나이 및 나이제곱변수의 회귀계수를 이용하였다. 남성의 경우 1열, 여성의 경우 3열의 회귀계수를 이용하였다. 다른 변인들을 통제하고 났을 때 나이가 훈련참여율에 미치

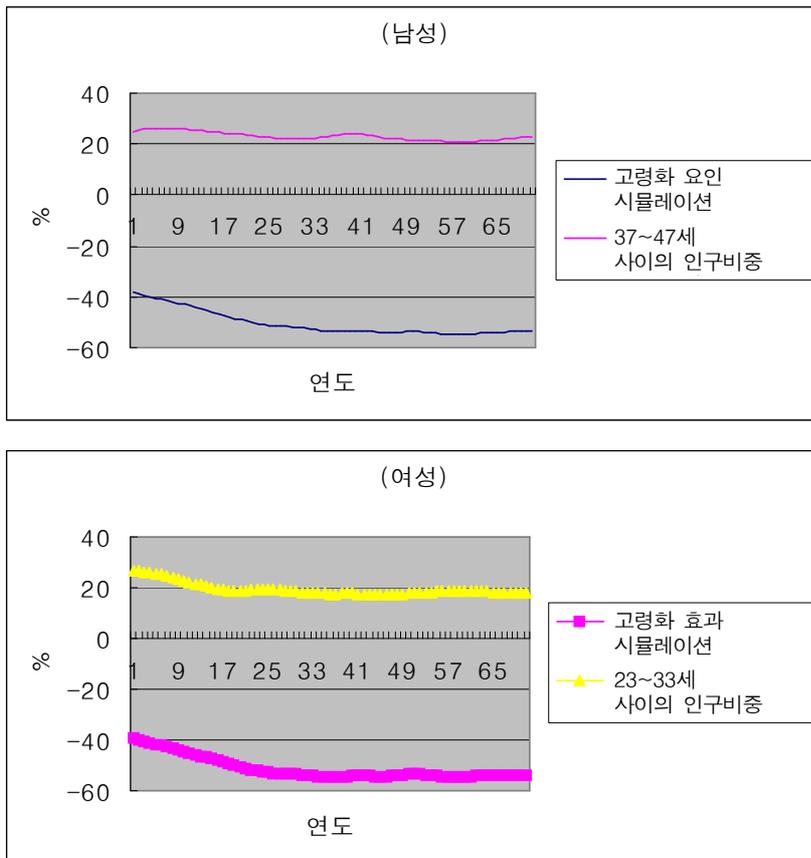
는 영향은 1차항의 계수가 양이고 2차항의 계수가 음으로 역U자형인 것으로 볼 수 있다. 회귀계수가 시사하는 바에 따르면 남성의 경우 42세 전후, 여성의 경우 28세 전후에서 훈련참여율이 최고조에 달하는 것으로 나타나고 있다.

그림의 두 패널은 우선 남녀별로 직업훈련 참여가 가장 활발하다고 생각되는 연령대(남성의 경우 37~47세, 여성의 경우 23~33세)의 인구가 전체 15~65세 성별 인구에서 차지하는 비중이 시간이 지남에 따라 어떻게 변화할 것인지를 보여주고 있다. 남성의 경우에는 이 비율이 전반적으로 하락하나 큰 변화 없이 기복을 보여주고 있는 반면에, 여성의 경우에는 동 비율이 비교적 빠른 속도로 하락한 후, 2030년대 이후 비슷한 수준을 유지할 것으로 통계청의 추계결과는 보여주고 있다.

각 패널에 있어 하단부 음의 영역에서 변동하고 있는 두 번째 곡선은 인구연령구조의 변화의 효과에 대한 시뮬레이션 결과를 보여주고 있다. 인구연령구조의 변화의 효과만을 분석하기 위한 시뮬레이션에서는 ① 연령구조 이외의 다른 요인들은 불변이라고 가정하고, ② 각 연령별로 <표 3-2>에서 추정된 회귀계수를 이용, '나이의 계수*나이+나이제곱의 계수*나이제곱'으로 나이가 훈련참여율에 미치는 영향을 인자화한 후, ③ 연도별로 '나이별 인자*나이별 추계인구'의 누적합이 15~65세 성별 인구에서 차지하는 비율을 구하였다. 패널 하단부의 두 번째 곡선은 그 결과를 보여주는 것이다. 이 곡선들은 훈련참여율의 절대 수준과는 무관하다는 점에 유의해야 한다. 의미 있는 것은 시간의 흐름에 따라 이 곡선들이 나타내는 변인의 값이 증가하는지 아니면 감소하는지의 여부이다.

시뮬레이션 결과는 시간이 지나면서 진행되는 인구고령화는 그 자체만을 놓고 볼 때에 훈련참여율을 현저히 떨어뜨리는 요인으로 작용할 것이라는 점을 시사해 준다. 훈련참가에 상대적으로 적극적인 연령대의 인구비율이 줄고, 소극적인 연령대의 비율이 증가함으로써 전체 참여율을 떨어뜨리는 효과가 있을 것으로 보이는 것이다. 이러한 결과는 현재 우리나라의 직업훈련 참가율이 선진국에 비해 낮은 현상이 인구구조의 변동에 의해 해소되는 쪽으로 변화할지 모른다는 기대가 근거 없는 것임을 보여주기도 한다.

[그림 3-2] 인구연령구조의 변화와 훈련 참여율 시뮬레이션



제3절 소 결

이상에서 한국노동패널 조사 자료를 이용하여 직업훈련에 대한 참가 및 수요의 여러 측면을 다각도로 살펴보았다. 실증분석의 중요한 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 직업훈련 참가율에 연도별 변동은 있으나, 매년도의 참가율은 5% 전후에서 움직이고 있다. 동시에 5년 기간을 통틀어 누적참가율은

조사대상 인구의 13.5%에 그치고 있다. 즉 5년 기간 중 한 번이라도 직업훈련을 받은 사람이 전체 인구의 13.5%에 지나지 않는다는 것이다. 이는 과거에 직업훈련을 받은 사람이 다시 훈련을 받는 중복참가 현상을 말해 주는 것이다.

둘째, 훈련기간의 단기화 현상이 확인된다. 훈련기간의 중위값이 1998년, 1999년의 90일에서 2002년, 2003년에는 5일로 줄어들고 있다.

셋째, 유동성 제약이 훈련참가에 미치는 영향은 통계적으로는 유의미하나, 실제적인 효과는 비교적 작은 것으로 나타났다.

넷째, 직업훈련을 받음으로써 그 다음 해에 취업확률이 증가하는 효과는 확인할 수 없었다.

마지막으로 고령화는 직업훈련 참여가 비교적 활발한 연령대의 인구 구성상의 비율을 낮춤으로써 여타 여건이 변하지 않는 한 직업훈련 참여율을 더욱 떨어뜨릴 것으로 전망되었다.

이러한 결과가 우선 말해 주는 것은 우리나라의 저조한 연도별 직업훈련 참여율이 그나마 실태를 과대평가하고 있을 가능성이 크다는 점이다. 중복참가 비율이 상당히 높다는 점, 훈련기간이 최근 들어 단기화되는 경향이 있다는 점은 실효성 있는 훈련 기회가 줄어들고 있으며 수혜자의 수가 시간이 지나도 크게 늘지 않을 것이라는 예상을 가능케 한다는 면에서 상당히 우려스러운 것이다. 유동성 제약으로 훈련을 받지 못하는 인구비율은 그다지 크지 않아 단순히 보조금 지급 등의 수단으로 훈련참가를 독려하더라도 참가율에 미치는 효과는 미미할 것으로 예상된다. 기존의 훈련 프로그램은 취업확률 제고라는 측면에서 그 실효성이 의문시된다. 마지막으로 인구의 연령별 구성의 변화는 그 자체만을 놓고 본다면 앞으로 훈련참여율을 더욱 떨어뜨리는 방향으로 작용할 것으로 예상된다. 평생학습 시대의 실현을 위해서는 교육훈련 프로그램의 내용과 질을 개선하는 조치가 필요불가결한 것으로 판단된다.

또한 직업훈련 수요에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석을 통하여, 경제적 약자라고 할 수 있는 저학력층, 중고령층, 청년층, 경제적으로 가계에 여유가 없는 계층, 무직자 계층 등의 훈련참가 및 잠재수요가 낮음을 알 수 있었다. 형평성의 측면에서 이러한 계층에 대한 각별한 배려가

필요함을 시사하는 것으로 알 수 있다.

직업훈련 분야에 있어 정부의 정책적 개입의 필요성을 주장하기 위해 고려될 수 있는 논거로는 세 가지 정도를 생각할 수 있을 것이다. 그 첫째는 외부효과, 둘째는 유동성 제약으로 적절한 투자가 이루어지지 못하고 있을 가능성이 있다. 직업훈련에 효과가 있다면 그 대부분의 편익을 훈련참가자 본인이 누리게 될 것이므로, 직업훈련에 대해 외부효과를 인정하기 어렵다는 견해도 존재한다. 유동성 제약과 관련하여, 이 보고서는 그 효과가 통계적으로는 의미하나 실제적으로 큰 의미를 가질 정도가 아니라는 점을 지적한 바 있다. 따라서 훈련비용 보조 등의 정책수단은 훈련참가율을 제고하는 데에 한계가 있을 가능성이 높다.

셋째로 시장에서의 조정실패(coordination failure)의 가능성을 생각해 볼 수 있다. 양질의 교육프로그램이 제공되고 있지 않은 현실 아래서 개인 수준에서도 훈련에 참가할 유인이 적을 뿐 아니라, 수요를 제약할지 모르는 제도적 요인들을 타개해 나갈 동력이 형성되지 않을 수 있다. 다른 한편으로 본격적 수요가 촉발되지 않은 상황에서 훈련의 공급자가 대규모 초기 투자를 행하여 양질의 프로그램을 개발하는 데에는 위험이 클 가능성이 있다.

향후 평생학습으로서의 직업훈련을 담당해 나갈 주체로 대학이나 전문대학을 들 수 있다. 현재의 시점에서 우리나라의 대학 및 전문대학 가운데 잠재적으로 거대한 성인 직업훈련 시장을 겨냥하여 내실 있는 프로그램을 개발하거나 마케팅 노력을 기울이고 있는 곳은 거의 없다고 해도 무방할 것이다. 정부의 역할이 있다면 훈련의 수요-공급 두 측면에서 직업훈련시장이 조정실패를 극복하고 보다 나은 균형으로 전이해 갈 수 있도록 조정자의 역할을 수행하는 것이라 생각된다.

제 4 장

국제기구의 평생학습 논의와 그 시사점

제1절 머리말

이 글은 국제기구에서의 평생학습 논의, 특히 경제개발협력기구(OECD)와 유럽연합/유럽직업훈련개발센터(EU/CEDEFOP)의 평생학습 정책을 검토하여 우리에게 주는 시사점을 모색하고자 한다. 우리나라는 UNESCO 중심의 평생교육 논의에서부터 OECD와 EU/CEDEFOP, 그리고 World Bank, ILO 등과 적극적으로 교류하면서 그 논의의 범위를 넓히고 있다. 우리나라는 이들 국제기구의 평생학습정책 형성에 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라 그 권고를 수용하여 국내에 적용하고자 하는 노력도 기울인다. 따라서 국제기구의 평생학습 논의를 검토하는 것은 국제적 수준의 평생학습 동향을 이해하고 국내 평생학습정책의 형성에도 중요한 시사점을 제공할 것이다. 특히, OECD 회원국으로서 우리나라는 평생학습에 관한 자료와 정보 제공, 국제회의 참석, 주제 검토사업에의 참여 등을 적극적으로 실행하고 있다. 또한 최근 EU는 지식기반사회의 중요한 전략으로서 평생학습정책을 더욱더 체계적으로 발전시키고 있어, EU의 평생학습 전략과 이를 지원하고 있는 CEDEFOP의 역할에도 주목할 필요가 있다.

사실, 국제기구의 정책 권고는 ‘담론으로서의 정책(policy-as-discourse)’이다. 국가마다 개별적인 여건과 문화가 다르기 때문에 그들의 정책제안이 ‘실제 정책(policy-as-practice)’으로 반영되기까지는 시간이 걸리거나, 혹은 실현되지 못할 수도 있다(Green, 2002; Griffin, 1998). 특히, 이들 국제기구들의 제안이 강제적 구속력이 없다는 사실을 고려하면 더욱더 그러하다.

그럼에도 불구하고, 그런 정책 담론과 권고는 실질적으로 매우 큰 영향력을 갖는다. 이들 국제기구는 회원국들 공통의 경제사회적 관심사를 공유하고 협력을 통해 동의할 만한 대안을 창출한다. 강제하기보다는 의제를 설정하고 토론을 이끌어서 합의를 도출하고자 한다. 회원국의 자율성을 침해하지 않으면서 정책방향을 설정하고 이끄는 역할을 한다. 다시 말해서, 이들 국제기구의 공통된 전략은 회원국들의, 때로는 비회원국까지 포함한 평생학습에 관한 정보를 생산하여 상호 이해를 도모하고 평생학습에 관한 몇몇 의제들을 이끌어내어 토론의 장을 형성함으로써 영향력을 행사하는 것이다(Ant, 2000; CEDEFOP, 2004).

따라서 국제적으로 큰 영향력을 갖고 국제사회를 선도하고 있는 OECD와 EU/CEDEFOP가 평생학습에 관한 어떤 의제를 설정하고 정책 권고를 하는지를 분석하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 이들 국제기구의 정책을 검토함으로써 국제적 수준에서의 평생학습 동향을 이해하고, 향후 우리나라의 평생학습 정책을 형성하는 데 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

제2절 OECD의 평생학습정책

1. OECD의 평생학습 조직

OECD는 1961년 국가간의 경제협력을 목적으로 설립된 국제기구이다. OECD의 조직은 최고의사결정기구인 이사회와 전문 분야별 위원회 및 사무국으로 구성되어 있다. 전문위원회 가운데는 ‘교육위원회(Education

Committee)’와 ‘고용·노동·사회위원회(Employment, Labour, and Social Affairs Committee)’가 평생학습에 관한 연구와 조사, 정책개발을 담당한다. 의사결정된 사항을 집행하기 위해 분야별 사무국도 운영하고 있다. ‘교육국(Directorate for Education)’과 ‘고용·노동·사회국(Directorate for Employment, Labour, and Social Affairs)’이 평생학습에 관련한 업무를 수행한다. 교육국은 2002년 9월에 교육·고용·노동·사회국으로부터 분리하여 보다 포괄적인 차원에서 본격적으로 교육 문제를 다루고 있다. 그럼에도 불구하고, 평생학습의 핵심적인 내용을 구성하는 직업교육훈련과 성인학습 등은 고용·노동·사회위원회와 교육위원회가 공동으로 작업한다(이기성·어규철, 2003).

구체적으로 평생학습 관련 위원회와 사무국은 국가간 비교 자료와 정보의 축적 및 공개, 직업능력 표준화 방법의 제안 등과 같은 다양한 업무를 수행한다. 회원국뿐만 아니라 비회원국의 성인교육과 학교교육에 대한 정보를 수집하고 비교하여 국가간의 평생학습에 대한 이해를 촉진한다. 또한 네트워크 사업과 더불어 국가간의 인적자본스톡 비교, 성인문해력조사(IALS), 문해력 및 생애기술 조사(ALLs), 국제학생평가사업(PISA) 등과 같은 비교국가 연구와 교육지표 발간을 수행한다. 국제적 차원에서 성인학습과 학교교육에 대해 조사하고 검토함으로써 OECD는 각국의 평생학습 참여에 대한 이해도를 높이고, 성인과 아동이 학습활동을 수행할 수 있는 유인을 제고하기 위한 다양한 정책을 제안할 수 있게 된다(OECD, 2004; 2005).

2. OECD의 평생학습 접근법

가. 경제적 관점

OECD는 경제협력을 목적으로 설립되었다. 따라서 평생학습은 경제적 목적 달성을 위한 수단으로 인식된다. 앞서도 언급했듯이, OECD는 평생학습의 문제를 교육문제로서만이 아니라 고용, 노동, 사회문제와 함께 다룬다. 고용·노동·사회위원회와 교육위원회가 분리되었음에도 불

구하고, 평생학습의 핵심적인 내용을 구성하는 직업교육과 성인학습 등은 두 위원회가 공동으로 작업한다. 한 마디로 OECD는 평생학습을 교육정책으로서만 다루지는 않으며, 오히려 경제적 전략으로서 간주하는 경향이 강하다.

이런 사실은 OECD가 평생학습 논의에 참여한 역사를 보아도 분명하게 드러난다. OECD가 처음 평생학습을 주창한 것은 1970년대 초였다. OECD는 1973년 ‘순환교육(recurrent education)’ 개념을 제안하면서 국제적 차원의 평생학습 논의에 참여하기 시작하였다. 순환교육은 경제와 노동시장의 관점에서 일과 교육의 연계를 의미하였다. 이것은 당시 평생학습 논의를 주도했던 UNESCO의 인문주의적 평생교육과는 근본적으로 다른 개념화였으며, 평생학습이 지향하는 이념과 실천 방식이 상이했다¹⁷⁾.

OECD는 1990년대로 접어들면서 더욱더 본격적으로 평생학습에 대한 연구와 조사, 정책 제안을 추진하여 왔다. OECD는 “모든 이를 위한 평생학습(lifelong learning for all)”을 선언하고, 평생학습 기초의 강화, 학습과 일 사이의 유기적인 연계, 평생학습 관련 파트너들의 책임과 역할 제고, 평생학습에 대한 투자 증대와 교육훈련 제공자에 대한 인센티브 등을 강조하였다(OECD, 1996). 구체적으로, 1996년 OECD 교육장관회의에서 국가 발전의 핵심요소로서 평생학습을 안건으로 토의하면서 ‘요람에서 무덤까지’의 평생학습 개념을 도입하였다. 평생학습의 목적으로는 개인의 발달, 사회적 결속, 그리고 경제성장을 설정하였다. 국가의 번영과 사회적 안녕은 지식과 기술, 능력을 창출하고 개발하는 데 달려 있고, 고도의 생산성과 고임금 직업은 능력 있는 사람에 의해서 달성될 수 있으며, 이러한 능력은 학습을 통해서 배양됨을 강조하였다. 2001년 OECD 교육장관회의는 ‘모든 이를 위한 능력개발에의 투자’를 주제로 지식사회 조성의 핵심도구로서 평생학습 전략을 제시하였다. 일터와 학습간의 경계가 희미해져 가고 있는 상황에서, 지속적인 경제발전과 사회적

17) UNESCO는 이미 1940년대에 성인문해교육(fundamental education)을 주장하였고, 1960년대에는 평생교육(lifelong education)의 개념을 통해 인본주의적이고 이상주의적인 학습사회를 주창하였다.

성장을 위해서 인적 자본과 사회적 자본의 중요성을 강조하였고, 전 생애에 걸친 능력개발과 사회공동체의 질 향상, 그리고 정보통신기술(ICT) 등을 활용한 교수-학습의 개선을 주요 의제로 토의하였다(이무근 외, 2001).

OECD는 이제 순환교육 대신에 평생학습(lifelong learning) 개념을 사용하면서 그 논의의 폭을 확대하고 있다. 용어와 범위의 변화에도 불구하고, OECD의 평생학습에 대한 기본적인 관점은 경제주의적이고 수요자 중심의 접근법을 지향한다¹⁸⁾.

나. 학습시장론

평생학습은 ‘학습사회(learning society)’를 지향한다. 학습사회는 언제, 어디서나, 누구나 원하면 학습할 수 있는 평생학습의 이상이다. 학습사회를 실현하는 방식은 다양할 수 있다. 따라서 학습사회를 위한 경쟁하는 다양한 모형이 존재한다. Edwards(1997)와 Edwards and Boreham(2003)은 그것을 ‘교육사회(educated society)’, ‘학습시장(learning market)’, 그리고 ‘학습적 삶의 양식(learning lifestyle)’으로 유형화한다. 이와 유사하게 Boshier(1998) 역시 학습사회의 형태를 ‘시민권의 장(arena for citizenship)’, ‘학습시장(learning market)’, 그리고 ‘참여의 장(arena for participation)’으로 구분한다. 여기서 ‘교육사회’ 또는 ‘시민권의 장’으로서 학습사회는 자유교양교육의 전통 아래 시민의 평생학습권을 강조하고 민주주의를 위한 시민의 역할을 강조한다. ‘학습시장’으로서 학습사회는 시장경제에서 경쟁력 강화와 개인의 학습기회에 초점을 맞춘다. 그리고 ‘삶의 양식’ 또는 ‘참여의 장’으로서 학습사회론은 다양한 학습네트워크들의 복수성과 이질성에 주목하고 학습을 위한 사회적 파트너십과 대화를 주장한다.

18) Boshier(1998)는 다음과 같이 서술하고 있다. “UNESCO의 Faure 보고서(1972)가 제안한 시민사회와 민주주의를 위한 평생교육은 21세기로 넘어오는 길목에서 경제적 유용성과 개인의 고용가능성을 강조하는 평생학습의 개념에 주도권을 빼앗긴 것이다(Faure was mugged on the road to the 21st century).”

OECD의 학습사회론은 학습시장을 가정한다. 학습의 경제적 관련성을 강조하여, 평생학습은 경제적 경쟁력과 생산성을 위해 요구된다. 또한 평생학습은 개인에게 삶의 기회를 보장하지만, 다른 한편으로 학습시장에서 정부의 영향력은 감소하고 개인이 자신의 학습에 대한 책임을 갖는다. 한 마디로, 학습시장 지향적 평생학습은 시장원리와 경제 관련성, 개인주의로 요약할 수 있다.

사실, 과거에는 정규교육이 교육 체제를 주도하였기 때문에 학습시장이 활성화되기 어려웠다. 그러나 이제 교육투자의 중요성이 부각되면서 학습 수요가 증가하고, 이를 위한 다양한 교육 경로의 중요성이 부각됨으로써 학습시장의 패러다임을 위한 기반이 마련되었다(OECD, 2004).

다. 참여 기회와 사회적 자본

근래 들어 OECD는 인적 자본의 투자만으로 평생학습을 한정하지 않는다. 인적자원의 균형적인 활용이 경제성장에 더 유용하다는 연구 결과를 중시한다. 이에 따라 저숙련자와 취약계층의 평생학습 참여율을 높이 고자 한다. 학습시장은 평생학습의 불평등 문제를 낳기 때문에, OECD는 이런 문제를 해소할 평생학습정책에 주목한다.

자유로운 학습시장에서는 교육 불평등과 소외가 발생한다. 그것은 인적자원의 저활용을 낳고, 지속가능한 경제성장을 저해한다. 따라서 고학력자뿐만 아니라 저숙련자의 평생학습이 중요하다. 평생학습 기회의 불평등 문제를 극복하기 위해 취약계층(여성, 이주자, 비자발적 시간제 및 임시직 근로자, 소기업 근로자, 문자 해득률이 낮은 근로자 등)의 훈련기회 확대가 필요하다. 그럼으로써 국가가 보유한 인적자원을 최대한 활용할 수 있다. OECD는 이를 위해 정부뿐만 아니라 고용주와 근로자의 공동 재정부담(co-financing)을 강조한다. 또한 사중손실을 최소한으로 억제하기 위한 효율적인 방안을 강조한다.

OECD는 ‘성인학습 주제검토’에서 불이익집단인 저숙련 성인을 위한 학습에 초점을 맞추고 있다. 고학력자뿐만 아니라 저숙련자까지 포함하여 성인의 기술수준을 지속적으로 향상시키는 것이 중요한 과제로 등장

하였다. 이것은 불이익 집단의 기술 향상과 인구 전체의 형평성 있는 기술의 분포가 경제성장에 중요하다는 인식에 기초한다(OECD, 2005).

또한 OECD는 인적 자본과 더불어 사회적 자본을 형성하기 위한 평생 학습 정책을 추가하였다(Griffin, 2001). OECD(1999)는 교육의 사회적 가치를 보여주기 위한 목적으로 성인학습과 사회적 자본 사이의 경제적 연관성을 강조함으로써 평생학습의 관점을 넓히고 있다(Preece, 2001). 2001년에는 ‘국가의 안녕: 인적 자본과 사회적 자본의 역할(The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital)’을 통해 지속가능한 성장을 위한 핵심적 자원으로 인적 자본과 사회적 자본이 상호 작용하여야 한다고 제안하였다(이기성·어규철, 2003 재인용). 평생학습은 인적 자본과 사회적 자본을 형성하는 중요한 기초이다. 그리고 그것은 궁극적으로 경제적 자본으로 전환된다. 평생학습은 그러한 자본들을 축적하기 위한 핵심적 정책수단인 것이다.

지금까지의 논의를 종합하면, OECD의 평생학습은 교육정책으로서보다는 경제사회적 전략의 일부로서 인식된다. 이런 접근법은 OECD의 평생학습정책의 내용을 통해서 확인할 수 있다. 다음 절에서는 구체적으로 OECD의 평생학습정책과 사례들을 살펴본다.

3. OECD의 평생학습정책

가. 성인학습 참여 기회의 제고

OECD의 교육위원회와 고용·노동·사회위원회는 1999~2004년 동안 17개 국을 대상으로 두 차례에 걸쳐 ‘성인학습 주제검토(Thematic Review of Adult Learning)’ 사업을 실시하였다. 각국의 평생학습정책과 실천 사례들을 조사하여 평생학습정책과 실태에 관한 정보를 교환하고, 평생학습을 촉진하기 위한 구체적인 방안을 모색하기 위함이다. 1999~2002년의 제1차 사업에는 캐나다, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국이 참여하였다. 그 결과로 『수사학을 넘어서: 성인학습 정책과 실천(Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies

and Practices, 2003)』을 발간하였다. 2002~2004년의 제2차 사업은 오스트리아, 독일, 헝가리, 한국, 멕시코, 네덜란드, 폴란드, 영국, 미국 등이 참여하였고, 그 예비결과 보고서인 『성인학습의 촉진(Promoting Adult Learning, 2005)』이 발간되었다.

이 보고서들에서 OECD는 평생학습의 참여율을 높이는 데 초점을 맞추고 있다. 이를 위한 구체적인 방법으로는 평생학습의 인센티브와 저숙련 성인의 학습 참여 제고를 제시한다. 17개 국가의 조사 결과에 의하면, 국가마다 성인학습 참여율이 큰 편차를 보이고 있다. 상이한 조사방법이 적용되었지만, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 영국, 스위스의 성인학습 참여율이 대체로 높은 수준에 있었고, 헝가리, 포르투갈, 폴란드는 낮은 편이었다. 그런데 더 중요하게 고려해야 할 것은 교육수준과 연령, 직장 규모 등에 따라 참여율에 큰 편차를 보인다는 것이다. OECD가 특히 저숙련자의 성인학습 참여에 초점을 맞춘 것은 이런 조사 결과와 직접적으로 관련된다. 왜냐하면, 앞서도 언급했듯이 국가 전반적인 숙련의 균등한 분배 정도가 경제의 성과에 강한 영향을 미치기 때문이다. 따라서 불이익 집단의 숙련 수준을 높이는 것이 평생학습의 주요 목표이고, 그럼으로써 국가 전체적인 노동의 생산성과 경제적 성과도 증진될 수 있기 때문이다.

OECD는 ‘수사학을 넘어서’ 현실적인 평생학습의 불균등 문제를 해소하고 모든 이에게 학습의 기회를 확장하기 위한 구체적인 정책방안들을 모색하고 있다. 성인학습의 이익 증대, 재정지원, 학습 경로와 질 개선, 이해관계자들의 정책조정과 협력이 그것들이다.

나. 성인학습의 이익 증대

평생학습 참여를 제고하기 위해서는 우선적으로 학습으로 인한 고용, 소득, 노동생산성 등의 실질적인 혜택을 학습자들이 투명하게 알 수 있게 하여 학습 참여 동기를 유발해야 한다. 이전에 이루어졌던 학습을 인정해 주거나 교실에서의 학습과 현장 경험을 연관시키는 것도 학습자의 흥미를 유발할 수 있다. 또한 성인학습으로 인해 얻을 수 있는 혜택을 교육수준이 낮은 집단에 알림으로써 이들의 평생학습 참여를 향상시키는

것도 중요해지고 있다. 이를 위한 구체적인 내용과 사례는 다음과 같다.

첫째, 여러 국가들에서 기술과 급여를 연계하여 학습 참여를 촉진하는 시도를 하고 있다. 예를 들어, 덴마크의 금속산업에서는 근로자의 자격 기준에 근거한 급여 시스템을 시행하여 훈련 참여와 급여를 연계한다. 또한 기술과 직능을 평가할 구체적인 기준을 노사가 함께 설정함으로써 개별 근로자의 직업훈련 참여나 다른 형태의 직업능력개발 노력이 구체적인 직무 기능과 연계되도록 한다. 이와 비슷한 사례로, 노르웨이에서는 급여 체계를 7가지 직능 수준에 근거해 산정함으로써 근로자들이 훈련 참여를 통해 자신들의 직능수준을 향상시키려는 동기를 부여받을 수 있도록 하고 있다.

둘째, 학습 내용의 유용성을 제고하는 정통적인 방법도 유용하다. 실제로, 독일 베를린에서 시행되고 있는 ‘Lesen and Schreiben’이라는 문해 훈련 프로젝트는 교육과 일의 내용을 관련시켜 학습자들의 동기를 유발하고 있다. 문해 수업에서 ‘문해’만이 단일한 목적이 되는 것보다 전반적인 ‘기초교육’을 제공함으로써 중등교육 수준이 낮은 이들에게 단계별로 다음 수준으로 전환하는 것을 가능하게 한다. 예를 들면, 저숙련 성인들에게 제공하는 문해 교육 및 기초 수리교육을 보수, 도장, 집안 손질 등과 같은 직업훈련과 결합하여 제공함으로써 현장에서 이루어지는 작업을 함께 경험하도록 한다. 등록자들은 대부분 낮은 문해 수준 때문에 고용에 어려움을 겪는 사람들이기 때문에 이들이 이 과정에 참여함으로써 고용 등에 있어서 이득을 얻는 것이 학습 동기를 유발하는 매우 중요한 요소로 작용한다. 멕시코 정부는 1990년대에 삶과 일을 위한 교육이라는 모형을 통해 실용적인 훈련과정을 제공하기 위해 노력했다. 이들은 언어교육에 있어서도 보건이나 행정절차 등의 실천적인 주제와 관련하여 접근함으로써 학습 내용의 효용성을 높이고자 하였으며, 인도계 멕시코인들을 위해서는 ‘Puentes al Futuro’라는 프로그램을 통해 언어교육뿐만 아니라 고용이나 일상생활과 관련된 문제들을 다루고 있다. 네덜란드도 인구의 20%에 육박하는 이민자들의 사회통합 프로그램 참여를 의무화하고 있으며 이들의 참여를 장려하기 위해 지역교육센터(Regional Education Centre : REC) 등을 통해 육아, 법률 상담, 재정관리처럼 실질적이고 일

상적인 주제를 다루는 과정을 제공하고 있다

셋째, 학습 결과에 대한 인정도 중요하다. 영국의 국가직업자격(National Vocational Qualifications : NVQ) 시스템은 각각 다른 분야에서 사용되는 직업기술에 대한 폭 넓은 기준들을 제공함으로써 이들이 성과에 근거한 체제 아래에서 ‘통용’될 수 있도록 한다. 학습자들은 국가 직업자격에서 인정하는 기술들이 무엇인지 인지하고 있을 뿐 아니라 그들이 과거에 참여했던 더 작은 단위의 학습도 인정받을 수 있다. 이 같은 방식의 접근은 최근 스페인에서도 이루어지고 있는데, 일을 하는 도중에, 공식적인 교육 체제에서 또는 공공 고용서비스기관에서 제공하는 훈련 프로그램을 통해 습득된 기술이 하나의 자격검정 체제 안에서 인정받게 된다.

사실 대부분의 OECD 회원국에서 과거에 이루어진 학습의 결과를 인정하는 사례를 찾아볼 수 있는데, 개인이 이미 획득한 공식 자격을 부분적으로 인정받거나 각자 다른 환경에서 획득한 개인의 기술 및 능력을 인정하기 위해 공식 인증절차를 마련하기도 한다. 예를 들어, 오스트리아의 BPR(Berufsreifepfung)은 기술계/직업계 학교 졸업자가 고등교육 기관으로 입학하고자 할 때 치러야 하는 입학시험으로서 독일어, 수학, 외국어, 직업 경험과 관련된 전문 과목을 시험 보게 되며 이를 통과할 때 고등학교 졸업 학력이 인정된다. 공식적인 훈련 체제는 거치지 않았지만 그 분야의 업무 경험이 있는 사람에게도 시험 응시자격이 부여되어 통과할 경우 이를 인정한다. 노르웨이도 1978년 이전 출생자들이 중등교육기관과 고등교육기관으로 입학하고자 할 때 비공식적으로 이루어진 학습을 인정받을 수 있도록 하는 권리를 부여한다. 중등교육기관에 진학하지 않은 25세 이상의 성인들은 교육기관이 검증한 비공식적 학습에 대한 평가에 의거해 상급 교육기관에 진학할 수 있도록 한다. 미국은 성인들이 고등학교 학위에 상응하는 자격을 얻을 수 있는 종합 시험을 치르도록 허용한다. GED(General Education and Development)라고 불리는 이 시험은 1942년에 시행되기 시작했으며 노동시장에서뿐만 아니라 교육제도에서도 인정받는 시험이다. 이 시험으로 인해 고등학교를 중퇴하거나 진학하지 못한 저숙련 성인들에게 시험 응시에 대한 동기를 부여하고 있다.

미국 전역과 캐나다에 위치한 3,400여 곳의 GED 시험장에서 응시할 수 있으며 지역학교 당국, 성인교육센터나 지역사회대학에 의해 운영된다. 5 가지 기본 과목을 통과한 개인들은 학위에 상응하는 GED 인증서를 받게 되며 미국 내에서 매년 발급되는 고등학교 학위의 15% 가량이 GED 를 통해 학위를 받게 된 경우이다. GED시험 응시자의 66%는 이후에 계속적인 교육과 훈련을 계획한다는 점을 고려해 볼 때, 이 시스템이 학습자들을 평생학습으로 이끄는 성공적인 통로라는 사실을 알 수 있다. GED의 경제적 효과에 의문을 제기하는 연구가 있음에도 불구하고 이 시험에 대한 수요는 최근까지 지속적으로 유지되고 있다.

다. 성인학습 재정지원

성인학습을 증진시키기 위해서는 성인학습으로 인해 얻을 수 있는 이익을 증대시키고 회수 과정을 투명하게 할 뿐 아니라 이에 대한 적절한 투자가 가능하도록 학습자들을 재정적으로 도와줄 수 있어야 한다. 재정적인 어려움은 저소득층과 학습이 끝난 후에 비용을 상환할 시기가 짧은 고령층에게는 더욱 심각한 문제이다. 게다가 회사의 직무와 직접적으로 관련되지 않은 일반적인 기술 습득은 경제 전반에는 도움을 줄 수 있을 지언정 기업에게는 재정을 지원할 동기가 낮다.

구체적인 방안으로는 첫째, 정부 차원에서의 동기 부여가 있다. 미국의 성인학습을 위한 국가보고체계(National Reporting System : NRS)는 연방정부의 지원을 받고 주정부에 의해 집행되는 국가 단위의 성과 보고 체계이다. 이 제도는 ‘성인학습과 가족 문해법’에 의거해 진행되며, 성인학습의 결과가 연방정부의 자금 지원을 위한 지표로 쓰이게 된다. NRS는 학습자의 결과물들을 공통된 성과물 지표에 의거해 측정하고 문서화하게 되어 있으며, 지역마다 진행되는 프로그램이 끝난 후 주 당국에 개인의 교육 성과를 보고한다. 주 당국에 보고된 정보들은 NRS에 수합되어, 프로그램이 연방정부의 정책 목표를 얼마나 충족하였는지에 대한 평가와 앞으로의 교육 목표 달성을 위한 보조적 지표로 사용된다. 주당 12시간의 서비스를 받은 학생들에 대한 정보 중 성과와 관련된 척도(교육적 이

익, 취업, 고용유지, 중등교육기관의 졸업장 또는 GED, 고등교육기관 진학), 학생들의 인구통계적 정보, 사회적 지위 등과 같은 척도, 특정 주제에 대해 접하거나 수업에 등록한 참여 정도가 핵심적인 정보로 기록된다. 또한 문해 교습을 받기 전과 후 학생들의 수행 수준을 여섯 단계 중 하나의 수준으로 평가하도록 요구된다.

