

## Promoting Adult Learning

Summary in Korean

### 성인 학습 장려

국어 개요

#### 총괄 요약

본고는 *언변 차원을 넘어서: 성인학습 정책 및 관행*이라는 제하의 2003 년도 OECD 발간물의 후속판으로 1999-2004 년 성인학습 주제의 OECD 검토사업에 참여한 17 개국으로부터 입수한 정보에 기초하고 있다. 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 헝가리, 한국, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국 (잉글랜드), 미국이 참여국에 속한다.

*언변적 차원을 넘어서: 저숙련 성인의 학습참여를 강화하려면 재정 차원의 유인과 정책에 더 강력히 매진해야 한다*

최초 9 개국 집단의 경험에 기초한 2003 년도 발간물은 성인학습활동에 대한 접근성과 참여 실태를 파악하여, 학습활동 참여에 대한 성인 의욕을 고취시키는 데에 주요 초점을 두었다. 이후 여타 국가의 검토사업 참여로 얻게 된 통찰 사항은 성인학습 정책 및 관행과 관련된 기존의 지식기반을 더욱 확고히 하는 데 큰 도움이 되었다. 그 결과, 정책 대안에 관한 논의를 보강하고 뚜렷한 정책 초점을 개발하는 일이 이제는 가능하다. 본 발간물은 성인학습정책 수립에 관해서는 통합주의 접근방법 적용을 꾸준히 옹호하는 반면 저숙련 성인의 학습참여 강화를 위해서는 재정적 유인구조 및 정책을 더 강력히 강조하고 있다.

저숙련자에 역점을 두는 이유는 2 개 주요인에 의한다. 첫째로, 다수의 검토 대상국이 저숙련 인구를 정책 의제의 최고 우선순위에 설정하고 있다. 둘째로, 최근 연구는 직업기술의 공평한 구성이 전체 경제성과에 강력한 영향을 미친다고 밝혔다. 이는 중대한 발골 사항으로 불이익 계층의 직업기술 갱신을 겨냥 정책을 정당화하는 데 도움이 된다. 동 연구는 직업기술 구성이 장기적으로는 생활수준과

노동생산성에 중요하게 작용한다는 점도 드러낸다. 실로, 직업기술에 대한 공평한 투자는 전체 노동 인구의 생산성을 증진시키면서 경제성장 촉진을 도모할 수 있다.

본 보고서는 17 개 OECD 국의 검토작업을 토대로 핵심 정책 시사점을 도출하는데 주 취지를 두며, 이를 위해 성인학습의 접근성 및 참여 강화를 위한 각국의 접근방법에 특히 관심을 기울인다. 또한 성인의 학습 참여 증진을 위한 정책 및 유인책을 포함한 최신 개발사항을 면밀히 고찰하고 있다. 아울러 학습 참여를 저해하는 잠재적 장애 요소와 이에 대응할 수 있는 정책활동 등도 다루고 있다. 나아가 동기 상실, 시간 부족, 재정적 제약이 여전한 핵심 장애 요소이므로 보다 광범위한 정책 여건에서 이 문제를 다룰 필요가 있다.

---

### 성인학습 참여는 국가마다 현격히 달라진다..

---

1 장에 드러난 대로, 학습참여율은 17 개 검토국 간에 상당한 격차를 보인다. 보통 덴마크, 핀란드, 스웨덴이 최상위권에 속하지만 본 발간물을 위해 특별히 개발한 조정 참여율에 기초할 경우, 이들 국가에 영국, 스위스가 합쳐진다. 헝가리, 포르투갈, 폴란드는 대부분 조사결과에서 최저 참여율을 보인다. 교육훈련의 참여 및 기간에 관한 국제적 분석작업에서 흥미로운 사항은 2 가지의 성인학습 모형이 상존한다는 점인데, 이 때 ‘확장적’ 모형은 소규모 훈련을 대다수 성인에게 적용시키는 반면 ‘집약적’ 모형은 훈련 노력을 소수 성인에 집중시킨다.

