

OECD의 한국 인적역량 전략 리뷰 지원 연구

최영섭·김형만·문한나

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

K R I V E T

머 리 말

최근 글로벌 경제 및 기술환경의 변화가 빠르게 이뤄지는 가운데, 모든 국민의 평생학습에 대한 관심이 크게 높아지고 있습니다. 우리나라에서도 학교 교육을 마친 성인들의 다양한 평생학습 활동에 대한 지원 사업을 여러 중앙부처와 지자체들에서 다각적으로 펼치고 있습니다. 그러나 성인들의 평생학습 활성화를 위해서는 정부의 평생학습 투자를 늘리는 것뿐만 아니라, 실제로 평생학습을 희망하며 필요로 하는 사람들에게, 평생학습의 취지에 부합하는 프로그램들이 내실 있게 제공되도록 해야 합니다. 이러한 성인 평생학습 정책 전반의 내실화를 위한 첫 걸음이 그에 관계된 다양한 부처와 지자체, 나아가 평생학습의 실제 대상인 개인과 기업의 이해를 효과적으로 조정하는 것이 될 것입니다.

이러한 관점에서 2019년 OECD는 대한민국 정부의 요청에 따라 한국의 성인 평생학습에 대한 리뷰를 정책 거버넌스 중심으로 실시하였습니다. 이는 2013년 이후 OECD가 추진하고 있는 국가별 인적역량 전략 리뷰(National Skills Strategy Review)가 한국에서 적용된 것입니다. 본 연구는 이러한 OECD의 성인 평생학습 거버넌스 리뷰를 지원하기 위해 수행되었으며, 본 연구의 연구진이 한국측 코디네이터로서 OECD의 리뷰가 원활히 진행되는데 필요한 정보의 제공과 의견수렴을 지원하였으며 향후 거버넌스 개편 방향도 같이 모색했습니다.

본 보고서는 이러한 활동의 성과를 요약한 것으로, OECD 인적역량 전략 리뷰에 대한 소개와 그간 한국에서의 추진 상황, 그리고 2019년 중

수행된 성인 평생학습 거버넌스 리뷰에 대한 주요 내용을 담고 있습니다. 모쪼록 이 보고서가 2020년 중 발표될 OECD의 2019년 한국 성인 평생학습 거버넌스 리뷰에 대한 이해를 돕는데 도움이 되기를 바랍니다.

본 연구는 한국직업능력개발원의 최영섭 선임연구위원이 연구책임을 맡고, 본 원 김형만 초빙연구위원과 문한나 연구위원이 공동연구진으로 참여하였습니다. 또한 본 연구의 진행 과정에서 임민희 위촉연구원과 손지성 위촉연구원이 연구 지원 업무를 맡았습니다. 이 자리를 빌려 동 리뷰의 진행과정에서 전문적이며 풍부한 정보와 자문을 제공했던 많은 전문가 여러분들에게도 감사의 말씀을 드립니다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 연구진의 개인 의견이며 본 원의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

2019년 12월

한국직업능력개발원
원장 나 영 선

제목 차례

요 약

제1장 서 론_1

제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 내용 및 방법	6

제2장 OECD 인적역량 전략 리뷰(Skills Strategy Review)의 주요 내용_9

제1절 개 요	11
제2절 OECD 인적역량 전략(Skills Strategy) 소개	12
제3절 한국에서 OECD 인적역량 전략 리뷰의 추진 경과	27
제4절 소 결	35

제3장 한국의 성인 평생학습: 현황과 주요 쟁점_39

제1절 개 요	41
제2절 성인 평생학습의 주요 현황	43
제3절 성인 평생학습 정책 시스템의 문제	57
제4절 소결	73

제4장 OECD의 한국 성인 평생학습 거버넌스 진단 주요 내용_77

제1절 개 요	79
제2절 OECD의 진단 배경 설명	80

제3절 OECD의 성인 평생학습 거버넌스 리뷰 결과 88

제5장 OECD 인적역량 전략 리뷰의 활용 및 발전 방안_109

제1절 2019년 OECD 인적역량 전략 리뷰 요약 111

제2절 OECD 리뷰의 성과와 한계 113

제3절 OECD 리뷰의 활용 방안 116

Abstracts_121

참고문헌_125

본 저작물은 **한국직업능력개발원**에서 2019년도에 작성하여 제공한 'OECD의 한국 인적역량 전략 리뷰 지원 연구'이며, 해당 저작물은 **한국직업능력개발원** 누리집(www.krivet.re.kr)에서 무료로 다운 받으실 수 있습니다.

표 차례

<표 1-1> OECD 인적역량 리뷰 지원 과정	8
<표 2-1> OECD의 국가별 인적역량 전략(National Skills Strategy) 프로젝트 요약	13
<표 2-2> OECD의 인적역량 전략 진행 단계 별 추진 상황	16
<표 2-3> 국가별 정책 권고 내용 예시	17
<표 2-4> 효과적인 인적역량 전략 구축의 성공요인	18
<표 2-5> 핵심 정책적 교훈: Developing relevant skills across the life course	25
<표 2-6> 핵심 정책적 교훈: 일터 및 사회에서 역량의 효과적인 활용	26
<표 2-7> 핵심 정책적 교훈: 역량 시스템 거버넌스의 강화	27
<표 2-8> 12개의 한국 숙련 도전과제 및 실현조건	29
<표 2-9> 평생학습과 관련하여 확인된 주요 정책 과제	34
<표 3-1> OECD의 비형식 학습 참여율 비교	47
<표 3-2> 비형식학습 참여율의 남녀별 차이	48
<표 3-3> 비형식학습 참여율의 연령대별 차이	48
<표 3-4> 비형식학습 참여율의 학력별 차이	49
<표 3-5> 비형식학습 참여에서의 애로 원인	49

<표 3-6> 주제 구분별 비형식 평생교육 프로그램 및 학습자 수(2016~2018)	50
<표 3-7> 노동비용 중 교육훈련비용 비중	52
<표 3-8> 사업체 규모별 직업훈련 실태	53
<표 3-9> EU 28개국 사업주 주도 직업훈련 실시 현황(2015)	54
<표 3-10> 근로자 내일배움카드의 인적 속성별 발급률	56
<표 3-11> 고용보험 가입률(2018)	57
<표 3-12> 고용노동부 직업능력개발훈련 사업 지출	69
<표 3-13> 교육부 평생·직업교육 예산	70
<표 3-14> 연도별(2014~2016년) 국가평생교육진흥원 출연 예산 ..	70
<표 4-1> 수평적 거버넌스 강화를 위한 권고사항	92
<표 4-2> 수직적 거버넌스 강화를 위한 권고사항	97
<표 4-3> 이해관계자 참여 강화를 위한 권고사항	101
<표 4-4> 재정 지원 제도 개선에 대한 권고사항	106

그림 차례

[그림 3-1] 평생교육 참여 경험 동기(2016년 기준)	51
[그림 3-2] 노동시장 진입 여부 및 일 관련 여부에 따른 지원 대상 구분	58
[그림 4-1] OECD 인적역량 전략 대시보드: 역량의 요약 지표	83
[그림 4-2] 관련 역량 개발 핵심 지표	84
[그림 4-3] 효과적인 역량 활용 핵심 지표	85
[그림 4-4] 역량 시스템의 탄탄한 거버넌스를 위한 네 가지 구성 요소	87

요 약

1. 연구 배경

최근에는 과거 어느 때보다 성인의 평생학습에 대한 관심이 더 높아지고 있다. 이는 우리나라뿐만 아니라 전 세계 거의 대부분의 나라의 공통적인 상황으로, 특히 4차 산업혁명을 중심으로 하는 기술변화의 가속화로 인해 노동시장의 변화 가능성이 높아지고 있기 때문이다. 특히 우리나라의 경우에는 중국, 인도 등 새로운 경쟁 상대의 등장으로 글로벌 경쟁 환경의 변화도 나타나고 있다. 이러한 새로운 기술 및 시장 환경 변화에 능동적으로 대응하면서 한국의 경제 성장 역량을 확충하기 위해서는 성인의 지속적인 평생학습이 절실하다는 점에서 이에 대한 정책적 관심이 과거보다 더 높은 상황이다.

이러한 관점에서 OECD는 한국 정부의 요청에 따라 한국의 인적역량 시스템(skills system), 특히 한국의 성인 평생학습 시스템에 대한 리뷰를 추진해 왔다. 이미 OECD는 2013년에서 2014년에 Skills strategy review in Korea Diagnostic phase(1단계), 2015년에서 2016년에 Action learning phase(2단계)를 실시한 바 있다. 이들 활동은 모두 우리나라의 인적역량 개발에서 활용에 이르는 다양한 이슈를 포괄적으로 점검하고 우리나라 정부가 취해야 할 정책 대안을 모색하고자 한 것이었다. 이들 활동의 연장선에서 OECD는 2018년 이후부터 Action planning phase의 추진을 우리나라 교육부와 협의해 왔다. 특히 OECD는 최근 사회 경제적으로 중요성이 높아지고 있는 성인 평생학습 시스템에 대한 리뷰에

초점을 두고자 하였다. 보다 구체적으로 성인 평생학습의 세부 정책보다는 그러한 정책들의 전반적 기획 및 추진에 대한 거버넌스를 중심으로 다루고자 하였다.

이러한 리뷰의 실제 시행을 위해서는 우리나라의 구체적 상황에 대한 정보를 수집, 분석하고 관계자 면담 등을 조율함으로써 OECD의 리뷰가 원활히 이뤄지도록 지원하는 것이 필요하다. 본 연구는 이러한 배경 위에 OECD의 한국 성인 평생학습 거버넌스에 대한 리뷰를 지원하기 위해 수행되었다. 이 과정에서 한국 연구팀과 OECD 연구팀이 지속적으로 협의하며 현재 우리나라의 상황을 진단하고 향후 개선 방안을 모색하고자 하였다.