둘째, 기업과 개인을 겨냥한 재정지원을 들 수 있다. 그 구체적인 방안으로는 과세에 의한 훈련제도(training levy system)가 있다. 이 방법은 프랑스 및 캐나다 퀘벡에서 시행되고 있으며, 우리나라에서도 운영된 바 있다. 이 제도하에서 기업은 훈련비용이 미리 정한 최소한의 수준에 미치지 못할 경우 훈련 과세를 지불할 의무를 지니게 된다. 과거의 징수 실적에 근거하고 있기 때문에 자금이 잘 조달되며 실행 확률이 높다. 또한 불완전한 노동시장에서 훈련 투자가 미흡해지는 경우를 줄일 수 있다. 그러나 사중손실이 높아질 가능성이 크며, 훈련으로 인한 회수율이 낮은 기업에게는 부담해야 할 비용이 커져 비효율적인 지출이 이루어질 수도 있다. 또한 숙련된 근로자들만 더 훈련에 참가하게 되거나, 행정 비용이 많이 들 가능성이 높다.

개인학습계좌(individual learning account)는 성인학습 활동을 위한 목적으로만 사용될 수 있는 비과세 저축예금(tax-sheltered saving account)이다. 이 제도의 목적은 성인학습을 개인의 책임으로만 돌리는 것이 아니라 기업, 지역 기관, 정부 등 다른 관련 당사자를 재정적·기술적으로 평생학습에 관여하게 하려는 데 있다. 유일하게 영국에서만 이 제도를 국가적 차원에서 시행하였으며, 2001년에는 개인학습계좌 보유자가 100만 명에 이르게 되었다. 그러나 허위 계좌나 불법적인 인출 사례, 53%의 계좌 보유자들이 개인학습계좌제의 도입이 없었다고 해도 훈련을 받았을 것이라고 응답하는 등 사중손실이 크게 발생한 것이 문제가 되어, 시행 후 1년 만에 영국의 개인학습계좌제도는 중단되었다. 이러한 문제점들은 기획 단계에서 과소평가되었으며, 수요의 증가에 부응하지 못한 프로그램 구성뿐 아니라 저숙련층의 요구에 부응하지 못한 것에서도 기인한 것으로 지적되고 있다.

캐나다의 Learn\$ave, 미국의 IDAs, ITAs, 네덜란드의 개인학습계좌

는, 영국에서의 개인학습계좌제도와 달리, 저숙련 성인들을 겨냥한 형태로 기획되었다. 캐나다와 미국의 경우 일정한 소득 수준에 미치지 못하는 사람들로 학습 및 훈련계좌 개설을 제한한 반면 네덜란드의 개인학습계좌는 교육수준이 낮고 불리한 상황에 놓인 미취업 성인계층에 초점을 맞추고 있다. 네덜란드에서 2001년과 2002년에 시행된 개인학습계좌제도 시범 운영의 취지는 성인계층이 일과 관련된 학습을 병행하며 자유롭게 학습활동을 선택할 수 있도록 허용하는 것이었다. 계좌는 등록비, 교재, 시험, 소프트웨어 구입과 관련된 훈련 직접비용에만 사용될 수 있으며, 8월에 걸친 시범운영에서 150~200명에 달하는 성인들이 산업훈련기금이나 지역별 교육담당 기관에 의해 집행되는 계좌를 개설했다. 개인계좌 개설에 대한 주된 재정 기여는 정부의 몫(개인당 최대 454유로까지 지원)이었지만 성인, 기업, 관련기관의 훈련기금과 지방정부도 개인학습계좌 정착에 기여했다. 이 프로그램의 시행 결과는 교육수준이 낮은 성인 집단에서 비교적 높은 호응을 불러일으키며 취업이나 직업능력개발에 있어서 만족스러운 결과를 얻을 수 있었다. 그러나 일부 계좌 보유자들은 자신들의 계좌 보유 사실조차 알고 있지 못하는 경우도 있었으며, 자신의 업무와 관련되지 않은 활동에 개인학습계좌가 사용됨으로써 일과 관련된 목표와 일반적인 교육적인 목표 사이의 긴장 상태가 나타나기도 했다. 2003년에 네덜란드 정부는 훈련을 위한 동기부여에 있어서 재정적인 혜택을 주어야 하는지에 대한 의견의 불일치로 개인학습계좌를 전국 차원의 계획으로 추진하지 않기로 결정했다. 대신에 개인학습계좌의 뒤를 이어 생애과정계좌(Life Course Account)라는 대안을 통해 금전뿐만 아니라 개인의 시간을 저축해 놓을 수 있는 계좌를 제공함으로써 이전의 계좌보다 더욱 광범위한 성인학습 촉진을 도모하고자 하고 있다.

라. 학습 경로 개선과 질 관리

학습자의 각기 다른 요구에 구체적으로 부응하기 위해 학습이 이루어지는 경로를 다양하게 하거나 학습 내용의 질을 높이는 것은 성인학습 참여를 높일 수 있는 좋은 방법이다. 민중고등학교나 지역사회의 단과대

학, 지역사회의 교육센터, 기업 차원에서의 훈련센터와 정규 교육기관 등이 이러한 경로에 포함되며, 겨냥하고 있는 학습자 집단의 특성에 따라 매우 다양한 형태로 학습 기회가 제공될 수 있다. 또한 시간제 학습, 원격 학습, 혹은 다른 비공식적인 경로로 이루어지는 유연한 학습은 학습 비용을 감소시킬 뿐 아니라 성인학습자들의 일상생활과 학습이 함께 영위될 수 있도록 지원한다. 그러나 질적으로 낮은 수준의 학습 프로그램은 학습자의 참여와 투자를 억제할 수도 있다.

이를 위한 구체적인 방법으로는, 첫째, 재기의 기회(second chance)를 주는 프로그램이 있다. 성인학습자들이 자신들의 교육수준을 향상시키거나 경력을 전환하고 싶을 때 기초문해교육, 직업훈련, 이민자를 위한 언어학습 프로그램들을 이용함으로써 혜택을 얻을 수 있도록 하고, 저숙련 집단이나 불이익 집단도 이러한 재기의 기회를 얻을 수 있도록 한다. 딱딱하고 공식적인 경로를 통해서가 아니라 일상적인 경로를 통해 학습을 받아들이도록 함으로써 재학 시절이나 이전의 학습프로그램에서 실패한 성인들이 참여에 흥미를 느끼도록 한다. 네덜란드에서는 언어교육과 현장직무훈련을 결합한 형태의 프로그램이 시행되기도 했으며, 오스트리아에서는 재기의 기회를 위한 직무훈련에 관심이 있을 만한 성인들을 대상으로 1년 단위의 집중적인 도제제도를 제공함과 동시에 이를 수료한 사람에게 기존의 교육제도에서 얻을 수 있는 것과 동일한 자격을 부여하고 있다. 2002년에 5,300명의 오스트리아 성인들이 학교교육과 현장직무훈련을 결합한 형태의 심층 도제제도를 이수하고 새로운 일을 시작하게 되었으며, 이는 정규 도제제도를 마친 후 일을 시작하는 전체 인원의 10%를 넘어서는 수치이다. 폴란드에서는 젊은이들을 위한 도제 프로그램의 성공으로 인해 저숙련 성인들을 위한 프로그램 개발에 대한 관심이 높아졌다.

둘째, 다양한 수요를 충족시키는 평생학습을 제공해야 한다. 학습자의 각기 다른 특성과 근접성에 맞추어 학습 선택의 폭을 다양하게 구비하는 교육기관으로는 비영리조직, 지역사회의 전문대학, 민중고등학교 등이 있다. 북유럽과 오스트리아, 독일, 네덜란드, 폴란드 등지의 중앙유럽에 위치한 민중고등학교는 개인의 발전과 사회문화에 관한 강좌들을 제공하

며 예술에서부터 새로운 정보통신기술과 같은 전문적인 분야에 이르기까지 폭넓은 프로그램을 갖추고 있다. 그러나 이후의 성과를 측정할 만한 자료와 구체적인 학습목표가 미흡하다는 점이 한계로 남는다. 오스트리아의 교육 및 훈련센터, 가톨릭계 성인학습 프로그램, 성인교육연합회 사이의 조직체 내에는 다른 학습기관도 존재하고 있지만 이들은 비정부기관, 노동조합, 자발적 조직에서 이루어지는 대부분의 다른 과정들처럼 직업능력과는 직접적인 연관이 없다. 오스트리아의 KEBO와 스위스의 FSEA가 비영리학습기관들을 대표하는 가장 큰 조직체이다.

셋째, 원격학습을 통한 시간 활용의 유연성을 제공할 수 있다. 원격학습 프로그램과 개방대학 형태의 프로그램은 대부분의 OECD 국가들에서 활성화되어 있는 편이다. 원격학습은 개인이 학습할 수 있는 시간과 장소를 스스로 선택하게 하기 때문에 학습이 이루어지는 전달 과정에서 유연성을 발휘할 수 있는 교육수단이다. 원격학습이 실시되는 대부분의 국가에서 이 학습은 학습기회에 도달하기 어려운 저숙련 계층, 아니면 이주숙련도가 높은 전문가집단을 위해 사용된다. 스웨덴에서는 이와 같은 유연한 형태의 학습을 추진하는 기관을 지정하여 기술, 연구, 경험을 전국 차원에서 관리하고 있다. 이러한 센터는 웹 사이트, 세미나, 컨퍼런스, 관계망을 통해 손쉽게 정보를 접근할 수 있도록 하며 일반 시민들이 인문교육이나 노동시장의 변화에 대응하는 학습을 얻을 수 있도록 지원한다.

마. 이해관계자들의 정책 조정 및 협력

성인들의 평생학습은 서로 다른 목적을 가지고 있는 중앙정부, 지방정부, 기업, 비영리단체, 교육 제공자 등 다양한 주체들과 관련되어 있기 때문에 복합적인 체계를 지니고 있다. 따라서 서로 상충될 가능성이 있는 관계기관들간의 협력을 증진하는 일이 성인학습 참여를 높이는 데 있어서 핵심적인 요소이다. 대부분의 국가에서는 교육부가 기초 교육을 맡고, 노동부가 직업훈련과 자격검정을 맡는다. 고용주, 피고용자 연합이나 상공회의소, 자문기관이 관여하게 될 때도 있다.

첫째, 성인학습자의 조기 개발이 강화될 필요가 있다. 평생학습을 이룬

시기에 접하는 것은 이후의 평생학습 참여 증대를 위한 선행조건이다. 기초교육에 투자하고 학교 조기 탈락 비율을 낮추는 것은 성인들에게 재기의 기회를 주기 위해 이후에 들이게 되는 공적자금을 다른 곳에 배치할 수 있게 한다. 또한 어린 나이에 역동적인 학습을 경험하게 하는 것은 성인이 되어 성인학습을 경험하는 것보다 바람직하다. 실제로 재기의 기회를 주는 교육기관에 재학 중인 대부분의 성인들은 어린 나이에 중퇴한 경험을 가지고 있으며, 조기 탈락은 많은 OECD 국가들에서 문제로 부각되고 있다. OECD 국가 전체적으로 25~35세 연령층의 최소 10%가 고등학교에 진학하지 못한 것으로 나타났다. 유럽연합국가에서만 2002년에 18~24세 젊은이 중 약 18%가 학교를 중퇴했으며, 그 중 포르투갈은 45%, 핀란드는 9%를 기록하고 있다.

둘째, 훈련과 고용의 조화이다. 공공고용서비스(Public Employment Service : PES)와 같은 노동시장 프로그램과 성인학습 정책 사이의 갈등은 조속한 고용을 위한 단기 프로그램 시행과 저숙련 실업자들을 위한 높은 수준의 자격취득 과정 사이에서 불거진다. 공공고용서비스는 개인들이 신속히 실업상태를 벗어나도록 도와 실업률을 낮추는 것을 목적으로 하는 반면에 장기적인 측면의 기술 향상을 위한 폭 넓은 학습 제공에는 큰 관심을 갖지 않는다. 또한 여러 OECD 국가들의 노동시장 프로그램과 교육체제는 서로 독립되어 있기 때문에 미취업자가 공공고용서비스에서 받은 훈련을 기존의 교육기관을 통해 획득한 자격처럼 인정받기란 쉬운 일이 아니다. 그러나 노동시장과 교육기관을 연계할 경우, 미취업자가 상대적으로 숙련도가 낮은 직종이라도 일단 일자리를 얻는 데 그치는 것이 아니라 더욱 안정적인 경력의 직업을 가질 수 있도록 도움을 줄 수 있다. 처음에는 노동시장과 관련된 단기 프로그램으로 시작하되 이후에 다른 교육기관에서 더욱 향상된 수준의 교육프로그램을 받게 할 경우, 개인의 기술 숙련도에 있어서 지속적인 향상이 이루어질 수 있다.

영국에서는 학습에 있어서 핵심적인 역할을 담당하는 사회·경제적 협력체와 학습전달 기관들을 함께 연합한 ‘기술 동맹’의 출범이 이루어지기도 했다. 근래에는 직무관련 훈련을 주요 학습자층에게 잘 전달하기 위해 ‘Jobcentre Plus’라는 이름의 공공고용서비스와 학습 및 숙련위원

회(Learning and Skills Council : LSC)가 함께 협력할 수 있는 방안을 모색 중이다.

제3절 EU/CEDEFOP의 평생학습정책

1. EU와 CEDEFOP 개관

유럽연합(European Union: EU)은 1951년 설립한 유럽석탄철강공동체(ECSC)와 1958년에 설립한 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM)를 모태로 한다. 세 기구는 원래 개별적으로 체결한 조약에 따라 독립된 집행기관으로 운영되다가 1967년 단일공동체로 통합하면서 명칭도 유럽공동체(European Community: EC)로 변경하였다. 유럽공동체는 관세동맹, 공동시장 및 공동농업정책, 인적·물적 자원 및 자본이나 서비스의 자유이동 등을 통한 단일시장의 성립을 추진하였다. 유럽통합의 움직임은 이후 더욱 가속화되어 EC 12개 국은 1993년 마스트리히트조약에 따라 EU로 새롭게 출범하였다. 회원국 수도 25개 국으로 증가한 상태이고, 관세동맹, 공동시장, 경제통화동맹에 이어 이제는 EU헌법 등 정치통합도 추진하고 있다.

EU가 전략목표 달성을 지원하기 위해 운영하는 기관들 가운데 하나가 유럽직업훈련개발센터(European Center for the Development of Vocational Training: CEDEFOP)이다. CEDEFOP는 EU의 직업교육과 훈련을 지원하고 개발하기 위한 목적을 가진다. 1960~70년대 EC는 직업훈련의 전문적인 연구와 개발의 필요성을 인식하여, 1975년에 CEDEFOP를 설립하였다. CEDEFOP는 유럽위원회(European Commission)의 규정에 따라 유럽국가들의 직업교육과 훈련, 평생학습에 관한 연구와 정보 생성, 그리고 실질적인 협력을 지원한다. 그럼으로써 EU의 경쟁력을 향상하기 위한 목적을 가진다. 이를 위해 유럽위원회와 EU회원국, 사회적 파트너, 정책수립자, 직업교육훈련 연구자, 실천가 등에게 유럽의 직업교육

훈련에 대한 정보를 수집, 정리, 해석, 배포하는 기능을 수행한다(조정윤, 2002).

따라서 CEDEFOP는 EU의 최고의사결정기구인 유럽이사회(European Council)와 집행기관인 유럽위원회 등의 평생학습 및 직업교육훈련과 관련한 업무를 수행한다. EC의 전신인 EEC는 처음부터 직업훈련을 주요한 의제로 설정하여 왔다. 이미 1957년 로마조약(Treaty of Rome)에서 직업훈련의 개념이 포함되어 있었다. 1980년대 말에는 COMETT, ERASMUS, EUROTECNET, FORCE 등과 같은 직업훈련에 관한 실행 프로그램들을 도입하였다. 그 이후에도 Leonardo da Vinci와 Socrates 프로그램 등을 통해 교육과 직업훈련이 하나의 시장을 지향하는 유럽 정책에 효과적인 도구로 인식하였다. 다시 말해서, CEDEFOP는 하나의 유럽, 유럽시민권을 위한 주요한 기체로서 직업교육훈련과 평생학습정책을 지원한다(Griffin, 2001). 특히, 1990년대 말 이후에는 EU의 경제, 사회 및 교육 전략이 평생학습으로 범위를 확대함에 따라 CEDEFOP 역시 업무의 범위를 직업훈련에서 평생학습으로 확장하고 있다.

2. EU/CEDEFOP의 평생학습 전략

가. 통합적 직업교육훈련

EU와 CEDEFOP의 대표적인 전략 가운데 하나는 직업교육훈련과 평생학습을 통한 인력의 자유로운 이동이고, 이를 위한 중요한 기초로 자격의 호환 또는 투명성을 제고하는 것이다. 하나의 유럽을 지향하는 EU는 경제블록의 공고화를 위해 직업교육훈련의 표준화를 강조하고 있다. 유럽국가의 공동의 번영을 위해서는 유럽국가간 인력이동의 촉진이 절대적으로 필요하다고 인식하고 있기 때문이다.

이미 1957년 EEC를 결성하기 위한 로마조약을 체결하면서부터 유럽대륙에서 노동력의 자유로운 이동은 중요한 사항으로 인식되었다. 그러나 국가간 노동력의 이동이 원활하지 않은 이유의 하나가 한 회원국에서

취득한 공식 또는 비공식 자격이 다른 회원국에서는 인정되지 않는다는 것이었다. 이에 따라 CEDEFOP는 직업훈련 수준에 따라 직업자격을 상호 인정하는 것을 지속적으로 논의하고 연구하였다. 그 결과 1985년에 유럽위원회는 직업자격을 동등성(comparability) 확보를 위한 반숙련 근로자 수준부터 전문가 수준에 이르기까지 5단계의 직업훈련 수준 체계를 도입하기도 하였다. 그러나 회원국 상호간의 개념 및 시스템 등의 차이로 합의를 이루기는 어려웠다(Edwards and Boreham, 2003).

EU와 CEDEFOP는 회원국간의 직업자격제도를 수평적으로 비교하는 시도를 지속하였고, 지금은 무리하게 상호 비교하기보다는 개별 자격의 투명성(transparency)을 높이는 데 보다 많은 노력을 기울이고 있다. 1998년 11월 직업자격을 투명성 확보를 위한 유럽 포럼(European Forum on Transparency of Vocational Qualifications)을 설립하여, 직업자격을 투명성 부족으로 인한 국가간 인력의 이동을 방해하는 장애물을 제거하는 방법을 탐구하고, 기존의 인력이동을 위해서 마련한 각종 시도, 수단, 조직을 어떻게 활용할 것인지에 대한 논의를 촉진하는 등의 노력을 기울이고 있다. 그밖에도 공통된 자격증 양식(common format for certificate)과 이력서 양식, 이러한 문서 작성을 위한 공통된 용어의 개발 등을 구체화하고 있다. 이를 통해 회원국간의 직업자격을 상호 인정하고, 회원국간 직업자격을 교환하고, 회원국간 직업자격을 이해를 높이며, 근로자와 학습자의 국가간 이동을 지원하고, 고용주가 직업자격을 객관적인 판단과 해석이 가능하도록 한다(김상진, 2005; CEDEFOP, 2004)19).

결국, EU와 CEDEFOP는 유럽 전체가 하나의 평생학습시장이 될 것을 지향한다. 유럽시민의 효과적인 학습을 위해서 교육기관, 일터, 지역,

19) EU와 CEDEFOP는 ‘mobility’와 ‘free movement’의 개념을 사용한다. ‘이동(mobility)’은 평생학습을 위한 목적으로 학습자가 국가 간에 이동하는 것으로, 직업훈련의 국제화를 의미한다. 반면, ‘자유로운 이동(free movement)’은 시민 또는 근로자로서 다른 나라에서 삶과 노동을 할 수 있는 능력과 관련된다. 이것을 위해 국가간 자격의 상호 인정과 ‘투명성(transparency)’이 강조된다. 여기서 투명성이란 부문, 지역, 국가, 국제 수준에서 자격의 가치를 확인하고 비교하는 데 필요한 가시성의 정도를 의미한다(CEDEFOP, 2004).

국가를 자유롭게 이동할 수 있게 하고, 그럼으로써 더 번영하고, 통합적이고, 민주적인 유럽 사회를 건설하기 위한 목적을 달성하는 데 평생학습이 기여할 것을 기대한다(European Commission, 2001).

나. 지식기반경제를 위한 평생학습

EU는 1996년 ‘유럽 평생학습의 해(European Year of Lifelong Learning)’를 선언하고, 유럽이사회에서 처음으로 평생학습 주제에 관한 결의를 한 이후에 그 중요성이 부각되기 시작하였다. 더 구체적이고 강력한 실천 전략을 추진하기 시작한 것은 2000년 3월 리스본(Lisbon) 유럽이사회 결의 이후부터였다.

리스본 이사회는 지식기반경제에서 고용, 경제개혁, 사회적 통합의 강화를 위한 EU의 새로운 전략목표를 설정하였다. 이사회는 지식기반경제가 도래함에도 불구하고, EU가 여전히 시대의 흐름에 대한 준비가 미흡하다고 인식하였다. 구체적으로, 유럽은 고용률이 너무 낮고, 경제활동참가율이 충분하지 않으며, 장기적인 구조적 실업이 만연해 있으며, 서비스 부문의 발달이 미흡하고, 숙련격차(skill gap)가 크다고 인식되었다(European Commission, 2000). 그리고 2000년 현재 EU의 25~64세 인구의 60.3%만이 고등학교 수준의 교육을 받았으며, 15,000만 명이 기초적인 교육 수준에 이르지 못하고 있다. 또한 2000년 노동력조사에 의하면, EU의 25~64세 성인의 평생학습 참여율은 8%에 불과하였다(European Commission, 2001)²⁰.

리스본 이사회는 EU의 야심찬 목표를 세웠다. 그것은 EU가 세계에서 가장 경쟁력있고 역동적인 지식기반경제가 되는 것이었다. 그럼으로써 더 많은, 더 좋은 일자리와 더 광범위한 사회적 통합을 통한 지속적 경제 성장을 가능하게 하는 것이었다. 이 목적을 달성하기 위해 세 가지 전략을 설정하였는데, 첫째, 정보사회와 R&D를 위한 더 좋은 정책, 그리고 경쟁력과 혁신, 내부 시장(internal market) 형성을 위한 구조개혁을 통

20) 이 통계는 대부분의 EU 회원국에서 4주간의 평생학습참여율을 조사한 결과이다. 다만, 포르투갈, 프랑스, 네덜란드는 조사 시점에서의 참여율을 조사하였다.

해 지식기반경제와 사회로의 전환을 준비하고, 둘째, 사람에 대한 투자와 사회적 배제의 차단을 통해 유럽의 사회모형을 현대화하며, 셋째, 적절한 거시경제정책을 통하여 건전한 경제성장 전망을 유지하는 것이었다.

이 가운데, 사람에 대한 투자와 적극적 복지 구현을 통한 유럽형 사회모형을 구축하려는 두 번째 전략은 평생학습과 직접적으로 관련된다. 이 사회는 지식사회에서 운택한 삶을 살아가고 고용의 질을 높이기 위한 방향으로 유럽의 교육과 훈련 체제가 변화하여야 한다고 보았다. 구체적으로, 지역학습센터의 개발, IT기술을 포함한 새로운 기초 능력의 증진, 그리고 자격의 투명성 제고를 제시하였다. 이 방안들은 평생학습을 통해서 촉진될 수 있다고 보았다. 또한 평생학습은 유럽인들이 더 많이, 그리고 더 좋은 일자리를 가질 수 있도록 하기 위한 적극적 고용정책에서도 높은 우선순위를 가진다고 명시하였다. 평생학습은 고용 가능성과 숙련격차를 해소하는 데 매우 중요한 기초를 제공하며, 이를 통한 일자리 획득은 미숙련자와 실업자의 사회적 배제를 막는 가장 훌륭한 안정장치이기 때문이다(European Commission, 2000).

유럽 사회모형의 기본적인 요소로서 평생학습을 설정한 리스본 유럽이 사회의 전략은 2000년 6월 Feira 이사회와 2001년 3월 Stockholm 이사회에서 재확인되었다. 특히, Stockholm 이사회에서는 세 가지 전략목표를 설정하였다. 그것은 ① EU의 교육과 훈련 체제의 질과 효과를 증진하며, ② 교육과 훈련 체제에 모두가 접근할 수 있어야 하며, ③ 교육과 훈련 체제를 더 넓은 세계에 개방한다는 것이었다(European Commission, 2002).

또한 유럽위원회는 이사회 전략을 구체화하기 위한 구체적인 실천 방안들을 마련하였다. 새로운 경제 및 사회 전략의 핵심 요소로 교육과 훈련의 장기발전방안을 제시한 “교육훈련계획 2010(Education and Training 2010)”을 작성하였다. 유럽위원회가 2001년 작성한 “평생학습의 실행 방안(Making a European Area of Lifelong Learning a Reality)” 보고서를 유럽이사회에서 2002년에 채택하였다. 2003년에는 이 보고서에 기초하여 회원국의 평생학습 실태를 조사한 결과 보고서를 CEDEFOP가 작성하고 유럽위원회가 채택하였다. 이에 관한 구체적인

내용들은 다음 항에서 살펴볼 것이다.

다. 사회적 파트너십

EU와 CEDEFOP는 설립 당시부터 사회적 파트너십과 대화의 관점을 가지고 있었다. 유럽위원회는 기본적으로 “다양성은 모든 유럽인들이 공통적으로 가진 유일한 특징”이라는 점을 전제한다(European Commission, 2002). 리스본 이사회에서도 EU의 전략들은 기본적으로 “모든 수준에서의 새로운 개방적 협력의 방식을 통해 추진”한다고 명시하였다(European Commission, 2000). 이런 전제는 평생학습정책에도 그대로 적용되어, 각 국가와 부문들의 다양성을 존중하면서 개방적이고 유연한 협력 관계와 대화를 통해 평생학습 전략을 추진하고 있다.

실제로, 사회적 대화는 유럽사회 구성의 핵심으로 인식된다. 또한 편차가 있기는 하지만 국가별·부문별 사회적 파트너십과 대화를 강조하고 그 영향력도 크다. EU의 평생학습과 직업교육훈련에서는 가장 크게는 유럽노동조합연합(European Trade Union Confederation: ETUC), 유럽사용자단체연합(Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe: UNICE), 유럽중소기업연합(European Union of Handicrafts and Small and Medium Enterprises: UEAPME), 유럽공기업센터(European Center of Public Enterprises: CEEP) 사이의 사회적 대화를 촉진한다(CEDEFOP, 2004). 평생학습 논의는 단순히 교육자가 아니라 정책결정자와 사용자, 노동자 등의 참여로 이루어진다. 또한 부문별 평생학습 참여율의 차이를 해소하기 위한 방법의 하나로 유럽과 회원국가 수준에서의 부문별 사회적 대화의 역할이 중요하다는 점을 강조한다. 그럼으로써 평생학습 전략과 정책에 있어서 사회적 파트너십의 중요성을 보여준다.

3. EU/CEDEFOP의 평생학습정책

가. 평생학습의 개념

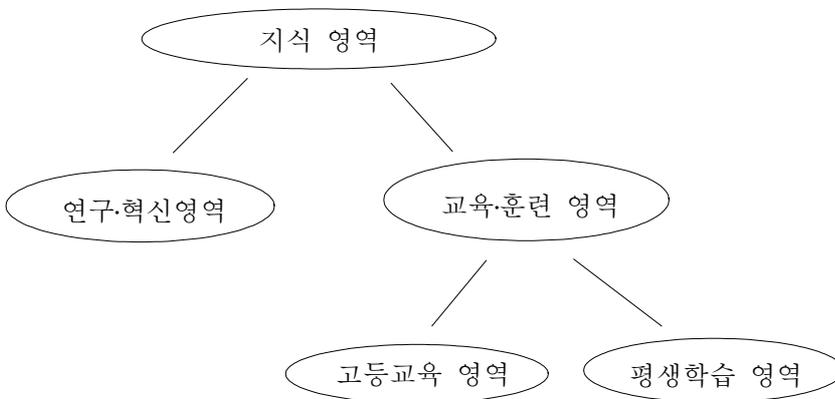
EU는 유럽을 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반사회로 만들기 위한 핵심 전략으로서 평생학습을 설정하였다. 유럽의 미래는 사람과 그들이 가진 지식에 달려 있다는 관점 아래, 교육과 훈련에 관한 근본적인 접근법으로서 평생학습 전략을 제시한 것이다. 그러나 평생학습은 완전히 새로운 과정이라기보다는 개방적이고 조화로운 방식을 통해 기존의 도구와 자원을 더 체계적이고 경제적으로 활용하는 것으로 이해된다. 전통적인 교육과 훈련정책이 제도적 차원만을 중요시했다면, 평생학습은 사람 그 자체와 협력적 관계를 더 강조하는 것이다(European Commission, 2001).

구체적으로, 평생학습은 고용가능성(employability)과 적응력(adaptability)을 제고하기 위한 목적을 갖는다. 인력부족, 능력결핍의 문제를 극복하고, 숙련된 기술 인력의 육성을 통한 경제성장을 촉진한다. “평생학습은 유럽의 고용전략의 틀 내에서 개발된 법규와 정책에 의해 촉진되어야...”하는 것으로 인식된다(European Commission, 2001b). 그럼에도 불구하고 평생학습은 경제적인 측면만을 포함하지는 않는다. 그것을 넘어선다. 사회적 불평등과 배제를 극복하여 더 통합적이고 민주적인 유럽을 만드는 데도 기여한다고 본다(European Commission, 2001).

이런 점들을 반영하여 EU는 평생학습을 다음과 같이 정의한다. 평생학습은 “개인적·시민적·사회적, 그리고 고용관련 측면에서 지식, 기술, 역량을 증진하기 위한 목적으로 삶을 통해 수행하는 모든 학습 활동”으로 개념화된다. 평생학습은 유아교육부터 은퇴 후 교육까지를, 그리고 형식, 비형식, 무형식의 교육을 모두 포괄한다(CEDEFOP, 2004; European Commission, 2001). 다시 말해서, 평생학습은 모든 형태의 학습과 모든 수준과 측면의 교육 및 훈련을 포괄하는 의미를 가진다. EU는 모든 교육과 훈련이 “평생학습의 원칙(principle of lifelong learning)” 아래 추진된다고 규정함으로써 평생학습을 교육훈련정책의 기본원리로 개념화한다(European Commission, 2002; 2005).

그러나 실제의 평생학습정책은 교육과 훈련의 하위 영역으로 간주되기도 한다. EU의 정책 목표는 지식기반경제에서 가장 앞서나가는 것이고, 이를 위해서 유럽의 지식기반을 형성하는 전략을 취한다. 지식기반은 교육과 훈련 영역뿐만 아니라 연구와 혁신 영역도 큰 비중을 차지한다. 교육과 훈련 영역은 다시 평생학습과 고등교육의 영역들로 구분된다(European Commission, 2001). 아래의 [그림 4-1]은 그 체계를 보여준다. 이 경우에 평생학습은 고등교육을 제외한 기초교육(initial education)과 성인교육(adult education)을 포함한다. 실제로 EU의 평생학습정책은 이 두 분야의 교육훈련정책을 주요한 내용으로 담고 있다.

[그림 4-1] EU의 평생학습 영역



자료 : European Commission(2002), *Education and Training in Europe: Diverse Systems, Shared Goals for 2010*.

나. 평생학습 정책방안

EU 평생학습정책의 목적은 개인적 성취, 역동적인 시민, 사회적 통합, 그리고 고용가능성과 적응력을 포함한다. 그것은 학습자 중심성, 기회 균등, 학습의 질 등을 실행 원칙으로 하여 달성한다. 이러한 목적과 원칙에 따라 유럽위원회는 다음과 같은 구체적인 정책방안들을 제시한다.²¹⁾

21) EU의 평생학습 정책방안은 2000년 6월 Feira 유럽이사회의 결의에 따라 “모든

세부적인 방안 앞서, 위원회는 평생학습정책의 기본 원칙을 설정하였다. 그 원칙은 전통적인 체계를 더 개방적이고 융통성있게 전환하여 학습의 통합을 촉진하는 것이다. 그리고 이를 통해 양질의 교육기회를 마련함으로써 학습자들이 자신의 요구와 흥미에 적합한 개인적 학습경로를 갖고, 그들의 삶에 있어서 진정으로 평등한 기회를 가질 수 있게 하는 것이다. 구체적으로, ① 관련자들의 사회적 파트너십 또는 평생학습 파트너십을 통한 역할과 책임의 공유, ② 학습의 요구, 즉 기초능력, 기업, 학습자, 지식기반사회의 요구 반영, ③ 재정지원의 증대 및 재분배, 투명화, 지역화 등 적절한 자원 제공, ④ 학습 기회의 촉진을 위한 학습 장애요인 제거, 목표집단 설정, 정보제공과 지도 및 상담, ⑤ 학습의 가치인식, 재정지원, 학습조직, 학습지역 등을 통한 학습문화의 형성, ⑥ 지표설정, 평가인정 등에 의한 평생학습의 수월성 추구 등을 위한 체계적이고 종합적인 평생학습 원칙을 설정하였다.

이런 원칙을 실천하기 위해 여섯 가지 우선적 실행계획을 제시하였는데, 그것들은 다음과 같다.

첫째, 학습의 가치 제고이다. 이것은 학위, 자격증뿐만 아니라 비형식, 무형식 학습을 인정하는 방안을 포함한다. 예를 들어, 포트폴리오, 유럽표준이력서(European CV), 유럽학점인정체계(European Credit Transfer System, ECTS) 등이 그러한 것들이다. 이를 통해, 설정한 기본 원칙들 가운데, 학습문화 형성, 학습기회 촉진, 수월성 추구에 기여할 수 있다.

둘째, 정보제공 및 지도와 상담이다. 기존의 네트워크뿐만 아니라 인터넷 포털사이트, 유럽지도 포럼(European Guidance Forum) 등을 통한 정보제공, 지도와 상담을 촉진한다. 이것은 학습기회 촉진, 학습문화 형성, 사회적 파트너십을 강화하는 데 공헌한다.

셋째, 시간과 재정의 투자이다. 평생학습에 대한 전반적인 투자의 수준을 높이고, 더 투명화하며(예, European Social Fund, EQUAL 등 통한 평생학습지원), 인센티브를 제공하고(예, 개인학습계좌), 교육의 질과 투

이를 위한 평생학습을 촉진하기 위한 체계적이고 실제적인 전략 마련"을 위해 유럽국가들을 컨설팅한 보고서인 *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*(European Commission, 2001)에 제시되어 있다.

자회수를 인정(지표 개발 등)하는 것이 포함된다. 이를 통해 적절한 자원 제공, 학습기회 촉진, 수월성 추구를 할 수 있다.

넷째, 학습기회의 제고이다. 학습공동체, 학습도시, 학습지역을 지원하고 지역학습센터를 설치하며, 중소기업을 포함한 일터의 학습을 촉진(예, 학습조직)하는 것이 그 구체적인 내용이다. 이런 정책들은 학습문화 형성, 사회적 파트너십, 학습의 요구에 기여하게 된다.

다섯째, 새로운 기초교육이다. 기초능력을 확인하고 저학력자, 중퇴자, 성인학습자를 포함한 모든 이가 이러한 능력을 획득할 수 있도록 지원하는 것이 주요한 방안이다. 그럼으로써 학습의 요구, 학습문화 형성, 학습기회 촉진을 할 수 있다.

마지막으로, 혁신적 교육이다. 새로운 교수학습기법, 교수자의 새로운 역할, ICT를 활용한 학습이 그것들이다. 이 방안들은 학습의 요구, 사회적 파트너십, 수월성 추구에 기여할 수 있다.