---

### ... 각 인구층 간

---

게다가 성인학습 참여는 상당히 불균등한 추이를 보인다. 고등교육 수료자 참여율은 수시로 저숙련자에 비해 5-10 배가 더 높다. 고령 인구는 그들의 젊은층 동료에 비해 성인학습 참여율이 훨씬 낮은 경향이 강하다. 또한 기업 규모도 중요한 결정 요소인데 예로, 검토국 중 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 스페인 경우, 평생직업훈련 부문에서 중소기업 참여가 유난히 미달된 상태다.

성인학습 투자는 미달된 상태인가? 이 경우, 학습 접근의 형평성에 미쳐지는 부정적인 결과는 어느 정도인가? 많은 이론 연구는 노동·자본·훈련시장의 불완전한 기능이 인적자본 투자의 저하 원인이라고 강조하는 반면 수증의 실증사례는 주로 간접적일 뿐이라 확실한 답변을 주지는 못한다. 하지만, 실증사례에 의하면 투자 미달이 저숙련자나 고령 인구 같은 일부 불이익 계층에 과도의 악영향을 미친다는 사실을 알 수 있다. 따라서 이는 정책 개입의 역할을 시사하는 바가 크다.

---

### 정부당국은 광범위의 정책 수단을 갖는다

---

검토국의 경험에 따르면, 정부당국은 실제로 유용한 역할을 수행할 수 있는데, 이 역할은 i) 성인 학습의 이익 증진을 위한 구조적인 선결 요건 창출, ii) 잘 고안된 공동재정체제 장려, iii) 학습 제공 및 품질 검사 강화, iv) 정책간의 조정 및 일관성 보장 등을 포함한다. 시장실패의 총체 정량적 결과에 대한 입증 사례가 불확실한 점을 감안하면, 성인학습정책은 무엇보다도 대폭의 잠재 역량을 갖는 모형에 집중시키도록 해야 한다. 아울러 공공자금조달 제한과 동시에 기업과 개인에 의한 투자 강화를 조장하는 규제·제도 체제 마련이 이러한 전략의 핵심 관건이다.

---

## 성인학습의 이익을 증진시키기 위해 구조적인 선결요건 창출

---

성인학습의 이익 증대 및 촉진을 겨는 정책은 **2장**에서 다루어지고 있다. 제일 먼저, 성인학습의 동기를 유발하도록 학습에 따른 보상 사례를 더욱 표면화하는 일이 중요하다. 아울러 구조적인 장애물 제거도 학습 수익성 증진에 중요 사항인 만큼 습득된 기술에 대한 인식 제고 및 투명화를 통해 이러한 기술 신호가 개개와 기업 양측에 수월히 전달되어지게 해야 한다. 이 맥락에서 국내자격체제 개발은 일종의 ‘커런시’를 제공하는 바이다. 비공식·공식 선행학습에 대한 인식은 기회비용 경감에 도움이 될 수 있다. 개인이 본인 근로기술을 인식시키고자 활용하는 모형은 이 기술 습득이 공식 훈련 경험에 의했는지 비공식 학습(예로, 근로능력에 기초한 시험) 경험에 의했는지에 무관하게 수립된 모형인데, 현재 점점 더 많은 OECD 국이 이 모형을 도입하게 되면서 성인학습 및 평생학습 문화 형성에 기여하고 있다. 동시에, 고용주에게 인증제도의 신뢰성 및 투명성을 보장하는 일이 필요 불가결하다. 그렇지 못할 경우, 인증받은 직업기술의 가치가 노동시장에서 절상될 수도 있을 것이기 때문이다.

