

# KEDI BRIEF

발행일 2020. 03. 30. | 발행처 한국교육개발원 | 발행인 반상진 | 편집 부원장·기획조정본부 홍보자료실  
주소 충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7 | 연락처 043-5309-234

2020 Vol.07

www.kedi.re.kr

## 사회경제 변화에 대응하는 평생교육 확대 방안<sup>1)</sup>

박병영 | 미래교육연구본부장, 이정우 | 교육정책네트워크 부연구위원

### 요약

- 현안** 이른바 '제4차 산업혁명'으로 표현되는 현재의 기술 변화는 일과 노동시장의 변화를 가져오고 있고, 이러한 변화 속에서 모든 학습자의 생애주기에 걸친 역량 개발이 요구되고 있음. '학령기 교육 → 노동시장 진입 → 은퇴'라는 구조에서 '일 ↔ 교육'의 순환 구조로 전환하고 있으며, 이러한 전환 과정에서 노동시장에서의 일자리 대체나 숙련 수요의 양극화로 인해 사회적 양극화가 심화될 수 있음. 일과 노동시장의 변화 및 그에 따른 사회적 양극화 심화에 대응하기 위해서는 생애주기에 걸친 평생교육의 확대가 필요함.
- 문제진단** 학령기 교육을 보완하고 공동체의 통합과 지속가능 성장에 기여한다는 점에서 평생교육은 사회적 형평성 제고에 순기능적인 역할을 할 수 있음. 그러나 성별이나 학력, 연령, 고용형태 등 개인의 사회경제적 배경에 따른 평생학습 참여의 불평등은 거의 모든 국가에서 나타나는 일반적인 현상이며, 실제 평생교육은 학령기 교육의 불평등을 확대하는 결과를 초래하고 있음. 이러한 상황에서 평생교육이 사회적 형평성 제고에 순기능적이기 위해서는 평생학습이 노동시장 수요와 연계되고 평생학습의 성과가 직업 역량이나 학력으로 통용되는 체제의 구축이 필요함.
- 정책제언** '일 ↔ 교육'의 지속적인 순환이 요구되는 사회 변화 속에서 평생교육은 경제성장과 사회적 통합을 위해 사회적으로 요구되는 교육의 영역임. 따라서 평생학습은 보편적 시민의 권리로서 자리매김되어야 하며, 이에 대한 공적 지원의 확대가 필요함. 다음으로 평생교육의 수요와 공급의 연계를 위해 숙련 정보 모니터링 시스템의 구축, 고등교육 수준의 성인(재)교육 경로 구축 등이 필요함. 마지막으로 평생교육 확대를 위해서는 다양한 형식의 평생학습 성과의 사회적 인정이 필요한데, 이를 위해서는 국가역량체계의 구체화와 포괄적 학습경험 인정 제도의 확산이 요구됨.

1) 이 연구는 2019년 한국교육개발원 기본연구로 수행된 「사회적 형평성 제고를 위한 평생교육 확대 방안」(박병영 외, 2019)의 일부 내용을 발췌하여 재구성한 것임.