2. 연구 내용 및 방법

OECD의 성인 평생학습 리뷰를 지원하기 위해 OECD 리뷰팀과 이메일, 화상회의 등을 통해 세부 연구 주제, 연구 내용, 연구 일정을 조율하였다. 그에 이어 성인 평생학습의 현황을 검토하고, 거버넌스 관련 이슈들을 확인하였다.

특히, 성인 평생학습의 핵심을 이루는 고용노동부 직업능력개발 사업과 교육부의 평생교육 현황을 검토하였다. 이들 부처 외에 성인 대상 직업훈련이나 평생학습을 실시하는 부처와 지자체가 있으므로 이에 대해서는 고용노동부와 교육부의 해당 정책 종합계획 및 실제 정책과 관련하여 검토하였다. 현재 성인 평생학습의 현황, 성과, 한계 등에 대해서는 기존 문헌과 연구들을 검토하였으며, 보다 세부적인 정보가 필요한 경우 국내 전문가에게 성인 평생학습 거버넌스에 대한 원고 의뢰

등도 실시하였다.

정부 및 민간 이해관계자의 의견 청취 및 조율을 위해 정부 관계자, 기업 측 대표자/전문가, 노동계 대표자/전문가, 교육훈련 정책 전문가 등이 참여하는 개별 면담, 전문가 회의, 워크숍 등을 개최하였다. 이러한 과정을 통해 이뤄진 OECD의 2019년 성인 평생학습 거버넌스 리뷰의 진행 과정은 다음과 같다.

〈표 1-1〉 OECD 인적역량 리뷰 지원 과정

일정	추진내용	한국연구진과 OECD 리뷰팀의 역할
2019년 4월-5월	리뷰 세부 주제 및 추진 계획 협의·확정	○ OECD 리뷰팀, 한국 연구진, 한국 교육부 공동
2019년 5월	OECD 리뷰 세부 주제별 설문지 작성	○ 세부 주제별 설문지 작성: OECD 리뷰팀 ○ 세부 주제별 검토 회의 운영: 한국 연구진 ○ 세부 주제별 답안지 작성: 한국 연구진 및 전문가
2019년 6월-9월	OECD 리뷰 진행	○ 세부 주제별 기초자료 수집 및 분석: 한국 연구진 ○ 세부 주제별 전문가 원고 작성: 분야별 전문가 (한국 연구진 총괄) ○ 세부 주제별 현황 및 쟁점 검토: OECD 리뷰팀
2019년 9월 23일-27일	한국 관계자·전문가 면담 및 워크숍	○ 전문가 섭외 및 조율: 한국 연구진 ○ 면담 및 워크숍: OECD 리뷰팀 및 한국 연구진
2019년 10월 (해외출장: 10월 12일-10월 18일 10월 27일-11월 2일)	OECD의 정책 권고안 작성	○ 정책 권고안 초안 작성: OECD 리뷰팀 ○ 정책 권고안 검토 및 수정: 한국 연구진 및 OECD 리뷰팀
2019년 11월-12월	리뷰결과 초안 작성	○ 리뷰 결과 초안 작성: OECD 리뷰팀 ○ 리뷰결과 검토 및 수정: 한국 연구진 및 OECD 리뷰팀

2019년 중 이뤄진 OECD의 리뷰 결과는 2019년 말~2020년 초의 한국 정부 검토를 거쳐 OECD의 공식 문서로 발표될 예정이다.

3. OECD 인적역량 전략 리뷰(Skills Strategy Review)의 주요 내용

OECD의 인적역량 전략(Skills Strategy)의 추진 배경과 전반적 특징, 그리고 한국에서의 추진 상황을 소개한다. 우선 OECD의 리뷰가 갖고 있는 인적역량 개발과 활용에 대한 종합적 접근(holistic approach)과 각 리뷰 단계의 특징을 요약하여 설명한다. 특히 2012년 OECD가 인적역량 전략 프레임워크를 처음 제시한 이후, 각국에 이를 적용한 경험을 바탕으로 수정된 새로운 인적역량 전략 프레임워크에 대해 OECD의 자료를 중심으로 상세히 설명한다.

다음으로 2013년 이후 한국에 대해 실시된 OECD의 인적역량 전략 관련 활동들을 진단 단계(diagnostic phase)와 액션러닝 단계(action learning phase)로 구분하여 그 경과와 주요 결과를 설명한다. 진단 단계는 2013~2015년, 액션러닝 단계는 2015~2017년에 수행되었으며, 2019년 수행되는 OECD 인적역량 진단은 이들에 이어 실행 단계(Action phase)에 해당한다. 이러한 단계별 진단의 전개 과정에 대한 이해를 바탕으로 2019년 진단의 특징을 이해할 수 있을 것이다.

OECD의 리뷰를 통해 제안된 정책 권고 내용과 관련하여, 2019년 현재 리뷰가 진행 중이거나 최근 완료된 국가들의 정책 권고 내용들을 주요 영역별로 요약해 보면 <표 2-3>과 같다. 여기서 확인할 수 있는 것처럼, 대부분 국가에서 인적역량의 효과적이며 포괄적인 개발, 그리고

그에 대한 효과적 활용에 대한 정책 이슈들을 거의 공통적으로 다루고 있다. 물론 각 국가별 정책 수요를 반영하여 거버넌스와 재정 등에 대해 별도의 정책 권고가 이뤄지는 경우들도 있다. 이는 OECD 국가별 인적 역량 리뷰 프레임워크의 포괄성을 반영하면서 부분적으로 국가적 특성이 고려되고 있음을 의미한다.

〈표 2-3〉 국가별 정책 권고 내용 예시

라트비아	<ul style="list-style-type: none"> · 학생의 역량 성과 강화 · 평생 학습 문화 조성 · 노동 시장에서의 역량 향상 · 역량 시스템의 거버넌스 강화
북아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 평생 학습 문화 조성 · 역량 불균형 감소 · 직장에서 효과적으로 역량을 사용 · 역량 정책의 지배 구조 강화
슬로바키아	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년의 역량 강화 · 성인 학습에 대한 참여 확대 · 역량 불균형 감소 · 역량의 활용 강화
카자흐스탄	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습에 대한 참여 확대 · 역량 활성화 개선 · 역량 강화, 학습 및 노동 시장 정보 시스템 · 역량 시스템의 거버넌스 강화
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> · 노동 시장의 요구에 보다 신속하게 대응하는 교육 시스템 만들기 · 모든 형태의 성인 학습에 대한 참여 확대 · 직장에서의 역량 활용 강화 · 역량 시스템의 거버넌스 강화
플랑드르 (벨기에)	<ul style="list-style-type: none"> · 학습 문화 개발 · 직장에서의 역량 활용 강화 · 실력 향상 · 역량 관리 및 거버넌스 강화 · 교육 및 훈련 재정 개선

우리나라에서 OECD의 인적역량 전략 리뷰는 2012년부터 준비에 착수하여 실제 리뷰는 2013년에 이뤄졌다(최영섭 외, 2013b). 구체적으로는 OECD가 2012년 각료이사회를 통해 회원국을 대상으로 하는 Skills Strategy Review 사업의 추진을 확정된 이후, 2012년 4월 OECD 사무총장의 교육과학기술부 방문 시 한국에서 Skills strategy review 실행에 대한 공감대가 형성되었다. 이후 세부 추진 협약이 2012년 말에 확정되어 2013년 6~12월에 OECD 인적역량 전략의 첫 번째 단계인 ‘진단 단계(diagnostic phase)’가 실시되었다. 리뷰 결과는 2015년에 OECD의 정식 보고서로 발간되었으며(OECD, 2015), 2015년 11월 서울에서 개최된 글로벌인재포럼에서 OECD 교육국장이 방문 발표한 바 있다.

이후 우리나라에서는 정책 설계 단계에 들어가기에 앞서, 그 중간 과정으로 2016년에 ‘액션 러닝 단계(Action learning phase)’를 거친 바 있다. 적극적 학습 단계는 OECD의 정식 인적역량 전략 리뷰 프레임 워크에 따른 것은 아니며, 한국 측의 요청에 따라 본격 정책 설계에 앞서 인적역량 시스템의 제반 현안에 대한 정보를 공유하는 차원에서 추진되었다.

이러한 OECD 인적역량 전략 리뷰는 그 포괄적 접근을 통해 우리나라의 인적역량 시스템의 한계를 진단하는 데 유용한 도구일 수 있었던 것으로 보인다.

그러나 당시 리뷰 결과가 실제 정책 변화로 이어지는 데에는 일정한 한계가 있었던 것으로 판단된다. 우선, 진단 단계에서 범정부적, 범사회적 관점에서 다양한 부처와 이해관계자의 참여를 유도하였으나, 실제 이들의 참여가 활발하지는 않았던 것으로 평가된다(최영섭 외,

2013b). 또한 당시 진단 단계가 대단히 짧은 기간 동안에 대단히 광범위한 정책 영역을 대상으로 함에 따라 정책 진단이 다소 피상적으로 이뤄졌던 점도 부정할 수 없다. 그에 따라 실제 제시된 정책 대안들이 다소 원론적 제안에 그친 경우도 많다. 진단의 실시 및 결과 발표 시점도 실제 정책 영향 측면에서 제한적일 수밖에 없었다. 즉, OECD의 인적역량 진단 결과가 발표된 2015년 시점에서 이미 박근혜 정부의 정책이 상당히 구체적으로 형성, 추진되고 있었기 때문에 OECD의 진단 결과가 실제 정부 정책에 유의미한 영향을 미치기는 현실적으로 어려웠을 것으로 보인다.