고품질의 정보 및 안내 제공은 학습참여 접근을 용이하게 하고, 성인학습 참여의 이익을 더욱 표면화하며, 개개로부터의 수요와 공급 간의 균형 상태를 더 나아지게 한다. 공급된 학습과정의 품질이나 활용가능성에 관한 정보 결여는 학습참여 이익의 잠재적 혜택을 과약하는 작업에 저해를 가할지 모른다. 이 문제를 해소하기 위해 채택된 접근방법은 국가마다 서로 달랐다. 예로 개인 상담 지원책은 특히 저숙련과 불이익층 성인에게 효과적이라는 판단이었다. 어떤 접근방법은 학습참여를 도모하고자 개인 선배나 ‘학습 대사’라고 칭하는 바로 이전의 학습과정 참여에서 성공을 거둔 자, 아니면 노조의 학습 대표자 같이 특별 자격을 갖춘 중재자 등에게 도움을 청한다. 아울러 학습 제공자들이 같이 정보를 공유, 교환할 수 있는 네트워크와 연계를 구축하는 일도 중요한 사항이다. 원스톱 센터는 정보와 안내를 이미 존재하는 서비스 네트워크 내에서 통합하는 만큼 유망한 수단으로 부각되어지고 있다.

---

## 잘 고안된 자금조달방식 장려

---

**3장**에서는 학습참여 지원 및 성인학습 효과성 제고에 유용한 자금조달방식을 검토한다. 재정적 제약은 저소득자와 (훈련비가 상환될 수 있을 때까지 노동시장 여건에서 남아 있는 활동 기간이 보통 단기에 불과한) 고령 노동자에게 특히 예리하게 작용할 가능성이 크다. 게다가 개개 차원의 기업은 고용자의 직업기술 투자에 있어, 기업특유의 직업기술에 대조되게 일반 직업기술에 대해서는 재정적 유인을 충분히 받지 못할 수도 있다. 이는 이러한 일반 기술이 경제 총체 맥락에서는 투자 가치가 있다 해도 마찬가지인 것이다.

성인학습이 민간 차원에 막대한 수익을 초래하는 만큼, 성인학습의 대부분을 공동재정으로 운영하는 것이 바람직하다. (소위 자중효과로) 어차피 실시되어질 것인 학습 투자에 공공보조금을 투입하는 것은 공공재원의 낭비일 수 있다. 하지만 불공평한 성과 추이를 감안하면, 정부당국은 공동재정 수립, (중소기업 같은) 일부 유형의 기업은 물론 저숙련·불이익층을 위한 경제적 인센티브 확립 등에 보다 주력해야 할 명분이 있다. 재정적 제약이 학습 투자 및 참여의 주요 장애 요소로 제기되는 그런 상황에 맞설 수 있도록 해결책을 개발하는 일이 현재 주어진 과제다.

성인학습 비용 부담에 있어 기업과 개인에 의한 공동재정체제나, 개인에게 더 폭넓은 선택을 허용하는 식의 자금조달방식은 학습제공의 효과성 제고에 도움이 될 수 있다. 기업에 유효한 여러 가지 금융지원방식 중 기업이익에 대한 세액 공제 및 과세/양여금 모형을 가능한 대안이다. 하지만, 대상자의 자격 요건 및 양여금 지급 전략은 자중손실의 최소화와 소기업과 불이익층 인구의 참여 기회를 보장하는 방향으로 고안하는 것이 좋다. 아울러 각 개인 계약에 명시된 환불 조항도 유용한 공동재정모형이 될 수 있다. 실로 환불 조항은 기업과 개인에게 훈련비 부담을 공유하게 하면서 기업간의 무료 탑승 free riding 이나, ‘밀렵’ 행동에 따른 문제를 해결해 준다. 끝으로, 수직적 연계 구조의 기업 네트워크는 구조상 대기업이 당해 기업의 공급사슬에 속한 소기업들에게 직업훈련을 직접 제공하기 때문에 훈련 역량이 서로 다른 기업 간의 재원 공동부담 차원의 유망한 수단으로 부각되고 있다.