이상과 같이 제시된 정책방안의 실행을 위해서 EU는 회원국들간의 협력관계에 기초하여 평생학습을 촉진하기 위한 지원과 자극을 하며, 정책적 개입을 하기도 한다. 그러나 각국의 교육과 훈련, 노동시장 등의 제도와 상황이 다양한 현실에서, 가장 핵심적인 추진 전략은 회원국가가 나름대로의 체계적이고 종합적인 전략을 개발하여 평생학습 체제를 설계하고 관리하면서, 전반적으로는 같은 방향으로 나아가도록 하는 것이다.

구체적으로, 회원국간에 ① 문제, 아이디어, 우선순위를 공유하고, 지식과 성공사례, 경험 등을 교환하며, ② 정책과 시스템을 투명화하여 평생학습에 접근하고 활용할 수 있는 기회를 최대화하고, ③ 평생학습을 실행할 다양한 과정, 전략, 계획을 유럽수준에서 상호 보완하며, ④ 회원국 정책들 사이의 시너지 효과를 발휘하도록 한다. 이를 위해 EU는 평생학습의 성공사례, 정보, 경험에 대한 데이터베이스를 개발하고 있다.

다. 평생학습정책의 실행

CEDEFOP는 유럽위원회의 평생학습정책에 기초하여 회원국들의 실태를 조사한 결과를 위원회에 보고하였고 위원회가 채택하였다. 그 결과

보고서가 “Implementing lifelong learning strategies in Europe: Progress report on the follow-up to the Council resolution of 2002”(European Commission, 2003)이다. 조사 결과에 의하면, 평생학습은 국가마다 편차가 있었다. 잘 발달한 평생학습 문화를 가진 국가가 있는 반면, 최근에 평생학습을 선언한 경우도 있었다. 또한 고용가능성에 중점을 둔 회원국이 있는 반면, 사회통합적 접근을 하는 국가도 있었다. 평생학습이 국가마다 다양하게 이루어지고 있었음에도 불구하고, 그것은 교육과 훈련의 지도원리(guiding principle)로서 작용하고 있었다. 구체적으로, 평생학습은 ① 비록 초중등교육과 근로자의 교육에 주요한 초점이 맞추어져 있지만, 전국민을 대상으로 한 문제라는 점, ② 초중등교육과 제2의 기회를 통해 기초능력의 중요성이 강조된다는 점, ③ 개인을 위한 평생학습 문화 촉진에 다양한 이해관계자들의 역할이 중요하다는 점, 특히 재정지원을 책임 공유의 문제로 접근하는 경향이 있다는 점, ④ 계속학습을 위한 다양한 경로개발과 장애요소 제거를 위한 노력을 한다는 점, 그리고 ⑤ 교육과 훈련 지원인력 개발에 관심을 가지고 있다는 점이 부각되었다.

유럽국가들의 평생학습 실행 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 국가정책 형성과 정부 부처간 협조체제를 구축하고 있었다. 예를 들어, 핀란드는 「교육과 연구개발 계획 1999~2004(Development Plan for Education and Research 1999~2004)」에서 평생학습정책의 목적을 설정하였다. 벨기에는 2000년에 ‘평생학습전략(Lifelong Learning on the Right Road)’에서 평생학습의 전략과 실행 계획을 설정하고, 평생학습에 관련한 모든 부처와 사회 파트너들의 협력을 구조화하였다. 네덜란드는 1996년 평생학습의 해 선언에 부응하여 ‘국가평생학습방안(National Action Programme for LLL)’(1998)을 수립하고, 교육, 사회, 경제문제 장관들로 하여금 평생학습정책 의제들을 추진하도록 하였다. 또한 부처간 평생학습협의체(LLS platform)를 구성하여 법무, 보건, 복지 장관들도 참여하도록 하였다. 포르투갈도 고용을 위한 국가 실행계획 안에 ‘국가평생학습전략(National Strategy for LLL)(2001)’을 수립하고 사회복지와 노동, 경제, 교육 장관들과 사회적 파트너들을 포함시켰다.

다른 한편 지역 차원의 파트너십 구축도 이루어졌다. 프랑스는 한 산업 부문 안에 있는 학교, 대학연구소, 지역 산업체 등이 연계한 ‘지역기술협의체(regional technology platforms)’를 개발하여 2003년 현재 50개가 지역 발전에 기여하고 있었다. 오스트리아는 교육부와 국가산업위원회의 지원으로 교육기관과 사업체를 연계한 ‘교육클러스터(education clusters)’를 형성하였고, 최근에는 국가의 지원 아래 지역 이해관계자들의 주도로 교육과 일의 세계를 밀접하게 연계하는 ‘노동교육(Unternehmen-Bildung)’ 정책을 펴서 80%의 학교가 산업체와 장기 파트너십을 맺었다.

평생학습 촉진을 위한 교육 및 훈련기관의 역할도 활발하였다. 예를 들어, 이탈리아는 1999년 법에 의해 고급기술인력을 양성하기 위해 중등 이후 교육기관 또는 훈련기관 체제를 구축하여 30% 이상을 일과 관련한 훈련 내용을 포함하도록 하였다. 또한 지역 단위의 성인학습센터에서 중등학교 수준의 자격을 부여하는 야간수업을 운영하였다. 핀란드는 모든 국민이 실용적인 종합학교를 마치고, 90% 이상의 아동이 의무교육 이후에도 교육을 받도록 하고 있다. 대학은 이전의 비형식 학습도 인정하기 위한 노력을 기울이고, 대학의 입구와 출구의 수를 증가시키며, 개인의 학업경로를 다양화하기 위해 노력하고 있다. 노르웨이는 130개의 지역학습센터를 가지고 있다. 국가가 재정지원을 하고, 지역의 기업과 학교 간의 협력을 촉진하고 있다.

구체적으로 평생학습정책 내용을 살펴보면, 어떤 영역에서는 활발하게 추진되었지만, 또 다른 분야에서는 추진 실적이 미미한 것으로 보고되었다. 즉 조사 결과에 의하면, 유럽국가들은 유아교육, 학교교육, 학습조직화, 타깃집단에 대한 재정지원, 노사, 공공-민간 협상, 언어학습 등에는 관심이 덜한 것으로 나타났다(European Commission, 2003). CEDEFOP와 유럽위원회의 조사결과 보고서가 제시한 구체적인 평생학습 실행 내용들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 학교교육을 통해 기초능력에 대한 평생학습문화를 개발하는 데 대해서는 거의 언급이 없었다. 그것의 개발은 중요하지만 장기적인 과제여야 할 것으로 여겨졌다. 특히, 기초적인 문해력과 수리력이 거의 없거나 낮은 수준의 자격만을 가진 성인이 뒤쳐지지 않도록 기초교육이나 성

인교육이 다양한 형식적 또는 비형식적 학습의 장에서 이루어질 수 있도록 한다는 점을 강조하였다. 기초적인 문해력을 위해서는, 네덜란드가 기초교육자격을 강조하였고, 제2의 기회를 통해 중등2단계 직업교육 수준 또는 고등학교 수준의 기초자격을 획득하도록 하였다. 그렇지 못할 경우, 학교 중퇴자(early leaver)로 간주하여 보충교육 대상이 되었다. 북아일랜드도 2002년에 ‘삶을 위한 필수 기술(Essential Skills for Living Strategy)’에서 문해력과 수리력에 대한 근본적으로 새로운 접근법을 채택하였다. 그것은 지역교육과정 채택, 성인학습과 교사자격을 위한 평가 인정 등을 포함한다. 정보통신 능력을 위해서는, 많은 국가들이 학교에서의 PC교육, 인터넷 능력 목표치 설정 등을 시행하였다.

일터에서의 학습 분야에서도 사회적 파트너십에 대한 언급은 많았지만, 평생학습에의 참여와 혁신을 촉진하는 데 있어서 그들의 역할에 대해서는 거의 언급하지 않았다. 일터에서의 평생학습 또는 학습조직에 대해서도 거의 정보가 없었다. 그렇지만 여러 국가에서 특히 일과 관련한 학습 또는 고용가능성에 점점 더 강조점이 두어졌다. 예를 들어, 핀란드는 2002년에 45,000명의 학생이 현장 중심의 학습체제에 참여하였다. 유럽 사회기금(ESF)의 재정지원을 받아 새로운 현장훈련(OJT)을 위한 프로그램에 5년 내에 10,000명의 교사 및 20,000명의 실습교사를 훈련할 것을 목표로 하였다. 영국은 중소기업이 훈련계획을 제출하고 시행했을 때 중소기업개발계좌(Small Firm Development Account : SFDA)를 통해 재정적 인센티브를 제공하였다. 그 밖에 스코틀랜드의 숙련기금(Scottish Skills Fund), 그리스의 경쟁력 프로그램(Competitiveness Operational Programme), 오스트리아의 새로운 세제혜택 등 많은 국가들이 기업의 평생학습 촉진을 위한 재정적 인센티브를 시도하였다.

한편 평생학습 재정 문제에 있어서는 새로운 기금을 조성하기보다는 기존에 쓰이던 재정의 질을 높이는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 국가의 책무성을 인식하였지만, 계속교육훈련에의 재정 집행이 어떻게 이루어져야 할지에 대해서는 분명하지 않았다. 많은 경우에 재정지원보다는 참여율 제고만을 언급하였다. 전반적으로, 교육수준이 낮은 성인의 기초교육과 계속교육은 무상으로 행해지는 반면, 높은 수준의 교육은 기업과

개인의 책임이 강조되는 경향이 있었다. 민간부문의 투자나 역할이 크게 증가했다는 언급은 없었다. 대부분 정부와 기업, 개인의 학습비용 지분이 인정되었고, 기업과 개인에 대한 세액공제제도가 보편적으로 언급되었다. 정부, 기업, 노동조합, 시민사회단체 등 사회적 파트너들의 평생학습정책 형성과 실행에의 책임 공유가 널리 인식되었다.

구체적인 사례들을 보면, 덴마크는 신재정지원 시스템을 통해 성인의 기초교육, 계속교육, 직업훈련 참여에 지원(2003년 DKK 2.3billion/309million Euro)하였다. 스웨덴도 2003년에 새로운 성인교육 재정체제를 도입하여, 25~50세의 저학력 성인이 고등학교 수준까지의 학습을 할 수 있도록 지원 계획을 가지고 있었다. 핀란드는 2001년부터 성인학생기금과 융자제도를 근로자를 대상으로 시행하였다. 반면, 계속훈련에 대해서는 기업과 개인의 책임이 강조되고 있다. 예를 들어, 스웨덴은 2002년에 지식과 능력의 습득은 기본적으로 개인, 기업, 국가 삼자의 책임임을 밝히는 취지의 법률을 제안하기도 하였다.

평생학습 참여기회에 대해서는 많은 국가들이 제2의 기회로서 개인의 권리를 언급하였고, 모든 국가들이 이민자, 소수민족, 지리적 환경 등 불이익집단의 학습참여 저해요인의 제거를 주창하였다. 여성의 고등교육과 직업훈련에서의 불평등과 ICT에 대한 성 고정 관행을 극복하기 위해, 과학과 기술 분야에 대한 직업문제를 고려하였다. 예를 들어, 프랑스의 장애아동, 오지, 중소기업 근로자 등을 위한 위성방송 등 ICT 기반 훈련, 핀란드의 이민자의 3년간 교육훈련 프로그램, 영국의 노인교육과 적극적 고령화(active ageing) 문화, 그 밖의 여러 국가들의 디지털 소외방지(digital inclusion) 등이 시행되었다.

정보 제공과 지도 차원에서는 특히 학교중퇴자 등의 목표집단에 대한 직업세계로의 이행을 지도하기 위해 교육훈련 박람회 등 다양한 노력을 기울였다. 또한 노르웨이는 교육과 훈련 부문의 ‘국가 네트워크 계획(National Learning Network)’을 통해 모든 학습기회에 관한 정보를 제공하였다.

어떤 경로를 통해 학습했건, 그 능력을 체계적으로 확인할 수 있는 기회를 제공하고 그 결과를 계속학습을 위해 인정하는 것은 평생학습을 촉진하

기 위해 중요한 기반이 된다. 따라서 자격은 중요하게 인식되었지만, 실제로 비형식·무형식 학습에 대한 자격인정체계를 구축한 국가는 거의 없었다. 그런 가운데 스코틀랜드는 ‘학점과 자격체계(Credit and Qualification Framework)’를 통해 교육과 훈련 등 다양한 학습 부문들간의 학점 교환을 촉진하는 단일한 통합체계를 구축하고 있었다.

평생학습 문화 형성에서도 태어나서 죽을 때까지의 평생학습 가운데 가정에서의 학습이라든가, 적극적 고령화 전략(active ageing strategy)에 대한 언급이 거의 없었다.

평생학습의 질 제고에 대해서는 많은 국가들이 언급하였다. 노르웨이는 ‘학습여건 점검(learning condition monitor)’을 통해 성인들의 학습을 위한 적합한 조건이 무엇인지에 대한 수준을 설정하고자 하였다. 포르투갈은 2002년에 유아교육기관부터 중등학교까지의 ‘교육평가체제’를 구축하여 교육의 질을 평가하는 새로운 체제를 도입하였다.

마지막으로, 많은 국가들이 유럽의 다른 국가들의 우수 사례 공유, 협의체 구성 등에 관해 언급했다. 비록 평생학습에 관한 이사회의 결정이 EU의 재정지원을 포함하고 있지는 않지만, 평생학습의 기본 정신은 EU의 기존 재정도구들이 평생학습 진흥에 기여해야 한다는 것이었다. 따라서 유럽사회기금(ESF) 같은 기금의 활용에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. ESF에 의해 개발된 여러 국가들의 사회 통합과 적극적 노동시장정책, 특히 장기실업자 대책은 분명히 평생학습의 측면을 가진다. ‘학습지역(learning regions)’ 또한 구조적 자금 지원을 받는다. 따라서 평생학습 발전에 대한 ESF 등의 영향은 광범위하였다.

제4절 소 결

지금까지 OECD와 EU/CEDEFOP의 평생학습정책을 살펴보았다. 두 국제기구의 평생학습 논의로부터 우리는 다음과 같은 점들을 더 숙고하여야 하고 시사점을 제공받을 수 있다.

첫째, 평생학습은 이제 경제사회정책의 중요한 전략이 되었다. 본래 평생학습은 전통적인 교육에 대한 재구조화와 재개념화를 지향한다. 똑같은 내용을 가진 더 포괄적인 새로운 이름이 아니며(Griffin, 2001), 교육체제 전반에 대한 전체적인 접근법을 상징한다. 다시 말해서, 평생학습은 기존의 교육과 훈련체제를 재점검하는 하나의 개념적 틀이 된다. 이런 점에서 볼 때, OECD와 EU/CEDEFOP의 경제와 시장 통합적 평생학습은 교육과 훈련의 경제사회적 재구조화를 의미한다(Hodgson, 2000; Jarvis, 2001). 한 마디로, 평생학습은 교육의 범위 안에서만 다루어질 수 없는 더 경제적이고 사회적인 관련성 속에서 파악해야 하는 개념이 되었다. 따라서 평생학습정책은 다양한 부처와 사회적 파트너들의 유기적 협조체제 아래서 형성되고 집행되어야 한다.

둘째, 평생학습의 불평등 문제를 해소하는 데 주력할 필요가 있다. 평생학습의 개념 그 자체는 곧 교육의 사사화(私事化)를 의미할 수 있다. 평생교육(lifelong education)에서 평생학습(lifelong learning)으로의 개념 변화는 패러다임의 전환을 내포한다. 공급자 중심에서 수요자 중심으로 이동하는 것을 의미한다. 학습시장에서의 개인적 책임과 선택, 그리고 참여 기회를 강조한다(Tuijnman, 1996). 이것은 필연적으로 평생교육 참여의 불평등을 낳는다. 우리나라도 교육수준, 성별, 지역, 연령 등에 따라 평생학습의 불평등 문제가 심각하게 나타난다(통계청, 2004). 이런 점에서 OECD와 EU/CEDEFOP가 평생학습의 기회와 참여율을 제고하고 사회통합과 숙련 차이의 문제를 해소하는 데 정책의 강조점을 두는 것에 주목해야 한다. 더 나아가, 평생학습 참여 기회의 불평등 해소뿐만 아니라 실질적인 평생학습의 평등을 위한 교육의 과정과 결과의 평등을 지향하는 정책방안의 마련도 이루어져야 할 것이다(장원섭, 1997).

셋째, 평생학습의 경제사회 문제 해결의 가능성과 한계를 더 심각하게 고려하여야 한다. 경제사회적 문제를 해결하는 데 있어서 평생학습은 중요한 기여를 할 수 있는 필요조건이다. 그러나 충분조건은 아니다. 평생학습은 경제사회 문제를 해결하는 독립변수라기보다는 경제사회적 구조와 조건에 영향을 받는 종속변수의 성격이 더 강할 수 있다. 문제를 해결할 수 없으면서 해결책으로 제시된 평생학습과 학습사회론은 하나의 이데올

로기로 전략할 수도 있다. 그럴 경우, 경제사회적 문제를 마치 평생학습의 문제인 것처럼 착각하도록 치환하거나 호도하게 된다. 구조적 문제를 개인의 문제로 만들어 스스로를 비난하게 한다(Mojab and Gorman, 2003). 교육적 환원주의(educational reductionism)를 경계해야 한다. 한 마디로, 평생학습정책을 수립하고 실행하는 과정에서 경제사회전략으로서 평생학습의 기여와 한계를 분명히 인식하는 것이 중요하다.

이에 더하여, 넷째, 이제는 다시 평생학습에 대한 더 교육적인 고려가 필요하다. OECD와 EU/CEDEFOP에서도 공통적으로 강조했듯이, 평생학습정책은 학습문화를 창출하기 위한 수단이 되어야 한다. 비형식적 또는 우발적 학습의 인정 등은 학습의 결과를 고정화된 표준에 맞추어 호환하는 것도 의미를 가질 수 있지만, 그보다 더 중요하게 평생학습의 문화를 형성하려는 의지를 더욱더 강하게 내포한 것이어야 한다. 학습의 결과만을 획일적으로 통일하는 신호의 표준화는 위험하다. 서로 다른 신호들은 서로 다른 내용을 포함하고 있기 때문이다. 신호의 다양성은 인정하면서 내용의 투명성을 보장하고 그 신뢰성을 높이는 것이 바람직하다(Bills, 2004). 학습사회에 참여할 권리를 가진 주체로서의 시민이 경제와 사회를 위한 책무를 수행하기 위해 의무적으로 평생학습에 참여해야 하는 담론으로부터, 이제는 다시 개인의 평생학습의 진정한 권리를 회복해야 한다(Edwards, 1997).

그럼에도 불구하고, 마지막으로 세계화가 진전되고 지식기반사회로의 전환하는 현 시점에서 전통적인 유토피아적 학습사회론에만 체포되어 있을 수만은 없다. 비판적 성찰은 반드시 필요하지만, 수사학적이고 이념적인 논쟁에만 머물러 있어서는 곤란하다. 이 점이 OECD와 EU/CEDEFOP가 가장 기본적으로 갖고 있는 평생학습의 정책적 고려이기도 하다. 이를 위한 평생학습정책은 다양한 학습사회를 인식하고 현실의 문제를 극복할 새로운 평생학습 대안들의 모색 위에서 이루어져야 한다. 평생학습은 일의 세계 속에서 삶을 살아가는 성인의 계속교육을 중심으로 하고 노동시장 성과와 높은 관련성을 가진다. 이런 측면에서, 끊임없는 현실에 대한 문제 인식에 기초하여, 기술적인 분석과 정책결정, 그리고 정책의 시행이 필요하다. 이와 동시에 사회적 대화와 의사소통을 통

한 복수적 학습사회의 가능성을 찾는 것이 중요하다. 하나의 중심이 경제적·정치적·문화적 다양성의 복잡하고 역동적인 네트워크를 모두 포괄할 수는 없다(Edwards and Boreham, 2003). OECD와 EU/CEDEFOP의 고용을 위한 평생학습과 사회적 파트너십의 동시적 강조는 이런 점에서 중요한 의미를 갖는다. 궁극적으로 개인의 행복과 일하는 삶의 질 향상이 사회적 수준의 경제사회적 성장과 동시에 추구되어야 한다. 개개인의 학습 주도권과 사회 전반의 학습문화 형성을 동시에 강조하는 학습사회의 전망이 더더욱 요청된다.

제 5 장

선진 주요국의 평생학습 제도 및 정책

제1절 머리말

이 글의 평생교육²²⁾은 개인과 기업의 입장에서 큰 관심사인 성인들의 계속적 직업교육으로 제한한다²³⁾. 직업훈련에 투자하는 주체는 기본적으로 개인과 기업들이다. 개인들의 평생교육 참여에 영향을 미치는 요소는 개인의 취향²⁴⁾, 예산제약, 시간제약, 교육훈련에 대한 생산능력(일반적인 인지능력 등), 그리고 투자수익률, 앞으로의 남은 노동생애 등이다. 이론적으로 보았을 때 기업의 경우 일반적인 숙련에 투자할 유인이 없고 또 기업특수적 숙련의 경우에도 근로자와의 신뢰관계가 높지 않으면 투자에 적극적이지 않을 가능성이 높다. 하지만 현실에서는 기업이 직업훈련을

22) 여기서는 평생학습과 평생교육을 구분하지 않고 평생교육이라고 지칭하고자 한다. 평생학습의 개념은 평생교육의 역사적 발전 과정에서 나온 개념이며, 학습자의 주도성을 강조한다. 하지만 평생학습에서도 교육(가르치고 기른다)은 여전히 핵심적인 한 요소가 될 수 있다.

23) 일반적으로 성인들이 가장 많이 받은 형태의 평생교육은 현직훈련과 교육을 통해 이루어지는 직업교육이라고 보여진다. 교육이 매우 동학적이기 때문에 유아 시절 교육이 노인시절의 교육에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 교육훈련에 대한 목적성이 높은 투자는 직업훈련이다.

24) 취향은 여러 가지로 영향을 미칠 수 있다. 특히 학습이나 교육을 통해 삶을 즐기는 소비재로서 평생교육을 간주할 때 이에 대해 투자할 가능성이 많다.

주도하게 되는데 일반적 숙련과 특수적 숙련을 명확히 구분할 수 없다. 이때 기업은 교육훈련에 투자할 경우 근로자와의 장기계약 여부 또는 장기 고용관계의 가능성 여부(이직률 등), 해당 근로자의 교육훈련에서의 효율성과 교육훈련의 생산성, 기업으로서의 얻을 수 있는 렌트의 크기, 예산제약 또는 이윤의 크기와 안정성, 기업의 지속적인 성장 가능성 등을 고려할 것이다.

경쟁 노동시장에서 수요와 공급은 개별 근로자가 교육과 훈련에 대한 투자에 영향을 미치고 또한 기업의 숙련과 기술에 대한 투자에도 영향을 미친다. 저출산 및 고령화 등 인구구조와 관련된 변수, 교육수준 등 숙련 수준별 노동공급의 변화, 가족구조의 변화, 청년층이나 여성의 경제활동 참가 등 공급요인과 세계화, 숙련 편향적 기술변화 등으로 인한 수요요인이 교육훈련투자에 영향을 미치는 예이다.

노동시장은 여러 가지 측면에서 불완전하다. 노동시장은 각종 노동시장 제도 자체 때문에 불완전하기도 하지만 동시에 노동시장, 금융시장 및 상품시장의 불완전성 때문에 이러한 노동시장의 제도들이 형성되고 정착된다. 노동조합의 조직률과 노동분쟁의 강도, 단체협약 체결 방식과 관행, 최저임금제²⁵⁾, 고용보호제도, 대기업과 중소기업의 상대적 분포 등 다양한 노동시장의 제도와 구조들은 임금결정, 기업과 개인의 훈련투자 및 고용에 영향을 미친다. 여기서는 평생교육과 관련된 노동시장 실태와 노동시장의 제도를 다루고자 한다.

평생교육은 성인들이 노동시장에서 경험하는 교육·훈련에 대한 투자뿐만 아니라 일반적인 교육과도 관련이 깊어 교육제도가 계속 직업교육과 평생교육에 영향을 미친다. 특히 직업훈련과 연관된 중등 수준이나 그 이후의 교육제도와 밀접한 관련이 있다. 따라서 이 연구에서는 평생교육과 관련하여 중등 이후 교육제도, 특히 고등교육 체제 내에서의 직업교육훈련제도의 특성을 살핀다.

25) Cheron, Hairault, Langot(2004)는 최저임금제가 훈련투자를 유도함으로써 생산성을 높인다는 증거를 보여주고 있으며, Pischke(2004)는 최저임금제가 저숙련 근로자의 훈련에 투자하게 함으로써 이들의 생산성을 높이고 결과적으로 상대적 임금을 올린다고 주장하고 있다.

본 연구에서는 북유럽 사민주의 국가의 특성을 지닌 핀란드와 스웨덴, 전형적인 중부유럽모형인 프랑스와 독일, 노동시장 제도의 영향력이 낮은 미국과 영국, 그리고 아시아 국가로서 일본과 한국의 노동시장을 구별하여 검토하고자 한다. 개별 국가마다 매우 큰 차이가 나지만, 이러한 국가군으로 나누는 것은 노동시장제도의 특성이 국가 그룹별로 매우 뚜렷한 차이가 보이기 때문이다²⁶⁾. 후버와 스테폰스(2002)는 복지국가의 유형을 사민주의 복지국가, 기독교 민주주의 복지국가, 자유주의 복지국가로 나누었다. 그의 분류에 의하면 영국과 미국을 자유주의 복지국가, 독일, 프랑스와 이탈리아를 기독교 민주주의 복지국가, 스웨덴과 핀란드를 사민주의 복지국가다. 여기서는 교육훈련에 관한 사회적 합의나 노동시장제도의 특성, 또는 교육제도의 특성 등을 고려하여 영국과 미국을 자유주의적 시장경제(liberal market economy), 스웨덴과 핀란드를 사회통합적 시장경제(social cohesive market economy), 독일과 프랑스를 복지형 시장경제(social welfare market economies)로 구분한다. 한국과 일본의 경우 노동시장과 노동시장제도의 특성이 자유주의적 시장경제와 유사하지만 아시아 문화에 배태된 기업과 교육투자에 대한 독특한 관행으로 인하여 이와 같이 분류하기 힘들어 기타로 분류한다.

제2절 노동시장의 특징과 노동시장제도

1. 노동시장의 특징 및 성과

노동시장의 특징으로서 고용구조의 한 특징을 나타내는 실업률, 경제활동참가율, 취업률(전체 인구에서 취업한 자의 비율)을 고려해 볼 수 있다. 성별·연령대별 고용 지표를 제시한 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 각 국가별로 경제활동참가와 취업률은 매우 큰 차이를 보이고 있다.

26) 시장경제의 다양성에 관한 논의로는 Hall and Soskice(2001), 이를 교육훈련에 적용한 논문으로서는 Thelen(2004)을 참조할 수 있다.

우선 15~24세의 경우 영국과 미국은 경제활동참가와 취업률이 높은 반면 한국, 프랑스, 이탈리아의 경우 경제활동참가와 취업률이 상대적으로 매우 낮다. 핀란드, 스웨덴, 독일, 일본의 경우 취업률은 대체로

<표 5-1> 성별·연령대별 고용지표의 국제비교

(단위: %)

		15~24세		25~54세		55~64세	
		남성	여성	남성	여성	남성	여성
핀란드	실업률	21.7	21.5	7.5	7.0	7.9	7.6
	경활 참가율	48.5	49.7	90.1	84.8	55.8	52.4
	취업율	38.0	39.0	83.3	78.8	51.4	48.5
스웨덴	실업률	14.8	12.7	5.3	4.4	5.7	3.9
	경활 참가율	51.9	52.7	90.1	85.5	75.5	69.5
	취업율	44.2	46.0	85.3	81.7	71.2	66.8
독일	실업률	12.3	8.6	9.4	8.8	9.4	10.1
	경활 참가율	49.9	44.9	93.0	78.9	52.0	34.3
	취업율	43.8	41.1	84.2	72.0	47.1	30.9
프랑스	실업률	18.2	22.8	9.4	9.4	9.4	5.5
	경활 참가율	33.8	26.5	93.0	79.0	52.0	36.6
	취업율	27.6	20.4	84.2	71.6	47.1	34.6
이탈리아	실업률	23.0	30.9	5.4	10.0	3.6	4.3
	경활 참가율	40.5	29.9	91.5	60.9	44.4	19.3
	취업율	31.2	20.6	86.5	54.9	42.8	18.5
영국	실업률	13.2	9.5	4.2	3.3	4.3	2.0
	경활 참가율	71.1	63.9	91.4	76.6	67.9	47.3
	취업율	61.7	57.8	87.6	74.1	65.0	46.4
미국	실업률	13.4	11.4	5.2	4.8	4.5	3.7
	경활 참가율	63.9	59.2	90.6	75.6	68.7	56.6
	취업율	55.3	52.5	85.9	72.0	65.6	54.5
일본	실업률	11.6	8.7	4.6	4.9	6.7	3.7
	경활 참가율	45.2	44.4	96.4	67.7	83.0	49.3
	취업율	40.0	40.5	92.0	64.4	77.4	47.5
한국	실업률	11.3	8.5	3.3	2.5	2.4	1.1
	경활 참가율	28.0	39.4	91.9	58.3	72.6	45.9
	취업율	24.8	36.0	88.9	56.8	70.8	45.4
OECD1	실업률	13.8	12.8	5.8	6.3	5.2	4.1
	경활 참가율	55.1	45.5	92.0	68.0	65.4	42.0
	취업율	47.5	39.7	86.7	63.7	62.0	40.3

자료: OECD(2004), *Employment Outlook*, Statistical Annex Table C.

OECD의 평균 수준이다. 한국의 경우 경제활동참가나 취업률이 유난히 낮는데, 이는 높은 대학 진학과 재학, 그리고 학교와 노동시장의 괴리 등으로 인해 개인들이 경제활동과 학업을 동시에 수행하기 어렵기 때문으로 보인다. 한국의 경우 남성의 경제활동참가율이 유난히 낮은 것은 군복무로 인한 것으로 보인다.

일반적으로 15~24세의 청(소)년층의 경제활동참가율의 높고 낮음은 인적자본 투자의 형태와 학교 재학 중의 파트타임 일자리와도 높은 관련이 있다. 경제활동참가율이 낮은 나라의 경우 교육 투자에 집중하거나 학교와 일 경험을 동시에 수행하지 않는 경우일 것이다. 우리나라의 경우 학부모에 대한 의존적 성격으로 교육 투자에 집중하는 경우가 매우 많을 것으로 보인다. 80% 이상인 고등교육 진학률이 이를 나타낸다. 이것은 또한 인적자본을 축적하는 양식이 주로 학교교육에 의존할 가능성이 높다는 것을 뜻한다. 현재까지의 재학 중 일자리 경험에 관한 연구들은 긍정적·부정적 효과들을 동시에 제시하고 있어 뚜렷한 결론을 내지 못하고 있다. 문제는 일자리 경험과 학교교육의 내용의 연계가 제도적으로 얼마나 잘 갖추어져 있는가 하는 것이다.

25~54세의 그룹의 취업률이나 경제활동참가율은 몇 가지 특징을 보인다. 우선 대부분의 국가에서 남성의 경우 매우 높은 경제활동참가율, 상대적으로 낮은 실업률, 그리고 높은 취업률을 나타내고 있다. 취업률에 있어 미국과 영국이 상대적으로 낮은 실업률과 다소 높은 취업률을 보이고 있다. 여성의 경우에는 나라마다 매우 큰 차이를 보이고 있다. 남성에 대비한 여성의 취업률을 보면 핀란드와 스웨덴의 경우 남성의 95%에 가깝고 독일, 프랑스, 영국, 미국의 경우 83~85%로 약 10% 낮다. 반면 일본, 한국, 이탈리아의 경우 각각 70%, 63.9%, 63.5%로 크게 낮다.

한편 55~64세 사이의 남성의 경제활동참가율은 또한 매우 큰 차이를 보이고 있다. 일본, 스웨덴, 한국, 영국과 미국은 상대적으로 높은 편이지만 핀란드, 독일, 프랑스는 낮은 편인데, 특히 이탈리아는 매우 낮다. 이러한 참가율은 사회보장제도나 연금제도와 깊은 관련이 있을 것이며, 사회보장이나 연금제도가 발전하지 않은 사회에서 남성의 노동시장 참여가 선택이 아닌 경제적 이유로 '강제될' 가능성이 있다. 스웨덴의 높은 경제

<표 5-2> 성별·교육수준별 고용지표의 국제비교

(단위 : %)

		고등학교 미만		고등학교 졸업		고등교육 이수		학력대비 비율
		남성	여성	남성	여성	남성	여성	
핀란드 (32%)	실업률	11.6	13.0	8.8	8.8	4.3	4.6	2.7
	경찰참가율	68.7	62.3	84.3	78.5	90.7	87.8	
	취업율	60.7	54.2	76.9	71.6	86.8	83.8	
스웨덴 (32%)	실업률	5.4	6.3	5.1	4.0	3.6	2.5	1.93
	경찰참가율	78.0	65.1	87.9	83.4	90.4	88.1	
	취업율	73.8	61.0	83.5	80.1	87.2	85.8	
독일 (23%)	실업률	17.7	13.0	9.2	8.7	4.2	5.0	3.4
	경찰참가율	76.5	49.9	83.8	70.8	90.4	83.0	
	취업율	62.9	43.4	76.0	64.6	86.6	78.8	
프랑스 (23%)	실업률	10.6	13.1	5.3	8.8	5.3	5.1	2.27
	경찰참가율	75.8	56.7	88.1	75.7	91.9	84.4	
	취업율	67.8	49.3	83.4	69.0	87.0	80.0	
이탈리아	실업률	6.7	14.0	4.6	8.9	3.6	7.2	1.70
	경찰참가율	75.5	34.8	86.1	67.9	90.9	82.7	
	취업율	70.5	30.0	82.1	61.8	87.6	76.8	
영국 (27%)	실업률	10.4	6.4	4.1	4.0	2.8	2.0	3.5
	경찰참가율	65.9	50.7	88.1	76.4	92.2	87.3	
	취업율	59.1	47.5	84.4	73.3	89.7	85.6	
미국 (37%)	실업률	9.9	10.6	6.2	5.1	3.3	2.7	3.40
	경찰참가율	75.5	50.4	85.4	72.0	91.3	80.4	
	취업율	68.0	45.0	80.1	68.3	88.3	78.2	
일본 (34%)	실업률	7.9	4.6	5.5	5.1	3.5	4.4	1.69
	경찰참가율	86.2	56.0	94.2	63.0	97.2	67.0	
	취업율	79.3	53.4	89.1	59.8	93.8	64.0	
한국 (24%)	실업률	2.9	1.4	3.2	2.1	3.3	2.4	0.88
	경찰참가율	84.0	61.2	89.7	53.9	92.0	57.1	
	취업율	81.6	60.3	86.8	52.8	88.9	55.8	
OECD (23%)	실업률	7.4	8.4	6.3	6.8	3.6	3.9	2.05
	경찰참가율	79.3	45.3	87.4	69.2	92.1	77.9	
	취업율	73.5	41.5	81.9	64.5	88.7	74.812	

주: 1) ()은 25~64세 고등교육 이수율임.

2) 학력대비 비율은 남녀 전체에 대해 고졸 미만의 취업률(실업률)/대졸의 취업률(실업률)의 비율임.

자료: OECD(2004), *Employment Outlook*, Statistical Annex Table D.OECD(2004), *Education at a Glance*, Table A2.3.

활동참여율과 튼튼한 사회보장제도의 양립은 주목할 필요가 있다. 한편 이 그룹의 여성의 상대적 참가율이나 취업률은 25~54세 그룹과 유사하다.