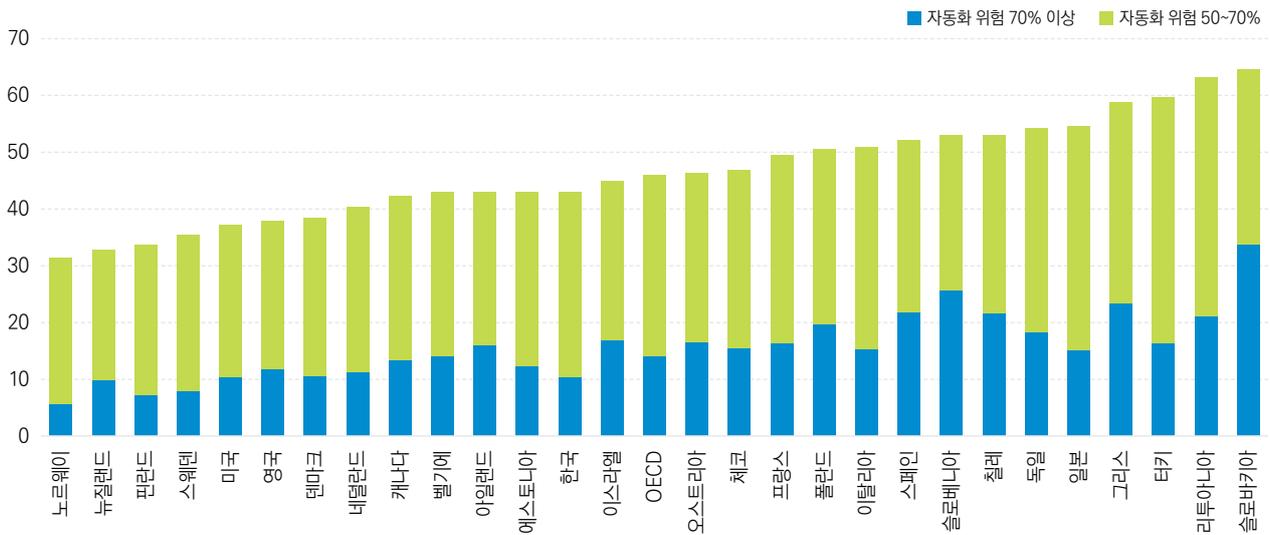
## 1. 들어가는 말

- 평생교육은 사회적 형평성 제고에 순기능적일 수 있는 가능성을 가진 것이기는 하나 현실적으로 학령기의 교육 불평등을 재생산하거나 확대하는 위험을 동시에 가지고 있음.
- 많은 선행 연구에서 확인되는 바와 같이 성별이나 학력, 연령, 고용형태에 따른 평생학습 참여의 불평등은 한국뿐 아니라 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가에서 나타나고 있음. 이러한 상황에서 취약계층의 평생학습 참여를 지원하는 정책 방안이나 추진하고 있는 정책의 효과에 대한 분석이 이루어져 왔음.
- 그러나 평생학습 참여의 불평등은 복지국가 유형이나 평생학습의 공급과 수요 체계 등 다양한 관련 제도의 맥락에 따라 상이하게 나타남. 이를 고려하면 평생교육이 사회적 형평성 제고에 순기능적이기 위해서는 평생학습이 노동시장 수요와 연계되고 평생학습의 성과가 직업역량이나 학력으로 통용되는 체제의 구축이 중요한 문제로 제기됨.
- 이른바 '제4차 산업혁명'으로 표현되는 기술 변동 속에서 성인기의 평생교육의 중요성이 강조되고 있음. 현재의 기술 변동이 숙련 주기의 단축, 숙련 수요의 양극화, 일자리 대체 등으로 나타나고 있고, 이에 따라 평생직업교육의 활성화가 요구되고 있으며, 고등교육 수준의 성인(재)교육 수요가 증가하고 있음. 특히 한국의 경우 급속한 인구구조의 변동, 생산연령인구의 급감 속에서 평생교육의 중요성이 더욱 강조되고 있음.