개개학습구좌 ILA 와 (바우처, 급여 같은) 보조금 적용은 대상자 선정을 적절히 행하는 범위에서 저숙련자의 성인학습 참여를 수월하게 할 수 있다. 다수 검토국의 경험을 통해 ILA 와 바우처는 대상자 구체화 및 직업훈련 제공자 간의 경쟁 촉진이 가능하기 때문에 불이익층의 요구 부응에 효과적이라고 드러났다. 북유럽국 경우, 개인 복지급여 수급이 학습 개시를 부추기는 데 성공적이었다. 직업훈련 휴가에 대한 지원 또한 근로자의 학습 개시 촉진에 유용한 도구이다. 하지만 이 지원 체제는 저숙련 노동자들에게 재정·사회적 파트너 지원 대상자로서의 이익을 꼭 보장한다는 점을 입증할 필요가 있다.

---

#### 학습 제공 및 품질 검사 제고

---

성인학습 제공과 프로그램 품질 검사에 관한 쟁점은 4장에서 다루어지고 있다. 첫째로, 적절한 학습 제공 방법이 성인학습 참여 확대를 좌우하는 중대 사항이다. 민속중등학교, 지역주민 대상의 고등교육기관, 지역사회 기관, 정규교육기관, 더 비공식적인 집회장 등을 포함한 광범위의 기관이 요구사항이 상반된 성인을 대상으로 학습을 제공하고 있다. 검토국의 경험 사례들은 대상자 선정작업의 중요성을 강조한다. 예로, 몇 검토국에서는 세대간 학습 프로그램이 문해에 관한 문제 해결에 빈번히 적용되어진다. 학습 제공의 효과성 제고는 참여의 핵심 제약 요소인 바로 시간에 학습을 맞추어야 함을 의미하기도 한다. 실로 다수 국가가 시간 체제 완화와 학습에 유리한 유연한 대안 제공으로 높은 학습 참여율을 달성하게 되었다. 파트타임 학습, 정보통신기술을 활용한 원격 학습 프로그램 개발 등이 이러한 대안에 속한다.

근로 현장에서의 효과적인 훈련 제공도 전체 참가 확장에 기여하는 요소이다. 고용자 대표 측에 의한 실질적 관여, 그리고 교육훈련 쟁점에 관한 기업과 노동간의 원활한 대화 구조는 훈련 제공 개선에 기여할 수 있는 중대 요소다. 승인된 자격 취득까지의 교육훈련과정을 공동 정립하는 작업은 사회적 파트너가 특히 잘 해 낼 수 있는 사안이다. 고용자 대표 측의 관여는 편익비용 관련 정보의 비대칭성 감소, 더 일반적인 훈련 유형으로 고용주에 의한 훈련공급 추이 전환, 더 평등한 학습기회 창출 등을 조장할 수 있다.

다수 고용주가 고학력자 훈련으로 더 큰 이득을 보게 된다는 추정하에 저숙련 고용자의 기초기술 훈련 참여는 이익이 없는 투자로 간주하고 있고, 또한 현재의 불공평한 학습 접근을 감안한다면, 현 정부당국은 저학력자 및 저숙련자의 근로현장 학습 장려를 위한 유인 프로그램 개발에 주력하는 것이 현명한 처사이다.

성인학습의 품질 검사에 관한 쟁점 중 프로그램의 빈약한 품질과 프로그램 실적에 관한 정보 결여로 성인학습 투자 및 참가가 저하될 가능성이 있다는 점은 의심의 여지가 없다. 따라서, 품질 보증, 그리고 성인학습체제의 구성원으로써의 프로그램 측정 및 평가가 필수 사항이다. 정부당국은 제공자 간의 경쟁에 대한 규제 기본틀을 적절히 확립하고, 사용자에게는 제공자 품질에 관한 정보를 제공하면서 시장의 투명성을 높일 수 있다. 아울러 정부당국은 품질에 관한 표준사항을 정립하고, 이 표준에 대한 제공자의 부합성을 인증하며, 표준에 부응한 제공자의 정보를 대중에 널리 확산하는 일을 수행할 수 있다. 공공고용알선기관은 동 기관의 고객인 실업자를 대상으로 평생훈련과정을 제공하는 민간·지역사회 부문에게 더욱 보강된 품질 기준을 요구하도록 장려되어야 한다. 더 일반적으로, 제공자가 공공입찰에 참여하는 것이 제공 품질을 확실히 보장할 수 있는 방법이다.