이러한 결과는 비록 한 시점을 기준으로 하여 비교한 것이라 한 사람의 노동생애를 설명하는 데 한계가 있지만 나이 그룹별 경제활동참가의 유형이 매우 안정적이고 잘 변화하지 않는다면 이는 평생교육에 주는 함의가 클 수 있다. 한국, 일본, 미국, 영국, 스웨덴과 같이 55~64세의 남성의 높은 경제활동참가가 장년 이후의 지속적인 평생교육의 필요성을 나타낸다. 한편 여성의 상대적인 경제활동참가율이 전 연령대에서 높은 스웨덴, 핀란드 경우 여성 인력의 평생 직업교육훈련에 대한 수요가 높을 것으로 예상되며 동시에 고용과 연계한 평생교육전략의 가능성이 있음을 알 수 있다. 역으로 평생교육체제가 여성의 경제활동을 유인했을 가능성 또한 존재한다.

학력별 고용지표는 <표 5-2>와 같다. 대체로 남녀 모두 고학력일수록 실업률이 낮고 경제활동참가율은 높으며 취업에서도 성과가 좋다. 학력별 경제활동참가율, 또는 취업률의 차이 또한 나라마다 매우 크다. 학력별 취업률의 차이가 크게 나타나는 나라는 영국, 독일, 이탈리아이고 가장 적게 나타나는 나라는 한국과 일본이다. 이 같은 현상은 실업률의 경우에도 마찬가지인데 실업률의 차이가 가장 낮은 한국의 경우 고졸 미만의 실업이 대졸자 실업의 90%에 못미치고 있으며 고졸 미만의 취업률이 대졸 취업률의 약 90%에 이른다. 일본도 이와 유사한 현상을 보이고 있다. 남녀의 학력별 경제활동참가율에도 이 두 나라의 경우 큰 차이를 보이고 있지 않다. 이 두 나라의 경우 공식적인 학교교육만으로는 여성의 경제활동참가나 취업률을 높이는 수단으로서 한계가 있다는 것을 뜻한다.

2. 노동시장제도

OECD(2003b)는 고용주가 제공하는 교육에 참여할 가능성이 낮은 집단으로 여성, 이민자, 청소년, 낮은 숙련수준의 근로자, 비자발적 파트타임 근로자, 임시직 근로자, 소규모 기업 근로자 및 저숙련 직업에 종사하

는 근로자들임을 밝히고 있다. 하지만 Acemoglu and Pischke(1998, 1999)는 노동시장이 불완전할 때 기업이 저숙련 근로자에게도 훈련을 제공할 유인이 있음을 이론적·실증적으로 밝히고 있고, Pischke(2004)는 특히 높은 최저임금으로 인해 유럽국가들이 영국이나 미국보다 저숙련 근로자에게 많은 훈련을 제공한다는 것을 밝히고 있다. 이러한 제도발전 에 대한 관한 연구들은 일본과 독일의 경우 훈련투자-고속련(high skill)-높은 생산성이라는 높은 균형을 이룬 반면 영국과 미국의 경우 낮은 훈련투자-낮은 숙련(low skill)-낮은 생산성 균형 또는 기술적으로 양분화된 구조를 갖고 있다고 지적하고 있다(Thelen, 2004; Finegold and Soskice, 1988)²⁷⁾.

한편 1980년 이후 대부분의 국가에서 노동시장의 유연성을 강화하는 정책을 보다 확대하여 왔다. 임금수준이나 차이를 노동시장의 조건에 맞게 적응하고자 하는 임금 유연성, 고용주의 노동시간과 근로자의 수에 대한 자유를 높이고자 하는 수량적 유연성, 장기 핵심근로자의 기능을 다변화하는 기능적 유연성, 주말근로, 연장근로, 교대제 등의 노동시간 유연성 등 다양한 형태의 정책들이 거의 모든 국가에서 확대되었다. 이러한 유연성 제고 정책들은 노동조합의 약화, 중앙집권적 단체교섭에서 단위사업장 단체교섭으로의 전환, 임시직 등 비정규직 근로자의 사용 확대 등으로 구체화 되었다(Rosenberg, 1989).

각 나라에 도입된 유사한 노동 유연화정책들은 각국의 노동시장제도를 약화시키고 노동시장의 유연성을 높이며 단기적인 고용관계가 지배적인 노사관계가 될 가능성을 높인다. 하지만 대부분의 나라에서 전통적으로 내려온 노동시장제도들은 새로운 정책들과 기술변화와 세계화로 인한 노동시장 상황의 변화에 대한 대응에도 불구하고 매우 안정된 체제를 유지하고 있다(Thelen, 2004). 이들 제도의 차이를 통계로 요약하면 <표 5-3> ~ <표 5-5>와 같다.

27) 미국이 기술혁신의 중요한 원천 국가로 간주되는 현재 이러한 높은 균형과 낮은 균형의 의미는 다소 축소되고 있지만, 연구개발 위주의 핵심적인 근로자를 제외한 일반적인 근로자의 경우에는 여전히 유효할 수 있다.

스웨덴과 핀란드 등의 북유럽 국가는 노동조합 조직률이 높고 노동조합 활동이 활발할 뿐 아니라 단체교섭의 범주가 매우 넓다. 최저임금은 상대적으로 높으며, 사용자가 근로자를 해고하거나 구조조정을 하기가 쉽지 않다. 파트타임 근로자가 많지만 노동시장의 분절화와 임금 차이는

<표 5-3> 각국의 노동시장제도

	실업보험		적극적 노동시장 프로그램에 대한 공공투자		최저임금의 평균임금에 대한 비율	단체교섭의 적용범위		노조 조직률 (2000)
	순소득 대체율	소극적 수단 (% of GNP)	1980년대	1990년대		1990	2000	
핀란드	59	2.6	1.0	1.4	52	95	90	76
스웨덴	67	1.7	1.7	1.8	52	89	90	79
프랑스	55	1.8	0.8	1.3	50	92	68	10
독일	54	2.1	1.0	1.3	55	92	68	25
이탈리아	49	1.6	0.7	1.1	71	82	80	35
영국	51	0.8	0.6	0.4	30	47	30	31
미국	16	0.3	0.2	0.2	39	18	14	13
일본	45	0.5	0.1	0.09		21	23	22
한국							25	11

자료 : Miura(2001); OECD(1997, 1999, 2004).

<표 5-4> 각국의 임금협약제도

	중앙집권화 정도						협력 정도					
	1970~74	1975~79	1980~84	1985~89	1990~94	1995~2000	1970~74	1975~79	1980~84	1985~89	1990~94	1995~2000
핀란드	5	5	(4)	5	5	5	5	5	(4)	5	5	5
스웨덴	5	5	(4.5)	3	3	3	4	4	(3.5)	3	3	3
프랑스	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
독일	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4
이탈리아	2	2	(3.5)	2	2	2	2	2	(3.5)	2	(3)	4
영국	2	2	1	1	1	1	(3)	4	1	1	1	1
미국	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
일본	1	1	1	1	1	1	4	4	4	4	4	4
한국	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

주 : 숫자가 높을수록 중앙집권화, 높은 수준의 협력 정도를 의미함.

자료 : OECD(2004a), Table 3.5.

크지 않다. 정부와 사용자단체, 그리고 노동조합이 상호 협력적이며 정부의 적극적 노동시장정책에 대한 투자 또한 크다.

이윤과 경쟁력이 목적인 기업들에게 근로자를 쉽게 해고할 수 없다는 것은 장기적 고용관계를 유지하게 만들며, 이는 다시 기업들에게 상대적으로 높은 교육훈련투자의 유인을 제공한다. 장기적인 고용관계를 유지

<표 5-5> 각국의 고용 보호 법률의 엄격성

	정규직 고용			임시직 고용			집단해고		전체적인 고용보호					
									Ver1			Ver2		
	1980 년대말	1990 년대말	2003	1980 년대말	1990 년대말	2003	1990 년대말	2003	1980 년대말	1990 년대말	2003	1990 년대말	2003	
핀란드	2.8	2.3	2.2	1.9	1.9	1.9	2.6	2.6	2.3	2.1	2.0	2.2	2.1	
스웨덴	2.9	2.9	2.9	4.1	1.6	1.6	4.5	4.5	3.5	2.2	2.2	2.6	2.6	
프랑스	2.3	2.3	2.5	3.1	3.6	3.6	2.1	2.1	2.7	3.0	3.0	2.8	2.9	
독일	2.6	2.7	2.7	3.8	2.3	1.8	3.5	3.8	3.2	2.5	2.2	2.6	2.5	
이탈리아	1.8	1.8	1.8	5.4	3.6	2.1	4.9	4.9	3.6	2.7	1.9	3.1	2.4	
영국	0.9	0.9	1.1	0.3	0.3	0.4	2.9	2.9	0.6	0.6	0.7	1.0	1.1	
미국	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	2.9	2.9	0.2	0.2	0.2	0.7	0.7	
일본	2.4	2.4	2.4	1.8	1.6	1.3	1.5	1.5	2.1	2.0	1.8	1.9	1.8	
한국		2.4	2.4		1.7	1.7	1.9	1.9		2.0	2.0	2.0	2.0	

주: 점수가 높을수록 해고의 엄격성이 높음.

자료: OECD(2004a), Table 1.A2.4.

<표 5-6> 각국의 노동시장성과 지표

	임금 차이		파트타임 근로자의 비율			
	D9/D1	D5/D1	1979	1995	2000~2003	
					남자	여자
핀란드	2.53	1.46	6.7	8.4	10.8	63.83
스웨덴	2.20	1.36	23.6	24.3	13.95	72.05
프랑스	3.43	1.61	8.1	15.6	13.65	79.48
독일	2.25	1.37	11.4	16.3	18.58	84.03
이탈리아	2.64	1.60	5.3	6.4	12.08	73.05
영국	3.31	1.78	16.4	24.1	23.0	78.83
미국	4.35	2.13	16.4	18.6	12.93	68.18
일본	2.77	1.60	15.4	20.1	24.65	67.73
한국					7.4	58.55

자료: Miura(2001), OECD(1997, 1999, 2004a).

하거나 고용주들 사이, 근로자와 고용주 사이, 정부와 고용주의 사회적 신뢰가 높아짐으로써 일반적 숙련을 위한 교육훈련에 대한 밀렵 외부효과(poaching externality)로 인한 문제를 해결하기 쉽다. 특히 정부의 교육훈련정책은 높은 질적 수준을 유지해 온 탄탄한 기반 위에서 공교육 체도를 통하여 이러한 일반적 숙련을 장려한다. 특히 미숙련 근로자의 혜택이 크며, 따라서 임금격차도 줄어든다.

한편 독일과 프랑스 등 중부 유럽의 경우에는 노동조합의 조직률이 북유럽에 비해 상대적으로 낮지만 단체교섭이 적용되는 비율은 매우 높고, 해고 등 근로자의 퇴출도 상대적으로 어려우며, 최저임금 비율도 매우 높다. 따라서 고용주의 직업훈련 등에 대한 투자가 높을 가능성이 크다. 하지만 상대적으로 여성의 경제활동참가율은 낮으며 고등교육 이수율 또한 상대적으로 낮은 편이다. 이러한 고용제도하에서는 숙련형성의 기회가 낮은 근로자가 교육수준이 낮은 경우 교육훈련으로부터 소외될 가능성이 높다.

문제는 고용주, 정부, 노동조합의 상호 협력이다. 노사정 간 또는 기업들 사이의 상호협력의 수준이 낮을 경우에는 사회적으로 최적 수준의 교육훈련을 제대로 공급하기가 힘들게 된다. 정부의 교육훈련을 통한 적극적 노동시장정책의 결실의 하나는 유연하고 탄탄한 공교육체도의 존재이고, 다른 하나는 고용주와 근로자의 교육훈련에 대한 협력이다.

독일의 경우 고용주가 일반적 직업훈련의 상당 부분을 담당한다. 도제체도의 전통에 기반한 이원화제도에서 기업 내 직업교육이 주요한 비중을 차지하며, 정시제 직업학교의 교육이 이를 보조하는 시스템이다. 이 시스템은 기술진보의 속도와 직업변화의 속도가 빨라짐으로써 이에 신속히 대응해야 하는 문제에 봉착하고 있으나, 직업교육의 현장성을 높이는 효과는 매우 높다. 500명 이상 대기업 가운데 90% 이상이 이원화제도에 참여하고 있으며, 소규모의 기업들은 이에 참석하는 비율이 상대적으로 낮다. <표 5-7>에서 보는 바와 같이 직업대학이나 경영학교과 밀접한 연계 속에 이루어지는 현장 중심의 도제 교육은 산업현장의 요구를 반영하고 있다.

프랑스의 경우 단체교섭의 적용 범위가 매우 넓고 근로자에 대한 보호

<표 5-7> 일반교육에서 직업교육으로의 이행구조(1975~1995, 구 서독 및 베를린 지역)¹⁾

	졸업 자수 (단위: 천명)	직업교육훈련체제로 진입							노동시장으로 진입				
		기초 직업 교육 과정	직업 전문 학교	이원 직업 교육	전문학 교(보 건계 포함)	*Fos, FGY	전문대/ 대학교	실업자	군복무 /공익 근무	취업자	비경제 활동	이민/ 사망	
하우프트 슐레	1975	451	8%	19%	59%	1%	0%	0%	2%	0%	6%	3%	2%
	1985	390	17%	20%	48%	0%	0%	0%	11%	0%	2%	1%	1%
	1990	236	14%	15%	54%	0%	0%	0%	10%	0%	3%	3%	2%
	1995	248	15%	17%	44%	0%	0%	0%	12%	0%	1%	7%	3%
레알슐레 졸주준 (중간자격 취득)	1975	226	2%	18%	47%	1%	13%	0%	1%	0%	11%	2%	3%
	1985	343	5%	22%	54%	1%	9%	0%	3%	0%	4%	0%	1%
	1990	231	5%	22%	54%	1%	10%	0%	2%	0%	5%	0%	1%
	1995	235	5%	28%	45%	1%	11%	0%	3%	0%	3%	2%	1%
대학/전문 대학입학 자격취득	1975	109	0%	1%	4%	1%	0%	56%	2%	24%	7%	3%	1%
	1985	209	1%	2%	18%	3%	0%	28%	5%	28%	8%	6%	2%
	1990	177	0%	2%	19%	1%	0%	32%	1%	31%	7%	6%	2%
	1995	155	0%	2%	16%	1%	0%	35%	2%	29%	5%	7%	2%

자료 : Fachoberschule, FGY: Fachgymnasium (장수명, 2004에서 재인용)

가 강화되어 있으나 단체교섭의 협력이나 조정 정도는 매우 낮다. 고용주들 사이의 협력적 관계의 부재와 노동조합의 낮은 참여는 교육훈련에 있어 기업들이 투자를 기피하게 될 가능성이 높다. 이에 따라 프랑스의 경우 직업훈련을 위한 분담금 부과나 강제적인 방식으로 직업훈련의 기업들에게 강요하고 있다²⁸⁾. 이와 같은 방식은 교육훈련투자에 대한 개별 기업들의 기피를 방지하는 장치로 보인다.

영국과 미국의 경우 '자유주의적' 시장경제이다. 노동조합 조직률이 북유럽국가들과 비교할 때 매우 낮을 뿐 아니라 단체교섭의 적용 범위는 대륙유럽 국가들과도 비교해서 매우 제한적이며 분산적이다. 또한 해고 등 고용관련 유연성이 매우 높다. 최저임금은 낮으며 실업급여 등 또한 매우 제한적이다. 이들 나라에서 고용주의 인력정책은 생산비용이나 노

28) 정부가 직업훈련분담금을 부과하는데, 10인 이상을 고용하고 있는 고용주는 연 임금의 1.5%를, 10인 미만의 경우 약 0.15%를 교육훈련에 투자해야 한다. 이 비용들은 직접적인 교육훈련이나 중앙기금 또는 교육기관에 지원하는 것으로 되어 있다.

동비용의 감소를 중시한다. Kathleen(2004)에 따르면 영국과 미국의 노동시장제도는 기업간 경쟁을 강화하는 방향으로 역할하며, 독일의 경우 노동시장의 노동조합과 단체교섭이 고용주들간의 경쟁을 약화시키고 협력을 강화하는 방향으로 작용한다고 주장하고 있다. 따라서 영국과 미국의 고용주들은 장기적 고용관계를 유지할 핵심근로자의 교육과 훈련에 집중적으로 투자할 가능성이 높다²⁹⁾.

이런 조건하에서 영국과 미국에서 대부분의 근로자들은 직장 밖에서 직업기술훈련을 받아야 할 가능성이 높아지며, 이는 튼튼하고 개방적인 공교육제도를 유지함으로써만 가능하다. 미국의 경우 이에 대한 국가단위의 체계적인 접근을 하기보다 주정부나 지방정부를 매개로 하여 지역의 개방적인 공공의 지역사회 대학(community college)을 중심으로 이를 제공하고 있다. 영국의 경우 후술하는 바와 같이 보다 체계적인 인적자원정책을 시도하고 있으나, 기본적으로 개인과 기업의 책임이 강조되고 있다.

일본의 경우 노동조합 조직률이나 단체교섭의 범주가 낮으나 장기고용의 오랜 전통, 노사교섭의 비공식적 협력관계의 발달 등으로 인하여 상대적으로 안정적인 고용관계를 발전시켜 왔다. 그러나 고용보호는 상대적으로 낮을 뿐 아니라 이러한 안정적인 고용관계와 숙련형성은 대기업을 중심으로 발전되었고 중소기업은 소외되어 있다³⁰⁾(조우현, 1998). 기업 중심의 일본의 숙련형성 방식은 상대적으로 조직화된 대기업 정규직 근로자 또는 핵심적인 전문직 근로자에게 집중될 가능성이 높으며 다수의 비정규직 근로자를 배제하여 노동시장의 분절화로 전개되는 양상을 보이고 있다(Miura, 2001).

우리나라는 고용보호에 관한 법률과 상대적으로 낮은 임금격차를 제외할 경우 전형적인 영·미식의 노동시장제도를 갖고 있다. 낮은 노조 조직률, 기업별로 분산된 노조, 대기업 중심의 매우 제한적인 기업별 단체교섭, 단체교섭의 낮은 적용 범위, 낮은 최저임금, 낮은 실업급여 등 노

29) 하지만 우리가 유의해야 할 사항은 영국과 미국을 서로 비교하면 매우 큰 차이가 나타난다.

30) 일본의 내부노동시장과 숙련형성에 관해서는 조우현(1993)을 참조.

동제도의 약함은 세계화와 기술혁신에 대응하여 노동시장의 유연화로 나타날 가능성이 높다. 심지어 최근의 비정규직 확산과 근로자들 사이의 높은 임금격차는 엄격한 수준의 고용보호에 관한 법률이나 전통적인 낮은 임금격차라는 현실이 크게 변화되어 가고 있다는 것을 보여준다. 이러한 조건에서 기업들의 교육훈련투자는 대기업의 핵심인력에 집중될 가능성이 높으며 중소기업 근로자나 비정규직의 경우 근로자나 고용주 모두 장기적인 고용관계를 상정하지 않기 때문에 현직훈련에 대한 기업과 근로자의 투자를 기피하게 만들 수 있다.

제3절 성인의 계속직업교육훈련 : 비대학 부문을 중심으로

1. 교육제도와 노동시장제도 간의 연관성

노동시장제도는 현직에서의 직업훈련에 큰 영향을 미친다. 노동시장제도가 고용관계의 장기화를 유지하게 하는 경향이 있거나 고용주들 사이의 협력이 잘 이루어질 때 기업은 근로자에 대한 직업훈련에 투자할 가능성이 높아진다. 기업의 경쟁력은 낮은 비용에서뿐만 아니라 높은 수준의 숙련된 근로자의 기술, 지식, 태도와 적응능력에서도 나온다. 따라서 직업훈련투자는 기업의 경쟁력을 높이고 또 역으로 고용의 안정성과 일 자리를 창출할 수 있다.

물론 기업의 노동 유연성을 높이는 것 또한 기업의 경쟁력을 제고할 수 있다. 핵심적인 근로자의 기능적 유능성은 생산성을 제고할 수 있으며 근로시간이나 고용의 양적 유연성은 기업으로 하여금 경기순환에 따라 비용을 절감하게 함으로써 경쟁력을 높이는 수단이 된다. 하지만 이러한 수량적 유연성만을 높일 경우 높은 임금격차와 저숙련 근로자의 훈련에 대한 과소투자가 발생할 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 세계화로 인한 경쟁의 격화와 급속한 기술혁신이라는 도전에 대하여 독일이나 북유럽의 경우 노동의 유연성을 높였

지만 여전히 안정적인 고용과 숙련형성에 집중하여 온 반면 영국과 미국의 경우 대체적으로 수량적인 노동 유연성을 제고하는 방식으로 대응하여 왔다. 이는 세계화나 기술혁신으로부터 받는 압력 정도에 대해 기존 노동제도에 관계하는 이해당사자로서의 정부, 고용주(또는 고용주 단체), 근로자(노동조합과 근로자 내의 개별 그룹)의 대응 양식이 달라질 수 있음을 의미한다.

기업이 실시하는 직업훈련이 사회적으로 적정하지 않을 때나, 그리고 현직의 직업훈련에서 소외된 근로자에게 고용관계 밖에서라도 직업적 훈련을 제공할 필요성이 존재한다. 따라서 현직의 직업훈련제도가 덜 발전할수록 그리고 현직에서 훈련을 받을 기회가 적은 근로자가 늘어날수록 이들을 위한 교육훈련에 공공의 투자를 강화할 필요성이 제기된다. 그렇지 않을 경우 교육훈련의 양극화를 가져올 가능성이 매우 높기 때문이다.

대부분의 나라에서 적극적 노동시장정책과 교육훈련정책의 일부분으로서 계속적 직업교육훈련을 위한 교육제도의 발전을 추구해 왔다. 교육제도는 현직의 직업훈련과 노동시장의 유연성을 연결시키는 하나의 중요

<표 5-8> 고등교육에서 국공립 및 사립의 비율

(단위: %)

	전문대학 유형			대학과 연구중심 프로그램		
	공립	정부지원 사립	독립사립	공립	정부지원 사립	독립사립
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
핀란드	80.1	19.9	a	89.8	10.2	a
스웨덴	69.8	1.0	29.2	94.1	5.9	a
프랑스	73.0	8.7	18.3	87.8	0.8	11.4
독일	64.3	35.7	x(2)	100.0	a	a
이탈리아	85.3	a	14.7	93.5	a	6.5
영국	a	100.0	n	a	100.0	n
미국	96.8	a	3.2	76.0	a	24.0
일본	9.5	a	90.5	27.5	a	72.5
한국	14.1	a	85.9	22.7	a	77.3
OECD 평균	68.6	19.1	13.7	79.0	10.3	11.4

주: x는 관련 자료가 다른 열에 포함되었음을 의미함, 예를 들어 x(2)는 2열에 포함되었음을 의미함.

자료: OECD(2004), 부록 3 참조(www.oecd.org/edu/eag2003).

한 기제가 된다. <표 5-8>과 <표 5-9>에서 보는 바와 같이, 북유럽이나 중부유럽처럼 노동시장제도가 현직 훈련을 강화하는 나라일수록 교육의 공공적 부담과 지원이 일상화되어 있고, 자유주의적 시장기제를 유지하는 나라일수록 교육에 있어서도 사적 부담을 강조한다.

핀란드나 스웨덴의 경우 공립 위주이거나 공공 재원을 통하여 고등교육을 공급하고 있다. 공공의 자원 부담에 기반하여 다수에게 고등교육을 제공하는 핀란드나 스웨덴의 경우에는 이들 교육기관이 교육훈련을 통하여 이루어지는 정부의 적극적 노동시장정책과 밀접한 관련이 있다. 이러한 교육체계가 곧 기업이 경쟁력을 확보하는 기제이면서 동시에 사회가 통합과 평등성을 확보하는 한 기제가 된다. 프랑스와 독일, 이탈리아의 경우 고등교육 진학률이 상대적으로 낮지만, 상대적으로 공립이 많고 정부 지원도 많다. 특히 독일의 경우 대학을 졸업한 근로자의 숙련은 엄격

<표 5-9> 고등교육기관에 대한 공공 및 민간투자의 상대적 비중

(단위: %)

	2001				1995			
	공공 재원	민간재원			공공 재원	민간재원		
		가계 지출	기타 민간 기관 지출	전체 민간 재원		가계 지출	기타 민간 기관 지출	전체 민간 재원
핀란드	96.5	x(4)	x(4)	3.5	m	m	m	m
스웨덴	87.7	m	12.3	12.3	m	m	m	m
프랑스	85.6	10.3	4.1	14.4	84.3	11.8	3.9	15.7
독일	91.3	x(4)	x(4)	8.7	92.8	x(8)	x(8)	7.2
이탈리아	77.8	16.0	6.3	22.2	82.9	12.7	4.4	17.1
영국	67.3	32.3	4.6	34.7	80.0	36.1	16.0	20.0
미국	34.0	33.9	32.1	66.0	34.0	x(9)	x(9)	66.0
일본	43.1	56.9	n	56.9	42.0	58.0	n	58.0
한국	15.9	58.1	26.0	84.1	m	m	m	m
OECD 평균	78.2	17.1	9.7	21.8	~	~	~	~

주: 1) x는 관련 자료가 다른 열에 포함되었음을 의미함, 예를 들어 x(4)는 4열에 포함되었음을 의미함.

2) 공적으로 지원된 민간재원 제외.

자료: OECD(2004), 부록 3 참조(www.oecd.org/edu/eag2003).

한 학생 선발과 대학에서의 강도 높은 훈련으로 조화된다. 독일은 현장중심의 도제식 직업훈련이 직업교육의 한 쌍을 이루고 있다. 한편 영국의 경우 전문대학과 4년제 대학의 대부분이 정부가 지원하는 사립에서 운영되지만, 재정의 상당 부분(67~80%)을 정부가 담당한다. 미국의 경우에는 대부분의 전문대학이 공립이고 4년제 대학의 상당 부분도 공립이나 민간의 재정 부담이 매우 높은 편이다. 일본과 한국의 경우 사립대학이 차지하는 비율이 매우 높고 민간이 담당하는 재원의 비중이 가장 크다.

2. 성인의 계속직업교육훈련과 교육체계

현재 세계 각국은 세계화로 인한 경쟁강화와 기술혁신에 대한 숙련수요에 대응하기 위하여 자국의 인적자원개발에 대한 기존 관행을 비판적으로 검토하고 새로운 전략체계를 수립하여 실행하고 있다. 성인직업교육의 혁신은 앞에서 살펴본 노동시장의 상황, 노동시장제도, 그리고 노동시장제도와 연계된 교육제도의 운영방식과 관련이 깊다. 여기에서는 이러한 직업교육 혁신전략의 전반적인 경향을 살펴보고, 각국 성인직업교육의 개혁의 핵심적인 요소이자 성인 계속교육의 기지 역할을 하는 비대학부문 직업교육을 중심으로 각국의 개혁 방향과 실태를 간략히 소개하고자 한다.

비대학부문의 직업교육은 직업교육의 현장성, 고등교육에 대한 사회적 수요, 그리고 고급 기술수요의 확대 등으로 보다 중요해지고 있다. 직업교육과 성인의 계속교육 또는 평생교육을 위한 일반적인 전략은 다음과 같다. 기존의 전통적인 교육제도의 유연성·개방성 제고, 정보통신기술을 이용하여 다양한 학습자에게 학습기회 제공, 진로와 경력에 관한 지도 및 정보 안내, 다양한 직업교육의 통합, 부처간 협력 강화, 지방자치단체의 책임 및 협력 강화, 산업과 교육기관의 협력 강화, 일자리와 교육의 통합, 사적 영역·시민사회 영역과의 협력 강화, 직업 및 평생교육의 품질 보증제도 확대(기준 제시와 평가를 통한 학습자의 능력표준과 평가제도 도입, 비공식·비형식 교육에 대한 인정), 교육 기회(특히 고등교육)의 형평성 제고 등이다(World Bank, 2002).

유럽 대부분의 국가에서는 세계화와 기술혁신에 대응하여 개방적이고 유연한 성인 직업교육체계를 새로이 수립하거나 혁신하고자 노력하였다. 이것은 고등교육에 대한 수요를 수용하고 이와 동시에 수준 높은 직업교육을 공급하기 위한 기제로서 비대학부문 고등교육(폴리테크닉, 산업대학, 직업대학, 전문대학 등)의 강화로 나타났다. 이들 나라 이외에도 비대학 고등교육 부문은 점차 확대되어 갈 것으로 보이며 성인 직업교육 및 계속교육의 주요한 근거지로 될 가능성이 높다. 사회통합적 시장경제, 복지형 시장경제, 자유주의적 시장경제의 순으로 각국의 평생교육과 직업교육(특히 비대학부문을 중심으로)을 검토한다.

스웨덴의 경우 광범위한 성인교육의 전통이 있다. 스웨덴의 성인교육은 자치시 교육(municipal education), 원거리 교육기관, 대중교육, 연구 중심대학(universities)과 대학(university colleges)에서 이루어져 왔다. 자치시의 성인 계속교육기관(Municipal Adult Education: MAE)은 1967년에 설립되어 성인들의 기초교육과 중등교육을 제공해 왔는데, 그 당시 40%의 참여자가 31세 이상이었다. 그 후 노동조합의 비판적 참여를 통해 기회균등이 강조되고 가장 소외된 그룹의 교육에 중점을 두게 되었다. 그 결과 노동조합 대표가 조합원 중에서 교육을 받을 사람을 모집할 권한을 가지게 되었고 학습을 위한 법적 휴가제도를 도입하였다.

대중교육은 자발적 시민교육의 전통에 따라 정부의 간섭 없이 자발적 학습동아리를 통해 이루어지고 있다. 이 동아리들은 학습협회를 구성하고 있으며, 사회과학, 수학, 영어, 공예, 미술, 음악 등 다양한 분야에서 학습을 제공하고 있다. 1995년 현재 350,000개의 학습조직에 약 900만 인구 중 300만 인구가 참여하고 있으며, 저녁시간을 이용해 참여하고 있다. 18~75세 인구의 40%가 정규적으로 하나의 학습동아리에 참여하고 있으며, 여성과 장년층의 참여가 다소 많은 편이다. 이와 함께 노동조합, 교회, 시의회 등이 운영하는 147개의 시민대학(folk high school)이 존재하는데, 학력수준이 낮은 근로자나 실업자들에게 교육이 제공된다. 또 다른 형태의 성인 계속교육의 형태인 노동시장훈련은 실업자에게 1주에서 1년간의 다양한 직업훈련을 제공하고 있다. 이와 함께 기업에서 제공하는 다양한 형태의 현직 직원훈련이 제공되는바, 다른 나라와 마찬가지로

일반적으로 교육수준이 높은 사람이나 여성 및 젊은이들에게 보다 많이 제공되고 있다.

이러한 다양한 성인교육 전통 속에서 실업률이 10%에 이른 1990년 초반에 보다 적극적인 정책이 수립되었다. 1993년 5년 계획의 성인교육안(Adult Education Initiative: AEI)이 발표되어 1997년부터 공공의 성인교육이 본격화되었다. 이 계획은 실업자 중에서 고등학교를 졸업하지 못했거나 현직 근로자 중에서 단기의 공식 교육을 가진 사람들에게 100,000개의 전일제 직업교육을 받은 학습자리를 만드는 것이었다. 지역의 고용청, 성인교육위원회, 노동조합 등 노동시장 대표자들의 협력을 조직화하였으며, 기존의 학습협회와 학습동아리들을 연계하였다. 그리고 25~55세의 제한된 학력을 가진 사람들을 위한 교부금이 확보되었다. 1993년 이후에 성인교육은 기초, 중등, 고등 수준의 성인교육으로 나누어지는데, 고등교육 수준의 성인교육의 경우 수혜자는 고교를 졸업해야 하고 40주의 전일제 공부를 해야 하며, 이수시 고등전문자격을 받게 된다. 고등교육은 13개 연구중심 대학교(university), 37개 대학(university college), 26개 보건과학이 있다. 37개 대학은 특성화된 경우가 많은데 지역의 산업과 밀접한 연계를 가지고 있다. 이들 대학들은 점차 학생들에게 경제활동에 참가하는 데 필요한 실용적 기술을 획득하도록 하기 위해서 직업교육을 강화하고 있다.

특히 1993년 이후 이루어졌던 일련의 개혁들은 성인에 대한 고등교육 확대와 교육의 실용성을 더욱 강화하는 방향으로 이루어졌다. 1998년의 경우 특정한 기준을 만족하는 계약과목들(고용주들이 자신들의 근로자들에게 그 비용을 전적으로 부담하고자 하는)에서 행해지는 일(work)에 대한 학점이 인정받게 되었다. 대학들의 학부교육 수입 가운데 3~17%가 이 과정에서 얻어진다. 2001년에는 의회가 ‘개방 고등교육’안을 발의하였다. 이 법안이 핵심적으로 추진하고자 하는 바는 고등교육 입학자의 모집과 고등교육에 대한 개방적인 새로운 통로를 마련하고자 하는 것으로, 모든 세대에게 고등교육을 받을 목표를 설정하였다. 고등교육 기회확대정책은 1960년대 중등교육의 확대와 고등교육에 대한 수요를 수용하고자 했던 개방적 입학제도의 전통에서 출발하였다. 1970년에 나이가 25

세가 넘고 적어도 5년 이상의 노동경험을 가진 모든 사람들에게 고등교육을 받을 권리를 준다는 25:5법칙으로부터 구체화되었는데, 그 후 이 법칙은 25세 이상 노동경험이 있는 사람들에게 일정한 비율의 입학 권한을 주기 위한 것이 된다. 그러나 그 후 노동시장의 요구, 가용 자원의 한계, 개인들의 취향간의 균형을 맞추기 위해서 입학조건을 강화하고 중앙정부에 의해 입학자수가 결정되었다. 1993년 이 입학정책은 분권화되었고, 1990년 초반까지 지원자의 50%가 수용되었으나, 품질을 유지할 수 있는 수용능력의 한계로 1998년 현재 40%를 조금 넘는 수준이 되었다.

스웨덴의 경험에서 나타난 광범위한 민주주의를 위한 자발적 시민교육의 전통, 입학자의 노동경험을 중시하는 정책과 그로 인해 입학자원의 연령대의 분산(경험과 학습의 통합), 고등교육의 양적 확대와 질의 균형적 발전, 산학협력, 성인계속교육에서 지방정부의 중추적인 역할은 성인 평생교육에 중요한 일반적 시사점을 준다. 이는 스웨덴의 사회적 관계망 속에서 형성된 사회자본과 사회민주주의적 전통과 연관이 있어 보인다.

핀란드의 성인평생교육은 다양한 형태로 다양한 교육기관에서 노동시장과 매우 밀접한 관계 속에서 실시되어 왔다. 성인교육은 일반 학위나 졸업장을 목표로 한 성인교육, 일반학습, 그리고 지속적인 직업교육으로 이루어지고 있다. 학위중심 교육은 초등이나 중등의 일반학교, 그리고 개방대학에서 실시되고 있으며 매년 26,000명의 성인이 참여하고 있는 것으로 알려지고 있다. 일반학습은 체육, 예술, 언어 등 다양한 문화와 취미 영역에서 학생들의 집이나 다양한 기관에서 이루어지고 있는데, 대체로 매년 약 20%의 성인이 이런 교육에 참석하는 것으로 알려져 있다.

성인들에 대한 계속직업교육은 현장, 폴리테크닉, 그리고 대학들을 중심으로 이루어지고 있다. 이들을 구분하여 독립적 교육, 노동시장훈련, 직원훈련과 도제훈련으로 나누어 볼 수 있다. 직원훈련은 초기 학력수준이 높고 직업 지위가 높은 사람들을 대상으로 고용주가 재정을 담당하고 민간훈련기관, 대학 등에서 진행되는데, 1995년과 1996년 사이에 약 44%의 근로자가 참여한 것으로 나타나고 있다. 도제훈련은 현장 경험과 교육기관의 이론을 통합하는 것인데, 주정부(실업자), 고용주(직원), 그리고 중앙정부가 담당한다. 도제훈련은 상대적으로 그 비중이 적으나 점차

증가하고 있다. 실업과 인력부족을 방지하고자 하는 노동시장훈련의 참석자는 대부분 실업자(특히 장기실업자)이기 때문에 참석하는 성인의 수는 경기순환에 따라 민감하게 변화한다.