이러한 한계에도 불구하고 2013년 처음 실시된 OECD의 인적역량 전략 진단은 우리 사회에서 인적역량 정책에 대한 새로운 접근법을 소개하고, OECD가 보유하고 있는 풍부한 자료로부터 우리나라 인적역량 시스템의 장점과 단점을 보여 줬다는 점에서 긍정적 의미를 갖는다. 당연히 이러한 객관적 평가 결과를 바탕으로 우리나라의 시스템을 구체적으로 발전시키는 것은 우리나라의 정책 담당자와 이해관계자의 몫이 될 것이다.

4. 한국의 성인 평생학습: 현황과 주요 쟁점

한국의 성인 평생학습에서는 OECD의 2019년 인적역량 진단의 주제인 성인 평생학습 거버넌스와 관련하여 현재 우리나라 성인 평생학습의 전반적 상황을 검토하게 된다. 이에 대한 이해를 바탕으로 성인 평생학습 거버넌스에서의 쟁점과 개선 방안에 대한 모색이 가능할 것이다.

우선, 최근 경제사회 환경 변화의 가속화로 성인의 생애에 걸친 학습의 중요성이 증가하고 있다. 이와 관련하여, 성인의 생애에 걸친 학습과 관련된 가장 포괄적 개념은 평생학습(lifelong learning)이다. 이러한 평생학습의 개념은 1970년대부터 확산되었으며, 초기에는 평생 교육, 즉 청소년기에 정규교육을 마친 성인이 새로운 정규교육의 기회를 갖고자 하는 경우를 의미하는 것에서 출발하였다(OECD, 2001). 이후 1990년대부터 유아에서 성인에 이르는 모든 형태의 학습 활동, 특히 일정한 목적하에 이뤄지는 학습 활동을 포괄하는 것으로 확대되었다.

학습의 유형에는 형식 학습(formal learning), 비형식 학습(nonformal learning)과 무형식 학습(informal learning)이 있다. 형식 학습은 구체적 학습 목적과 공식적으로 체계화된 학습 과정에 따라 이뤄지며, 학습 성과는 공식 검정 등을 통해 공식 학위나 자격의 취득으로 나타날 수 있다. 비형식 학습은 일정한 학습 목적과 체계적 학습 과정을 따르지만, 학습 성과에 대한 공식 검정 등을 거치지 않으며 공식 학위나 자격 취득으로 연계되지 않는다. 무형식 학습은 앞선 두 가지와 달리 체계적 학습 과정을 전제로 하지 않으며, 일상적 활동이나 정보 교환 활동을 통해 이뤄지는 학습 활동을 포함한다. 따라서 무형식 학습은 정의상 가장 추상적이며 명확한 정책의 대상으로 설정하기 어렵다. 따라서 성인 대상의 학습 활동은 형식 학습, 비형식 학습, 무형식 학습을 모두 포괄하지만, 정책의 대상으로서는 형식 학습과 비형식 학습이 주로 거론된다.

평생학습은 2000년대 이후 다양한 국제기구에서 그 중요성이 강조되어 왔으며, 특히 최근 4차 산업혁명에 대한 담론이 확산되는 과정에서 가장 많이 거론되는 정책 대안 중 하나이다. 그러나 이러한 평생학습

담론의 확산에도 불구하고 그 정책적 실체는 불분명하다. 사실, 평생 학습은 정책적으로 상당히 모호한 개념이다.

다시 말해, 평생학습은 그 정의상 요람에서 무덤에 이르는 모든 학습 활동을 포함하지만, 이미 학습의 대상과 학습의 성격에 따라 세부 정책 영역이 각기 다르게 설정되어 운영되고 있다. 예컨대 청소년기의 정규 교육훈련, 청소년기의 양성직업훈련, 성인의 계속직업훈련 등에 대해서는 각각 정책 영역이 정의되어 있다. 이러한 상황에서 이들 세부 정책을 포괄하는 철학으로 평생학습을 정의할 경우 독자적인 정책 영역을 갖기 어렵다. 또한 기존 정책 영역과 차별화된 독자적 정책 영역으로 간주할 경우, 특히 성인 대상의 정규교육 보완적 정책에는 대부분의 국가에서 그 영향력이 제한적이게 된다.

이러한 점은 현재 우리나라에서도 마찬가지로 상황으로 판단된다. 특히 성인의 학습 활동을 그 내용과 대상 측면에서 구분하여 관리하는 상황에서 평생학습을 하나의 독자적 정책 영역으로 관리하면서, 성인의 평생학습 전반의 활성화에 일정한 제약이 발생하는 것으로 보인다. 이하에서는 평생학습을 성인에 대한 평생학습, 특히 정규교육 이후 이뤄지는 형식 학습과 무형식 학습을 포괄하는 것으로 정의하고, 현재 우리나라의 상황을 정책 시스템에 초점을 두고 검토한다. 따라서 이하에서 다루게 되는 성인 평생학습의 실제 정책은 고용노동부의 성인 대상 직업훈련, 특히 노동시장 진입 이후 역량 함양을 목적으로 하는 향상 훈련 혹은 계속훈련(continuous training) 정책과, 교육부의 성인 대상 평생교육, 특히 학위 취득 목적의 교육과 다양한 무형식 학습 관련 정책을 포함한다. 이러한 검토를 통해 현재 우리나라 성인 평생학습의 핵심적 문제점, 그리고 성인 평생학습의 정책 거버넌스 개편의 필요성을

확인하게 될 것이다.

5. OECD의 한국 성인 평생학습 거버넌스 진단 주요 내용

OECD의 한국 성인 평생학습 거버넌스 진단 주요 내용에서는 OECD가 수행한, 한국 성인 평생학습 거버넌스에 대한 리뷰의 주요 내용을 요약한다. OECD의 실제 리뷰는 2019년 상반기 이후 본 연구의 연구진과 긴밀한 협력하에 수행되었으며, 그 최종 결과는 2020년 이후 발표될 예정이다. 따라서 향후 일정한 변화도 예상되지만 OECD의 성인 평생학습 거버넌스에 대한 리뷰는 한국의 연구진과 OECD의 연구진 사이의 협업에 의해 수행된 것으로, 본 연구의 성과를 확인하는 것도 필요하다는 점에서 동 리뷰의 핵심 내용을 본 보고서에서 소개한다. 이 경우 OECD 리뷰의 세부 내용이 향후 조정될 수 있음을 고려하여 동 리뷰의 모든 내용을 소개하기보다는 OECD가 한국의 성인 평생학습 거버넌스 개편에 대해 제시하는 권고사항을 중심으로 제시하고자 한다.

아래 표들은 현재 우리나라 성인 평생학습 거버넌스의 핵심 정책 이슈를 중앙정부 부처 사이에서의 수평적 거버넌스, 중앙정부와 지방정부 사이에서의 수직적 거버넌스, 이들 모두에서 사회적 이해당사자의 참여를 다루는 이해관계자 관여, 그리고 이러한 거버넌스의 실제 작동을 가능케 하는 재정 시스템으로 구분한 후, 각각에 대한 포괄적 리뷰를 거쳐 확인한, 향후 우리나라에서의 거버넌스 개편을 위한 권고 사항 초안들이다. 이들은 한국 정부의 검토와 OECD의 수정을 거쳐 2020년 상반기 중에 최종 확정될 예정이다.

〈표 4-1〉 수평적 거버넌스 강화를 위한 권고사항

기회 1: 부처 간 효과적인 조율을 통해 실현 환경을 강화한다.	
성인 학습에 대해 공통의 포괄적인 장기 비전 가짐	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습에 대한 국가 비전의 근간을 마련하기 위해 이해 당사자들과 긴밀한 협의를 통해 사회적 합의를 조성한다. · 역량 개발뿐만 아니라 역량의 효과적인 사용에 초점을 둔 성인 학습 정책 평가에 장기적인 관점도 포함한다. · 국가 비전의 근간이 되는 근거를 수집하기 위해 성인 학습의 중요성과 장기적 혜택에 대한 연구를 강화한다.
의사결정 권한이 있는 강력한 리더십 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 부처 간 성인 학습 정책을 조율하는 데 있어 사회정책 부총리의 리더십을 공고히 한다. · 성인 학습 정책과 관련하여 사회정책에 관한 부처 간 회의의 역할과 책임을 강화한다. · 성인 학습 정책에 대해 보다 집중적인 토론과 정책 조율을 할 수 있도록 다른 부처들이 참여하고 교육부/고용노동부가 이끄는 소위원회를 설립한다.
위원회와 이사회의 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 참여하는 회원의 전문성을 강화하고 합의된 어젠다를 실행할 수 있는 실무 부문별 회의체를 마련하여 위원회와 이사회의 효과성을 개선한다. · 중복을 피하고 전문 분야에 역할을 집중할 수 있도록 위원회와 이사회의 역할과 책임을 조율한다.
기회 2: 성인 학습에 대한 정보 배포와 활용을 개선한다.	
성인 학습 정보 시스템 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 공식적인 인증서와 교육 프로그램의 인정 간 조화를 통해 개인의 참여에 대한 인센티브를 제공한다. · 산업 내, 산업 간 수평적, 그리고 궁극적으로는 수직적 이동성의 길을 개척하기 위해 산업 및 일자리 간 교육 인증서 인정을 촉진한다.
정보 및 학습에 사용자 친화적인 접근이 가능하도록 기존의 데이터 출처 통합	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습에 대한 포괄적인 데이터를 제공하기 위해 기존의 데이터 출처를 연계한다(워크넷, KEDI 평생학습 통계). · 기존 학습 포털(HRD-net, 늘배움)을 교차 참여할 수 있도록 하고 온라인/오프라인 학습 기회에 접근할 수 있는 사용자 친화적인 플랫폼을 제공한다.
성인 학습에 대한 정보 접근성 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 소외된 집단이 성인 교육과 관련된 정보에 접근할 수 있도록 조인 및 가이드 서비스를 제공한다. (예: 프로그램의 가용성, 접근 기준, 자금 지원 등)