## 2. 분석 내용

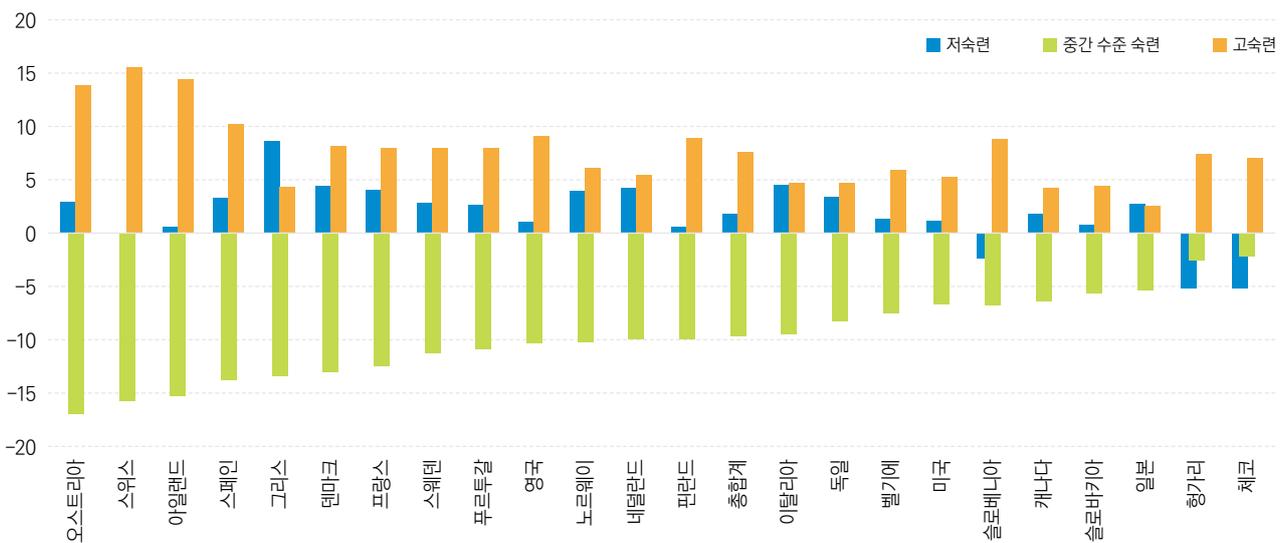
### 가. 일의 변화와 평생교육

- 기술 변화의 폭과 속도에 대해서는 다양한 논의가 가능하지만, 현재의 기술 변화가 '일'과 노동시장 변화에 큰 영향을 행사한다는 점은 분명함. 이와 관련해서 먼저 숙련 수요 변화나 일자리 대체 등으로 인해 '학령기 교육 → 노동시장 진입 → 은퇴'라는 구조가 '일 ↔ 교육'의 순환 구조로 바뀌어 가고 있다는 점, 다음으로 일자리 대체나 숙련 수요의 양극화로 인해 사회적인 양극화가 심화될 수 있다는 점을 지적할 수 있음.
  - 먼저 자동화에 따른 일자리 대체의 위험을 살펴보면, 자동화될 확률이 50% 이상인 일자리가 OECD 평균 40% 이상임. 한국의 경우 자동화될 확률이 70% 이상인 일자리 비율은 OECD 평균에 비해 낮지만, 자동화될 확률이 50% 이상인 일자리는 OECD 평균과 큰 차이가 없음(그림 1 참조).
  - OECD 자료에 따르면 1995~2015년 사이 전체 고용에서 저숙련과 고숙련이 차지하는 비중은 거의 모든 나라에서 증가한 반면, 중간 수준의 숙련을 요구하는 고용이 차지하는 비중이 줄어들고 있음(그림 2 참조).
- 이러한 변화 속에서 사회적 형평성의 측면에서 성인기의 평생직업교육과 고등평생교육의 중요성이 강조되고 있음. OECD나 세계은행에서는 포용적 성장(Inclusive Growth)의 정책 프레임 속에서 평생교육의 중요성을 강조하고 있고, 국제노동기구(ILO)에서는 생애주기에 걸친 평생학습을 보편적 권리로 제안하고 있음.



※ 자료: OECD calculations based on the Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012). <http://www.oecd.org/skills/piaac/>; and Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018). "Automation, skills use and training", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, <https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>.  
 ※ 출처: OECD (2019). The Future of Work - OECD Employment Outlook 2019. p. 49