성인의 직업교육은 초기 자격훈련과 계속적 직업훈련으로 나누어 볼 수 있는데, 성인들 역시 이전의 노동경험과 교육을 기반으로 고등학교 자격증이나 폴리테크닉 그리고 대학에서의 자격증을 갖기 위한 훈련에 참석한다. 1996년 현재 25,000명의 성인이 자격증 취득을 위한 교육을 받고 있다. 폴리테크닉의 학위를 목표로 하는 성인의 수는 7,300명으로, 폴리테크닉의 성인교육에 대한 역할이 더 중요해졌다.

1991년에 시작된 비대학 고등교육부문으로서 폴리테크닉 체제는 각 지역의 다양한 중등 이후 학교들을 통합하여 기술교육의 질적 수준을 향상시키고자 수립되었으며, 2000년 현재 29개 폴리테크닉이 존재한다. 이 기관들은 기술교육의 수준을 높이고, 직업기술 수요에 대응하며, 학교와 일 자리의 연계를 강화하는 데 초점을 맞추고 있다. 폴리테크닉은 경영계, 산업계, 그리고 서비스업계와 지역 수준에서 밀접한 접촉을 가지면서 직업훈련의 역할을 수행하고 있다. 또한 대부분의 프로그램을 학제 연합으로 운영되어 학습 내용에 유연성을 갖는다. 2000년 현재 폴리테크닉의 학생수는 고등교육기관에 등록된 1학년 전체 학생수의 약 60%에 이를 정도이며, 13만 명을 넘는 성인들이 이를 통해 계속교육을 받고 있다. 폴리테크닉을 통한 성인에 대한 계속직업교육은, 사회통합과 효율성 제고를 동시에 중시하는 핀란드의 노동시장제도라는 안정적 토대 위에서 있다.

스웨덴과 차이는 있지만 핀란드 역시 교육과 노동경험의 통합, 성인에 대한 학위 수여 또는 비학위 수여의 계속교육이 이루어지고 있으며 주정부, 지방정부, 지역의 교육기관, 산업들의 촘촘한 연결망으로 이루어져 평생교육이 이루어진다. 특히, 각 정부나 교육기관이 기업의 인적자원투자에서 소외된 그룹에 대한 지원을 집중함으로써 기업과 개인에서 결정되는 수준보다 많고 질 높은 교육훈련을 제공하고 있는 것으로 보인다. 핀란드 역시 스웨덴과 마찬가지로 성인의 계속교육이 노동시장의 현장과 연계하여 시장을 협력하고 시장을 보완한다. 특히 매우 짧은 기간에 이루어진 핀란드의 유연하고 개방적이며 실용적인 기술훈련 중심의 폴리테

크닉 체제의 확립과 발전은 주목할 필요가 있다. 영국 등이 양분된 고등 교육체제를 통합하였는 데 반해 핀란드는 직업중심 교육기관으로서의 폴리테크닉을 대학부문과 양립하는 체제를 발전시켰고 이로써 기술혁신 시대의 성공적인 교육훈련체제를 만들어 가고 있다.

독일의 경우 후기 중등 수준의 직업훈련에서 이중시스템을 잘 갖추고 있으나, 점차 비대학부문 고등직업교육이 과거보다 더 중요해지고 있다. 직업교육을 위한 학교로 전문학교, 고등전문학교가 있고, 비대학부문으로 Fachhochschulen(FHS : university of applied sciences)가 있다. FHS는 1969년과 1971년 사이에 주로 설립되었고 공학계열의 고급 전문 직업훈련을 위한 것이었다. Gellert and Rau(1992)에 의하면, 대학과 비교할 때 FHS의 장점은 입학자격 요건이 대학과 비교하여 상대적으로 덜 까다롭다는 점, 공학, 경영, 사회복지, 행정 및 디자인 등 실용적인 학문 위주의 훈련으로 산업의 요구가 높다는 점, 훈련기간이 대학의 절반 정도의 교육을 받고 졸업장(diploma)을 갖게 되고 1~2학기의 현장훈련을 갖는 점, 시장과 산업의 요구에 대응하는 유연성이 높다는 점과 교수들이 교육에 집중한다는 점이다. FHS는 공학, 경제학, 사회전문직 등의 직업과 관련된 교육에 중심을 두고 있으며, 대부분의 FHS에서는 1~2학기의 현직 일자리를 통하여 훈련받기 때문에 산업과의 긴밀한 협력관계를 유지한다. FHS 재학생이 1990년대 독일 고등교육인구의 1/4에 불과했지만 이들 대학에서 경영관련 자격증 소지자의 1/2를, 컴퓨터 과학자와 농업부문 전문가의 1/2를 공급하였다(Gellert & Rau, 1992). 2000년 현재 FHS는 고등교육에서 약 35%를 차지하고 있다.

독일의 핵심적인 직업교육은 앞에서 살펴본 바와 같이 2005년 현재 인문계 고등학교 졸업자격을 갖춘 자의 16%가 진학하는 이중훈련제도다. 독일의 이중직업훈련제도나 비대학 고등교육부문을 통한 직업훈련제도는 대기업 근로자를 중심으로 높은 숙련수준을 갖추게 하고 기업의 경쟁력을 높이는 데 기여하고 있다. 하지만 이 시스템이 갖는 한계는 임금교섭의 적용 범위가 넓을지라도 현장 직업교육이 제한적으로 제공될 수 있다는 점이다. 따라서 많은 근로자들이 이 제도에서 소외될 가능성이 높고, 또 중소기업들은 광역 교섭으로 인해 상대적으로 높은 노동비용을

<표 5-10> 독일의 유형별 고등교육기관 수

	전체	일반대학					파호호호슬레	
		종합대학	대학	교육대학	신학대학	예술대학	파호호호슬레	공공행정 파호호호슬레
1993	314	1	87	8	17	44	127	30
1994	325	1	88	6	17	46	136	31
1995	326	1	88	6	17	46	138	30
1996	335	1	90	6	16	46	146	30
1997	337	1	90	6	16	46	147	31
1998	344	1	92	6	16	46	152	31
1999	345	1	93	6	16	47	152	30
2000	350	1	96	6	16	49	154	28

자료 : BMBF(2002), Grund- und Strukturdaten 2002.

<표 5-11> 독일 대학 유형별 재학생 수(외국인 포함)

(단위 : 천명)

	전체	일반대학	예술대학	파호호호슬레
구서독 지역				
1980	1036.3	818.5	18.0	199.8
1985	1338.0	1015.1	21.7	301.3
1990	1579.0	1184.1	24.0	371.0
1991	1639.9	1227.3	24.1	388.5
구동독 지역				
1990	133.6	129.2	4.4	-
1991	135.7	123.0	4.8	7.9
독일 전체				
1992	1834.3	1385.3	29.3	419.8
1993	1867.3	1397.3	29.8	440.1
1994	1872.5	1394.2	29.5	448.8
1995	1857.9	1380.2	29.2	448.6
1996	1838.1	1368.9	29.4	439.8
1997	1824.1	1356.8	29.8	437.4
1998	1801.2	1335.0	29.8	436.4
1999	1774.0	1300.7	30.1	443.2
2000	1799.3	1311.0	30.2	458.2

자료 : BMBF(2002), Grund- und Strukturdaten 2002.

부담해야 한다. 이로 인해 숙련제도에 참여하지 못하므로 우수한 인력을 유인하는 데 한계를 가질 것이다. 따라서 현행 직업훈련제도에서 소외되는 중소기업 등에게 직업훈련을 제공하는 개방적이고 유연한 제도의 필요성이 제기되고 있다. 독일의 이중직업훈련제도나 FHS는 산학연계나 직업현장에 기초한 직업훈련을 한다는 점에서는 학교-일의 이행에서 큰 장점을 가지고 있으나, 현장 밖에서 지속적인 직업교육을 유연하고 탄력적으로 제공하는 데는 한계가 있다는 점 또한 지적할 수 있다.

프랑스는 1984년 이후에 ‘교육’, ‘연구’와 동일한 수준으로 ‘계속교육’을 강조하고 있다. 현재 대학에 성인이 입학하는 학생의 비율에 대한 추정치는 최대 32%, 최소 10%가 된다. 대학교육에 참여하는 성인들을 두 그룹으로 나누는데, 최초로 대학에 입학하는 성인들³¹⁾(추정치로 최소 10%에서 최대 30% 수준)은 보통 학생과 같은 대우를 받으나, 대학에 다시 입학하는 학생들(Formation Continue : FC)은 선행학습 인정제도(Accreditation of prior experience, achievement and learning : APEAL; Validation des acquis professionnels : VAP)를 통하여 지원한다. 이들은 유급 교육휴가, 기업의 훈련계획에 따른 재교육 또는 실업청으로부터 지원을 받는다. 또한 1991년에 27개의 직업전문대학을 신설하여 3년간의 훈련을 통하여 고급엔지니어를 양성하고 있는데, 이는 근래에 고등교육을 통해 직업교육을 확대하는 과정에서 생긴 것이다.

고등교육기관에서 평생교육을 위한 과정들은 모든 학생들에게 개방되어야 하며, 수요 중심 교육이어야 하고, 다양한 형태의 전달체계(전일제, 시간제, 원거리 교육, 도제 등)로 운영되어야 하며, 혁신적인 평가방법과 자격절차를 가져야 한다는 조건이 있다. 프랑스는 현재 고등교육의 성인 교육에 대한 차별을 철폐하는 정책(main streaming)을 시도하고 있다.

그러나 성인들을 위한 상당수의 계속직업훈련은 후기 중등 수준의 기술교육에 집중하는 고등학교 수준의 lycees를 통하여 이루어진다. 이는 소위 Groupements d'études professionnelles(GRETAs)인데, 프랑스 전역에 350개가 있다. 이들 역시 고용주와의 협력하에 성인에 대한 훈련을

31) 그 기준은 ① 학생의 나이가 27세를 넘어야 하고 ② 학업을 중단한 경험이 있어야 하며 ③ 경제활동에 참가해야 한다는 조건들 중 둘을 만족시켜야 한다.

제공하거나 직업훈련 프로그램을 운영하고 있다. 이와 같이 lycees와 고등교육기관에서 제공하는 평생교육에 교육 예산의 9%를 사용하고 있다. 이 비용의 42%는 산업계로부터, 거의 절반 정도는 주정부의 재정으로, 그리고 나머지는 학생들과 훈련생들의 학비로 구성된다. 독일의 도제제도와 달리 법을 통한 고용주와 교육기관의 연계로서 성인을 위한 계속 직업교육을 제공하고 있는 셈이다.

프랑스의 제도는 도제제도와 달리 상대적으로 직업훈련의 개방성과 유연성은 높일 수 있으나 직종 대표나 숙련된 근로자의 직접적인 참여 없어, 교육훈련이 개별 기업을 넘어선 통용성 확보를 할 수 있는지 하는 문제가 있다. 또한 분담금에 의해 강제된 교육훈련제도는 현장 밖의 지속적인 직업교육이 보다 필요한 중소기업의 근로자(10인 이하 기업은 의무가 면제되어 있다)나 실업자를 제외시키고 있다.

영국에서는 기본적으로 훈련이 개인과 기업의 책임으로 간주되었다. 유사한 경제발전 수준을 가진 다른 나라들과 비교하였을 때 영국의 인적 자원에 대한 투자는 매우 제한적이다. 이러한 특징은 교육체계와 직업훈련 양 측면에서 나타나지만 특히 노동시장의 직업훈련에서 두드러진다(Stevens, 1999). 직업훈련에 관한 초기의 정책은 1964년 산업훈련법(Industrial Training Act: ITA)을 통하여 각 산업 분야의 훈련의 요구를 파악하는 27개의 산업훈련위원회(Industrial Training Boards: ITB)를 만든 것이었는데, 이것은 기존에 있던 산업 분야별 노동조합과 고용주의 협약에 기초하였다(Greenhalgh, 1999). ITB는 기업으로부터 훈련 비용을 위한 분담금을 거두고, 이것을 만족스러운 훈련을 제공하는 기업에게 교부금으로 지급하는 법적 권한을 가졌다. 이 제도는 다양한 훈련 프로그램(Training Opportunity Scheme: TOPS) 등과 결합되었고, 1982년 ITA가 폐지될 때까지 유지되었다. 이 기간 동안 도제제도 또한 줄어들었지만 꾸준히 직업훈련을 제공하는 한 방식이었다.

ITA와 훈련분담금제도는 1980년 보수당 정부에 의해 폐지되어 직업훈련의 기본적 책임이 개인과 기업에게 주어졌으며, 정부는 실업자와 청소년 근로자를 기본 대상으로 하는 기초 기술을 제공하는 데 그쳤다. 이 법이 폐지된 이후에도 법적 권한이 없는 7개의 산업의 ITB는 존속하였

고, 나머지는 자발적인 고용주 단체(Training Enterprise Councils: TEC)로 대체되었다.

영국은 교육훈련에 대한 시장제도의 활용을 높이기 위해 자격제도의 시장 통용성과 정보가치를 높이는 노력을 기울였다. 이것은 자격제도를 체계적으로 정비하고자 1986년 국가직업자격(National Vocational Qualification)과 업종별 숙련제도(산업숙련위원회(Sector Skills Council : SSC))로 나타났다. 이 위원회는 사용자가 주도적이기는 하지만, 근로자와 사용자가 함께 지역과 연계하여 산업별 인적자원훈련의 내용에 대해 감시하고 협력하는 체계를 갖추고자 하였다(정진화·최영섭, 2002; Greenhalgh, 1999).

성인의 계속직업교육을 주로 제공하고 있는 영국의 고등교육제도는 단기교육기관인 college(폴리테크닉)와 university가 재정, 자격 및 행정 관리에서 분리되어 운영되어 왔다. 1992년에 이러한 이중 체제를 하나로 통합하여 일정 조건을 갖춘 폴리테크닉에 학위 수여권과 대학 호칭을 붙이도록 허용하고, 국비보조 분배구조도 대학과 통합하였다. 이를 통하여 폴리테크닉 체제는 없어지고 하나의 대학체제로 통합되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 영국 고등교육기관의 약 35%를 차지하는 이전의 폴리테크닉과 9%를 차지하는 개방대학은 성인 계속교육에 중요한 역할을 하고 있다. 직업교육이 기본적으로 자격제도로 운영되고 있기 때문에 이들 고등교육기관의 교육을 통하여 성인들이 자격을 획득하게 된다. 기존의 폴리테크닉은 일반적으로 성인들에게 개방하였고, 2~3년제, 전일제, 정규 교육과 현장학습을 연계하는 샌드위치제, 시간제, 야간제, 산학협동과정 등 유연한 체제로 운영된다. 초년 직장인들에게 일주일에 1일 정도 대학(college)에 가서 훈련을 받을 수 있도록 하는 전통적인 파트타임 직업훈련제도가 있었다³²⁾. 이 같은 제도 등을 통하여 계속교육에 등록된 학생의 수는 1975~76년의 90만 명에서 1990~91년의 200만 명으로 늘었다. 계속교육은 대부분이 파트타임 학생들로서 약 80%를 차지한다. 이와 함께 계속교육을 받는 성인들의 전일제 등록도 크게 증가하고 있다(Osborne et. al., 2004).

32) 이 제도는 ITB가 존속할 때 가장 효과적이었다(CEDEFOP, 1992).

영국 정부의 적극적인 제도개선과 유연한 교육제도는 계속직업훈련을 많은 사람들에게 확대하고 있지만 한계도 있다. 정부의 재정적 지원이 제한적이기 때문에 대부분의 근로자들이 예산(또는 신용)제약과 불확실성에 직면하여 교육훈련에 충분히 투자하기 어렵다³³⁾. 현직훈련을 보다 많이 제공하는 대기업의 고숙련 근로자를 제외한 근로자들은 사회보장 시스템으로부터 교육훈련 기간의 생활비를 지원받기가 힘들고 대부금을 상환해야 하기 때문에 이를 통한 투자는 위험 부담이 높다. 따라서 개인과 비협력적 게임 상황에 놓여 있는 기업에 내맡기는 영국의 성인교육훈련제도는 인적자본의 과소 투자로 나타날 가능성이 많다. 다만, 자격제도의 유통성과 자격 기준을 높이는 것과 장기 실업자나 청년들에 대한 보다 관대한 지원은 시장의 불확실성을 줄임으로써 보다 많은 직업훈련을 제공할 수 있을 것이다(Greenhalgh, 1999; Stevens, 1999).

미국의 교육제도와 성인 계속교육체계는 영국을 포함한 다른 유럽 국가보다도 더 분권화되어 있다. 주정부에서 관장하고 있으며 넓은 의미의 시장원리가 적용되어 개인과 기업의 선택에 의해 이루어진다. 직업훈련은 대부분이 개인과 고용주에 의해 실시되고 있는데, 이 과정에서 고등교육기관의 역할이 크다. 전문적인 직업훈련은 2년제 대학, 4년제 대학, 그리고 각 분야의 발달된 전문대학원들이다. 평생교육을 제공하는 기관은 4년제 대학이나 2년제 대학이다.

성인 계속교육의 기지로서 미국의 지역사회대학(community college)의 경우 일반 인문교육과 직업교육 과정을 동시에 제공하며, 준학사 학위를 수여한다. 하지만 많은 학생들의 경우 졸업을 하지 않고 자신들이 필요한 학점만을 취득하여 직업세계에 필요한 기술과 지식을 습득한다. 이 역시 매우 개방적이어서 일과 교육을 동시에 수행할 수 있다. 2000년 현재 파트타임 학생 수가 공립의 경우 67%를 차지하고, 22~29세가 전체 학생의 28%, 30세 이상이 35%를 차지한다. 또한 지역사회대학의 학생 중 1/4 이상이 이미 학사학위를 가진 자로서, 직업기술을 익히고자 등록하고 있다. 지역산업체와 고등학교와의 연계도 강화하고 있으며, 특히

33) 앞에서 살펴본 바와 같이, 교육재정에 대한 사적 부담도 다른 유럽국가에 비해 상대적으로 높은 편이다.

사내 교육훈련프로그램의 절반 정도가 지역사회대학을 통해 이루어진다. 대부분의 제정은 주정부로부터 오며, 학생들의 경우 가계소득에 따라 차등적으로 수업료를 지불하고 있어, 학자금 대부제도가 발달해 있다.

이외에도 고등교육기관의 원격교육, 고등학교와 전문대학을 연계하는 Tech-Prep, 농촌지역사회대학 등을 이용하여 성인의 평생교육을 제공하고 있다. 또 저학력 성인의 문해력을 높이기 위한 각종 교육도 제공되는데, 주로 도서관, 교회, 시민단체 등에서 제공한다

<표 5-12> 미국의 2년제 전문대학의 수업료

(단위: \$)

	전체 수업료(1)		순수업료 (2)		순수업료(3)	
	1992~93	1999~2000	1992~93	1999~2000	1992~93	1999~2000
전 체	1,391	1,580	1,009	1,135	873	927
소득 최하위 4분위	1,398	1,542	496	628	392	456
소득 중위 두개의 4분위	1,400	1,627	1,187	1,348	1,035	1,110
소득 최상 4분위	1,425	1,512	1,400	1,501	1,249	1,311

주: 1) 학기 중에 부과되는 모든 수업료와 회비를 포함.

2) 수업료와 회비에서 연방보조금(Pell Grant, SEOG 등)을 제외시킨 금액.

3) 수업료와 회비에서 연방, 주, 공공기관 등의 보조금(고용주 지원금, 국가 우수 장학금, 종교단체나 전문가 조직 등)을 제외한 금액.

자료: NCES(2002), *What Students Pay for Colleges*, U.S. Department of Education.

1998년에는 정부의 적극적 법적 조치들이 이루어졌다. 1998년 발표된 노동력투자법(Workforce Investment Act)은 재기의 기회(second chance)를 제공하기 위하여 성인교육을 강화하고 원스톱 경력센터(One-stop Career Center)를 제안하였다. 같은 해에 발표된 성인교육과 가족문해법(Adult Education and Family Literacy Act)은 저숙련자에 대한 훈련과 문해력 교육을 통합하였다. 이것은 미국의 유치원부터 고등학교 교육이 지역 학군의 재산세에 기초함으로써 발생한 기초교육의 불평등 문제를 해결하기 위한 것이었다.

미국의 교육제도와 성인의 계속직업훈련은 유연성을 확대하는 노동시장제도와 맞물려 인적자본과 숙련의 양극화를 가져올 것으로 예상된다.

고등교육을 이수한 전문가 그룹이나 대기업의 핵심적인 근로자의 경우 인적자원에 대한 투자가 강화되지만, 저숙련 근로자나 중소기업에 종사하는 근로자는 신용 제약이나 정보의 불확실성으로 인하여 기업과 개인의 과소투자가 이루어질 가능성이 높다. 마찬가지로 기업들 역시 협력 부족으로 인하여 현직훈련에 대한 투자를 기피할 가능성이 높다. 자유주의적 시장경제 내에서도 자격제도나 산업숙련위원회 등을 운영하는 영국과 비교할 때 중앙정부의 체계적 지원의 부족, 노사 파트너십의 부족, 상대적으로 약한 공교육제도 등으로 악순환이 발생할 가능성이 있다. 다만 지역에 따라서는 연구중심대학, 전문가 그룹, 그리고 산업협력 등을 통해 혁신적인 인력양성에 성공한 사례가 있다(Finegold, 1999).

일본의 학교 직업교육의 중심축으로 고등전문학교와 단기대학, 그리고 대학의 직업중심 학과들이 중요한 역할을 수행한다. 고등전문학교는 고등학교 과정에서 대학 과정까지 통합적인 기술교육을 실시한다. 2000년 현재 국립 54개교, 공립 5개교, 사립 3개교 등 62개의 고등전문학교가 있는데, 주로 공업기술자를 양성해 왔다. 1974년의 기술계 고등교육기관에 대한 구상에 기초하여 설립된 기술과학대학들은 고등전문학교의 상위 교육기관으로서 직업교육에 집중하여 왔다. 그리고 106개의 단기대학에서 2~3년제 직업중심 교육을 실시하고 있다. 단기대학 졸업생과 고등전문학교 졸업생들은 4년제 대학 편입학으로 진학하는 경우가 많은데, 이는 미국의 지역사회 대학과 달리 초기 기술교육을 훈련하는 데 집중하고 성인들의 계속교육기관으로서의 역할이 거의 없는 것과 관련이 있다. 한편 핀란드의 폴리테크닉이 기업의 교육수요를 수용할 뿐만 아니라 교육훈련 과정에서 현장의 문제를 해결하는 방식으로 훈련을 하는 반면 일본의 교육기관들은 이러한 역할을 거의 수행하지 않는다.

2000년 이후 일본의 평생교육정책은 대학이 일반인의 사회교육 기회를 확대하고 한편으로 평생교육의 성과를 대학이 수용해야 한다는 점을 분명히 하고 있지만(이영호, 2004), 대학이 아직까지 성인을 위한 계속 직업교육을 제공하지 못하고 있다. 한편 고등교육기관 가운데 사립학교의 비율이 매우 높으며 교육비의 재원도 대부분이 개인이 부담하기 때문에, 가계의 소득에 따라 교육받을 가능성이 좌우되기 쉽다.

반면 일본의 기업은 근로자에게 매우 광범위한 현직훈련을 제공한다. 주로 발달된 내부노동시장과 연계되어 기업 내부에서 이루어진다. Smith(1995)에 따르면 일본 기업들은 근로자 훈련에 지배적인 역할을 하지만 공식적 교실교육이나 외부의 세미나나 강연을 활용하지 않는다. 1995년의 경우 20%의 기업만이 근로자에게 외부의 교육훈련을 위한 유급휴가를 허용하고, 6%만이 대학이나 고등전문학교 등에 보내고 있다. 기업은 외부에서의 교육훈련이 필요할 경우 대부분 해당 산업의 사용자 단체나 계열사의 훈련을 이용한다. 특히 대기업들은 하청회사들이 경쟁력을 유지할 수 있도록 광범위한 교육훈련을 제공하는데, 품질관리 등을 통한 하청근로자의 교육훈련에 관여하기도 한다(Sako, 1999).

또 하나의 성인에게 직업훈련의 유인을 제공하는 것은 자격증 취득을 위한 각종 학습이다. 공공기관, 전문협회, 그리고 비영리조직들이 자격시험을 관리한다. 전문자격, 일반자격(언어 등), 공무원 자격 등으로 나눌 수 있는 데 600개의 영역이 있으며, 1995년에는 500만 명이 자격시험에 응시하여 약 280만 명이 자격증을 취득하였다. 다양한 사설학원과 공공기관이 이러한 자격을 위한 시험준비에 기여하고 있다. 이외에 성인들을 위한 대부분의 평생교육은 건강, 문화생활 등에 관한 사회교육을 중심으로 실시되는데, 주로 자치 도시나 그들이 갖고 있는 시민문화회관에서 이루어진다.

일본의 교육훈련제도는 초기 직업교육훈련에서 성인을 배제하는 비탄력적 직업교육, 현장 중심의 기업 현직훈련으로 인한 현장과 학교제도의 분리, 여가 선용 프로그램 위주의 평생교육 프로그램과 이에 따른 평생교육의 주변화, 사립학교나 사부담에 의존하는 고등교육체제로 요약할 수 있다. 영국과 미국에 비해 숙련 투자가 더욱 개인과 기업의 선택에 의존하고 있지만, 장기고용의 관행, 원청 대기업과 하청 중소기업의 연계 등으로 숙련형성에서의 과소투자 문제에 대응하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 제도는 급속한 기술발전과 세계화로 인하여 장기 고용관계를 유지할 수 없을 때, 그리고 대기업과 중소기업의 관계에서 협력이 제대로 이루어지지 못했을 때, 대기업의 비정규 미숙련 근로자와 다수의 중소기업 근로자들에게 과소 투자할 가능성이 크다.

3. 성인 계속직업교육훈련의 성공 요인

각 나라의 성인을 위한 계속교육훈련제도와 관행은 역사적 전통과 사회적 조건에 따라 크게 다르다. 평생교육의 핵심적 요소인 성인의 계속적 직업훈련과 관련하여 주목해야 할 몇 가지 주요 요소를 보면 다음과 같다.

첫째, 현직훈련에 대한 투자는 대부분이 고용주에 의해 이루어지기 때문에 직업훈련에 있어 고용주와 그 역할을 규정하는 고용관계가 중요하다. 일반적으로 고용주들은 일반적인 숙련에 대한 투자를 할 가능성이 적다. 그리고 장기 고용관계를 유지할 수 있는 핵심적인 인력이나 고속련 근로자에게 많은 투자를 하며, 상대적으로 학력이 낮거나 저숙련 근로자에게 투자할 가능성은 낮아진다. 그러나 장기 고용관계가 유지되거나 고용주들 사이의 상호신뢰 또는 협약이나 적극적인 법적 조치를 통하여 미숙련 근로자의 숙련 투자 문제를 해결할 수 있다. 독일의 도제제도, 일본의 내부노동시장과 계열사 관계를 통한 숙련 제고 전통 등이 이러한 사례이다. 스웨덴은 오랜 사민주의적 노사관계와 대중의 자발적 교육이 성인 직업교육의 토대가 되었으며, 핀란드는 정부의 체계적인 지원하에서 산업들이 대학, 특히 폴리테크닉과의 연계를 통해 성인들에게 계속적인 숙련형성을 제공하고 있다.

둘째, 계속직업교육의 효과를 높이기 위해서는 기업과의 연계가 중요하며, 교육훈련과정이 탄력적으로 운영되어야 한다. 성인들의 현장에서의 숙련형성을 지원하거나 또는 학교에서의 직업훈련과정에서 현직에 필요한 숙련을 형성하기 위해 현장과 학교를 결합하는 방식으로서 학교교육과 현장 간의 연계가 중요하게 된다. 스웨덴의 계약과목, 핀란드의 폴리테크닉, 독일의 도제제도, 프랑스에서 기업의 근로자 교육을 위탁하는 제도 등이 이러한 사례이다. 한편 교육기관들이 성인학습자에게 학위 교육과 계속직업훈련을 다양하고 유연한 방식으로 제공하는 것 또한 계속 직업훈련에 큰 기여를 한다. 미국의 지역사회 대학은 탄력적으로 운영되고 있지만, 산학 연계의 정도는 약한 것으로 보인다. 일본의 경우 현장 중심의 숙련형성제도는 발전되어 있으나 학교와의 연계는 매우 약하다.

셋째, 개인들은 예산 또는 신용계약, 투자 수익의 불확실성, 기초 능력의 부족, 교육훈련의 유통성에 대한 확신 부족 등으로 지속적인 교육훈련에 투자하지 않을 가능성이 높다. 따라서 기초교육의 강화뿐만 아니라 교육훈련투자에 대한 지원, 자격 및 훈련의 유통 시스템의 강화 등이 필요하다. 스웨덴의 학습 동아리 전통과 소외된 그룹에 대한 지속적 지원은 기초 능력의 제고를 위한 좋은 예를 보여주고 있다. 또한 핀란드와 스웨덴의 사회보장제도, 공고한 공부담 체제의 교육기관, 적극적 노동시장 정책에 대한 투자는 교육훈련에 대한 투자를 장려하고 있으며, 영국의 자격제도 정비는 유통 시스템을 체계화하고자 하는 노력을 보여준다.

넷째, 한 나라의 성인의 계속적 직업훈련의 특성은 그 나라의 노동시장제도와 노사관계의 전통에 밀접한 관련을 갖고 있다는 것이다. 미국과 영국에서는 교육훈련의 책임이 개인과 기업에 있으며 스웨덴과 핀란드에서는 사회적 개입과 조정이 매우 강하다. 프랑스와 독일의 경우 영국이나 미국보다 사회적 개입이 강하나 스웨덴과 핀란드보다는 사회적 개입이 덜하며, 고용주의 역할이 크다. 한국과 일본처럼 대기업 중심으로 장기적인 노사관계가 형성되는 경우 핵심적이고 전문성이 있는 직업 분야에서 숙련형성에 대한 투자가 높지만 다수의 중소기업 근로자, 실업자 및 예비근로자의 경우 기업 중심의 숙련제도에서 지속적인 숙련형성의 기회를 잃게 될 가능성이 높다.

제4절 소 결

나라마다 상이한 노동시장 여건은 평생교육의 방향과 중점적인 대상이 달라져야 함을 의미한다. 한국의 평생교육과 관련하여 주목해야 할 노동시장의 특징은 다음과 같다. 높은 대학 진학률과 군 입대가 원인인 청년층의 저조한 경제활동(학교에서 일자리로의 이행의 장기화), 차이가 없는 학력별 경제활동 수준, 고학력 여성의 상대적으로 저조한 경제활동, 장년 이후 남성의 지속적으로 높은 경제활동 등이다. 청년기의 저조한

경제활동참가는 높은 고등교육 진학률로 인한 것으로 보인다. 이는 청년기의 집중적인 초기 공식 교육을 통한 인적자본 축적을 의미한다. 그러나 충분한 자격을 갖추지 못한 학생에 대한 입학 허가, 여건이 충실하지 못한 고등교육기관, 엄격성이 결여된 고등교육 졸업 자격 등으로 고등교육이 부실화될 가능성이 높으며, 고등교육과 노동현장, 근로경험과 학교교육의 단절(다시 말하면, 교육과 현직훈련을 통한 숙련형성간의 느슨한 관계)이라는 문제를 안고 있다. 성인의 계속 직업교육훈련은 현직의 숙련과 현직 밖의 공식적 교육을 어떤 구조로 연계할 것인가에 초점을 두어야 할 것이다. 고학력 여성의 경제활동이 전반적으로 낮은 것은 사회적 관행과 결혼출산으로 인한 여성의 M자형 경제활동과 관련된다. 이것은 청년기의 학교를 통한 집중적인 인적자본 형성이 현장과 괴리될 뿐 아니라 현직 훈련을 통한 숙련으로 이어지지 못함으로써 인적자본의 지속적인 감가상각을 가져올 수 있다. 중년 이후 노동시장으로 재진입하는 여성의 경우 교육과 관련이 적은 직종이나 일자리에 종사할 가능성이 높다. 일부 직종을 제외하면, 여성의 경제활동 행태가 교육수준을 높임으로써 해결될 수 없을 것이다. 여성의 경제활동 단절과 재진입은 평생교육 또는 성인의 계속 직업교육훈련체계의 형성에 있어 고려해야 할 중요한 요소이다. 학력별 경제활동의 차이가 크게 나지 않은 현상을 학력별로 평생교육 참여율의 현저한 차이가 나타난다는 사실과 동시에 고려하면 경제활동 속에서 형성되는 숙련형성 차이가 클 수 있음을 의미한다. 이는 특히 중소기업, 비정규직 근로자 등의 생산성 향상을 위한 사회적 투자가 필요하다는 것을 시사한다. 장년 이후 지속적으로 높은 수준의 남성의 경제활동은 남성의 인적자본투자에 대한 회임 기간이 길 수 있다는 것을 의미한다. 특히 기술의 급격한 변화, 직업과 근로형태의 변화를 지속적으로 경험하게 되는 노동시장 상황은 중년 이후 남성에 대한 폭넓은 계속교육훈련기회와 경험을 제공할 필요가 있다는 것을 의미한다.

또한 나라마다 상이한 노동시장제도는 평생학습에 대한 투자 행태를 어느 정도 규율한다. 고용보호에 관한 강력한 법률, 폭넓은 단체교섭, 견실한 사회보장, 높은 수준의 최저임금을 가진 사회일수록 노사관계는 장기적인 계약관계를 고려하게 되고, 또 개별 기업이나 근로자 집단의 이익

이 사회 전체 이익과 충돌할 때 사회 전체의 효용 수준을 높이는 정책에 합의할 가능성을 높다. 1990년대 초 고실업을 경험한 핀란드나 스웨덴이 사회적 연대를 통해 실업문제를 해결하고 교육훈련에 높은 수준의 투자를 한 사례가 이를 말해 준다. 한편 근로자의 고용에 대한 법적 보호가 약하고 노조의 영향력이 낮은 미국과 영국에서는 대기업 핵심근로자의 숙련에 투자할 가능성이 높은 반면 비정규직 근로자나 중소기업에 종사하는 근로자의 경우 숙련 투자의 대상이 되기 쉽지 않다. 하지만 영국은 미국과 달리 상대적으로 높은 노동조합의 활동, 높은 공부담 교육비, 정부의 적극적인 노동시장정책 및 교육정책 등으로 평생학습 참여를 확대하고 있다. 1980년대 후반 이후 지속되어 온 영국의 교육개혁과 숙련투자 강화가 장기적인 성과를 가져올 것인지는 주목할 필요가 있다. 독일, 프랑스, 이탈리아 등은 노조 조직률은 낮지만 단체교섭의 적용 범위가 넓고 고용에 대한 법적 보호도 강하고 최저임금도 높다. 이들 국가에서는 대기업이 중심적인 역할을 하나, 대부분의 근로자를 대상으로 현직훈련을 통한 투자가 제도적으로 구축된 나라들이다. 독일의 학교교육과 현직훈련의 이중시스템, 프랑스의 훈련분담금제도의 정착 등이 그것이다. 일본의 경우 노조조직률과 단체교섭의 적용 범위가 낮지만 내부노동시장의 발달 및 대기업과 중소기업 간 연계망의 발전 등으로 기업들의 현직훈련에 대한 투자가 상당한 정도로 관행화되어 있다. 한국의 경우 낮은 노동조합 조직률과 좁은 단체교섭 범위, 개별 사업장 위주의 노동조합 조직과 정규직 중심의 단체교섭, 대기업 정규직 근로자에 대한 상대적으로 높은 고용보호, 높은 경쟁압력에 직면한 중소기업의 미숙련 근로자 등으로 인하여 교육과 숙련에 대한 투자에 사회적 합의가 형성되기 어렵다.