〈표 4-2〉 수직적 거버넌스 강화를 위한 권고사항

기회 1: 성인 학습의 수직적 거버넌스에 참여한 행위자들의 역할을 조정한다.	
<p>모든 수준의 정부에서 성인 학습 거버넌스의 모든 행위자의 역할 재조정</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 정책 설계, 실행, 평가 관점에서 업무 분장을 명확히 하기 위해 중앙정부 및 지방정부의 역할과 책임을 재조정한다. · 여러 수준의 정부에 걸쳐 정책 조정과 감독을 강화한다. · 지역 니즈를 해결할 수 있는 정책을 제안 및 이행하기 위해 지방정부를 위한 하의 전달식 방법을 장려한다.
<p>지방 차원의 행위자 간 정책 조율 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부, 부처의 지방 사무소, 정부 정책 이행 기관(NILE, HRD-Korea, etc.) 간 체계적인 정책 조율 메커니즘을 마련한다. · 지역 교육 제공자가 제공하는 성인 학습 콘텐츠와 서비스 관련 우수사례를 공유하기 위해 지방 정부 사무소 간 동료 학습을 장려한다. (예: 은평구)
기회 2: 여러 정부 차원의 효과적인 정책 전달을 위한 실행 환경을 강화한다.	
<p>지방 정부 기관 및 정부 관료 역량 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습 담당 지방정부 관료에게 성인 학습의 중요성, 장기적 혜택, 모니터링 및 평가의 중요성에 대해 교육한다. · 컨설팅 서비스와 임시파견 프로그램을 통해 성인 학습에 대한 중앙정부관료, 지방정부관료 및 전문가 간 상화 교류를 증진시킨다. · 성인 학습 정책 이행의 연속성을 위해 지방정부 관료의 순환 스케줄을 조정한다.
<p>위원회와 이사회의 역할 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 각 정부에 따라 해당 지역의 성인 학습에 관한 위원회/이사회를 조율할 수 있는 포괄적인 기구 역할을 할 수 있는 위원회/이사회를 지명한다. · 중첩을 피하고 전문 분야에 초점을 맞출 수 있도록 위원회 및 이사회의 역할과 책임을 조정한다.

〈표 4-3〉 이해관계자 참여 강화를 위한 권고사항

기회 1: 이해당사자들의 효과적인 참여를 위해 역량을 강화한다.	
성인 학습에서 핵심 이해당사자를 매핑	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 수준(국가, 지역, 지방), 부문별, 정책 계획, 실행, 모니터링에 이르는 정책 주기에 거쳐 모든 성인 학습에 대한 이해당사자를 도출하고 그들의 현재 참여 형태를 파악한다.
이해당사자를 참여시키기 위한 정부 역량 증대	<ul style="list-style-type: none"> · 대표성이 낮은 집단(프리랜서, 비전형적인 근로자)을 중심으로 정책 주기에서 이해당사자들의 참여 중요성과 과정에 대한 인식을 증진한다. · 정부 관료가 이해당사자를 파악하고 참여시키는 방법 및 정책적 고려사항에 대해 교육한다. · 모든 차원에서 니즈와 경향에 대한 가용한 증거를 고려하여 이해당사자가 제시한 정책 제안을 검토할 수 있는 정부 역량을 강화한다.
참여할 수 있는 이해당사자의 역량 증대	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 차원(국가, 지역, 지방), 여러 부문, 규모(대기업, 중소기업)에 걸쳐 이해당사자의 내부 조직 역량과 대표성을 강화한다. · 이해당사자의 자료 수집 및 분석 역량, 참여 과정에서 증거에 입각한 정책 제안을 통해 참여할 수 있는 역량을 지원한다.
기회 2: 성인 학습 정책에서 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 이해당사자의 권한을 강화한다.	
지역 이해당사자 참여 이니셔티브 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 자금 지원을 통해 성인 학습에 대한 지역의 혁신적이고 실험적인 이해당사자 이니셔티브를 지원하고, 낙관적인 결과가 있는 이니셔티브의 경우 확대 및 복제하여 실행한다. · 공동자금 지원 요청의 우선순위를 설정하여 부문 및 지역 간 이해당사자 사이의 성인 학습 네트워크 및 파트너십을 장려한다. · 이해당사자가 여러 이니셔티브를 시도하고 결과를 낼 수 있도록 충분한 시간을 주기 위해 자금 지원의 효과성 평가 시 중장기적인 관점도 포함한다.
이해당사자 참여 메커니즘 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 참여 메커니즘, 서로 중첩 또는 보완 여부, 다양한 이해당사자의 견해를 대변하는지의 여부, 이해당사자를 어떻게 효과적으로 참여시키는지, 운영을 위한 핵심적 성공 요인은 무엇인지를 검토 및 모니터링 한다. · 제대로 기능을 하지 못하거나, 도출된 핵심 성공 요인을 바탕으로 다른 기관이 제대로 기능할 수 있도록 지원하는 기구를 통합하거나 폐쇄한다(위원회 및 이사회). · 신규 이해당사자 참여 기구 발족의 근거를 정당화하고 기존 기구가 해당 기능을 왜 수행할 수 없는지에 대해 신규 기구 발족 전 설명하는 것을 의무화한다.

〈표 4-4〉 재정 지원 제도 개선에 대한 권고사항

기회 1: 모든 관련 이해당사자가 참여하는 장기적, 포괄적인 자금조달 전략과 로드맵을 개발한다.

<p>성인 학습 자금 지원에 대한 기존의 제도 검토 및 개혁</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습과 관계된 모든 부처가 공동으로 프로그램을 제안 및 설계할 수 있도록 하여, 보다 조율된 방식으로 프로그램 예산을 관리할 수 있는 가능성을 모색한다. · 여러 부처 내에 존재하던 기존 프로그램 간 상호 보완성을 활용하여 목표 집단에 대한 효과를 극대화하고 중복으로 인해 소요되던 운영비를 줄인다. · 시민사회 조직, 고용주, 교육 제공자를 성인 학습 프로그램 예산 계획 및 집행에 보다 의미 있는 방식으로 참여시킨다.
<p>지역 및 지방 정부에 더욱 많은 재정 자치권과 책임 부여</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 및 지방 정부 간 형평성을 고려하면서도 프로그램의 성과와 관련된 비율에 따라 재정 지원을 매칭하는 시스템을 통해 성인 학습 프로그램의 지역 및 지방 정부 운영 자치권을 더욱 부여한다. · 프로그램의 효과적인 이행과 재정 지원에 대한 최적의 성과를 위해 지역 및 지방 정부 관료들의 역량을 개발하고 이들이 중앙정부의 관료와 더 많은 교류를 할 수 있도록 한다. · 성인 학습에 대해 지역 및 지방 정부가 모금을 할 수 있도록 재정 지원을 하고 지역 및 지방 정부에 성인 학습에 대한 재정 보조금을 확대하는 것을 고려한다.

기회 2: 성인 학습에 가용한 자금 출처를 확대하고 이러한 자금을 보다 효과적으로 사용한다.

<p>재정 지원 출처 다변화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 보다 자발적인 기여 및 자금 지원에 대해 고용주의 적극적인 참여를 독려하고 대기업의 성인 학습에 대한 CSR 참여를 독려한다. · 성인 학습에 발생하는 비용에 대해 연말 세금 공제를 확대하고, 유급 교육휴가 및 짧은 근무시간 등의 방법을 통해 개인의 참여를 장려한다. · 다른 학습에서 성인 학습 프로그램으로 자금을 점진적으로 재분배 하는 옵션을 검토한다.
<p>성인 학습에 대한 금융 인센티브 이행 개선</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습을 위한 다양한 자금 출처를 연결하는 포괄적인 개인 학습 어카운트 도입 가능성을 검토한다. · 다양한 소외계층뿐만 아니라 중소기업 고용주 및 근로자를 위한 프로그램을 이행한다. · 정식 교육의 시간과 금전적 비용을 줄이기 위해 동료 및 기타 공동 HR 관행으로부터 집단 및 자발적 학습을 통한 비공식, 현장 교육의 문화를 조성할 수 있도록 고용주에게 재정적 인센티브를 제공한다.
<p>자금 지원 영향을 평가하고 조율을 개선하기 위한 완전하고 장기적인 모니터링 및 평가 메커니즘 수립</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습 프로그램에 대한 투자 대비 수익을 평가하고 좋은 프로그램에 더 많은 금융 지원과 자율권을 부여할 수 있도록 탄탄한 모니터링 및 평가 프레임워크를 마련한다. · 성능과 책임성을 강화하기 위해 재정 지원이 의도한 결과의 장기 로드맵 내에서 연간 목표를 설정한다. · 고용주, 시민사회 조직, 교육 제공자 등 모든 이해당사자가 공동으로 평가할 수 있도록 하여 부문별 전문성을 활용하고 요구되는 역량을 교육 콘텐츠와 일치시킨다.

6. OECD 인적역량 전략 리뷰의 활용 및 발전 방안

본 연구는 OECD의 한국 대상 인적역량 전략 리뷰에서 실행 단계(Action phase) 프로젝트인, 한국 성인 학습에 대한 거버넌스 리뷰에 대한 지원을 목적으로 실시되었다. 동 리뷰는 2013년 시작된 OECD의 한국 인적역량 전략 리뷰의 일환으로, 2013~2015년의 진단 단계(Diagnostic phase)와 2015~2017년의 액션러닝 단계(Action learning phase)에 이어 이뤄졌다.