[그림 1] OECD 국가의 직무 자동화 위험 정도

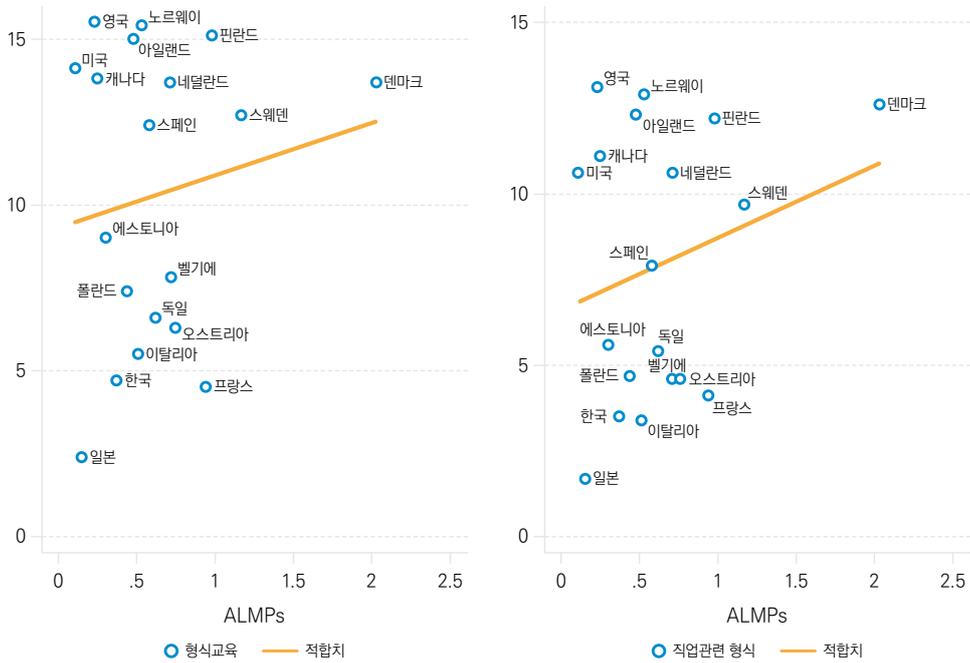


주) 고숙련 직업은 ISCO-88의 대분류 1, 2, 3, 중간 수준 숙련 직업은 4, 7, 8, 저숙련 직업은 5, 9에 해당함.  
 ※ 자료: OECD (2017). "How technology and globalisation are transforming the labour market", in OECD Employment Outlook 2017, [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2017-7-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-7-en).  
 ※ 출처: OECD (2019). The Future of Work - OECD Employment Outlook 2019. p. 64

[그림 2] 노동시장 양극화: 전체 고용 대비 스킬 수준 비율, 1995-2015

### 나. 평생학습 참여의 불평등: 국제 비교

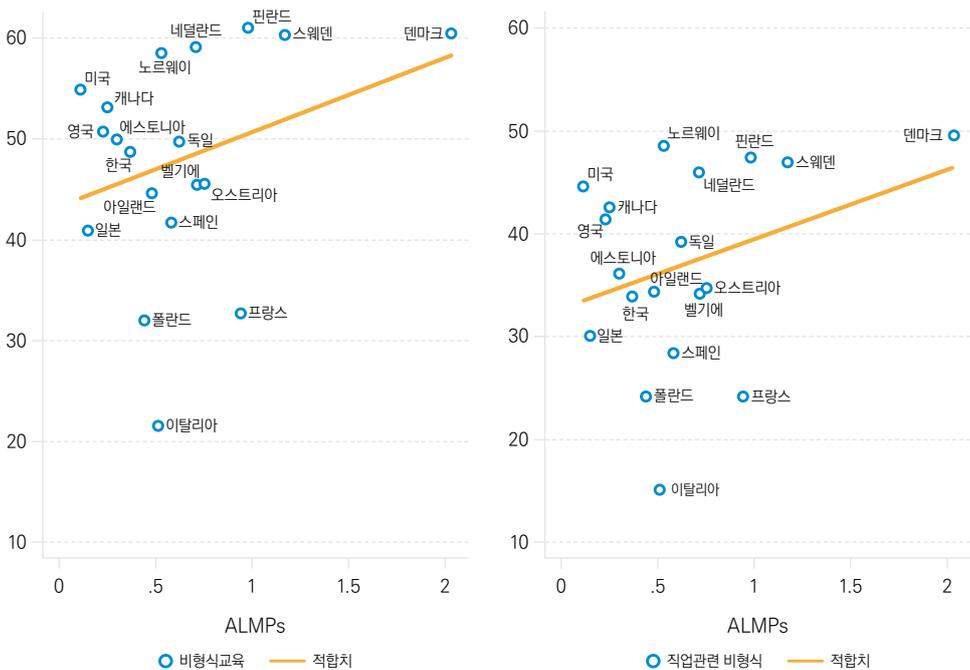
- OECD의 국제성인역량조사(Program for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC) 자료와 PAL(dashboard on Priorities for Adult Learning) 지표, 국가별 통계 등을 통해 평생학습 참여의 불평등에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 평생학습과 관련한 제도적 요인 중 적극적 노동시장 정책(Active Labor Market Policies, ALMPs)에 대한



주) ALMPs는 'GDP 대비 ALMPs 지출'을 의미함.

[그림 3] 형식교육 및 직업 관련 형식교육 참여와 ALMPs의 관계

투자가 비교적 일관적으로 평생학습 참여율을 높이고 평생학습 참여의 불평등을 완화시키는 기제로 나타나고 있음([그림 3], [그림 4] 참조). 적극적 노동시장 정책은 인적자원으로의 투자를 통해 지속적인 기술발전 향상 및 적응을 가능토록 함으로써 취업능력을 향상 즉, 저숙련자에서 고숙련자로 탈바꿈하여 고임금을 받도록 도움으로써 소득분배를 개선시킨다는 점을 고려하면 평생학습 참여에 미치는 긍정적 효과가 크다고 할 수 있음.