교육훈련을 통한 숙련형성제도 역시 평생학습, 특히 성인의 계속직업 교육훈련과 밀접한 관련을 가진다. 현직 숙련의 책임이 개별 기업과 근로자에게 있다는 관점을 지닌 영국과 미국의 경우 대체적으로 시장 친화적인 접근방식을 사용한다. 이를 보완하고 보조하는 학교제도 또한 이와 유사한 방식으로 운영된다. 미국의 지역사회 대학제도가 그러하며, 영국의 자격제도 정비를 통한 교육훈련의 유통시스템을 정비하는 것 또한 그러한 방식이다. 반면 스웨덴이나 핀란드의 경우 고용주와 학교의 긴밀한

연계, 사회보장과 현직훈련 간의 긴밀한 연계 등은 사회통합적 성격을 잘 나타낸다. 독일의 도제제도, 프랑스의 훈련분담금제도, 그리고 일본의 내부노동시장의 발전과 하청기업과 원청기업의 관계 등은 사회적으로 또는 법적으로 적절한 수준의 투자를 위한 사회적 관행이다.

그러나 다른 한편 교육제도와 그 운용은 이해관계가 덜 복잡하게 얽혀 있어 시장의 변화나 수요자의 요구 변화에 대응하여 정부 주도의 개혁³⁴⁾이 상대적으로 용이하다. 이러한 예로 오스트리아³⁵⁾, 핀란드, 이탈리아 등이 폴리테크닉과 유사하게 고등교육 분야의 직업교육체계를 최근에 갖추었고(Pfeffer et. al., 2000), 영국은 국가직업자격(NVQ)제도를 통해 자격의 유통체계를 확립하였으며, 프랑스의 1984년 개혁은 성인의 계속교육을 고등교육의 일부로 편입했다. 한국의 경우에도 1995년 대학설립준칙주의와 1996년의 대학정원 자율화 조치로 급격한 대학정원의 확대가 나타났다.

문제는 이러한 교육제도, 노동시장제도 등이 평생교육의 핵심을 이루는 성인의 직업교육과 어떤 관련을 갖는가 하는 것이다. 평생교육의 핵심은 개인이 향후의 소득을 염두에 두고 투자하고, 기업이 생산성과 경쟁력을 높이기 위해 투자하는 직업교육훈련이다. 각국이 지식경제에서 지속적 경제성장과 사회발전을 위하여 집중적 교육개혁을 주도하는 분야도 폭넓은 의미의 직업교육훈련이다. 노동시장의 실태, 노동시장제도, 그리고 교육제도에 대한 이상의 검토를 통해 우리나라 평생교육의 핵심으로서 성인의 계속직업교육에 주는 함의는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 개인의 예산(신용) 제약 또는 정보의 불확실성에서 기인하든, 고용주의 비협력적 경쟁관계에서 기인하든 숙련에 대한 과소투자³⁶⁾를 해소하는 데 고용주의 역할이 결정적일 수 있다. 고용주의 참여나 투자를

34) 국공립 학교가 중심일 경우 이는 특히 다소 단순하다.

35) 오스트리아는 1993년 새로운 고등교육의 일부분으로서 Fachhochschulen(폴리테크닉과 유사한 고등교육체제)을 설립한다. 현재 45개 대학이 설립되어 있고 고등교육 진학자의 10%를 수용하고 있다. 이탈리아도 이와 유사한 비대학 부문(Istruzione e Formazione Tecnica Superiore : IFTS)을 확대하였는데, 이는 중간수준의 기술수요의 확대에 대응하기 위한 것이었다.

36) 특히 초기 교육의 저숙련 근로자나 중소기업의 훈련에 대한 투자는 매우 제한적일 수 있다.

최적화하기 위하여 다양한 제도적 뒷받침이 모색되어야 한다.

둘째, 고등교육을 중심으로 하는 초기의 공식적 학교교육의 질적 충실성³⁷⁾과 노동시장과의 연계가 확립되어야 한다. 한국이나 일본의 높은 고등교육 진학률이 충실한 인적자본의 형성으로 이어지지 않을 수도 있다. 여성의 높은 고등교육 이수율은 경제활동의 활성화에 크게 기여하지 못하고 있으며 현직훈련과 단절되어 있다. 또한 기업은 대학에서의 직업교육이 충실하다고 판단하지 않을 때 대학으로의 근로자 위탁교육이나 학비 지원을 체계화하는 데 꺼리게 될 것이다. 반면 개별 기업은 제도적 장치 없이는 충실한 일반적 숙련에 투자하지 않을 가능성이 많다. 탄력적 연계의 핵심에는 교육기관과 고용주들 사이의 신뢰의 기초가 되는 교육훈련의 질적 충실성이다.

동시에 교육훈련 생산성을 높이기 위해서 현장의 경험과 공식적 교육을 결합해야 한다. 한국과 일본을 제외한 대부분의 나라에서 경력자들이 고등교육기관이나 직업교육기관에서 계속직업훈련이나 인문적 교육을 받는 것은 일반적인 현상일 뿐만 아니라 적극적으로 장려되고 있다. 우리의 경우 공립 고등교육기관에서 입학할 때 노동경험이 있는 성인 교육자의 적정 비율을 적극적으로 검토하는 것도 한 방법이다.

셋째, 교육제도가 노동시장제도가 성인의 계속직업교육훈련을 뒷받침하지 않는다면, 평생교육은 극히 제한된 성과를 낼 것이다. 근로자 개인 부담으로 성인이 전업교육이나 훈련에 참여할 유인은 거의 없으며, 관대한 대부금 제도라도 이를 극복하기는 어렵다. 성인의 계속직업교육 훈련기관으로서 전문대학의 질 높고 탄력적 운영은 정부의 적극적 투자

37) 4년제 사립대학에서 미용학과를 설치하고 학생들이 미용기술을 배우기 위해 4년 동안이나 학교에 등록해야 하는 극단적인 예에서 보듯이, 대학교육을 받을 준비가 되지 않은 학생들에 대한 입학 허용, 매우 열악한 대학의 교육여건, 그리고 엄격하지 않은 학사 관리에 학점 이수만으로 졸업 자격이 되는 대학들이 존재한다는 점은 교육의 내용이 충실하지 않은 학력 과잉의 사회를 초래하게 가능성이 있다. 교수신문(2005년 11월 21일 3면)은 4년제 대학들이 신입생 모집을 위하여 기존의 전문대학의 인기학과들-유아, 특수교육, 사회복지학과 등-뿐 아니라 안경사, 경찰행정, 소방사 등의 양성을 위한 준전문직 실무를 강조하는 학과를 신설하는 경향이 있다는 점을 밝히고 있다. 한국대학의 전반적으로 열악한 교육 여건과 느슨한 입학 자격 등에 관해서 장수명 외(2004) 참조.

와 고용주(단체), 그리고 근로자단체의 참여 속에서 가능할 것이다. 불행하게도 우리나라의 경우 정부 주도의 산업대학은 대부분이 일반 4년제 대학으로 전환하고 있으며, 전문대학은 사립에 맡겨져 있고, 사설학원이 오히려 중요한 역할을 수행하고 있다. 이러한 상황에서는 현장과 연계된, 사회적으로 적정한 수준의 숙련 투자가 가능하지 않을 것이다. 직업중심 교육기관체제의 체제 정비가 시급히 요구된다.

이상의 노동시장제도와 각국의 평생교육의 행태를 비교해 보았을 때 현재 진행되고 있는 평생교육 논의는 적절한 것인가? 평생교육정책을 논의한 최운실 외(2003), 이희수(2004), 한승희(2004)는 다양한 평생학습 모형과 전략을 제시하고 있다. 현재의 학교교육에 대한 비판, 학습개념의 패러다임 전환, 생애단계를 고려한 다양한 생애단계별 교육전략, 평생교육체계의 혁신적인 운영체계, 보다 뚜렷한 법적 근거, 지역의 참여, 평생교육과 기존 학교의 연계와 기존 학교의 탄력성 제고 등을 강조하고 있고 논의의 유효성 또한 많다³⁸⁾.

그러나 이러한 논의들은 고용주에 의한 교육훈련에 대한 과소투자 가능성을 직접적으로 겨냥하여 문제점을 분석하지 않았고, 고용주 집단의 참여를 확대할 대안을 그 핵심으로 제시하지 않고 있다. 뿐만 아니라 현 직업교육체계의 특성이 평생교육이 지니는 중요성과 문제점을 지적하지 않고 있으며, 직업교육체제(특히 고등직업교육체제)를 직접적으로 거론하여 현실적 개혁안을 제시하지 않고 있다. 광범위한 교육 개념, 또는 새로운 패러다임의 공교육 개념의 적용을 강조하면서도 오히려 평생교육센터, 지역평생교육정보센터, 평생학습관 등 현장과 분리되고 또 기존의 학교와도 분리된 또 하나의 독립된 학습체제를 구축하는 데 기여하거나, 교육에 대한 전반적인 논의를 포괄적으로 다룸으로써 핵심적인 개혁과제를 추출하는 데 오히려 장애가 될 수 있다. 정부, 기업체와 고용주단체, 근로자와 근로자단체의 교육훈련을 둘러싼 정치적 동학과 사회적·역사적 맥락을 파악하는 것부터가 우선되어야 할 것이다.

38) 특히 교육과 숙련의 형성 과정에서 문해력의 중요성을 강조하는 것이나, 학습 과정의 역동성을 강조한 것 등 매우 깊이 있는 논의가 많다.

제 6 장

결론: 요약과 시사점

본 연구는 평생학습의 실태와 문제점을 실증적으로 규명하고, 평생학습 제도 및 정책에 대한 국제기구의 논의 및 선진 주요국의 경험을 노동시장구조 및 교육훈련제도와 관련하여 비판적으로 검토함으로써 평생학습정책의 방향을 모색하고자 하였다. 중요한 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

제2장에서는 평생학습 참여에 관한 가장 대표적인 「사회통계조사(통계청, 2004)」를 이용하여 평생학습 참여의 실태와 문제점을 분석하였다. 중요한 분석 결과 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정규교육 단계에서는 과잉투자를 우려할 정도로 투자가 이루어지고 있지만, 고용안정 및 경쟁력 강화와 직결되는 노동시장에서의 인적자원에 대한 투자는 매우 낮다. 학교는 학령기 교육에 치중하여 왔으며, 평생교육기관의 역할을 거의 수행하지 못함에 따라 세대별 교육수준의 격차는 세계 최고 수준에 이르고 있다. 평생학습 참여율이 OECD 회원국 가운데 최하위 수준이며, 1인당 국민소득 수준에 비해서도 낮다는 사실은 노동시장에 진입한 이후에 인적자본 축적이 거의 정체되고 있음을 시사한다.

둘째, 평생학습 참여 기회는 매우 불균등하며, 여성, 저학력자, 저숙련자, 미취업자, 비정규 근로자, 자영업 종사자, 영세기업 종사자 등 노동시장 위협에 취약한 근로계층일수록 평생학습 참여가 현저하게 낮다.

OECD 회원국과 비교하여 우리나라 평생학습 참여가 매우 불균등하다는 사실은 기회의 균등이라는 측면에서도 우려스러운 사실이다.

셋째, 「사회통계조사」와 「경제활동인구조사(통계청)」를 연결하여 분석한 결과에 따르면, 외환위기 이후 증대하고 있는 노동시장에서의 불안정성과 불확실성에 대비한 평생학습 참여는 거의 이루어지고 있지 않다. 실직과 직장 이동, 자영업으로의 전환시에 직무관련 평생학습 참여는 현저하게 낮은 것으로 나타나, 실직이나 불안정 고용 등 노동시장에서 직면하는 위험에 근로자가 능동적으로 대응하지 못하고 있음을 보여준다.

이상의 분석 결과는 평생학습 논의가 인적자원의 효과적인 개발과 활용으로 이어지기 위해서는 학교교육에 치중한 인적자원개발정책, 대기업 정규직 중심의 직업훈련정책을 혁신할 필요성을 제기한다.

제3장에서는 평생학습의 가장 주요한 형태인 직업훈련의 실태를 실증적으로 분석하여, 고령화 시대에 대비하기 위한 평생학습정책의 개선방향을 모색하였다. 실증분석의 중요한 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 직업훈련 참가율에 연도별 변동은 있으나, 매년도의 참가율은 5% 전후에서 움직이고 있다. 동시에 5년 기간을 통틀어 누적참가율은 조사대상 인구의 13.5%에 그치고 있다. 즉 5년 기간 중 한 번이라도 직업훈련을 받은 사람이 전체 인구의 13.5%에 지나지 않는다는 것이다. 이는 과거에 직업훈련을 받은 사람이 다시 훈련을 받는 중복참가 현상을 말해 주는 것이다. 둘째, 훈련기간의 단기화 현상이 확인된다. 훈련기간의 중위값이 1998년, 1999년의 90일에서 2002년, 2003년에는 5일로 줄어들고 있다. 셋째, 유동성 제약이 훈련 참가에 미치는 영향은 통계적으로는 유의미하나, 실제적인 효과는 비교적 작은 것으로 나타났다. 넷째, 직업훈련을 받음으로써 그 다음 해에 취업확률이 증가하는 효과는 확인할 수 없었다. 마지막으로 고령화는 직업훈련 참여가 비교적 활발한 연령대의 인구구성상의 비율을 낮춤으로써 여타 여건이 변하지 않는 한 직업훈련 참여율을 더욱 떨어뜨릴 것으로 전망되었다.

이러한 결과가 우선 말해 주는 것은 우리나라의 저조한 연도별 직업훈련 참여율이 그나마 실태를 과대평가하고 있을 가능성이 크다는 점이다. 중복참가 비율이 상당히 높다는 점, 훈련기간이 최근 들어 단기화되는

경향이 있다는 점은 실효성 있는 훈련 기회가 줄어들고 있으며 수혜자의 수가 시간이 지나도 크게 늘지 않을 것이라는 예상을 가능케 한다는 면에서 상당히 우려스러운 것이다. 유동성 제약으로 훈련을 받지 못하는 인구비율은 그다지 크지 않아 단순히 보조금 지급 등의 수단으로 훈련참가를 독려하더라도 참가율에 미치는 효과는 미미할 것으로 예상된다. 기존의 훈련 프로그램은 취업확률 제고라는 측면에서 그 실효성이 의문시된다. 마지막으로 인구의 연령별 구성의 변화는 그 자체만을 놓고 본다면 앞으로 훈련참여율을 더욱 떨어뜨리는 방향으로 작용할 것으로 예상된다. 평생학습 시대의 실현을 위해서는 교육훈련 프로그램의 내용과 질을 개선하는 조치가 필요불가결한 것으로 판단된다. 또한 직업훈련 수요에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석을 통하여, 경제적 약자라고 할 수 있는 저학력계층, 중고년층, 청년층, 경제적으로 가계에 여유가 없는 계층, 무직자 계층 등의 훈련참가 및 잠재수요가 낮음을 볼 수 있었다. 형평성 측면에서 이러한 계층에 대한 각별한 배려가 필요함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

제4장에서는 우리나라의 평생학습정책에 큰 영향을 미친 국제기구에서의 평생학습 논의를 비판적으로 살펴보았다.

OECD는 경제적 관점에서 평생학습정책을 제시하고 있다. 학습시장을 강조하지만, 근래 들어서는 평생학습 기회의 불평등 문제를 해소하고 평생학습 참여율을 높이는 정책에 주목하고 있다. 구체적인 방안으로는 성인학습의 이익 증대, 재정지원, 학습 경로와 질 개선, 그리고 이해관계자들의 정책 조정과 협력을 위한 정책방안을 제시하고 있다.

EU는 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반경제를 구축하기 위한 주요 전략으로서 평생학습을 채택하였다. CEDEFOP는 인력의 자유로운 이동을 촉진하는 통합적 직업교육훈련과 사회적 파트너십에 기초한 평생학습을 지원하고 있다. 평생학습을 교육과 훈련의 지도원칙으로 설정하여, 학습의 가치 제고, 정보제공, 지도와 상담, 시간과 재정의 투자, 학습기회의 제고, 새로운 기초교육 강화, 혁신적 교육체계 구축을 평생학습 정책방안으로 제시하고 있다.

이러한 국제기구의 평생학습 논의로부터 우리는 다음과 같은 시사점

을 얻을 수 있다. 첫째, 평생학습은 이미 경제사회정책의 중요한 전략이 되었고, 따라서 다양한 부처와 사회적 파트너들의 유기적 협조체제 아래서 정책이 형성되고 집행되어야 한다. 둘째, 평생학습의 불평등 문제를 해소하는 데 주력하여, 평생학습의 기회와 참여율을 제고하고 사회통합과 숙련 차이의 문제를 해소하는 데 정책의 강조점을 두어야 한다. 셋째, 평생학습정책을 수립하고 실행하는 과정에서 경제사회전략으로서 평생학습의 기여와 한계를 분명히 인식하는 것이 중요하다. 넷째, 평생학습에 대한 보다 교육적인 고려를 통해 학습문화를 창출하기 위한 평생학습정책이 마련되어야 한다. 마지막으로, 평생학습정책은 학습사회의 다양성을 인식하고 현실의 문제를 극복할 새로운 평생학습 대안들의 모색 위에서 이루어져야 한다.

제5장에서는 평생학습이 고용관계, 교육훈련제도와 제도적인 보완관계를 가진다는 점에 주목하여 나라마다 상이한 평생학습제도와 정책을 노동시장구조, 노동시장제도, 그리고 비대학 고등교육을 중심으로 한 교육체제와 관련하여 살펴보았다. 이러한 요소들을 고려하여 뚜렷한 특징을 보이는 네 가지 유형으로 평생학습제도를 구분할 수 있다.

높은 경제활동참가율, 노동시장제도의 발전, 공교육제도의 보편화로 특징지어지는 핀란드와 스웨덴은 촘촘한 노동시장제도의 발전이 여성의 높은 경제활동참가율과 장기적인 고용관계와 연관을 맺고 있으며, 이것이 계속적 직업교육훈련에 대한 투자를 높이고 있다. 또한 탄력적인 비대학 고등교육 부문의 공교육제도가 기업과 연계하여 계속적 성인교육훈련의 수준과 양을 높이고 있다.

상대적으로 낮은 경제활동참가율과 높은 실업률, 노동시장제도의 발전에도 불구하고 낮은 노조조직률, 공교육체계의 발전이라는 특징을 지닌 독일과 프랑스는 단체교섭과 최저임금제 등의 노동시장제도의 발전이 여성의 경제활동참가를 상대적으로 어렵게 만들고 높은 실업률과 상관관계를 갖고 있다. 기업 위주의 계속적 직업훈련은 중소기업이나 비정규 근로자들을 소외시킬 가능성이 있으며 비대학 고등교육 부문의 교육제도가 이를 충분히 뒷받침하지 못하고 있다.

노동시장의 유연화와 사부담 공교육제도의 발전으로 특징지어지는 미

국과 영국에서는 기업 위주의 지속적인 성인의 직업교육훈련이 여성, 저임금 근로자, 비정규 근로자의 훈련투자를 제약할 가능성이 높으며, 사부담에 의존하는 비대학 고등교육 부문이 지속적인 직업교육훈련을 제약할 가능성을 많다. 그러나 영국의 경우 국가의 개입과 지원을 통하여 기업이 교육 부문과의 연계를 강화하여 급속한 기술변화와 세계화라는 시장상황의 변화에 대응하여 계속적 직업교육훈련의 신축적으로 제공하는 체계를 만들기 위해 노력하고 있다.

전반적으로 낮은 실업률, 여성의 낮은 경제활동참가율 및 노동시장의 유연화가 고등교육의 사립학교 체제와 결합된 한국과 일본의 경우에는 장기 고용과 지속적인 직업훈련투자가 가능한 대기업 근로자와 안정된 근로자가 있는 반면 전반적으로는 유연한 노동시장에 노출되어 지속적인 교육훈련을 받을 가능성이 낮은 근로자로 이중화되어 있다. 특히, 개인과 사립학교에 맡겨진 교육훈련체계와 현장과 학교교육의 분리가 강화하는 경향이 있다. 특히 이러한 경향은 내부노동시장이 전통적으로 발전해 온 일본보다 한국에서 뚜렷하다.

이러한 연구 결과는 평생학습정책이 학교교육체계의 개혁과 분리되거나 숙련투자의 핵심적인 이해를 반영하는 고용관계를 고려하지 않고서는 설계될 수 없음을 보여준다.

첫째, 개인의 예산(신용) 제약 또는 정보의 불확실성에서 기인하든, 고용주의 비협력적 경쟁관계에서 기인하든, 숙련에 대한 과소투자를 해결하는 데 고용주의 역할이 결정적일 수 있다. 고용주의 참여나 투자를 최적화하기 위하여 다양한 제도적 뒷받침이 모색되어야 한다.

둘째, 고등교육을 중심으로 하는 초기의 공식적 학교교육의 질적 충실성과 노동시장과의 연계가 확립되어야 한다. 한국이나 일본의 높은 고등교육 진학률이 충실한 인적자본의 형성으로 이어지지 않을 수 있다. 한편 개별 기업은 제도적 장치 없이는 충실한 일반적 숙련에 투자하지 않을 가능성이 많다. 탄력적 연계의 핵심에는 교육기관과 고용주들 사이의 신뢰의 기초가 되는 교육훈련의 질적 충실성이다. 동시에 교육훈련에 대한 생산성을 높이기 위해서 현장 경험과 공식적 교육을 결합해야 한다. 한국과 일본을 제외한 대부분의 나라에서 경력자들이 고등교육기관이나

직업교육기관에서 계속직업훈련이나 인문적 교육을 받는 것은 일반적인 현상일 뿐만 아니라 적극적으로 장려되고 있다.

이상의 실증 분석과 비교 연구들은 평생학습 논의가 우리나라 인적자원개발체제의 문제점을 시정하는 계기가 되기 위해서는 ‘생애에 걸친 학습권의 보장’과 같은 추상적인 논의나 조직과 예산에 치우친 지엽적인 논의가 아니라 인적자원의 효과적인 개발과 활용을 지향하여야 한다는 점을 명확히 하고 있다. 평생학습의 목적을 인적자원개발만이 아니라 민주시민 의식의 함양, 삶의 질 개선 등으로 다양하게 설정할 수 있지만, 혁신주도적인 성장과 사회통합을 실현하기 위해 인적자원의 효과적인 개발과 활용이 중요하다는 점에서 노동시장과 관련하여 평생학습정책의 방향을 모색하고자 한다.

우선 국가 수준에서 인적자원의 잠재력을 확충하기 위해서는 무엇보다 인적자원개발 투자의 근로생애별 불균형을 시정할 필요가 있다. 선진국에 비해 크게 뒤진 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 확대하는 방안을 인적자원개발정책의 우선 과제로 설정할 필요가 있다. 또한 학교교육에 치중한 인적자원개발정책을 노동시장에서 인적자원의 효과적인 개발과 활용을 도모하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

둘째, 노동시장과 연계한 교육체제의 개혁을 통해 평생학습을 활성화할 필요가 있다. 특히 경제발전과 노동시장의 변화에 대응한 교육제도의 지체를 선결적으로 해결할 필요가 있다. 높은 교육적 성취를 기록하고 있는 초중등교육보다 노동시장과 밀접한 관계를 가지는 대학교육과 직업교육의 혁신이 이러한 관점에서 우선적인 정책과제로 설정될 필요가 있다.

셋째, 평생학습 참여의 불균등을 시정하는 것은 사회통합만이 아니라 성장과의 동반 발전을 이룰 수 있는 생산적인 투자전략이기도 하다. 인적자원개발에 대한 접근기회가 제한되어 있거나 정책의 사각지대에 있는 중소기업 근로자, 비정규 근로자, 자영업자 등에 대한 인적자원개발 투자의 확대는 경제 환경의 변화에 대응한 경제 주체들의 적응력을 높임으로써 양극화를 완화하는 데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 평생학습 기회의 확충은 근로생애 단계별로 직면하는 노동시장 위험, 예를 들어 실직, 직장 이동, 불안정한 일자리로의 이동, 자영업으로

의 전환 등에 대비하여 근로자의 적응력을 높이는 방향으로 설계될 필요가 있다. 노동시장에서의 변동성, 불안정성 증대에 대응하여 평생학습을 활성화하는 것은 노동시장의 효율성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 노동시장에서의 인적자원개발 투자의 확대는 단순히 정부의 개입을 줄이는 소극적인 개혁이 아니라 노동시장의 변화에 대응하여 민간의 자율적인 인적자원개발을 촉진할 수 있는 환경을 창출하는 적극적인 개혁을 요구한다. 특히 개별 기업이나 근로자가 노동시장 유연화에 대응하여 숙련 개발을 담당하기 어려운 현실을 극복하기 위해서는 경제 주체들간의 참여와 협력이 선결되어야 한다. 따라서 경제 주체들간의 파트너십은 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 확대하고 그 효과를 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육인적자원부-한국교육개발원 (2002), 『통계로 본 학점은행제』.
- 김경희 (2005), 「듀이 경험이론에 근거한 평생교육관점의 개념적 토대 탐색: 지식창출과 성장」, 『평생교육학연구』, 제11권 제2호, pp. 117 ~ 139.
- 김광호 (2005), 「OECD 성인학습 주제검토 사업: 주요 정책 결론」, 『교육정책포럼』, 제104호.
- 김상진 (2005), 「유럽연합 국가의 자격 상호인정 동향 및 특징」, 『HRD Review』, 제8권 제1호, pp.92 ~ 101.
- 김신일-한승희 편 (2001), 『평생교육학: 동향과 과제』, 교육과학사.
- 김이경 외 (2004), 『2004년 OECD 교육장관회의 의제분석 및 향후 과제 연구』, 한국교육개발원.
- 김형만 (2004), 「고등교육 인력양성의 적정 규모에 관한 연구」, 인적자원개발정책협력망 워크숍 발표문.
- 노용진 (2005), 「직업능력개발의 현황과 과제」, 장영철 외, 『인적자원개발 활성화를 위한 정책방향』, 노동부.
- 방하남 외 (2004), 『인구고령화와 노동시장』, 한국노동연구원.
- 안주엽 (2005), 「중장기 인력수급전망(2005 ~ 2020)」, 『노동리뷰』, 제6호, 한국노동연구원, pp.3 ~ 23.
- 이기성-어규철 (2003), 『주요 국제기구의 인적자원개발 논의 방향 및 국제기구와의 인적자원개발 협력방안 모색: OECD의 인적자원개발 논의 동향을 중심으로』, 한국직업능력개발원.
- 이병희 (2005a), 「노동이동과 인력개발」, 『노동경제논집』, 제28권 제1호, 한국노동경제학회.

- _____ (2005b), 「빈곤계층의 경제활동상태 변화와 빈곤탈출」, 정진호·황덕순·김재호·이병희·박찬임, 『한국의 근로빈곤 연구』, 한국노동연구원.
- _____ (2005c), 「노동시장 여건 변화와 인적자원개발 정책과제」, 『노동리뷰』, 제2호, 한국노동연구원.
- _____ (2004), 「대학 전공의 노동시장 성과」, 『노동정책연구』, 제4권 제4호, pp.1 ~ 20.
- 이병희·김주섭·안주엽·정진호·남기곤·류장수·장수명·최강식 (2005a), 『교육과 노동시장 연구』, 한국노동연구원.
- 이병희·김재호·남재량·안주엽·이인재·전병유·황덕순·황수경 (2005b), 「노동시장 현안 분석」, 한국노동연구원.
- 이병희·김동배 (2004), 『기업훈련지원제도의 특성 및 효과에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 이병희 (2001), 「평생학습 촉진을 위한 근로자 자율적 직업능력개발 지원제도 연구」, 『직업능력개발연구』, 제4권 제1호, 한국직업능력개발원.
- 이영호 (2004), 「일본의 평생교육체제 정비와 생애학습시책에 대한 연구」, 『비교교육연구』, 제14권 제2호, pp.119 ~ 141.
- 이희수 (2004), 「지역혁신체제 구축을 위한 평생학습의 발전 전략」, 제3차 KEDI 평생교육포럼 자료집, 『지역 학습력 강화, 평생교육이 해법이다』 KEDI 연구자료 RM 2004-26.
- _____ (2004), 「평생교육의 미궁과 아리아드네의 실뭉치」, 『평생교육학 연구』, 제10권 제1호, pp.137 ~ 168.
- 장수명·공은배·이한일 (2004), 『국가 및 산업경쟁력 제고를 위한 교육의 역할』, 한국교육개발원.
- 장원섭 (2000), 「성인의 직업교육 참여에 영향을 미치는 요인」, 『직업능력개발연구』, 제3권, pp.23 ~ 49.
- _____ (1998), 「성인교육의 사회학」, 한준상 (편), 『앤드라고지: 현실과 가능성』, 서울: 학지사, pp.89 ~ 120.
- 전병유 (2005), 「노동시장 양극화 해결을 위한 고용전략의 모색」, 『노동

- 리뷰』, 10월호, pp.4 ~ 21, 한국노동연구원.
- 정원호 (2004), 『유럽의 유연안정성 전략 연구』, 한국직업능력개발원.
- 정재호·이병희 (2004), 「고용 유연화가 기업의 훈련투자에 미치는 영향」, 『노동정책연구』, 제4권 제4호, 한국노동연구원.
- 정진화·최영섭 (2002), 『산업경쟁력 제고를 위한 인적자원개발 방안 : 산업수요 중심의 인력양성시스템 구축』, 산업연구원.
- 조우현 (1998), 『노동경제학』, 법문사.
- 조정운 (2002), 『유럽의 직업교육훈련: CEDEFOP의 활동을 중심으로』, 한국직업능력개발원.
- 최돈민 (2004), 「한국의 평생교육수준 비교 분석」, “국가경쟁력 강화, 평생교육이 해법이다” 토론회 발표문, 한국교육개발원.
- 최돈민·양홍권·이세정 (2005), 『한국 성인의 평생학습 참여실태조사』, 한국교육개발원.
- 최돈민·정기수·변종임·이현석 (2004), 「성인학습자의 특성요인이 평생학습 태도에 미친 영향」, 『평생교육학연구』, 제10권 제4호, pp. 231 ~ 263.
- 최상덕 (2005), 『지식기반경제, 고령화 사회를 대비한 평생학습체제 구축방안 연구』, 한국교육개발원.
- 최운실·이희수·변종임 (2003), 「생애단계에 따른 평생교육체제 모델 탐색」, 『평생교육학연구』, 제9호 제3호, pp.299 ~ 325.
- 한승희 (2003), 「시장인가, 공적 영역인가: 참여정부의 평생교육정책의 핵심 논제」, 『평생교육학 연구』, 제9권 제3호, pp.1 ~ 26.
- _____ (2004), 「학력중심사회에서 능력중심사회로의 전환: 개방적 평생교육체제와 신(新)학교 모형 설계」, KEDI 학교개혁 포럼, 주제 1 : 학력사회에서 능력사회로의 전환을 위한 현안 과제.
- 한준상 (2001), 『사회교육론』, 한국학술정보.
- 후버, 에버린·존 스테픈스 (2002)(양재진 번역), 「세계화, 경쟁력, 그리고 사회민주주의 모델」, 『국가전략』, 제8권 제1호, pp.5 ~ 25.

- Acemoglu D. and J. Pischke (1998a), “The Structure of Wages and Investment in General Training”, NBER Working Paper No. 6357.
- _____ (1998b), “Why do Firms Train? Theory and Evidence”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.113, pp.79 ~ 119.
- Acemoglu, D. and J.S. Pischke (1999), “Beyond Becker: Training in Imperfect Labor Markets”, *Economic Journal*, Vol.109, F112 ~ 142.
- Ant, M. (2000), “The Vocational Training Policy of the European Commission and Its Discourse on Lifelong Learning”, A. Hodgsonin ed., *Policies, Politics and the Future of Lifelong Learning*, London: Kogan Page, pp.21 ~ 34.
- Ashton, D., F. Green, D. James and J. Sung (1999), *Education and Training for Development in East Asia: The Political Economy of Skill Formation in Newly Industrialized Economies*, London: Routledge.
- Bainbridge, S., J. Murray, T. Harrison and T. Ward (2004), *Learning for Employment: second report on vocational education and training in employment*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Becker, G. S. (1975), *Human Capital*, 2nd ed., Chicago University Press.
- Ben-Porath, Y. (1967), “The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings”, *Journal of Political Economy*, Vol.75 No.4, pp.352 ~ 365.
- Black, S. E. and L. M. Lynch (2004), “What’s Driving the New Economy?: The Benefits of Workplace Innovation”, *Economic Journal*, Vol.114 (February), pp.97 ~ 116.
- Boshier, R. (1998), “Edgar Faure after 25 Years: Down But Not Out”, J. Holford, P. Jarvis and C. Griffin eds., *International*

Perspectives on Lifelong Learning, London: Kogan Page, pp. 3 ~ 20.

CEDEFOP (2003), *Lifelong learning: citizens' view*, in close-up : findings from a dedicated eurobarometer survey / Lynne Chisholm, Anne Larson, Anne France Mossoux, Office for Official Publications of the European Communities.

_____ (2003), *Medium-term Priorities*.

_____ (2004), *Learning for Employment: Second Report on Vocational Education and Training in Europe*.

Cheron A., J. Hairaul, and F. Langot (2004), "Labor Market Institutions and the Employment-Productivity Trade-Off: A Wage Posting Approach".

Chisholm, L. and A. Larson (2004), "Lifelong Learning: Citizens' views in close-up: Findings: from a dedicated Eurobarometer Survey", CEDEFOP, Luxembourg.

Delors, J. et al. (1996), *Learning: The Treasure Within*, Paris: UNESCO.

Edwards, R. and N. Boreham (2003), "'The Center Cannot Hold': complexity and difference in European Union policy towards a learning society", *Journal of Education Policy* Vol.18 No.4, pp. 407 ~ 421.

Edwards, R. (1997), *Changing Places?: Flexibility, Lifelong Learning and Learning Society*, London: Routledge.

European Commission (1993), *White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment: the challenge and ways forward into 21st century*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

_____ (2000), *Presidency Conclusion*, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.

_____ (2001a), *Making a European Area of Lifelong Learning a*

Reality.

- _____ (2001b), *Council Resolution of 27 June 2002 on Lifelong Learning.*
- _____ (2002), *Education and Training in Europe: Diverse Systems, Shared Goals for 2010.*
- _____ (2003), *Implementing lifelong Learning Strategies in Europe: Progress Report on the follow-up to the Council Resolution of 2002.*
- _____ (2004), *Employment in Europe 2004*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- _____ (2005), *Conclusions by the Council (Education/ Youth/Culture) on Education and Training in the Framework of the Mid-Term Review of the Lisbon Strategy.*
- Finegold, D. and D. Soskice (1988), “The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.14 No.3, pp.21 ~ 51.
- Finegold, D. (1999), “Creating Self-sustaining, High-skill Ecosystems”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.15 No.1, pp.60 ~ 81.
- Gibbons, R. (1997), “Incentives and Careers in Organizations”, M. Kreps and K. F. Wallis, eds., *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, Econometric Society Monographs, Seventh World Congress, Vol. II, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- _____ (1998), “Incentives in Organizations”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.12, pp.115 ~ 132.
- Green, A. (2002), “The Many Faces of lifelong Learning: Recent Education Policy Trends in Europe”, *Journal of Education Policy*, Vol.17 No.6, pp.611 ~ 626.
- Griffin, C. (1998), “Public Rhetoric and Public Policy: Analysing the Difference for Lifelong Learning”, J. Holford, P. Jarvis and C.

- Griffin eds., *International Perspectives on Lifelong Learning*, London: Kogan Page, pp.21 ~ 31.
- _____(2001), “From Education Policy to lifelong Learning Strategies”, P. Jarvis ed., *The Age of Learning: Education and the Knowledge Society*, London: Kogan Page, pp.41 ~ 54.
- Hall, P. A. and D. Soskice (2001), “An Introduction to Varieties of Capitalism”, P. A. Hall and D. Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford: New York: Oxford University Press, pp. 1 ~ 68.
- Hashimoto, M. (1981), “Firm-Specific Human Capital as a Shared Investment”, *American Economic Review*, Vol.73 No.1, pp.475 ~ 482.
- Heckman, J. J. (2000), “Policies to Foster Human Capital”, *Research in Economic Studies*, Vol.54 No.1, pp.3 ~ 56.
- Hodgson, A. (2000), “An International and Historical Context for Recent Policy Approaches to Lifelong Learning in the UK”. A. Hodgson ed., *Policies, Politics and the Future of Lifelong Learning*, London: Kogan Page, pp.1 ~ 17.
- Inspectorate (1995), “Post-16 Vocational Education and Training in France”, International Report. The Further Education Funding Council.
- Jallade, Jean-Pierre (2001), “From Continuing Education to Lifelong Learning in French Universities”, *European Journal of Education*, Vol.36, pp.291 ~ 304.
- Jarvis, P. (2001), *The Age of Learning: Education and the Knowledge Society*, London: Kogan Page.
- Labaree, D. F. (1997), “Public Goods, Private Goods: The American Struggle Over Educational Goals”, *American Educational Research Journal*, Vol.34 No.1. pp.39 ~ 81.