앞서 2개의 단계가 한국의 인적역량 시스템 전반(Diagnostic phase) 혹은 인적역량 시스템의 핵심 이슈에 대하여 포괄적인 리뷰(Action learning phase)인 것과 달리, 본 단계는 한국 정부에 대한 OECD의 보다 구체적 정책 권고안 작성을 목적으로 하여 대단히 구체적인, 그러나 핵심적인 중요성을 갖는 주제를 집중적으로 다루고 있다. 특히 향후 노동시장의 변화가 가속화되는 상황에 능동적으로 대응하기 위해 성인의 지속적 역량 개발 필요성이 높아질 것이라는 점에서 성인의 평생특히 현재 우리나라에서 성인의 평생학습 관련 정책 자체가 비교적 다각적으로 이뤄지고 있다는 판단하에, 실제 실행 프로그램에 대한 검토와 제안보다는 성인 평생학습 관련 정책의 전반적 조율을 초점으로 하였다. 이에 따라 2019년 실시된 OECD 인적역량 리뷰의 주제는 성인 평생학습에서의 거버넌스로 설정되었다. 특히 우리나라 성인 평생학습 거버넌스에서의 핵심 쟁점을 중앙 수준에서의 수평적 거버넌스(horizontal governance), 중앙과 그 이하 수준의 관계를 다루는 수직적 거버넌스(vertical governance), 정부의 정책 결정 및 집행 과정에서 이해관계자의 참여(stakeholder engagement)와, 이러한 거버넌스의 실제 작동을 가

능케 하는 재정 시스템(financial arrangement)의 4개 세부 주제로 구분하여 검토하였다.

OECD의 인적역량 리뷰는 각 국가 인적역량 시스템의 현재 상황을 진단하고 그 개선 방안을 찾는 것을 목적으로 한다. 당연히 이러한 개선 방안들이 각국 정부를 통해 실행될 때 OECD 리뷰의 실질적인 가치가 입증될 수 있다. OECD 리뷰 결과의 실제 활용을 모색하기 위해서는 먼저 OECD 리뷰의 장점과 한계를 검토하고, 이를 전제로 활용 방안을 모색할 필요가 있다.

우선 OECD 리뷰의 장점과 관련하여, 가장 먼저 인적역량의 개발과 인적역량의 활용에 대한 포괄적 접근이 적용되는 점을 들 수 있다. 2012년 제시된 OECD의 인적역량 전략 리뷰의 프레임워크에 따르면, 한 국가의 인적역량 시스템을 인적역량의 개발과 인적역량의 활용을 모두 포괄하여 진단하고 있다. 이는 현재 우리나라 정부 정책에서 인력의 양성과 인력의 활용을 분절적으로 다루는 것과 비교할 때 분명한 차별성을 갖는다.

예를 들어 최근 많이 발표되고 있는 4차 산업혁명 관련 인력 대책에서도 한국 정부의 대책은 인공지능이나 로봇 등에 대한 전문 인력의 ‘양성’에 대한 것만을 쏟아 내고 있을 뿐, 이들이 실제 어떤 일터에서, 어떤 조건에서 일하게 되며 이후 어떤 비전을 갖게 될 것인지에 대해서는 거의 다루지 않고 있다. 이러한 양성 위주의 정책은 산업 현장의 인력수요에 대응한다는 점에서 일견 타당한 것으로 보이지만, 정작 일터에서의 비전이 뚜렷하지 않다면 양성된 인력도 해당 분야에서 일하지 않을 것이라는 점에서 분명한 한계가 있다. 따라서 인력의 양성뿐만 아니라 인력의 활용도 포괄하고 그 내적 연계를 명시적으로 고려하는

OECD의 인적역량 리뷰 접근이 우리나라 인적역량 시스템의 개선 방향 모색에도 효과적일 수 있다.

다음으로 OECD 리뷰는 한국 관계자의 국내적 관점에서 벗어나 우리나라의 상황을 타 국가의 상황과 비교하여 상대적 강점과 약점을 분명하게 드러내 줄 수 있다. OECD가 경제, 교육, 사회, 노동 등 다양한 분야에서 회원국들과 교류하며 축적한 풍부한 정보를 통해, 우리나라 시스템의 상황을 객관적으로 평가할 수 있는 것이다. 특히 국내 관계자의 주관적이며 때로는 자기 보호적 관점이 아니라 외부로부터의 객관적 관점에서 현황을 진단하고 대안을 제시할 수 있다. OECD 리뷰의 이러한 포괄성과 객관성이 우리나라의 현재 상황 개선에 필요한 정책 대안 도출에 중요하게 기여할 수 있다.

물론 OECD의 리뷰도 다양한 한계를 갖고 있다. 우선 OECD의 리뷰가 제한된 기간 안에, 제한된 전문가의 참여로 수행되어, 정책 현안의 대단히 복잡한 내부적 문제점을 충분히 심도 있게 검토하기 어려운 경우가 많다. 따라서 정책 현안에 대한 진단과 정책 대안의 제시가 다소 추상적이거나 피상적으로 흐를 가능성이 크다. 특히 리뷰에 참여하는 외부 전문가가 우리나라의 정책 환경에 대해 충분한 배경 정보를 갖고 있지 않을 경우 이러한 가능성은 더 높아진다.

이러한 문제는 국내 정책 관계자가 현재 상황에 대한 정확한 정보를 제공하지 않으면서 더 심화될 수 있다. 특히 정부 관계자가 OECD와 같은 외부 기관에 우리나라 정부 시스템의 문제를 노출하기 꺼리면서 현재의 문제점을 솔직히 드러내지 않으려 할 수 있다. 즉, 정부 관계자 입장에서는 굳이 드러내지 않아도 되는 문제점을 드러냄으로써 우리나라 정부가 외부로부터 질책을 받는 듯한 상황을 만들어 내는 것에

부담을 느끼는 경우가 많다. 이러한 상황은 정부 관계자가 솔직히 문제를 드러내고 효과적인 개선 대안을 찾는 것에 특별한 유인을 갖지 못할 경우 두드러질 수 있다.

이에 따라 OECD 리뷰팀이 현재의 상황을 정확히 진단하고 그에 적합한 대안을 찾기 어려울 수 있다. 사실 외부에서의 리뷰 자체가 우리의 문제에 대한 객관적 진단과 대안의 모색이라는 점을 고려할 때 정부 관계자들의 이러한 태도를 효과적으로 불식하는 것이 외부 리뷰의 효과를 높이는 데 중요한 요인이 된다. 특히 정부 부처 사이나 이해관계자 사이의 미묘한 입장 차이가 존재할 경우 그러한 입장 차이의 원인을 정확히 포착하고 관계자 및 관계집단 모두가 만족할 수 있는 절충안을 찾기 위해서는 정부 관계자들의 솔직한 대화와 협력이 갖는 중요성이 대단히 높다.

또한, 현재 상황에 대한 정부 관계자의 다소 의도적인 소극적이며 모호한 의견 개진뿐만 아니라 리뷰 과정에 참여하는 사회적 이해관계자, 예를 들어 기업 관계자, 노동조합 관계자, 교육훈련 관계자의 정리되지 않은 입장도 제한된 기간 안에 효과적 대안의 도출을 어렵게 하는 요인일 수 있다. 즉, 현재 우리나라에서는 기업, 노동자, 교육훈련기관 등에서 이해 대변 체계가 충분히 체계화되지 못한 경우가 많으며, 이해 대변 체계를 갖추고 있는 경우에도 특정 분야에 대해서만 전문성을 갖는 경우가 많다. 특히 인적역량의 개발과 관련된 정책 이슈에 대해서는 사회적 이해관계자가 정책 시스템 전반에 참여할 기회가 많지 않아 이에 대한 충분한 이해를 갖지 못한 경우가 많다. 이에 따라 사회적 이해관계자들이 리뷰 과정에 참여하더라도 이들이 자신의 입장을 명확히 정리하여 제시하지 못하는 경우가 많다. 이에 따라 외부 전문

가가 현재 상황을 분명히 인식하고 대안을 도출하기 쉽지 않게 된다.

요약하면 OECD의 리뷰는 현재 우리나라에서 일반화되지 않은 포괄적 관점에서, 그리고 우리나라의 상황에 대한 객관적 진단 결과를 제공한다는 장점이 있다. 그러나 OECD의 리뷰가 제한된 기간 안에, 제한된 인력으로, 그리고 많은 경우 정부 및 민간 관계자의 때로는 소극적이거나 때로는 비전문적인 정보 제공 혹은 의견에 기초하여 수행되면서 구체적 정책 대안의 도출까지 나아가는 데에는 일정한 한계가 있다. 이러한 점은 향후 우리나라에서 OECD의 리뷰 결과를 활용하는데 있어 일정한 시사점을 제공한다. 즉, OECD의 리뷰가 제시하는 핵심 포인트를 고려하되, 실제 정책으로의 구현에서는 또 하나의 과정, 즉 정부 및 민간 관계자의 폭넓은 참여를 전제로, 보다 구체적 대안을 모색하는 과정이 필요하다. 이하에서는 이러한 관점에서 향후 OECD의 리뷰 결과를 어떻게 활용할 것인지에 대한 대안을 제시한다.