주) ALMPs는 'GDP 대비 ALMPs 지출'을 의미함.

[그림 4] 비형식교육 및 직업 관련 비형식교육 참여와 ALMPs의 관계

- 그러나 한국은 비교 대상 국가군에서 적극적 노동시장 정책 투자가 낮은 수준으로 소득 분위에 따른 평생학습 참여의 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있음. 소득 불평등이 상대적으로 높은 한국에서 공적 지원 부족은 사회경제적 취약계층의 평생학습 참여를 제한함. 아울러 고용보험 기반의 직업교육훈련 체제에서 재직자 중심의 평생학습 참여가 이루어지고 있다는 특징이 나타나고 있음.
- 국제 비교 연구에서 상이한 국가별 맥락에 대한 고려가 어렵고 지표나 통계 수치 작성의 국가 간 차이 또한 존재하는 한계가 있지만 가용한 지표를 토대로 비교해 볼 때 한국은 평생학습 취약계층에 대해서는 낮은 수준의 공적 지원이 이루어지고 직업교육훈련 참여의 책임이 점차적으로 개인으로 이전되면서 그 결과로 평생학습 참여의 격차가 큰 것으로 나타남.

#### 다. 평생교육 현황과 쟁점

- 한국의 경우에도 일과 노동시장의 변화 양상은 평생교육 수요 증가의 맥락으로 작용하고 있음. 평생교육의 공급 체계와 관련해서는 평생교육 전달체계의 분리로 인한 문제, 고용보험 기반의 직업교육훈련의 한계, 일반대학과는 분리되어 운영되는 성인 학습자의 고등교육 체계의 한계가 존재함.
- 평생학습 인정 체계와 관련해서는 그동안 고등교육 수준에서 학습경험이나 자격을 학위나 학점으로 인정하는 체제의 구축이 진행되어 왔으나 아직 직업교육훈련이나 직무 경험 등의 인정이 어려운 문제가 있음.
- 마지막으로 평생학습 참여 불평등과 관련하여 성별이나 학력, 고용형태에 따른 참여 격차가 상존하고 있으며(표 1) 참조), 평생직업교육의 경우 무엇보다도 현재의 고용보험 기반 직업교육훈련 체제의 한계가 이러한 참여 격차의 원인으로 작용하고 있음.



〈표 1〉 평생학습 참여율(2010~2019)

(단위: %)