- Mincer, Jacob (1994), "The Production of Human Capital and The Lifecycle of Earnings: Variations on A Theme", NBER Working Paper No.4838.
- Miura, Mari (2001), "Globalization and Reforms of Labor Market Institutions: Japan and Major OECD Countries", Institute of Social Science Domestic Politics Project No.4, Dept. of Political Science, University of California, Berkeley.
- Mojab, S. and R. Gorman (2003), "Women and Consciousness in the 'Learning Organization': Emancipation or Exploitation?" *Adult Education Quarterly*, Vol.53 No.4, pp.228 ~ 241.
- OECD (1973), *Recurrent Education*, Paris: OECD.
- _____ (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris: OECD.
- _____ (1996), *Lifelong Learning for All*, Paris: OECD.
- _____ (1997), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- _____ (1998), *The Financing Lifelong Learning: Finland's Country Report*, by the Ministry of Education, Finland.
- _____ (1999a), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- _____ (1999b), *Implementing the Job Strategy: Assessing Performance and Policy*, Paris: OECD.
- _____ (2000), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- _____ (2003a), *Polytechnic Education in Finland, Reviews of National Policies for Education*, Paris.: OECD.
- _____ (2003b), *21st Century Skills for 21 Century Jobs*, Paris: OECD.
- _____ (2003c), *Education Policy Analysis*, Paris: OECD.
- _____ (2003d), *Beyond Rhetoric: Adult learning Policies and Practices*, Paris: OECD.
- _____ (2004a), *Thematic Review on Adult Learning: Korea*, Paris: OECD.
- _____ (2004b), *Education at a Glance*, Paris: OECD.

- _____ (2004c), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- _____ (2005a), *Promoting Adult Learning*, pre-publication draft, Paris: OECD.
- _____ (2005b), *OECD Cooperation with Non-OECD Countries in the Field of Education Indicators and Analysis*, Paris: OECD.
- Osborne, M. J., H. Sandber and O. Tuomi (2004), "A Comparison of Developments in University Continuing education in Finland, the UK and Sweden", *International Journal of Lifelong Education*, Vol.23 No.2, pp. 137 ~ 158.
- Pfeffer, T. et. al. (2000), "Latecomers in vocational higher education: Austria, Finland, Italy", HOFO(Higher Education Research) Working Paper Series: IFF_hofo.00.001, Vienna.
- Pischke, J. (2004), "Labor Market Institutions, Wages, and Investment", IZA DP No. 1268, Institute for the Study of Labor.
- Preece, J. (2001), "Implications for Including the Socially Excluded in the Learning Age", P. Jarvis ed., *The Age of Learning: Education and the Knowledge Society*, London: Kogan Page, pp.171 ~ 181.
- Rosenberg, S. (1989), *The State and the Labor Market*, New York and London: Plenum Press.
- Sako, M. (1999), "From Individual Skills to Organizational Capability in Japan", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.15 No.1, pp.114 ~ 126.
- Saleron, C. (2002), "Higher Education in Sweden", CHEPS(Center for Higher Education Policy Studies) Higher Education Monitor Country Report.
- Schmid, G. and B. Gazier eds. (2002), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labor Markets*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Schmid, G. (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, WZB discussion paper, FS I 98-206.
- Schömann, K. and P. J. O'Connell (2002), *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Schömann, K. (2002), "Training transitions in the EU: different policies but similar effects?" Klaus Schömann and Philip J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Smith, H. W. (1995), *The Myth of Japanese Homogeneity: Social-Ecological Diversity in Education and Socialization*, Commack, N.Y.: Nova Science Publisher.
- Thang, P. and G. Warvik (2000), "Adult Education in Sweden: possibilities for the middle aged and older people", *Education and Ageing*, Vol.15 No.1, pp.49 ~ 63.
- Thelen, K. (2000), "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change", *Studies in American Political Development*, Vol.14, pp.101 ~ 108.
- _____ (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, New York: Cambridge University Press.
- Tight, M. (1999), "Mythologies of Adult/Continuing/Lifelong Education", paper presented at SCUTREA, 29th Annual Conference, 5-7 July 1999.
- Tuijnman, A. C. (1996). "The Expansion of Adult Education and Training in Europe", P. Raggatt, R. Edwards and N. Small. eds., *The Learning Society: Challenges and Trends*, London: Routledge, pp.26 ~ 44.

- Tuijnman, A. C. and K. Schömann (1996), "Lifelong Learning and Skill Formation," Günter Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann eds., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, UK and Brookfield, US: Edward Elgar, pp.462 ~ 488.
- UNESCO (1972), *Edgar Faure Report*.
- _____ (1997), "Fifth International Conference on Adult Learning" Final Report(Hamburg, Germany 14-18 July, 1997).
- Withnall(forthcoming), "Reflections on Lifelong Learning and the Third Age", Field, J and M. Leicester(eds), *Lifelong Learning Across the Lifespan*, London: Falmer Press.
- Yang, B. (2003), "Toward a Holistic Theory of Knowledge and Adult Learning", *Human Resource Development Review*, Vol.2 No.2, pp.106 ~ 129.

부 록

인적자본론의 함의로 본 평생교육론에 대한 비판적 검토

제1절 평생교육론의 논지

평생교육은 광범위한 영역을 포괄하며 이상주의적인 교육개념³⁹⁾을 적용한다. 이희수(2004)는 평생학습체제를 논하면서 평생교육의 비전을 “언제 어디서나 누구나 원하는 학습을 받고 학습 결과가 제대로 평가받는, 만인을 위한 평생학습사회”라고 규정한 바 있다. 또 한준상은 “평생교육은 인간 스스로 삶의 질적 개선과 자기 자신에게 의미심장한 개인적 가치와 시대정신을 고양, 향유할 수 있게 만들어 주는 교육이념이다”(한준상, 2001: 22)라고 주장했다.

평생교육의 논의를 본격적으로 처음 제기한 UNESCO의 Edgar Faure Report(1972)는 다음과 같이 주장했다.

“학령기 시기와 학교 건물이라는 공간에 제약된 교육은 교체되어야 한다. 학교교육은 교육의 중점이 아니라 제도화된 교육과 학교 밖 교육을 포괄하는 전체 교육활동의 근본적 구성요소이다. 교육활동의 일정 부분은 비형식화되어야 하고, 보다 유연하고 다양한 모형으로 대체되어야 한

39) 이희수(2004)는 평생교육론에서 발전한 ‘학습사회’의 개념이 유토피아적이라는 비판을 소개하고 있다.

다. ... 교육은 삶과 마찬가지로 존재론적 연속체로 인식되어야 한다.”

Faure report는 인간을 학습자로 규정하고 개인을 자기학습의 주체로 설정하여, 이러한 개인의 학습에 대한 자원 동원과 지원을 강조한다. UNESCO의 이러한 이상주의적 평생학습의 개념은 Delors et al.,(1996)에서 ‘존재를 위한 교육’에서 알기 위한 학습, 행하기 위한 학습, 함께 살아가기 위한 학습으로 더욱 확대된다. 이후 UNESCO(1997)는 Hamburg 선언에서 성인교육은 ① 개인의 역량 제고와 사회변혁을 통하여 사회적·경제적 발전, 정의, 평등, 전통 문화에 대한 존중, 모든 인간의 존엄성 인정 등을 위한 투쟁에 기여해야 하며, ② 압제, 빈곤, 아동노동, 학살 또는 계급성·인종·민족에 따른 학습기회 차별 등으로 인한 인간의 고통을 해결하는 데 기여해야 하며, ③ 개인의 역량 제고와 사회변화(transformation)에 기여해야 한다고 주장한다(p.14).

한편 OECD(1973)은 순환교육을 강조하였다. 순환교육은 학교교육 이후 성인들에게 체계적인 접근을 통하여 앞선 교육 경험에서 간과되었던 필요를 충족시켜 주고 동시에 중등교육에 변화의 틀을 제공하여, 세대간 평등과 사회적 평등에 기여하고자 하였으며, 무엇보다도 급속한 사회경제적 변화에 대응하기 위해 학교교육과 일의 세계의 상호작용을 강조하였다.

1996년 OECD는 순환교육으로부터 ‘만인을 위한 평생학습(Lifelong Learning For All)의 주창으로 나아간다. 지식기반경제의 발전으로 인해 기술 수준이 지속적으로 높아지고 있으며, 그 결과 높아진 실업과 확대되고 있는 소득격차에 대한 교육적 대응전략의 하나로서 순환교육이 아닌 평생교육의 개념을 적극적으로 적용한다. 과학기술(technology) 발전의 속도가 지속적인 숙련(skill)의 혁신과 변화를 추구하고 있으며, 고용주가 바뀌고 일의 성격이 변화하는 노동시장 상황에서 평생에 걸친 지속적인 학습이 필요하다는 것이다. OECD의 평생학습론은 경제적 관점을 강조하여 현실적 시장 상황을 반영하고 있으나, 그렇다고 민주주의에 대한 의미를 반드시 간과하는 것은 아니다. 평생교육이 민주주의 사회통합의 기초가 됨으로써 민주주의를 유지·강화하는 역할을 한다고 보았다.

OECD에 의하면, 평생교육은 ‘학습하는 것을 익히는 것(learning to

learn)’을 출발점으로 삼아 개인이 교육과 계속적인 관계를 유지한다는 것을 뜻한다. 공식적 교육은 teaching의 초석을 대표하는 반면 가정, 직장, 공동체와 사회라는 덜 공식적 교육 상황은 학습 환경의 절대적 구성 요소로 본다.

국내의 논의나 OECD 또는 UNESCO의 평생교육에 관한 논의를 인적자본론의 관점에서 볼 때, 평생교육론의 주요 논지는 다음과 같이 요약될 수 있다⁴⁰⁾.

첫째, 평생교육이란 학교교육처럼 일정 시기에 교육이나 학습을 집중하고 그 후 급격한 감소나 중단을 경험하는 것이 아니라 개인의 전 생애에 걸쳐 교육받고 학습하여 개인의 총체적 생산적 능력을 지속적으로 유지·향상하는 것이다⁴¹⁾. 여기서 우선 주목할 필요가 있는 것은 평생교육의 기간이다. 평생교육이란 출생에서 죽음까지 진행되는 것이라고 주장한다. 앞서 말한 바와 같이 총체적 교육이라는 관점에서 평생교육을 강조한 UNESCO뿐만 아니라 순환교육(또는 재교육)으로 출발하여 지식편향적 기술진보에 대한 대응으로서 평생교육을 강조한 OECD 또한 근래에 들어 ‘전 생애’에 걸친 교육을 강조하고 있다. 차이는 앞서 언급한 바와 같이 OECD는 생산능력을 향상시키고 유지시키기 위한 근로자 학습과 훈련을 강조하는 반면⁴²⁾ UNESCO는 다소 시민적 권리나 인권으로서의 평생교육을 강조하는 경향이 있다. 생애 각 단계의 성장의 특성에 맞는 교육을 강조하고 있으나, 중요성에는 차이를 주고 있지 않다.

하지만 생애에 걸친 학습 또는 교육이라는 관점은 교육이나 훈련투자에 대한 수익에 대한 중요한 요소들을 간과하게 된다. 시기별로 달라질 수 있는 투자수익의 회임 기간이나 교육의 효과성 또는 기회비용의 차이

40) UNESCO나 OECD의 견해에 관한 자세한 비교와 평생교육에 관한 일반적 논의는 이희수(2004)나 이 책의 장원섭의 논문을 참고하기 바란다.

41) 평생교육을 표준화된 학교교육을 마친 성인들에 대한 교육으로 규정한 경우(OECD의 성인학습)에도 평생교육이라는 개념은 종종 전 생애에 걸친 교육으로 강조되고 있다.

42) OECD는 특히, 지식기반경제라는 경제의 단계 변화에 대한 대응으로서 노동자로서의 개인들의 성인교육을 강조하고 있다. OECD(2005)는 성인학습의 형태, 성인교육의 불평등의 원인, 참여의 장애요인, 그리고 성인 교육의 혜택을 논하고, 이를 위한 재정 및 전달체계의 혁신을 검토하고 있다.

를 고려하지 않는 것이 된다. 교육이나 학습투자의 시기에 대해 고려하지 않는 평생교육론은 순수 소비재로서 교육의 기능을 강조하는 측면이 있다.

둘째, 평생교육(학습)은 개인의 일면의 삶(교육기관이나 훈련기관이나 현장)에서 이루어지는 것이 아니라 삶의 전 영역에서 이루어지는 교육이다. 다시 말해 'life wide'이다. 즉 가정, 지역사회, 학교, 노동현장과 같이 삶의 전 영역에서 그리고 개인이 접하는 정부, 교육기관, 공공기관과 시민사회 등이 관여하는 것이다. 교육훈련과 학습의 내용과 관련 없이 학습이 이루어지는 모든 장소와 공간이 평생학습의 장이다. 개인들은 시장에서 일터에서 그리고 시민사회의 많은 정치적·사회적 영역들에서 생활한다. 이러한 모든 영역이 교육의 장이자 학습의 장이고, 따라서 학습이 조직되어야 하고 체계적으로 지원되어야 한다.

평생교육이 민주주의 시민사회에서 갖는 정치·사회적 의미를 노동시장에서의 경제적 의미와 명확하게 구분하지 않음으로써 노동시장에서의 평생교육의 역할을 분명하게 확립하지 못하게 되며 동시에 시민사회의 다양한 활동을 무차별적으로 교육과 연계함으로써 교육의 고유한 특성을 혼란스럽게 만들 가능성이 있다. 오히려 민주주의나 시민사회를 위한 교육 또는 학습은 경제적 효과를 갖는 교육투자와 구분하는 것이 평생교육을 효과적으로 지원할 수 있게 될 것이다.

셋째, 평생교육론은 공식적·비공식적 교육을 포괄하지만 기존의 학교 교육의 틀에 대해 비판적인 시각을 갖고 있다. 예를 들면 현재 학교교육 체제는 교육과정의 고정된 틀, 교수-학습방법의 수직화, 표준과 교사 중심으로 이루어지는 평가 등을 기본요소로 하고 있어 학습자 주도의 학습 내용, 학습방법, 평가를 기본으로 하는 수평적 평생교육과 비교할 때 문제가 심각하다는 것이다(한준상, 2001: 67). 이로써 평생교육(학습)은 정치적 사회참여와 교육, 생산적 경제활동과 교육, 가정생활과 교육 등을 통일적으로 또는 혼합하여 설명하고 있다.

World Bank(2002)의 다음 표는 이를 잘 정리해 주고 있다. 지식의 접근 방식, 학습형태, 평가, 교사훈련, 교육 기회 등에서 매우 큰 차이를 나타내고 있다. 기존의 학교교육에서 교사는 지식의 원천으로 간주되었고,

<부표 1> 전통적 학습과 평생학습 모형의 특징

전통적 학습 모형	평생학습 모형
<ol style="list-style-type: none"> 1. 교사가 지식의 원천이다. 2. 학습자는 교사로부터 지식을 전수 받는다. 3. 학습자는 개별적으로 노력한다. 4. 시험은 학생들이 일정한 기술 집합을 완전히 습득할 때까지는 더 나아가는 것을 막고 보다 진전된 학습에 대한 접근기회를 배분하기 위해 치러진다. 5. 모든 학습자는 동일한 것을 한다. 6. 교사는 초기 훈련과 상투적인 재직 중 훈련을 받는다. 7. '좋은' 학습자는 파악되며 그들의 교육을 계속하는 것이 허용된다. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교육자는 지식의 원천에 대한 안내자다. 2. 사람들은 실천을 통하여 배운다. 3. 사람들은 그룹으로 함께 배우고 서로 배운다. 4. 평가는 학습전략을 안내하고 장래 학습의 길들을 파악하기 위해 활용된다. 5. 교육자는 개별화된 학습계획을 개발한다. 6. 교육자는 평생학습자다. 초기 훈련과 지속되는 전문성 고양 교육이 연계된다. 7. 사람들은 학습 기회에 대한 전 생애에 걸쳐 접근할 기회를 갖는다.

자료: World Bank(2002), Table 2.3.

기계적인 학습이 이루어지며, 학생들은 학습활동에 분자화되어 있으나 특성을 고려하지 않고 똑같이 취급된다. 시험은 학생들을 분류하기 위해서 존재하고, 그 결과에 따라 교육 기회가 규정되고 제한된다.

반면 평생학습은 생애 초기에 이루어지는 집중적인 학교교육의 기존 지식의 전수 기능과 사회에 대한 적응훈련으로서의 사회화 기능을 상대적으로 부정한다고 할 수 있다. 학습자 스스로 학습할 내용을 정하고 통제 없이 자기의 고유한 방식으로 학습자가 주도하는 것이 평생학습이다.

이러한 논의는 교육방법의 문제이기 때문에 전통적 학교교육 또한 교육여건의 변화나 환경의 변화로 평생교육의 관점을 수용할 가능성이 있다. 문제는 오히려 학교라는 기제를 통한 집중적인 지식 전달과 학교의 훈육(discipline) 기능을 무시할 수 있다는 점이다. 또 평생교육은 이상적인 학습 주도자를 상징하고 있는데, 때때로 의존적인 학습자가 교사 주도의 교육 과정을 통하여 자기 주도적으로 성장하는 역동성을 파악하지 못할 수도 있다.

넷째, 국내에서는 교육(또는 학습)이 경제적으로 생산적 투자라는 논

의에 대하여 비판적인 경향을 보이고 있으며⁴³⁾, 대신 평생교육을 기본적인 시민사회의 권리로 보거나 시민사회나 개인의 소비적 효용을 위한 교육으로 보고 있다. 즉 국내의 평생교육론에서 교육은 대체로 학습민주주의를 위한 것이다. 한승희(2003)는 “평생교육은 경제적이고 자원적인 특성 개발뿐 아니라 인간의 삶에 필요한 문화학습, 종교학습, 교양학습, 여가학습 등의 비경제적 요소들도 포함하면서 인간의 학습이 지향하는 내재적 목적에 따라 그 역량을 최대화하도록 돕는다”고 하고 있다(p.17). 학습을 위한 학습의 경향이 있는 셈이다.

물론 평생학습이 그 자체의 고유한 내재적 가치를 지닌 것일 수도 있으나, OECD나 UNESCO가 지적하고 있듯이 지식기반사회나 기술변화의 빨라진 속도 등이 이러한 평생학습론이나 학습경제론을 강화시킨 것에서도 알 수 있듯이, 투자로서의 경제적 가치가 중요한 것이다.

다섯째, 이러한 논리적 귀결로서 평생교육을 받는 기간이나 과정을 기회비용이나 고통이 따르지 않는 것으로 인식하고 있다. Tight(1999)가 지적하고 있듯이, 평생교육론에서는 평생교육을 받은 사람들이 모두 학습을 스스로 원해서 선택하는 ‘자원자’이고, 교육·학습·훈련은 모두 좋은 것이며, 교육·학습·훈련에 참여하는 것은 가치 있는 것이며, 이러한 교육의 근본적인 목적은 독립적이고 자기 주도적 학습자를 양성하는 것이라고 주장한다. 다시 말해, 교육은 모두 가치가 있다는 전제 위에 서 있으며, 평생교육은 누구에게나 똑같이 의미 있다고 주장한다. 그러나 교육은 가치가 있을 수도 있지만 없을 수도 있다. 그리고 교육에는 반드시 기회비용이 따른다. 개인차에 따라 투자비용과 혜택이 다를 수도 있다. 교육을 최종소비재로 간주되는 경향이 있는 평생교육에서는 이러한 문제를 근본적으로 성찰하지 않는 경향이 있다⁴⁴⁾.

43) 이희수(2004)는 OECD가 주창하는, 평생교육이 지역사회와 결합한 학습도시 건설운동을 학습경제의 도구로 간주하기도 했다.

44) 최근 들어 OECD(2003, 2005), 한승희(2003), World Bank(2002) 등은 평생교육에 위한 재원과 재정지원 방식, 그리고 평생교육의 경제적 혜택에 대한 논의를 본격화하고 있다. 그런 누가 왜 투자하게 되는지 또는 평생교육에 대한 공공적 지원의 경제적 이유가 무엇인지를 분명하게 설명하고 있지 않다. 이러한 논의의 빈곤은 왜 평생교육의 제공자가 누구인지, 왜 공급되는 평생교육의 양이 적고 질이 낮은지를 설명하는 데 한계를 갖는다.

여섯째, 평생교육의 중요성은 누구에게나 똑 같다. 평생교육론은 교육의 시민적 권리를 강조하고 공공적 성격을 강조함으로써 누구에게나 동등하게 공급되어야 하는 것이다. 교육의 내용은 개인의 취향과 필요에 따라 차이가 있을 수는 있어도 능력에 따른 교육에 대한 접근 기회, 교육의 질적 수준의 차이는 허용할 수 없다. Labaree(1997)가 미국의 교육 목표를 논할 때 민주적 평등성을 강조한 것과 동일한 맥락이다. 그는 미국 교육의 목표를 사회의 민주적 형평성, 경제적 효율성, 개인들의 사회 이동 (또는 계층이동)으로 나누면서, 민주적 평등성을 지향하는 경우에는 근본적으로 시민소양교육을 강조하게 되며, 따라서 동등한 대우와 동등한 기회의 제공에 강조하게 된다고 주장하였다.

보편적 시민적 권리로서의 기초교육과 능력에 기초한 기회 균등을 강조하는 전문가 교육으로서의 고등교육에서 공공투자의 논리가 다른 것과 마찬가지로 평생교육에 관한 기회균등의 문제를 좀 더 치밀하게 분석할 필요가 있다. 성인들의 나이, 노동의지, 또는 실업경험 등 다양한 조건에 따른 다양한 투자전략이 필요할 것이다. 차이가 있는 집단에 대한 차별적 대우라는 수평적 형평성의 문제를 집중적으로 검토할 필요가 있다는 것이다. 이러한 평생교육이 주장하는 전 생애에 걸친 삶의 전 영역에서 제공되는 자기 주도적 학습, 동등한 기회와 동등한 대우를 전제로 하는 만인을 위한 평생교육은 여러 가지 현실적인 문제와 부닥치게 된다. 특히 제한된 자원의 효율적 활용을 통하여 사회적 생산성과 사회적 후생을 극대화하여야 한다는 경제적 관점에서 볼 때 낭만적인 요소가 많다. 교육에 투여되는 재정이나 자금 또는 시간과 시기라는 자원은 제한되어 있으며, 이것은 매우 효율적으로 사용해야 하며, 또 어느 시기나 때로는 어느 집단에 집중을 피하기 어렵다.

OECD(2003)가 9개 나라의 성인학습의 정책과 실행행태를 검토한 보고서의 제목을 『수사학을 넘어서(Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices)』로 잡은 것은 평생교육론이 갖는 그동안의 수사적 치장에 대한 반성적 성찰에서 비롯되었다고 생각된다. 다음 절에서는 평생교육, 특히 성인교육에 관해 확인된 사실들을 통하여 이러한 평생교육의 이상적 수사가 현실과 어떻게 마찰하고 있는가를 살펴보고자 한다.

제2절 성인학습과 관련된 전형적 사실

평생교육은 유아기 교육부터 시작하여 학교 중심 교육을 거쳐 성인교육을 모두 포괄하는 개념이나, 일반적으로 평생교육의 참여에 대한 검증은 성인교육이나 성인들의 학교교육에 대한 참여에 초점을 두어 설명하고 있으므로, 여기서는 성인교육에 중점을 두어 평생교육과 관련된 사실들의 정형들을 평생교육의 주요 논지와 비교하면서 살펴보기로 한다.

앞에서 보았듯이, 평생교육론은 전 생애에 걸친 교육을 강조하고 있다. 하지만 성인교육은 이와 매우 대조적인 사실을 확인해 주고 있다.

1) 나이가 들수록 평생교육에 대한 참여율이 낮아진다.

성인교육에 관한 국가들의 사례를 종합한 OECD 연구들(2003, 2005)은 나이가 들수록 성인교육에 대한 참여율이 크게 떨어진다는 사실을 확인하고 있다. 각국의 25~34세의 성인교육 참여율은 성인들의 평균적인 교육 참여율보다 2배 정도 높지만, 55~64세의 참여율은 절반 이하이거나 어떤 경우에는 1/10 수준이다. 특히 이러한 경향은 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 스페인 등 상대적으로 저소득인 국가에서 심하지만, 성인교육에 대한 각국의 참여율의 차이에도 불구하고 일관되게 나타나는 현상이다. 이들 연구들은 국가에 따라서는 공식적·비공식적, 그리고 무형식의 학습을 모두 포함하고 있으며, 일자리와 관련된 교육과 현직훈련, 이민자를 위한 시민강좌와 어학강좌, 구직자의 노동시장의 훈련 프로그램, 개인적 발달을 위한 개인학습 등을 모두 포함한 경우도 있다. 따라서 다양한 형태의 성인교육 역시 공식적인 학교교육을 마치는 시기인 청년층에서 집중적으로 이루어진다는 것을 보여준다. 우리나라 학점은행제의 참여도 같은 현상을 보이고 있다.

공식적인 교육기관에 등록하여 교육에 참여하는 비율도 나이가 들면 크게 떨어진다. <부표 3>은 20세 이상의 (풀타임·파트타임) 학교등록률이다. 30대와 40대에서 우리나라의 등록률이 유난히 낮기는 하지만,

거의 모든 나라에서 40대의 등록률은 급격히 떨어진다. 이와 같이 나이가 들에 따라 평생교육에 대한 참여가 줄어드는 것은 모든 나라에서 공통적으로 정형화되어 있다고 볼 수 있다.

평생교육론에서 주장하는 것처럼, 전 생애에 걸쳐 학습에 대한 참여가 왜 일어나고 있지 않는가? 정책과 경제적 지원이 충분하지 않아서인가? 최운실 외(2003)는 40~50대의 성인 중기나 60대 이후의 성인 후기에도 다양한 학습 과업이 있다고 지적하고 그 학습의 내용과 대안을 제시하고 있지만, 이러한 정책이 나이가 들수록 하락하는 학습 참여율을 막기는 어려울 것이다. 물론 모든 생활 속에서 행하여지는 비형식·무형식의 만남, 탐구, 경험을 통해 얻어지는 인간의 모든 인식 확대와 삶의 서비스로 제공받는(예를 들어 호스피스) 것들까지 포함하여 학습에 포함시킨다면, 또는 이것들을 제도로써 체계화하여 공식적인 집계에 넣는다면 학습에 대한 참여율은 높아질 것이다. 그러나 이 경우 평생교육은 초점을 잃게 될 것이다.

이에 대해 CEDEFOP(2003)의 조사 결과는 흥미로운 통찰을 제시해 준다. 교육과 훈련에 대한 장래 참여의 장애요인을 제시하고 있는데, 이

<부표 2> 학점은행제 학습자 등록자의 연령별 구성(1999~2002년 합산)

(단위: 명, %)

나이	20세 이하	21~30세	31~40세	41~50세	51~60세
참여자수	17,785	32,359	6,392	2,839	35
(비율)	(29.8)	(54.1)	(10.7)	(4.75)	(.006)

자료: 교육인적자원부-한국교육개발원(2002), 『통계로 본 학점은행제』.

<부표 3> 20세 이상 성인인구 학교등록률 비교

국가	핀란드	스웨덴	프랑스	독일	이탈리아	영국	미국	한국	OECD 평균
20대	39.2	33.0	19.6	24.2	17.1	23.3	22.6	25.9	21.8
30대	10.4	10.4	1.7	2.8	2.0	13.0	4.9	1.6	4.8
40대 이상	2.1	2.1		0.2		5.7	1.2	0.3	1.3
전 체	51.5	43.5		27.2		42.0	28.7	27.8	27.9

자료: OECD(2003), *Education at A Glance*, Table C1.2 (p. 258).

<부표 4> 교육과 훈련에 대한 앞으로의 참여에 대한 장애요소

(단위: %)

	덴마크	독일	스페인	네덜란드	오스트리아	포르투갈	핀란드	스웨덴	영국	노르웨이
문제없음	45.7	29.6	35.1	35.2	34.6	24.8	32.9	38.2	27.6	22.8
시간관련된 장애	27.7	35.8	35.2	33.9	28.3	31.9	31.5	27.8	39.4	36.8
일에 대한 책임감	12.2	12.0	17.9	12.1	11.3	14.9	13.3	10.4	13.2	15.4
가족에 대한 책임감	15.2	18.4	16	16.1	15.2	18	13.5	14.7	24.7	16.2
여가에 대한 위협	9.7	18.1	14.5	17.6	12.4	12.1	15.9	12.8	14.7	18.8
일 관련된 장애	16.7	18.7	19.8	14.4	15.2	17.9	16.9	13	15.7	16.9
가족 관련된 장애	17.3	21.6	17.4	17.2	17.9	19.9	16.5	15.6	26.2	17.8
나이가 너무 들었다는 인식	5.3	14.5	10.6	14.9	10.8	13.9	16	11.2	11.8	10.8

주: 비율은 합하여 100%가 되지 않음. 사람들은 복수로 응답할 수 있음.

자료: Chishlom et. al.(2004), OECD(2005)에서 재인용.

에 대한 응답 중 ‘너무 나이가 든 것’을 큰 장애요인으로 지적하는 비율이 상당히 높다. 평생교육의 사적 공급자도 평생학습의 수요자의 나이에 민감하다. OECD(2003b)는 나이가 든 근로자의 경우 또한 젊은 근로자보다 고용주가 제공하는 훈련을 덜 원하고 있다고 지적하고 있다. 다음 절에서 후술하듯이, 일반적인 인적자본투자에서와 마찬가지로, 나이는 평생교육‘투자’에 대한 수익의 회임 기간과 강한 상관관계를 가질 것이다. 따라서 평생교육에 대한 생애주기가 있을 것이다. 성인으로서의 평생교육에 대한 동기나 필요가 다를 것이기 때문에, 중요한 것은 누구에게 어떤 시기의 평생교육이 중요할 것인가이다.

2) 학교교육과 성인학습은 매우 높은 양의 상관관계를 갖고 있다.⁴⁵⁾

교육수준이 높을수록 직장에서 제공하는 현직훈련이나 다른 형태의 학습과 훈련에 참여하는 비중이 높아진다. 교육수준이 높은 사람들이 훈련을 보다 많이 받고, 보다 높은 기술수준을 요구하는 일을 하고 있는 사람들이 그렇지 못한 사람들보다 평생교육에 보다 많이 참여하여 지속적으로 그들의 기술을 향상시키는 기호를 갖는다. 평생교육을 강조하는 논

45) ‘학습은 학습을 창출한다(Learning begets learning)’(OECD, 2004, *Employment Outlook*, p. 189). ‘학교교육과 성인학습은 상호보완적이다(education and adult learning are complementary)’(OECD, 2005, *Promoting Adult Learning*, p. 18).

<부표 5> 성인의 교육수준별 평생학습 참여율(2000)

(단위: %)

	평생학습	직장연수	학원수강	교양강좌	직업훈련
초졸 이하	4.5	0.4	0.1	1	2.7
중졸	7.5	1.7	0.6	1.9	2.1
고졸	16.8	6.7	3.3	3.8	1.8
대졸 이상	39.6	22.6	10.1	5.8	2.1
전문·관리	42.7	29.8	8	5	1.8
사무	37.7	25.8	10.4	3.5	1.3
서비스판매	10.8	3.9	2.3	2.5	1
농어업숙련	15.3	0.2	0.3	1.9	12.8
기능노무	11.5	6.6	1.5	1.4	1.3

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』.

의들이 기존의 학교교육에 대해 비판적이지만 전통적인 형태의 수동적이고 기계적인 교육일지라도 그러한 학교교육을 보다 많이 받은 개인들의 성인교육에 참여하는 기회를 높이고 있다.

OECD(2005)는 초기의 교육수준을 ‘낮음’ ‘중간’ ‘높음’으로 나누었을 때, 대부분의 나라에서 교육수준이 높은 수준의 교육을 받은 그룹은 평균보다 크게 높으며, 3배를 넘어서는 경우도 있었다. <부표 5>는 국내에서의 학력수준별·직업별 평생학습 참여율을 나타낸 것이다. 학력수준이 높은 사람들일수록 평생학습에 대한 참여율이 높은 것은 참여에서 얻는 혜택이 높거나, 예산 제약으로부터 상대적으로 자유롭기 때문이거나, 또는 평생교육을 통한 인적자본 축적 능력이 높기 때문일 수 있다.

따라서 학력수준과 평생학습 참여 간의 높은 상관관계는 평생학습론자들의 전통 학교교육 모형에 대한 비판, 비용과 능력을 고려하지 않은 이상적인 담론에 대한 하나의 도전이 되는 것은 분명하다. 특히 성인들의 학습 동기나 학습 행태가 기초적인 학습 능력에 크게 좌우된다면, 동등한 대우를 전제로 한 평생학습 모형은 근본적인 검토가 필요할 것이다.

3) 고용주가 제공하는 직업훈련이 가장 주요한 성인학습의 형태다.

<부표 5>가 제시하는 바와 같이 성인들이 참여하는 평생학습의 주요한 형태는 직장에서 제공하는 직장연수 참여이다⁴⁶⁾. 농어업 관련자들이

상대적으로 많이 일반적 직업훈련에 참여하나, 대부분의 직업이나 교육 수준에서 직장연수가 평생교육의 대부분을 차지하고 있다. OECD(2005)에서 밝히고 있듯이 고용상태별로 비교해 보았을 때, 24개 국가 중에서 고용된 사람들이 가장 높은 성인학습 참여율을 보인 나라가 16개 국이고, 실업자의 참여율이 높은 나라가 4개 국이며, 비경제활동인구의 참여율이 가장 높은 나라가 4개 국이다. 나라마다 차이가 있어 노동시장 및 교육훈련체계에 대한 충분한 분석을 거쳐야겠지만, 고용주가 제공하는 성인학습의 형태가 대체로 주요한 형태임을 유추할 수 있다. 가정, 직장, 학교, 지역사회 등 삶의 전 영역에서 개인들은 학습을 진행하겠지만, 현실에 있어 학교나 직장이 성인학습의 주요한 장이라는 사실은 분명하다.

문제는 고용주들이 지식기술학력과 지위가 높은 근로자에게 편향적으로 학습을 제공한다는 것이며, 동시에 기업의 특성이나 규모에 따라 평생학습을 제공받는 경우가 크게 차이난다는 것이다. <부표 5>가 보여주는 것처럼, 고용주는 관리직이나 고학력자에게 보다 많은 직장연수를 제공하고 있다. 다른 국가에서도 고용주가 제공하는 교육훈련의 경우 전문관리직 또는 교육수준이 높은 근로자에게 집중된다. 심지어 기술수준이나 교육수준이 낮은 근로자에게 성인학습을 제공하기를 꺼려하고 있다. 더구나 고용주들은 교육수준이 낮은 근로자와 기술수준이 낮은 근로자를 우선적으로 해고하는 관행이 있다(Grubb, 1999).

더구나 기업 규모는 성인학습 제공과 밀접한 관련이 있다. OECD의 주제별 검토에 참여한 13개 국가 중 9개 국가에서 70% 이상의 기업들이 근로자에 대한 훈련을 제공하고 있으나, 기업규모별 차이가 매우 크다. 이 중 11개 국가에서 250명 이상을 고용하고 있는 기업들로서 근로자에게 훈련을 제공하는 비율이 90% 이상이고, 50~249명을 고용하고 있는 기업들이 근로자에게 훈련을 제공하는 비율이 70%를 넘어서지만, 10~49명을 고용하고 있는 기업들은 60%만을 넘어서나. 대부분이 기업규모

46) 물론 <부표 5>는 대학 등에서 이루어지는 공식적인 교육을 포함하고 있지 않다. 하지만 3, 40대 성인들의 학교 등록률이 매우 낮은 우리나라의 경우 공식적인 학교교육을 통한 성인학습의 참여는 교사 등 특정 직업을 제외하고는 높지 않을 것이다.