앞서 지적한 대로, OECD 리뷰가 우리나라 현실에 대한 객관적 진단을 담고 있음을 전제로 하여 그 구체화를 위한 과정이 필요하다. 이를 위해서는 일단 성인 평생학습의 거버넌스에 대한 OECD의 정책 권고를 관련 정부 부처와 이해관계자들이 충분히 검토할 수 있도록 해야 한다. 우선 OECD의 리뷰 결과 발표를 다양한 정부 및 이해관계자가 참여하는 정책 토론회 형식으로 개최하는 것을 검토할 수 있다. 특히 OECD의 리뷰 결과가 일방적으로 전달되는 것이 아니라 이해관계자가 리뷰 결과의 내용을 충분히 점검하고 향후 정책 개발로 연결할 수 있도록 참여자의 토론이 포함된 워크숍 형식으로 운영할 수 있다. 이는 OECD의 리뷰 결과가 구체적 정책 대안보다는 일반적 정책 방향을 담고 있는 경우가 적지 않아 이러한 정책 방향을 어떻게 실제 정책으로

구현할지에 대해 정부 부처와 이해관계자들이 충분히 공유, 점검하는 것이 필요하기 때문이다. 이를 통해 실제의 정책 개발 방향을 구체화할 수 있을 것이다.

다음으로 중앙정부의 사회관계장관회의를 통해 핵심 부처들이 관련 내용을 공유하는 것도 고려할 수 있다. 특히 수평적 거버넌스에 제시된 바와 같이, 사회관계장관회의 내에 교육부, 고용부와 인적역량 관련 부처 일부가 참여하는 별도의 회의체를 신설하고(가칭 ‘인적역량 관계장관회의’) 이를 통해 구체적 정책 대안을 모색하도록 할 수 있다. 이는 사회관계장관회의가 사회정책 전반을 다루도록 되어 있어 인적역량과 관련된 주제만을 집중적으로 다루기는 어렵기 때문이다. 동 회의체를 통해, OECD 권고안을 포함하여 우리나라 인적역량 시스템의 제반 현안을 심도 있게 검토하고 정책을 결정함으로써 향후 우리나라 인적역량 관련 정책의 효과성과 효율성이 제고될 수 있을 것이다.

다음으로 민간의 참여와 관련하여, 일자리위원회를 통해 정부와 민간 관계자가 관련 내용을 공유하도록 하고 공동으로 구체적 대안을 모색하도록 한다. 이는 현재 성인 평생학습의 핵심 정책 영역이 직업훈련이고 일자리와 직업훈련이 긴밀하게 연결되어 있다는 점, 그리고 일자리위원회가 정부 관계자뿐만 아니라 기업 및 노동계 대표가 참여할 수 있는 최상위 조직이라는 점 때문이다. 특히 미래의 노동시장 상황 변화에 대응하기 위해 직업훈련의 대상 및 내용이 확대되어야 한다는 점을 감안하면, 일자리위원회를 통해 정부와 민간이 OECD의 정책 권고를 공유하고 대안을 모색하는 것이 충분한 타당성을 갖는다.

현 정부의 정책 대안뿐만 아니라 차기 정부의 정책 대안으로 준비하는 것도 고려할 수 있다. OECD의 리뷰 결과가 실제 발표되는 시점은

2020년으로 현 정부 기간 동안 OECD에서 제시한 정책 대안을 실제 시행하기는 많은 제약이 있다. 따라서 OECD의 제안을 현 정부 기간에 시행하는 것을 모색하는 것뿐만 아니라 차기 정부의 정책 어젠다로 구체화하고 그 시행을 준비하는 것도 고려해야 한다.

마지막으로, 2019년에 실시된 OECD의 인적역량 리뷰와 같은 리뷰를 향후에 발전시키는 방안도 모색되어야 한다. 이는 앞으로 우리나라의 다양한 정책을 발전시키는 데 있어 우리나라 내부 관계자의 시각뿐만 아니라 우리나라 외부의 객관적 시각도 적극적으로 반영하는 것이 필요하다.

이러한 점에서 OECD의 인적역량 리뷰 등의 경험을 바탕으로 향후 유사한 프로젝트의 추진 방향을 다음과 같이 검토할 수 있다. 우선, 가장 중요한 것이 외부의 객관적 의견을 개방적으로 수용할 수 있는 자세가 필요하다. 내부의 문제를 분명히 공개하지 않는다면 외부에서의 객관적 평가 자체가 불가능하다는 점을 고려하여 현재 우리의 문제와 쟁점을 솔직하게 드러내고 그에 대한 냉정한 진단을 구하는 것이 필요하다.

다음으로 이러한 개방적 리뷰가 이뤄지기 위해서는 정부 정책결정 최상층에서 분명한 방향을 제시하고 리더십을 발휘할 필요가 있다. 즉, 우리의 문제를 드러내는 것이 해당 부처 등의 문제 지적으로 이어지는 것이 아니라 개선 방안 모색이라는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 정부 정책결정 최상층에서는 외부로부터의 리뷰가 내부 관계자에 대한 질책으로 이어지지 않을 것임을 명확히 하고 그 과정 전반을 이끌어 가야 한다.

아울러 사회적 이해관계자가 충분한 이해와 검토를 거쳐 리뷰 과정에

참여하도록 해야 한다. 여전히 사회적 이해관계자들이 다양한 정책의 사결정 과정에 참여하고 있지만, 제한된 정보와 촉박한 일정으로 인해 충분한 검토와 구성원 의견 수렴을 거치지 못한 채 참여하는 경우가 많다. 이러한 점은 개별 정책 과제가 아니라 우리나라 전반의 시스템 개혁을 다루는 경우 더 큰 문제가 될 수 있다. 따라서 사회적 이해관계자가 충분한 정보와 내부 숙려 과정을 거쳐 리뷰 과정에 참여하도록 지원해야 한다.

마지막으로 국내 전문가들의 지원 시스템을 보다 체계적으로 구축, 운영해야 한다. 사실 OECD와 같은 외부 기관이 우리나라의 현실을 명확히 이해하고 대안을 제시하기는 쉽지 않다. 따라서 이들에게 우리나라의 현실을 명확히 이해시키기 위해 국내 전문가들이 외부 전문가들과 긴밀하게 소통하는 것이 중요하다. 이 과정이 경우에 따라 상당한 인적·물적 자원을 필요로 하는 경우가 있으므로, 이를 위한 시스템을 보다 튼튼하게 갖추고 운영해야 한다.

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적
제2절 연구 내용 및 방법

제1장 | 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

최근에는 과거 어느 때보다 성인의 평생학습에 대한 관심이 더 높아지고 있다. 이는 우리나라뿐만 아니라 전 세계 거의 대부분의 나라의 공통적인 상황으로, 특히 4차 산업혁명을 중심으로 하는 기술변화의 가속화로 인해 노동시장의 변화 가능성이 높아지고 있기 때문이다. 특히 우리나라의 경우에는 중국, 인도 등 새로운 경쟁 상대의 등장으로 글로벌 경쟁 환경의 변화도 나타나고 있다. 이러한 새로운 기술 및 시장 환경 변화에 능동적으로 대응하면서 한국의 경제 성장 역량을 확충하기 위해서는 성인의 지속적인 평생학습이 절실하다는 점에 있어 대한 정책적 관심이 과거보다 더 높은 상황이다.

이러한 관점에서 OECD는 한국 정부의 요청에 따라 한국의 인적역량 시스템(skills system)¹⁾, 특히 한국의 성인 평생학습 시스템에 대한 리

1) Skill은 ‘숙련’으로 번역되고, 특히 ‘손끝에서의 능숙함’(manual dexterity)를 의미하는 것으로

4 OECD의 한국 인적역량 전략 리뷰 지원 연구

뷰를 추진해 왔다. 이미 OECD는 2013년에서 2014년에 Skills strategy review in Korea Diagnostic phase(1단계), 2015년에서 2016년에 Action learning phase(2단계)를 실시한 바 있다. 이들 활동은 모두 우리나라의 인적역량 개발에서 활용에 이르는 다양한 이슈를 포괄적으로 점검하고 우리나라 정부가 취해야 할 정책 대안을 모색하고자 한 것이었다.

이들 활동의 연장선에서 OECD는 2018년 이후부터 Action planning phase의 추진을 우리나라 교육부와 협의해 왔다. 특히 OECD는 최근 사회 경제적으로 중요성이 높아지고 있는 성인 평생학습 시스템에 대한 리뷰에 초점을 두고자 하였다. 보다 구체적으로 성인 평생학습의 세부 정책보다는 그러한 정책들의 전반적 기획 및 추진에 대한 거버넌스를 중심으로 다루고자 하였다.

이는 현재 우리나라 인적역량 정책에 대한 투자가 절대적으로 크게 부족하지는 않지만, 그 전반적 추진 체제가 분절되어 있어 효과적인 정책 추진이 저해되고 있다는 점에 대한 인식을 전제로 한다. 특히 정부 내부뿐만 아니라 정부와 민간 사이의 정책에 대한 의사결정 시스템과 실제 결정된 정책의 효과적 집행을 지원하는 재정 시스템에 대해, OECD가 확보하고 있는 정보를 충분히 활용하는 객관적이고 종합적인 리뷰를 실시하고자 하였다.

이러한 리뷰의 실제 시행을 위해서는 우리나라의 구체적 상황에 대한 정보를 수집, 분석하고 관계자 면담 등을 조율함으로써 OECD의 리뷰가

간주되는 경우가 많다. 그러나 뒤에서 설명되는 바와 같이, OECD의 경우 skills를 훨씬 넓은 개념, 특히 유초등에서 고등교육, 학생에서 성인에 이르는 모든 사람이 갖추고 있는 지식과 역량을 모두 포괄하는 것으로 사용한다. 이러한 점에서 2013년 실시한 OECD Skill Strategy review Korea의 경우 ‘한국 인적역량 전략 리뷰’로 번역한 바 있다. 본 보고서에서도 이러한 용례에 따라 이하에서 Skills를 모두 ‘인적역량’으로 번역한다.