		평생학습						직업관련 평생학습					
		2019	2018	2017	2016	2015	2010	2019	2018	2017	2016	2015	2010
참여율		41.7	41.2	34.4	35.7	40.6	30.5	18.7	18.8	14.1	17.3	27.7	15.1
성별	남자	40.8	39.5	32.4	34.4	41.3	28.7	23.8	23.7	18.4	21.8	33.6	17.4
	여자	42.6	42.9	36.4	37.1	39.8	32.3	13.6	13.8	9.7	12.6	21.8	12.9
연령	25~34세	50.6	52.0	41.8	46.6	48.0	37.3	29.8	28.6	22.7	25.5	34.1	19.7
	35~44세	45.7	44.1	39.2	39.1	42.2	33.1	25.0	22.8	19.0	18.6	29.8	18.0
	45~54세	41.7	41.8	34.0	31.6	37.3	25.2	20.0	21.2	14.6	15.5	25.7	11.5
	55~64세	37.1	34.8	28.9	26.5	32.1	21.2	12.4	13.4	8.6	10.4	18.0	6.9
	65~79세	32.5	32.7	26.9	-	-	-	4.9	5.5	3.0	-	-	-
학력	중졸 이하	29.1	27.9	23.0	20.0	24.3	19.3	5.7	6.5	4.4	7.5	14.3	8.4
	고졸	35.7	35.0	29.0	29.1	33.8	25.2	14.2	14.2	10.0	12.5	21.5	11.3
	대졸 이상	51.4	52.3	44.2	45.3	50.4	38.4	27.5	27.9	21.8	24.0	36.3	20.6
경제활동 상태	취업	42.5	42.4	34.3	34.9	42.9	29.5	23.6	23.7	18.0	21.2	34.5	18.2
	실업	48.3	43.8	44.5	50.4	32.6	24.3	21.6	18.1	18.1	29.3	25.3	12.6
	비경제활동	37.7	37.2	33.2	36.9	36.0	33.8	2.7	3.4	3.0	5.1	9.6	7.4
월가구 소득	150만원 미만	30.5	32.2	20.9	21.1	29.1	25.8	8.1	6.4	4.6	8.0	15.6	10.8
	150~300만원 미만	35.1	33.6	27.2	31.3	31.2	26.3	13.9	14.4	10.6	15.5	20.9	14.4
	300~500만원 미만	40.0	39.2	33.6	34.8	41.5	30.5	18.4	18.7	13.9	16.7	28.6	15.1
	500만원 이상	46.6	46.8	42.3	42.7	52.1	41.1	22.0	21.9	19.0	21.3	37.6	19.9
	무응답	-	-	-	-	-	33.2	-	-	-	-	-	12.1
고용 형태	비임금근로자	34.9	34.2	28.1	27.1	30.1	-	15.7	16.3	10.7	13.9	21.4	-
	임금근로자(정규)	49.5	50.9	40.9	40.7	51.6	-	30.6	31.9	24.9	26.6	43.1	-
	임금근로자(비정규)	31.8	32.1	23.4	24.2	34.3	-	14.0	11.8	8.8	11.9	26.8	-
지역	서울 및 광역시	42.7	40.9	35.2	32.7	41.9	28.1	18.0	17.1	13.8	13.5	27.3	12.8
	중소도시	41.9	41.9	35.3	38.6	41.1	33.6	18.8	19.1	15.3	20.1	29.1	16.4
	농어촌	37.9	40.0	29.8	37.5	35.2	30.8	20.7	22.4	11.5	21.6	25.7	19.3

※ 자료: 한국교육개발원, 평생학습 개인실태조사, 각년도.

※ 출처: [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT\\_33409N\\_001&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_33409N_001&conn_path=I3)(2020년 3월 11일 인출)