가 클수록 근로자에 대한 훈련을 보다 많이 제공하고 있다(OECD, 2005).

- 4) 고용주의 성인학습에 대한 요구(필요)와 공급 사이에는 큰 간극이 존재한다.

2003년 『고용전망보고서(OECD, 2003)』에 의하면, 교육훈련에 대한 요구와 공급 사이에는 큰 간극이 존재한다. 여성은 남성보다 고용주가 제공하는 훈련을 보다 많이 요구하는 경향이 있으나, 실제 훈련을 받을 가능성은 낮다. 비자발적 단시간 근로자나 임시직의 경우 보다 많은 훈련을 원하나 다른 집단에 비해 적게 훈련을 받는다. 소기업에 종사하는 근로자들도 교육훈련을 원하나 보다 적은 교육훈련을 받는다. 이와 같이 고용주가 제공하고자 하는 교육훈련에 대한 수요와 공급의 차이는 이후 인적자본론에서 보는 바와 같이 고용관계와 비용 부담에서 그 이유를 찾아볼 수 있을 것이다. 한편 교육수준이 높거나 높은 직업 지위에 있는 근로자의 경우 교육훈련을 받을 가능성이 높으나, 교육수준이 낮은 근로자의 경우 교육훈련에 대한 요구 또한 낮다.

- 5) 국가별 성인교육훈련의 참가율이 크게 차이가 난다는 것이다. 특히 OECD 국가들 비교할 때 우리나라 성인들의 교육훈련에 대한 참여율이 낮다.

성인교육 참여의 기간까지 고려하여 OECD가 만든 성인학습참여지수(Adjusted Participation Rate)를 살펴보면, 기간을 고려하지 않은 비교에 비해 차이가 상대적으로 적지만 성인학습의 참여율은 영국(6.9%), 덴마크(6.7%), 스위스(6.2%) 등 높은 수준의 나라와 오스트리아(2.8%), 스페인(2.6%), 포르투갈(1.8%), 헝가리(1.4%)와 폴란드(1.4%) 등 차이가 크게 난다(부표 6 참조). 또한 앞서의 <부표 3>에서 본 바와 같이 학교 등록률로 보아도 나라마다 매우 큰 차이가 난다. 이것은 한 사회의 교육제도와 관행, 지역사회의 조직과 사회자본의 정도, 교육에 대한 공적부담 등에 따라 차이가 날 것이다. 따라서 정치적으로 민주화된 국가의 경우라도 평생교육이 하나의 시민적 권리로서 초등교육과 같은 기초교육처럼

<부표 6> 조정 성인학습 참여지수

(단위: %)

영국	덴마크	스위스	핀란드	노르웨이	미국	독일	네덜란드	오스트리아	캐나다	한국	오스트리아	스페인	포르투갈	헝가리	폴란드	멕시코
6.9	6.7	6.2	4.3	4.1	3.3	3.2	3.0	2.9	2.9	2.2	2.8	2.6	1.8	1.4	1.4	1.1

자료: OECD(2005), Figure 1.3 and Figure 1.4.

보편화되어 있지 않다는 것을 시사한다.

제3절 인적자본론의 관점에서 본 교육과 훈련의 경제

앞에서 살펴본 바와 같이 평생교육론의 주요 논지와 성인학습의 현실에는 매우 큰 차이가 있다. 일반적으로 교육은 유아기, 청소년기, 청년기에 집중되어 있고, 나이가 든 근로자는 교육받을 기회도 적을 뿐 아니라 학습이나 교육을 받은 의지도 상대적으로 낮다⁴⁷⁾. 또한 성인학습의 기회는 초기 교육의 수준에 따라 결정되는 경향이 높다. 그리고 필요와 요구에 따라 평생교육의 기회가 제공되는 것은 아니다. 시민사회의 기초가 되는 지역공동체가 발달해 있을수록 또는 바람직한 사회자본의 축적이 높을수록, 잘 짜여진 공공의 학습기제(도서관이나 평생학습시설 등)가 발전할수록 보다 다양한 형태의 학습이 이루어질 가능성이 높겠지만, 대체로 고용주에 의한 직업훈련이 성인교육의 가장 주요한 형태임이 틀림없다. 이는 개인, 기업 및 사회(자치제 또는 지역공동체 또는 시민사회, 국가)가 제한된 시간과 자원을 투입할 때 그 효과를 고려하지 않을 수 없으며, 이것은 참여자의 능력, 의지, 자금, 시간, 예상되는 수익 등의 영향을 받는다는 것을 의미한다.

여기서는 인적자본론의 주요한 논지를 설명함으로써 평생교육론의 주

47) 고령화 사회와 50대 이상의 나이든 개인들에 대한 평생교육 논의는 Withnall (forthcoming 참조)

요 논지나 문제의식이 평생학습과 관련된 현실과 크게 충돌하게 되는 논리적 이유들을 설명하는 한편 평생교육론이 인적자본론에 기여하는 부분이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 여기서는 시장과 분리된 개념으로서, 시민사회 영역에서의 민주적 권리와 참여로서의 평생교육이나 교육 그 자체에 내재된 고유한 가치를 향유하는 것으로서의 평생교육에 대한 논의를 일단 제외한다. 교육과 훈련투자에 관한 경제학의 주요한 이론은 인적자본론이고, 이 중에서 평생교육에 대한 적절한 경제학적 이해를 제공하는 틀은 Ben-Porath(1967)의 생애주기에 따른 인적자본투자 모형과 Becker의 현직훈련에 관한 모형이다. 우선 개인적 차원에서 생애주기에 따라 교육과 훈련에 대한 시간과 비용 투자를 어떻게 하는 것이 최적인지를 설명한 Ben-Porath의 모형을 간략히 소개하고 평생교육에 대한 그 함의를 살펴본다.

1. Ben-Porath의 생애주기 인적자본론

Ben-Porath 모형은 생애주기에 따라 변화하는 인적자본 투자행위에 대해 경제적 논리를 설명하고 있다. 한 개인이 T 기 동안 생존하며, 초기에 인적자본 H_0 을 가지고 있고, 이자율은 r 이며, 할인율은 이자율이라고 하자. 개인은 생애 순소득의 현재가치를 극대화하고자 한다.

t 기에 인적자본 저장(stock)을 H_t 라고 하고, 이 인적자본량의 일정 부분 s_t 만큼 (여기서는 개인 시간으로 측정되는 s_t)을 미래의 인적자본 축적을 위해 사용한다고 하면, t 기에 축적되는 인적자본은 다음과 같다.

$$\dot{H} = I_t - \delta H_t \quad (1)$$

여기서 δ 는 인적자본의 감가상각의 비율이고 I_t 는 새로운 인적자본의 투자이다.

그리고 새롭게 투자되는 인적자본의 생산함수는

$$I_t = B(sH_t)^\alpha D_t^\beta \quad (2)$$

여기서 D 는 인적자본 축적을 위해 구입된 투입물(학교교육, 직업강좌, 책 등)인데, 그 투입물의 가격은 P 로 일정하다고 가정한다.

이 경우 개인의 목적함수는 조건 (1)과 (2)의 제약하에 다음과 같은 순현재가치를 극대화하는 것이다.

$$\int_0^T \exp(-rt)(w(1-s_t)H_t - PD_t)dt \quad (3)$$

이 문제의 해는 복잡하지만 개념적으로 단순한 의미를 도출해 낼 수 있다. 대체로 다음의 세 단계로 나누어 볼 수 있다.

(1) $s_t = 1$, 즉 전업(full-time)으로 학업에 집중하고 소득을 창출하지 않는 단계이다. 기회비용이 매우 적기 때문에 모든(또는 대부분의) 시간을 학업에 투자하는 것이 합리적이다. 더욱이 투자비용을 회수할 기간이 매우 길다. 인적자본의 투자를 늦추는 것은 순소득의 현재가치를 줄이는 것일 수 있기 때문에 집중적인 투자를 한다.

(2) s_t 가 0과 1 사이에 존재하고 양의 소득이 있는 경우로서 학업에만 전업으로 집중하지 않으며, 일과 인적자본 투자를 병행한다. 시간이 지나 감에 따라 s_t 가 감소한다. 왜냐하면 기회비용이 높아지고 남은 생애는 줄어들기 때문이다. 이것은 개인들이 나이가 들에 따라 소득의 증가율이 감소된다는 것을 의미한다.

(3) $s_t = 0$ 으로 인적자본 투자를 중단하는 단계이다. 감가상각으로 인해 인적자본이 감소한다. 남은 생애가 짧은 경우 인적자본에 대한 투자를 중단하는 것이 투자비용을 회수할 기회가 적기 때문에 타당하다. 이것의 다른 의미는 신기술이 나왔을 때 생애주기가 많은 청년층이 신기술에 적응할 인적자본 투자를 보다 많이 하게 될 것이다.

(1)~(3)에서 유출할 때 인적자본에 대한 투자는 나이가 들어 T 기에 가까워질수록 줄어드는 형태를 띠게 될 것이다. 이러한 생애주기에 따른

인적자본 투자의 형태는 앞 절의 성인학습의 참여율과 일치하고 있다. 초기에 전업으로 학교교육에 집중하지만 졸업 후 일자리를 잡고 교육훈련 투자를 병행하다가 그 이후 교육훈련을 중단한다.

평생학습론에서는 평생 동안의 학습을 상정하지만, 적어도 투자의 관점에서 보면 이는 타당하지 않다. 여기서 소개한 Ben-Porath 모형은 경제적 소득을 목적으로 하는 한 모형이지만, 개인의 여가나 여타 삶을 위한 학습에 대한 투자 또한 그것이 즐거운 소비가 아니라면 이러한 경향을 벗어나기 힘들 것이다. 모형에서 수익이 아닌 삶의 다양한 형태에서 오는 즐거움을 목적함수로 하고 이를 얻기 위해 교육투자를 한다고 모형을 변형하여 적용하면 동일한 결과를 가져올 수 있다. 배움 자체가 가지는 고유한 즐거움을 제외하면 말이다. 따라서 학습을 즐겁게 소비할 수 있는 어떤 소비재로서의 성격을 강조하지 않는 한, 생애 내내 학습한다는 평생학습론은 상당한 논리적 무리를 지니고 있는 셈이다.

(4) 여기서 감가상각의 비율 δ 은 기술혁신 등에 영향을 받을 수 있다. 왜냐하면 신기술이 기존의 인적자본을 낡은 것으로 만들 수 있기 때문이다. 감가상각하는 비율이 클 경우 할인율을 높이는 것이기 때문에 특정 시기 t 의 인적자본 투자는 줄어들 수 있으며, 따라서 감가상각이 낮을 때보다 청년기에는 인적자본의 생산에 투여하는 인적자본의 양을 줄이는 대신 나이가 들에 따라 감소시키는 인적자본 투자의 양을 오히려 축소시킬 것이다. 따라서 생애에 따른 인적자본 투자는 보다 완만한 형태를 취하게 될 것이다 (하지만 기술혁신에 적응하기 위해서 사회적으로 인적자본 투자의 평균적인 필요성이 증대될 수도 있다). 따라서 기술혁신은 생애주기에 따라 교육훈련의 배분이 보다 완만해질 수 있어 평생학습의 가능성을 늘리고 있다⁴⁸⁾.

(5) 인적자본의 투자자인 개인은 인적자본 투자에 드는 직접적인 비용과 기회비용을 계산한다. 따라서 이자율, 임금 및 가격 등에 영향을 받게 된다. 여기서 인적자본투자는 때로는 고통스러운 것이며 희생을 강요하

48) 만약 높은 감가상각으로 t 기의 인적자본투자가 $t+1, t+2$ 만에 소진된다면 t 기에 투자한 인적자본에 대한 회임 기간이 매우 짧기 때문에 사람들은 한 시기에 집중적인 투자를 하여 장기간의 회수를 완만한 투자형태를 취할 것이다.

는 것이다. 따라서 비용과 편익을 계산해야 하는 것이다. 기회비용이 초기 이후에는 높아지기 때문에 초기에 인적자본에 집중 투자할 것이다.

(6) 하지만 “‘학습의 생산성’이 ‘소득의 생산성’만큼 빠르게 성장할 때는 이러한 기회비용의 증대는 일어나지 않는다”(Schultz, 1994). 평생학습을 통하여 배움의 생산성을 높일 방법이나 조건이 존재한다면, 기회비용의 증대를 줄일 수 있으므로 후기에도 보다 많은 인적자본 투자를 할 수 있다.

Ben-Porath(1967)의 인적자본 생산함수는 한 개인이 그 생애주기에서 최적의 인적자본 투자의 배분형태를 연구하였지만, 이 모형에 기초해서 Becker(1975)는 서로 다른 개인들 사이의 인적자본 투자의 최적 배분 모형을 설정하였다. Becker는 Ben-Porath의 인적자본 생산함수에 개인들의 제한된 자원과 제한된 지적 역량을 포함함으로써 Ben-Porath가 상정한 인적자본 투자 규모의 불경제를 명시적으로 표현하였다. Ben-Porath와 Becker의 모형은 조건과 능력이 상이한 개인들 사이에 인적자본 투자가 어떻게 다른지에 대해 다음과 같은 함의를 제공한다. 이것은 Mincer(1994: 33)가 Ben-Porath와 Becker의 모형에서 유추한 개인차에 따른 인적자본 투자의 경향을 정리한 것이다.

① 학교교육에 많은 투자를 한 사람일수록 보다 많은 현직 훈련에 투자하는 경향이 있다.

② 한 시기 훈련에 많은 투자를 한 사람은 미래의 시기나 미래의 고용에서도 그러한 투자를 할 것이다.

③ 보다 나은 능력을 가진 사람들은 동일한 학교교육을 받은 다른 사람들보다 현직훈련에 더 많이 투자하는 경향이 있다.

④ 인적자본에 대한 수요가 증가할 때 학교교육과 현직훈련의 수익성이 최소한 단기간에 높아지고 학교 취학률이나 현직훈련에의 참여가 높아진다.

앞선 제2절에서의 학력수준별 또는 직업지위별 성인학습참여율은 이러한 경향을 확인해 주거나 또는 함의하고 있다. 학력수준이 높은 사람들은 그렇지 않은 사람들보다 고용주가 제공하는 현직훈련을 더 받는다. 직업지위가 상대적으로 높을 경우 보다 많은 현직훈련을 제공받는다. 한

시기의 현직훈련이 보다 많은 미래의 현직훈련을 시사한다는 것을 알 수 있다. 그리고 보다 질 높은 교육을 받거나 능력이 뛰어난 사람들이 현직 훈련에 참여할 가능성이 높다는 것은 명시적으로 나타나지 않지만 그 개연성이 매우 높다. 직업 지위에 의한 투자가 이를 암시해 줄 수 있다.

다음에서는 현직훈련에 대한 인적자본 투자의 논리와 비용부담의 주체에 관한 쟁점을 검토하고자 한다. 앞 절에서 본 바와 같이 고용주는 성인교육을 제공하는 주요한 공급자이다. 이에 대한 이론적 해명과 더불어 현직훈련에 관한 평생학습론을 재조명하고자 한다.

2. 현직훈련에 대한 투자: Becker의 현직훈련 모형을 중심으로

Ben-Porath의 모형에 따르면 개인들은 고용된 이후에도 계속적으로 인적자본에 투자한다. 그러한 투자는 보통 ‘훈련’으로 지칭되는데 현장에서 비형식적 또는 무형식적으로 이루어지거나 또는 근로자(또는 회사)가 직업훈련 프로그램에 참여함으로써 이루어진다. 이때 이러한 훈련은 두 가지 복잡한 문제가 생긴다.

① 근로자가 훈련을 통해 획득한 숙련은 학교교육처럼 널리 사용되지 않고, 특정 산업이나 특정 기업에서만 유용한 경우가 많다. 이런 경우 기업이나 산업을 바꾸면 숙련의 일부는 불필요하게 된다. 따라서 현직훈련을 통한 일부의 숙련은 매우 ‘특수한’ 것이다. ② 현직훈련에 소요되는 비용은 상실된 생산과 고용주가 직접적으로 지출하는 비용으로 구성된다. 따라서 현직훈련 투자는 고용주와 근로자가 비용을 공동으로 부담하는 공동투자인 경우가 많지만, 근로자의 의지보다 기업의 의사결정에 따라 행해지는 경향이 있다.

이러한 문제의식에 기초해서 현직훈련을 현재의 고용주와 함께 일할 때만 생산성을 높이는 ‘기업특수적 훈련’과 근로자의 일반적 인적자본을 확대하여 다양한 고용주와 일할 때에도 생산성이 높아지는 ‘일반적 훈련’으로 나눈다. 현실의 현직훈련은 대체로 기업특수적 숙련과 일반적 숙련을 동시에 향상시키도록 제공된다. 동시에 기업의 비용 부담으로 인하여 현직훈련에 대한 결정이 개인들이 아니라 기업의 의해 이루어질 수 있다

는 점을 상기해 두어야 한다.

1) 일반적 숙련의 경우

일반적인 숙련을 획득하는 현직훈련의 경우 만약 기업이 훈련비용을 지불한다면 다른 기업들은 훈련에 직접 투자하기보다 약간의 높은 임금을 제공하고 훈련된 근로자를 스카우트하는 유인을 가지게 된다. 그러므로 현직훈련에 투자하는 기업은 훈련에 든 비용이라도 보상을 받으려 할 것이다. 그렇지 않을 경우 사회적으로 적정한 투자 수준보다 낮은 일반적 훈련이 제공될 것이다. 그렇다면 누가 이를 지불해야 되는가?

일반적 숙련에 관한 전형적인 모형은 평생학습이 일반적 숙련을 향상시키는 것이라면 그 비용은 학습을 받는 개인이 부담하여야 한다는 것이다. 따라서 평생교육으로부터 얻어지는 소양, 능력, 기술 등이 다른 기업에서나 또는 학습한 개인이 개인적으로 사용하게 된다면 이 비용을 개인이 부담하거나, 그러한 기술이 사회적 외부효과가 있다면 사회가 그 일부를 부담하는 것이 타당할 것이다.

그러나 문제는 훈련이 기업의 현직에서 이루어지고 기업이 이를 제공하고 있다는 점이다. 따라서 비용을 개인이 부담하든 또는 외부효과로 인한 효율성 제고를 위해 사회가 그 일부를 부담하든 훈련에 대한 계약이 성립하기 위해서는 기업의 현직훈련에 대한 충실성이 신뢰가 될 때 성립된다. 왜냐하면 기업이 제공하는 현직훈련이 근로자가 임금 삭감을 감당할 정도로 믿은 만한 것인지에 관한 정보의 비대칭성이 존재하기 때문이다. 기업은 훈련을 제공한다는 빌미로 낮은 임금에 근로자를 고용할 수도 있기 때문이다. 이 경우 사회적으로 효율적인 현직훈련보다 적은 훈련이 제공될 가능성이 매우 크다⁴⁹⁾. 현직훈련에 관한 구속력 있는 계약을 할 경우에도 만약 근로자가 신용 제약이 있는 경우 현직훈련은 사회적으로 유익함에도 불구하고 충분히 제공되지 않는다.

이러한 시장실패들이 존재하는 한 사회는 전체적으로 적정한 현직훈련이 제공되는 않는 것이다. 따라서 이 경우 정부가 이 비용을 부담함으로써 일반적 현직훈련의 비용을 감당할 수 있으나, 이 경우에도 기업들

49) 이러한 시장실패에 관해서는 모형을 소개하지 않고 추론만을 소개한다.

과 정부의 정보 비대칭성이 존재하게 된다.

그러나 Becker 모형이 설정하고 있는 완전경쟁시장이 아닌 상황에서는 오히려 기업이 현직훈련 투자 비용의 상당 부분을 감당한다. 예를 들어 독일의 도제제도하에서는 기업이 실습생에게 훈련을 제공하는 것이 일반적이다. 이 경우 기업의 실습생들은 예정된 교과과정을 이수하고 도제훈련을 끝내는 시점에서 자기가 속한 직종에 실시되는 엄격한 외부 시험을 치른다. 산업과 직종별 조합은 기업이 실습생을 훈련시키는 데 필요한 요구를 충족하였는지를 확인하고 인증한다. 한편 기업의 종업원평의회는 기업의 훈련을 감시하고 분쟁을 해결한다. 적어도 기술직과 경영직종의 경우에는 훈련의 교육과정이 훈련 내용에 관한 기업의 선택을 심각할 정도로 제약한다. 도제훈련의 순비용이 기업에는 큰 부담이 되는 것으로 알려져 있다. 이와 같이 기업이 일반적 숙련에 관한 비용을 부담하고 있는 경우가 종종 발견된다⁵⁰⁾. 하지만 불완전 시장에서도 기업의 일반적 훈련을 제공한다는 이론적 실증적 연구들 역시 기업이 사회적으로 효율적인 양보다 적게 훈련을 제공할 수 있다는 것을 이론적으로 또는 실증적으로 제시하고 있다.

따라서 이들 연구는 일반적 현직훈련의 경우에도 시장의 조건에 따라서는 반드시 근로자가 모두 부담하는 것이 아니라 기업이 비용부담에 동참할 수 있다. 그러나 동시에 사회적으로 효율적인 수준의 질 높은 일반적 숙련을 제공하기 위해서 공공 영역의 개입과 지원이 필요하다는 것을 밝혀 주고 있다.

2) 기업특수적 현직숙련⁵¹⁾

해당 기업에서만 유용한 기업특수적 현직훈련의 경우 기업에서의 단순한 경험, 기업특수적 숙련에 대한 투자 또는 ‘일자리 궁합(matching)’에서 나온 것으로 본다. 기업특수적 숙련의 경우 유일한 소비자가 현재의 고용주(기업)이다. 근로자의 임금을 향상시키는 압박으로 작용할 다

50) 이에 관한 모형들은 Acemoglu and Pischke(1998a; 1998b)

51) 이에 관한 논의는 Becker(1975), Hashimoto(1981), Oosterbeek et al.,(2001) Gibbons(1997, 1998) 등을 참조한 것이다.

른 기업으로부터의 경쟁이 없다. 그 결과 기업특수적 훈련은 해당 기업이 사후 수요 독점자가 된다. 만약 근로자가 모든 투자비용을 부담해야 한다면 근로자로서는 투자할 유인이 없다.

근로자가 기업특수적 훈련에 투자할 경우 기업의 이윤을 증가시키므로, 기업은 근로자에게 기업특수적 숙련에 투자하도록 권장한다. 하지만 근로자는 투자 이후의 시기에 기업이 제의하는 임금을 받아들일지 또는 떠나든지 해야 한다. 따라서 근로자는 포박당한 상태이고 기업은 언제나 낮은 임금을 제의할 것이다. 근로자는 이 경우를 미리 예상하고 기업특수적 훈련에 투자하지 않는다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 기업은 이 특수훈련에 대해 투자하고 임금을 생산성에 따라 제공하며, 특수훈련에 대한 투자에 대한 회수를 위해 차후에 그 투자로 인하여 생산성이 향상된 근로자의 임금을 투자한 만큼 덜 주면 된다. 하지만 이 경우 근로자로서는 현재의 기업에서 일하든지 아니면 다른 기업에서 일하든지 무차별적이기 때문에 언제나 이직할 가능성이 존재한다. 따라서 기업특수적 숙련과 관련하여 기업과 근로자는 장기 고용관계에 관심을 갖게 된다. 기업이 특수훈련에 투자할 시기에 기업이 근로자에게 임금을 생산성보다는 적게, 그러나 임금에서 투자비용을 감한 것보다는 많게 준다. 차후에는 생산성보다는 적게 그러나 투자하지 않았을 경우의 생산성보다 많게 준다.

하지만 이러한 투자비용에 대한 공동 분배가 문제를 완전히 해결하는 것은 아니다. 왜냐하면 기업도 근로자도 두 번째 단계에서 암묵적 계약으로 돌아설 유인이 있기 때문이다. 따라서 근로자의 임금을 보호하고 또 기업의 수익을 보장하기 위하여 노동조합 등의 협상력 제고, 규제 또는 재산권 분배와 같은 방식이 동원되는 것이다.

기업특수적 숙련의 논리의 다른 함의는 이러한 기업특수적 숙련이나 다른 기술을 더 많이 가진 근로자들이 다른 근로자들보다 불경기에 그 기업에 일자리를 잡고 있을 가능성이 더 높다는 것이다. 기업의 상품에 대한 수요의 감소가 발생하여 노동수요곡선이 좌측으로 이동하면 (또는 수요곡선을 따라 좌측으로 이동하면) 소규모 노동수요의 변화는 특수 숙련을 가진 근로자들의 수요에 영향을 미치지 않고 숙련이 없거나 일반적

숙련을 가진 근로자에게 우선적으로 영향을 미칠 것이다. 왜냐하면 기업 특수적 숙련을 가진 근로자는 생산성보다 적은 임금을 받고 있기 때문이다. 불경기가 일시적이라면 특수 숙련을 가진 근로자가 다른 곳으로 가는 것을 싫어할 것이다. 왜냐하면 기업은 호경기가 돌아왔을 때 수익을 창출할 수 없으며, 특수 숙련을 가진 근로자의 경우에는 해고되면 재고용을 기대하거나 일자리 탐색 때문에 다른 근로자보다 실업상태로 오래 갈 가능성이 높다. 따라서 현재의 고용상태에 있는 것을 선호할 것이다.

승진제도는 기업특수적 숙련에 근로자가 투자할 유인을 제공할 수 있다. 임금구조를 특수적 숙련을 지닌 근로자에게 유리하도록 제도화하고 승진과 연계시킬 때 숙련이 근로자와 기업 모두에게 유리하기 때문에 근로자가 투자할 유인을 제공한다. 이와 같은 기업특수적 훈련은 평생학습에 매우 다양한 함의를 내포하게 된다. ① 이 숙련에 관한 투자는 공동투자의 형태가 될 것이라는 것이다. ② 암묵적 계약상의 문제로 인하여 노동조합이나 규제 등의 제도가 기업특수적 훈련에 기업과 근로자가 투자하는 데 영향을 미칠 수 있다는 것이다. ③ 근로자간에 학습능력의 차이가 있다면 비용을 부담해야 하는 기업은 동일한 투자로 학습능력이 우수한 근로자에게 우선 투자할 가능성이 높다. ④ 기업특수적 숙련의 경우 일반적 숙련과 달리 기업 내의 활동과 투자를 통해서만 획득될 수 있다. 따라서 평생교육에서 기업특수적 숙련이 차지하는 비율이 높을 때 정책적 개입의 여지는 상대적으로 제한된다.

제4절 소 결

인적자본론을 통해 평생교육에 관한 다음의 함의를 얻을 수 있다.

(1) 일반적으로 개인들의 최적 인적자본투자의 경로가 전업 학생의 시기, 교육훈련과 소득 획득을 동반하는 시기, 그리고 인적자본 투자가 점차 감소하여 학습에 투자를 하지 않는 시기로 나누어 볼 수 있다. 인적자본 투자가 청년기나 그보다 어린 시절에 집중되며, 성인학습이 40대 이

상에서 거의 이루어지고 있지 않은 사실을 잘 설명한다.

(2) 개인의 능력, 기존의 학습, 직장에서의 지위 등이 인적자본 투자의 차이를 만들 수 있는데, 특히 앞선 교육과 훈련이 나중의 교육과 훈련에 보다 많이 투자하게 된다는 사실을 알 수 있다. 이것이 교육수준별·직업 지위별 성인학습의 차이를 잘 설명해 주고 있다.

(3) 왜 고용주가 제공하는 훈련이 가장 주요한 성인학습의 형태라는 것을 설명할 수 있다. 개인들은 일반 숙련에 대해 투자해야 한다. 하지만 경쟁시장이 아닌 경우 기업이 이에 대한 투자를 제공할 수 있고, 이 경우 비용이 적게 드는 개인들이나 훈련 이후의 생산성이 높은 근로자에게 투자할 가능성이 높다. 기업특수적 훈련의 경우 기업과 개인이 투자비용을 분담할 가능성이 있지만 기업이 투자할 가능성이 높다. 따라서 불완전 시장에서의 일반적 숙련이나 기업특수적 훈련의 경우 기업이 투자비용을 감당할 가능성이 높는데, 고학력자나 직업 지위가 높은 근로자 또는 장기고용의 가능성이 있는 경우에 더욱 그러하다. 대부분의 성인들이 직장 생활을 한다면 직장에서의 숙련개발이 평생학습의 주요한 형태가 될 수 밖에 없으며, 기업은 그룹이나 개인의 특성에 따라 매우 차별적인 형태의 평생교육을 제공할 것이다.

(4) 이와 더불어 투자에 따른 비용 부담 주체의 문제를 적극적으로 논의할 필요가 있다는 것을 함의하고 있다. 인적자본론의 경우 경제적 투자의 비용 부담이 어떻게 되어야 하는가를 시장의 유인체계를 갖고 설명한다. 이 경우에도 경제적 효율성을 고려했을 때 일반적으로 교육과 훈련의 외부효과가 크다면 정부의 지원이 합리적일 것이다. 하나의 산업이나 직업 또는 모든 산업이나 직업에서 사용될 일반적 숙련의 경우 기업과 제도가 사회적으로 최적의 훈련투자를 위해 정부의 지원이 필요할 것이다. 그렇다면 기업특수적 훈련의 경우 기업과 개인의 투자를 효과적으로 유인할 수 없다면 그 부담을 누가 져야 하는가? 또 경제적 가치가 분명하지 않은 교양이나 민주시민교육의 경우 그 비용을 누가 왜 부담해야 하는지에 관한 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

일반적으로 평생교육론에서 이 비용 부담의 논리를 충분히 제공하고 있지 않다. 다만 OECD의 성인학습 논의는 주로 경제적 논의에 집중함으

로써 상대적으로 부담의 주체에 관한 접근을 쉬울 수 있다. 한승희(2003)는 사적 영역만으로 주어진 평생학습은 시장실패 가능성으로부터 자유로울 수 없다고 진단하고 있다. 시장실패의 예로 교육 소외계층의 문제를 논의하면서 이들이 경제활동에 참가하지 못한다는 점을 들고 있지만, 이 경우 정부가 지원해야 할 타당성을 분명히 제시하고 있지는 않다.

하지만 인적자본론과 평생교육론의 사이에 몇 가지 주요한 쟁점이 남아 있는 가운데 인적자본론의 관점에서 매우 유의할 만한 평생교육론 주장들이 있다.

첫째, 초기의 전업으로서의 학교교육의 양과 질은 어느 수준이어야 합당한 것인가? 어느 시기 어느 정도의 교육훈련 투자와 현장경험을 통합하는 것이 바람직한가?

물론 개인의 선택일 수도 있으나, 일반적으로 불확실성이 높거나 정보가 부정확한 경우 개인의 선택이 사회적으로 합리적이지 않을 수 있다. 재수나 삼수 형태의 전업 투자, 80% 이상의 대학 진학률, 대학의 낮은 질을 종합적으로 고려하여 전면적인 재점검이 필요할 것이다. 이와 관련하여 평생교육론에서 지속적으로 주장해 온 학교와 일의 통합, 교육경험과 현장경험의 통합으로 자기 주도적 인적자본 투자의 설계를 하는 것이 사회적으로 적절할 수 있다. 일반적 숙련이 기업 밖에서 제공할 수 있다면 대학과 학교가 평생학습체제로의 개방적이고 유연한 체제로 전환하는 것이 바람직하다. 현장경험과 학교교육의 병행이 가져올 이점에 관한 평생교육론의 교육학적 이론 논의는 김경희(2005)에서, 그리고 고등교육기관 등 기존 교육제도의 유연성에 대한 강조는 최상덕(2005) 등에서 일반적으로 논의되었지만, 이를 보다 구체화할 필요가 있다. 고등학교나 전문대학 또는 대학의 직업교육에 관한 학습과 현장경험의 통합을 위한 이론적 토대를 제시하고 체제의 변화를 위한 시도는 지속되어야 한다. 이 경우 대학 내의 평생학습센터와 같이 언어, 컴퓨터, 문화강좌 위주로 주변화되고 교양화되어 있는 평생교육으로 교육과 경험을 통합을 시도한다면, 이는 실패할 가능성이 크다고 보여진다.

전업 교육훈련 투자의 시기와 전업 노동의 시기 그 사이에 존재하는 교육훈련과 현장경험이 통합된 시기가 어떤 시점이며, 어떻게 이루어지

는 것이 바람직한 것인가에 대한 경제적 평가가 우선해야 할 것이다. 이는 개인이나 그룹의 능력과 특성, 그리고 기업과 산업의 구조나 기술의 변화, 그리고 대학의 규모와 질, 그리고 역할에 따라 크게 달라질 수 있다. 이것은 청년층의 이행에 관한 개인의 선택과 기업의 유인체계에 크게 영향을 받을 것이며 이 또한 노동시장의 환경과 제도에 영향을 받게 될 것이다.

둘째, 한승희(2003)가 제기한 교육 소외계층 문제는 현직훈련에서도 뚜렷이 나타나는 현상이다. 이 경우 일반적 숙련의 경우 정부의 지원이 어떤 시기에 어떻게 하여야 할 것인가? 학습의 생산성 측면에서 이를 보다 구체적으로 다룰 필요가 있다. 현직훈련의 필요와 공급 사이에서 정부와 노동조합 등의 역할은 무엇이어야 할 것인가? 정부의 역할을 규명하기 위해서 우리 사회의 노동시장제도의 작동에 대한 탐구가 필요할 것이다.

셋째, 소비재로서의 평생학습, 즐거움으로서의 학습, 레저로서의 학습에 대한 논의는 보다 과학적인 근거를 제시할 필요가 있다. 또 시민사회의 영역에서의 인간적 권리로서 평생학습권에 대한 과학적 근거를 제시할 필요가 있다. 사실 인적자본론에서 이러한 논의는 중요하게 논의되고 있지 않으나, 고령화 사회에서 이러한 수요는 확대될 것이다. 따라서 평생학습의 비경제적 측면에 관한 논의를 보다 심화시켜야, 이에 대한 지원과 지원체계의 효율성이 달성될 것이다. 지금까지의 평생학습론의 경우 이러한 교육과 학습에 집중하는 경향을 보이고 있다. 최돈민 외(2004)에서 밝히고 있는 성인학습자의 평생학습에 관한 인식은 평생학습의 내재적 가치를 보다 중요하게 여기고 있다고 밝히고 있다. 하지만 이는 그동안 평생학습에 관한 관행 및 실천이 반영되어서 나타나는 현상일 수 있다. 앞에서 밝히고 있듯이 평생학습에 참여하는 사람들은 직장에서 제공되는 연수나 훈련이다. 따라서 평생학습기관이나 대학의 평생교육기관의 교육 내용이 평생학습에 관한 소비자의 의식을 형성해 왔을 수 있다.

넷째, 학습자 주도적 교육론에 관한 것이다. 인적자본론에서 교육을 선택하는 개인은 자발적 희생을 전제하고 있다. 평생교육론은 교육을 즐거운 것이고 가치있는 것으로만 여기는 경향이 있는 반면, 인적자본론에서

는 교육을 희생과 고통이 따르더라도 손익계산을 통하여 이익을 위해 기꺼이 하는 것으로 인식하고 있다. 하지만 기업에서의 현직훈련이 강제적인 것일 수도 있으며 동시에 경제적 이익이 있더라도 학습자가 주도하지 않을 때 교육의 효과는 적을 수 있다. 따라서 평생교육론의 교육방법에 관한 논의와 학습자 주도 논의는 인적자본론에서 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

평생학습 논의는 인적자본론에 의한 비판적 도전으로부터 보다 현실적이고 영향력 있는 논의로 발전할 수 있다. 동시에 인적자본론의 논리 역시 현실에서 평생교육론이 제기하는 주요한 문제를 이론적으로 숙고해 보아야 할 것이다.

ISBN 89-7356-559-1

ISBN 89-7356-559-1

ISBN 89-7356-559-1

ISBN 89-7356-559-1

ISBN 89-7356-559-1

ISBN 89-7356-559-1