원활히 이뤄지도록 지원하는 것이 필요하다. 본 연구는 이러한 배경 위에 OECD의 한국 성인 평생학습 거버넌스에 대한 리뷰를 지원하기 위해 수행되었다. 이 과정에서 한국 연구팀과 OECD 연구팀이 지속적으로 협의하며 현재 우리나라의 상황을 진단하고 향후 개선 방안을 모색하고자 하였다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 OECD의 Skills strategy review 팀과 긴밀히 협력하여 우리나라 성인 평생학습 거버넌스의 현황을 평가하고 구체적 개선 대안을 모색하는 데 있다. 이 경우, 정책의 대상을 분명히 하기 위해 아직 노동시장에 본격적으로 진출하지 않은 학생 대상의 교육훈련은 제외하였다. 성인 대상 평생학습의 경우 대표적 평생학습 정책인 고용노동부의 직업능력개발 정책과 교육부의 평생교육 정책을 포함하며, 그 외에 지자체에서 실시하는 평생교육 관련 정책들도 포함한다. 이들 정책의 결정 및 집행은 어떤 의사결정 구조하에서 이루어지는지 그리고 이러한 의사결정 과정이 실제로 어떻게 작동되는지를 진단하고 OECD 국가의 사례와 비교하여 향후 우리나라 성인 평생학습 거버넌스의 개편 방향을 모색하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구에서 다루는 내용은 우리나라의 성인 대상 평생학습 거버넌스의 현황 진단과 그 개선 방안의 모색이다. 성인 대상 평생학습이란 고용노동부의 직업능력개발 정책과 교육부의 평생교육 정책을 중심으로 이뤄지는 학습 활동을 의미한다. 따라서 대학을 포함하는, 학령기 학생을 대상으로 하는 정규교육은 제외되며, 대신 학령기 정규교육을 마친 이후 이뤄지는 다양한 학습 활동은 그 내용과 형식과 무관하게 이에 포함된다.

성인 평생학습 정책의 거버넌스와 관련하여, 정책의 결정을 중심으로 검토하되, 정책의 결정과 관련된 경우 정책의 집행도 부분적으로 포함한다. 따라서 실제 정책의 전달 체계 자체는 다루지 않으며, 정책의 결정 체계를 중심으로 검토한다. 정책 거버넌스에 대한 리뷰와 관련하여 OECD는 거버넌스를 국가 혹은 중앙 수준에서 이뤄지는 수평적 거버넌스(horizontal governance)와, 중앙과 지방(혹은 산업 차원) 사이에서 이뤄지는 수직적 거버넌스(vertical governance)의 2개 차원으로 구분한다. 이러한 수평적 및 수직적 거버넌스는 정부뿐만 아니라 정의상 민간 이해관계자의 참여도 포함한다. 따라서 중앙 차원과 중앙-지방(산업) 차원에서 민간 이해관계자가 어떻게 정책 결정 과정에 참여하는지를 별도로 다루게 된다. 마지막으로 정책 거버넌스가 실질적 의사결정 기능을 갖기 위해서는 현실적으로 재정 시스템을 통해 의사결정 내용이 시행되어야 한다. 이러한 점에서 거버넌스의 작동과 관련된 재정

시스템을 다루게 된다. 이 경우 구체적 프로그램 수준에서의 재정 배분 메커니즘은 다루지 않는데, 이는 동 메커니즘이 성인 평생학습 정책 관련 관계자들 사이의 정책 조율 문제와 내적인 연관성이 없기 때문이다.

2. 연구 방법

OECD의 성인 평생학습 리뷰를 지원하기 위해 OECD 리뷰팀과 이메일, 화상회의 등을 통해 세부 연구 주제, 연구 내용, 연구 일정을 조율하였다. 그에 이어 성인 평생학습의 현황을 검토하고, 거버넌스 관련 이슈들을 확인하였다.

특히, 성인 평생학습의 핵심을 이루는 고용노동부 직업능력개발 사업과 교육부의 평생교육 현황을 검토하였다. 이들 부처 외에 성인 대상 직업훈련이나 평생학습을 실시하는 부처와 지자체가 있으므로 이에 대해서는 고용노동부와 교육부의 해당 정책 종합계획 및 실제 정책과 관련하여 검토하였다. 현재 성인 평생학습의 현황, 성과, 한계 등에 대해서는 기존 문헌과 연구들을 검토하였으며, 보다 세부적인 정보가 필요한 경우 국내 전문가에게 성인 평생학습 거버넌스에 대한 원고 의뢰 등도 실시하였다.

정부 및 민간 이해관계자의 의견 청취 및 조율을 위해 정부 관계자, 기업 측 대표자/전문가, 노동계 대표자/전문가, 교육훈련 정책 전문가 등이 참여하는 개별 면담, 전문가 회의, 워크숍 등을 개최하였다. 이러한 과정을 통해 이뤄진 OECD의 2019년 성인 평생학습 거버넌스 리뷰의 진행 과정은 다음과 같다.

8 OECD의 한국 인적역량 전략 리뷰 지원 연구

〈표 1-1〉 OECD 인적역량 리뷰 지원 과정

일정	추진내용	한국연구진과 OECD 리뷰팀의 역할
2019년 4월-5월	리뷰 세부 주제 및 추진 계획 협의-확정	○ OECD 리뷰팀, 한국 연구진, 한국 교육부 공동
2019년 5월	OECD 리뷰 세부 주제별 설문지 작성	○ 세부 주제별 설문지 작성: OECD 리뷰팀 ○ 세부 주제별 검토 회의 운영: 한국 연구진 ○ 세부 주제별 답안지 작성: 한국 연구진 및 전문가
2019년 6월-9월	OECD 리뷰 진행	○ 세부 주제별 기초자료 수집 및 분석: 한국 연구진 ○ 세부 주제별 전문가 원고 작성: 분야별 전문가 (한국 연구진 총괄) ○ 세부 주제별 현황 및 쟁점 검토: OECD 리뷰팀
2019년 9월 23일-27일	한국 관계자-전문가 면담 및 워크숍	○ 전문가 섭외 및 조율: 한국 연구진 ○ 면담 및 워크숍: OECD 리뷰팀 및 한국 연구진
2019년 10월 (해외출장: 10월 12일-10월 18일 10월 27일-11월 2일)	OECD의 정책 권고안 작성	○ 정책 권고안 초안 작성: OECD 리뷰팀 ○ 정책 권고안 검토 및 수정: 한국 연구진 및 OECD 리뷰팀
2019년 11월-12월	리뷰결과 초안 작성	○ 리뷰 결과 초안 작성: OECD 리뷰팀 ○ 리뷰결과 검토 및 수정: 한국 연구진 및 OECD 리뷰팀

2019년 중 이뤄진 OECD의 리뷰 결과는 2019년 말~2020년 초의 한국 정부 검토를 거쳐 OECD의 공식 문서로 발표될 예정이다.

제2장

OECD 인적역량 전략 리뷰(Skills Strategy Review)의 주요 내용

제1절 개 요

제2절 OECD 인적역량 전략(Skills Strategy)
소개

제3절 한국에서 OECD 인적역량 전략
리뷰의 추진 경과

제4절 소 결

제2장 | OECD 인적역량 전략 리뷰(Skills Strategy Review)의 주요 내용

제1절 개요

이 장에서는 OECD의 인적역량 전략(Skills Strategy)의 추진 배경과 전반적 특징, 그리고 한국에서의 추진 상황을 소개한다. 우선 OECD의 리뷰가 갖고 있는 인적역량 개발과 활용에 대한 종합적 접근(holistic approach)과 각 리뷰 단계의 특징을 요약하여 설명한다. 특히 2012년 OECD가 인적역량 전략 프레임워크를 처음 제시한 이후, 각국에 이를 적용한 경험을 바탕으로 수정된 새로운 인적역량 전략 프레임워크에 대해 OECD의 자료를 중심으로 상세히 설명한다.

다음으로 2013년 이후 한국에 대해 실시된 OECD의 인적역량 전략 관련 활동들을 진단 단계(diagnostic phase)와 액션러닝 단계(action learning phase)로 구분하여 그 경과와 주요 결과를 설명한다. 진단 단계는 2013~2015년, 액션러닝 단계는 2015~2017년에 수행되었으며, 2019년 수행되는 OECD 인적역량 진단은 이들에 이어 실행 단계(Action phase)에 해당한다. 이러한 단계별 진단의 전개 과정에 대한 이해를 바탕으로 2019년 진단의 특징을 이해할 수 있을 것이다.

제2절 OECD 인적역량 전략(Skills Strategy) 소개

1. OECD의 인적역량 전략(Skills Strategy)의 주요 내용

OECD(2013)에 따르면 OECD의 인적역량 전략은 회원국들이 고용 및 성장을 촉진하고 사회적 통합을 진전시키는데 필요한 인적자원의 개발, 유지 그리고 활용을 지원하기 위해 고안되었다. 동 전략에 대한 개요는 2012년 OECD의 ‘부처 간 자문회의’(Ministerial Council Meeting, MCM)에서 제시되었으며, 이후 OECD의 “더 나은 역량, 더 나은 일자리, 더 나은 삶(Better Skills, Better Jobs, Better Lives)” 보고서에서 그 전체내용이 공개되었다(OECD, 2019:22).