### 3. 정책제언

- 국제 비교 분석과 한국의 평생교육 현황과 쟁점 등을 검토한 결과에 더하여 전 생애주기에 걸쳐 교육받을 권리의 보장이라는 관점에서 평생학습 확대를 위한 정책 과제를 제시함.
- 먼저 평생학습이 보편적 시민의 권리로서 자리매김되어야 하고 평생학습 참여에 대한 공적 지원 확대가 필요함.
  - ‘일 ↔ 교육’의 지속적인 순환이 요구되는 사회 변화 속에서 평생교육은 개인적 차원의 학령기 교육을 보완하거나 노동시장 성과를 높이기 위한 부가적인 교육이 아니라 경제성장과 사회적 통합을 위해 사회적으로 요구되는 교육의 영역이 되고 있음. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 평생학습이 보편적 시민의 권리로서 자리매김되어야 하고 평생학습 참여에 대한 공적 지원 확대가 필요함.
  - 이를 위해 명칭 여부와 관계없이 전 생애주기에 걸쳐 활용가능한 ‘개인계좌’의 도입이 필요함. 이 ‘개인계좌’는 현재의 구조로는 학습 이력을 기록하고 관리하는 평생학습계좌와 실제로 재원이 지원되는 직업능력개발계좌의 통합이라고 할 수 있는데, 여기에서 중요한 것은 이 ‘개인계좌’의 재원이 현재의 직업교육훈련의 재원 조달 방식인 고용보험 기반에서 탈피하여 조세 기반 혹은 조세와 고용보험 기반으로 변모해야 한다는 것임. 아울러 현재 시행되고 있는 학습휴가제 또한 학습받을 장소와 시간에 대한 학습자의 권리라는 관점에서 확대가 필요함.
  - 교육부와 고용노동부로 분리되어 있는 평생교육의 거버넌스(governance)를 통합할 필요가 있음. 총괄적인 평생교육 정책 수립과 다양한 평생학습 기관이나 프로그램의 연계 등의 측면에서 부처 간 연계가 필요한데, 우선적으로는 사회부총리가 총괄하는 형태의 범부처 연계 조직 방식을 검토할 필요가 있음. 중앙 수준의 부처 간 평생교육 정책 연계와 더불어 지역 수준에서는 지역의 산업체나 기업체, 또는 협의회, 노동조합이나 시민단체, 지역의 고등교육기관과 평생교육기관, 직업훈련기관 등을 아우르고 지역 내에서 필요한 인력 수요를 예측, 필요한 숙련 인력의 양성을 도모할 수 있는 거버넌스의 활성화와 학습자 수준에서는 교육과 고용 관련 정보를 한 번에 획득할 수 있는 서비스 체계의 개선이 필요함.
  - 학령기 교육을 중심으로 사회경제적으로 필요한 인력을 양성하던 것에서 벗어나 평생직업교육의 목표 또한 특수 숙련 위주의 인력 양성 패러다임에서 융합기술 인재의 양성으로 변모해야 함. 또한 평생직업교육이 사회보호와 적극적 노동시장 정책과 연계되어 추진되어야 함. 고등평생교육 또한 현재와 같이 학령기 학생 중심의 교육에서 성인 학습자 친화형으로 변모해야 함. 전문대학을 포함하여 직업교육 중심의 교육기관에 대한 공적 지원 수준을 높이고 현재의 직업교육훈련 기관을 직업교육 중심의 고등교육기관과 연계하여 기관의 인프라를 활용하고 교육의 질적 수준을 제고할 필요가 있음.
- 다음으로 평생교육의 수요와 공급의 연계를 위해 다음과 같은 과제를 해결해야 함.
  - 일과 노동시장의 변화에 따라 향후 증가가 예상되고, 특히나 사회적 형평성 제고의 관점에서 필요한 평생교육 수요에 적합한 공급 구조를 만들기 위해서는 숙련 정보 모니터링 시스템의 구축이 필요함. 국가적으로나 지역적으로 그리고 개인 수준에서도 어떠한 숙련 요구가 예상되는지, 그리고 학습자의 숙련은 어떠한지, 다양한 숙련 요구와 관련하여 어떠한 교육 기회가 제공되는지 등에 대한 종합적 정보 시스템의 출발점은 우선적으로 숙련의 변화를 예측할 수 있는 모니터링 시스템의 구축임.
  - 성인 학습자의 고등(재)교육 수요와 관련해서는 학위과정 외의 다양한 비학위과정의 운영과 연계, 지역사회 수요와 연계된 평생학습 프로그램 제공, 성인 학습자의 특성을 고려한 학사 운영과 지원, 성인 학습자의 학습 역량을 고려한 보충 프로그램이나 사전 프로그램 운영 등이 필요함.

- 마지막으로 평생교육 확대를 위해서는 다양한 형식의 평생학습 성과의 사회적 인정이 필요함.
  - 다양한 형식의 평생학습의 성과가 사회적으로 특히 노동시장에서 그 가치를 인정받기 위해서는 국가역량체계의 개선과 포괄적 학습경험 인정 제도의 확산이 필요함. 국가역량체계는 학습과 직무 자격과의 연계라는 측면에서, 포괄적 학습경험 인정 제도는 다양한 학습 사이의 호환성이라는 측면에서 평생교육 확대를 위한 중요한 과제임. 먼저 국가역량체계에서는 고등교육 수준 이상의 역량 수준에 대한 체계화 및 실질적으로 활용되는 산업 수준에서 역량 수준과 직무 자격을 구체화하는 노력이 필요함. 포괄적 학습경험 인정을 위해서는 우선적으로는 인정의 절차와 수준에 대한 질 관리가 필요하고 관계자의 전문성 제고가 필요함. 학습의 형식이나 구체적인 학습의 내용이 매우 다양할 수밖에 없는 평생교육의 영역에서 학습경험을 인정하기 위해서는 평가인정 학습과정이나 직무 등에 대한 지속적인 점검이 필요하고, 이를 관리할 수 있는 전문가와 평가자의 확보가 긴요함.
- 평생교육이 사회적 형평성 제고에 기여할 수 있는 가능성을 현실화하기 위해서는 우선적으로 위와 같은 체계적, 제도적 혁신이 필요함. 성인기를 포함하여 보편적 권리로서 교육받을 권리를 보장하고 평생교육이 사회투자자의 핵심 영역으로 인식되는 환경에서 평생교육의 양적·질적 확대가 이루어질 수 있음.