누구에게 그리고 어떤 경우에, 무엇이 효과가 있고, 무엇이 효과가 없는지의 입증사례에 기초한 측정·평가작업은 정책결정의 효율성 및 효과성 제고에 기여할 수 있다.

성인학습 목표는 관습적인 교육이나 취업 목적의 훈련 프로그램에 비해 더 큰 다양성과 특이성을 반영하는 만큼 이 영역의 평가작업은 특별한 도전요소에 맞서게 된다. 그럼에도 노동시장 프로그램 범위 외에서 실시된 성인학습 활동의 평가작업은 크게 향상될 수 있다. 요컨대 이러한 프로그램 평가작업은 최근 해에 다소의 진척을 보긴 했지만 효과성, 형평성의 양 목표를 반영하는 적절한 성과 지표 및 측정방법의 발굴은 여전히 과제물로 남아 있는 바이다.

---

### 정책간의 조정 및 일관성 강화

---

**5장**은 더 일관성 있는 정책들 개발이 성인학습의 투자와 참여 강화에까지 한 몫 할 수 있다는 논증을 제시한다. 일반적으로 성인학습체제는 다양한 요구 사항을 폭넓게 망라하는 한편 정책결정과정과 연결된 이해관련집단도 고도의 다양성을 보이는 입장이다. 이런 여건에 상반되게 성인학습 정책당국의 역량은 조정 및 일관성 수립에 다소 역부족이었다는 점이 대부분의 국가에 드러난 공통 특징이었다.

이상적으로, 정책 틀은 모든 이해관련집단과의 조정 확립을 요구할 것이다. 이는 중도 탈락 학생을 감소와 평생학습자 개발 차원에서 교육정책간의 조정, 성인학습이 실업자의 재취업 수단이 될 수 있게 교육·고용정책 목표간의 효과적 조정, 사회급여 수령자의 기술 개발이 가능하도록 사회복지 프로그램에 성인학습 연결, 요구된 근로기술 규정과 학습기회 개발 차원에서 사회적 파트너와의 조정 등을 포괄한다.

다양한 이해관련파트너 간의 조정 결여를 해소하는 한 가지 방법은 정책 구상과 프로그램 제공의 기능을 갖춘 성인학습기관 창출이다. 각 국가의 여건에 따라 이 기관은 조정자나 자문기구, 실제의 정책결정기구 등의 기능을 발휘할 수 있다. 조정기관은 우선순위 수립, 참여 확장에 유리한 적절한 재정 유인구조 규정, 다양한 이해관련파트너와의 공동 작업으로 학습제공의 품질 제고 등의 임무를 수행할 수 있을 것이다. 학습 참여자 수와 최종 산출량에 기초한 대상자 선정은 공통 목표를 갖고 함께 일할 주제 범위를 넓히는 데도 도움이 될 수 있다.



© OECD 2005

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

OECD 저작권 및 원본 출판물의 표제를 언급할 경우  
본 개요를 복제할 수 있습니다.

다국어 개요는 영어와 불어로 각각 발간되었던 OECD 원본 출판물의  
발췌문을 번역한 것입니다.

**OECD 출판물과 개요는 OECD Online Bookshop**  
[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)에서 무료로 제공되고 있습니다.

자세한 정보는 OECD Rights and Translation unit,  
Public Affairs and Communications Directorate 부로 문의하여 주시기 바랍니다.

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

본 기구 웹사이트 [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)를 방문하시기 바랍니다.