이후 OECD가 회원국들을 대상으로 적용했던 초기 인적역량 전략은 인적역량과 관련된 3가지 축(pillars)과 이들의 실제 작동을 위한 실현 조건들로 구성되어 있다(OECD, 2015: 15). 구체적으로 동 전략의 3개 축은 (1) 인적역량의 개발(development), (2) 개발된 인적역량의 노동 시장 공급을 활성화(activation), (3) 노동시장에 진출한 인적역량의 효과적 활용(utilization)으로 구분되며, 실현 조건들은 이들과 관련된 정책의 거버넌스와 재정 시스템을 포함한다. 따라서 OECD의 인적역량 정책은 통상적으로 교육훈련 정책과 고용노동 정책을 서로 구분하여 접근하던 것을 벗어나 교육훈련을 통한 인적역량의 개발과 노동시장에서의 인적역량의 활용을 상호 연계시켰던 점이 가장 중요한 특징이다.

다음으로 OECD의 인적역량 전략 리뷰는 각 국가 단위에서, 범 정부적 접근과 사회적 이해관계자의 참여를 전제로 각 국가별 지원팀과의 협력을 통해 이뤄졌다(OECD, 2019: 22). 이러한 점은 한국에서의 인

적역량 리뷰 과정에서도 마찬가지로 적용되었다. 즉, OECD는 인적역량의 개발 혹은 활용 특정 이슈와 관련된 부처에 국한되지 않고, 인적역량의 다양한 이슈에 관한 다양한 부처와 다양한 사회적 이해관계자들의 참여 속에 국가 단위의 인적역량 리뷰를 추진하였다. 이에 따라 OECD(2019)에서는 다음과 같이 국가별 인적역량 전략 프로젝트의 주요 내용을 요약하고 있다.

**〈표 2-1〉 OECD의 국가별 인적역량 전략(National Skills Strategy)
프로젝트 요약**

OECD 국가 인적역량 전략 프로젝트는 비교 가능한 OECD 데이터, 분석, 정책적 인사이트를 기반으로 구축된 국가 인적역량 전략의 개발을 지원하는 것이다. 각 프로젝트는 정부 전체 접근법을 마련하여 미래를 위한 국가 목표를 더 잘 이해하고, 역량 개발 및 효과적인 활용을 개선하기 위한 조치에 대해 우선순위 분야를 도출하며, 결과를 달성하기 위해 역량 정책을 설계하고 조율하기 위해 진행되었다. 또한, 이해당사자들은 현재 역량 도전과제와 기회를 이해하고 어떠한 정책적 대응이 필요한지에 대한 의견을 듣고 정책 권고사항을 검증하며, 정책 이행을 위한 공동의 조치 지원을 위해 프로젝트에 참여했다.

이러한 접근법의 기본은 OECD 인적역량 전략 프레임워크이며 그 구성 요소는 다음과 같다.

- 관련된 역량 개발
- 효과적인 역량 이용
- 시스템 거버넌스 강화

출처: OECD, 2019, p 22. box 2.1

실제 이러한 리뷰의 시행 과정에서 OECD는 내부적으로도 교육국 혹은 노동국에 한정되지 않는 ‘수평적 과제’, 즉 특정 정책 분야에 한정되지 않고 여러 정책 분야에 관계되는 과제의 하나로 추진해 오고 있다(김문희, 2016: 88).

OECD에서 채택했던 인적역량 전략의 초기 내용을 2015년 OECD 대표부에서 근무하였던 김문희 공사의 보고서를 통해 상세히 살펴볼 수 있다.²⁾ 우선, 당시 OECD가 인적역량 전략 보고서(OECD, 2012)에서 정의하는 인적역량(또는 직무능력)이란 ‘학습될 수 있고, 개인들이 어떤 활동이나 작업을 성공적으로 일관성 있게 수행할 수 있게 하며, 학습을 통해 개발하고 확장할 수 있는 지식, 특성 및 능력들의 집합’을 의미한다(김문희, 2016: 88). 이를 전제로, 2012년 OECD 각료이사회에서 채택된 OECD 인적역량 전략이 각국이 인적역량 정책을 추진하는 데 있어 시스템적이고 종합적인 접근을 할 것을 제안하고, 각국의 인적역량 사용을 극대화하기 위해 ‘적절한 인적역량의 개발’, ‘노동시장에서 인적역량의 공급 활성화’, 그리고 ‘효과적인 인적역량의 활용’이라는 세 가지 축에 걸친 정책적 대응이 필요하였다고 소개한다(김문희, 2016: 89). 이러한 세가지 축의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.³⁾

(1) 적절한 인적역량의 개발(development):

- 현재 및 예측되는 수요에 대응하는데 양적 및 질적으로 충분한 인적역량의 공급이 필요
- 이를 위해서는 교육과 훈련을 통해 적절한 인적역량들을 개발하는 한편, 인재의 유인과 유지를 통해 인적역량의 흐름에 영향력을 미침으로써 가능
- 인적역량의 공급을 원활히 하는 것은 수요에 대응하는 것 뿐만 아니라 수요에 영향을 미칠 수도 있음.

(2) 인적역량의 공급 활성화(activation):

- 실제로 개발된 인적역량이 노동시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 중요
- 이를 위해서는 노동시장 미참여의 배경을 검토하고, 비활동적인 개인들에게 재교육 제공, 노동시장 진입·재진입에 대한 재정적 인센티브 제공, 수요측 장애 요인의 제거 등이 필요

2) 이하 2012년 OECD 인적역량 전략의 내용에 대한 소개는 김문희(2016)의 pp. 88~90을 전제 하되 일부 수정하였다.

3) 이하 세가지 축(pillars)에 대한 설명은 김문희(2016:89~90)을 인용하되, 문맥을 고려하여 일부 수정하였다.

(3) 인적역량의 활용(utilization):

- 인적역량을 효과적으로 활용하기 위해 인적역량에 대한 투자가 낭비되지 않도록 하는 것이 중요
 - 일터에서 인적역량의 수요와 공급 간의 일치도를 높여야 함.
-

출처: 김문희(2016). p.89~90의 본문 수정.

이러한 프레임워크를 실제로 국가 단위에서 적용하는 것은 국가별 인적역량 전략 리뷰 프로젝트를 통해 이뤄졌다. 동 프로젝트는 통상적으로 진단 단계(diagnostic phase)와 실행 단계(action phase)의 두 가지 단계로 구성되어 있다(김문희, 2016:94). 각 단계를 보다 구체적으로 설명하면, 진단 단계는 해당 국가의 인적역량 전략과 관련된 도전과제에 대하여 이해당사자 간의 인식 공유에 초점을 두고 개별 국가별 도전과제에 대한 전략적 평가를 제공한다(김문희, 2016: 94). 다음으로, 실행 단계는 진단 단계에서 확인된 도전과제를 극복하기 위한 개혁 과제를 실제 실행하는데 필요한 조치들에 대해 관련 이해당사자들 간 합의를 도출하는 것을 목표로 하고 있다(김문희, 2016: 94).

2. OECD 인적역량 리뷰의 추진 현황

2019년 11월 현재 OECD 인적역량 전략 리뷰 프로젝트는 <표 2-1>에서 나타난 바와 같이, 총 16개 국가에서 추진되었다.

〈표 2-2〉 OECD의 인적역량 전략 진행 단계 별 추진 상황

진행단계		국가	기간
Diagnostic phase	진행 중	라트비아	2018년 3분기 - 2019년 3분기
		북아일랜드	2019년 6월 - 2020년 6월
		슬로바키아	2018년 12월 - 2020년 1분기
		카자흐스탄	2019년 3분기 - 2021년 1분기
		폴란드	2018년 4분기 - 2019년 4분기
	완료	네덜란드	2017년
		노르웨이	2014년
		대한민국	2013년 3분기 - 2014년 2분기
		멕시코	2017년
		스페인	2015년
		슬로베니아	2016년 1분기 - 2017년 2분기
		오스트리아	2014년
		이탈리아	2017년
		페루	2016년
		포르투갈	2014년 1분기 - 2015년 2분기
		플랑드르(벨기에)	2018년 1분기 - 2019년 1분기
Action phase	진행 중	라트비아	2019년 3분기 - 2020년 3분기
		대한민국	2019년 1분기 - 2019년 4분기
	완료	대한민국	2015년 4분기 - 2016년 4분기
		슬로베니아	2017년 4분기 - 2018년 3분기
		포르투갈	2017년 2월 - 2018년 5월

그 중 11개의 국가가 진단 단계(Diagnostic phase)를 거쳤고, 5개의 국가가 진단 단계(Diagnostic phase)를 진행 중에 있다. 그리고 3개의 국가가 실행 단계(Action phase)를 거쳤고, 한국과 라트비아에서 실행 단계(Action phase) 단계가 이뤄지고 있다.4)

4) 참고로 한국의 경우 Action phase로 분류되지만, 그 안에서 구체적 정책 권고안 작성에 초점을 둔 Strategic guidance phase 단계로 분류되기도 한다.

〈표 2-3〉 국가별 정책 권고 내용 예시

라트비아	<ul style="list-style-type: none"> · 학생의 역량 성과 강화 · 평생 학습 문화 조성 · 노동 시장에서의 역량 향상 · 역량 시스템의 거버넌스 강화
북아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 평생 학습 문화 조성 · 역량 불균형 감소 · 직장에서 효과적으로 역량을 사용 · 역량 정책의 지배 구조 강화
슬로바키아	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년의 역량 강화 · 성인 학습에 대한 참여 확대 · 역량 불균형 감소 · 역량의 활용 강화
카자흐스탄	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습에 대한 참여 확대 · 역량 활성화 개선 · 역량 강화, 학습 및 노동 시장 정보 시스템 · 역량 시스템의 거버넌스 강화
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> · 노동 시장의 요구에 보다 신속하게 대응하는 교육 시스템 만들기 · 모든 형태의 성인 학습에 대한 참여 확대 · 직장에서의 역량 활용 강화 · 역량 시스템의 거버넌스 강화
플랑드르 (벨기에)	<ul style="list-style-type: none"> · 학습 문화 개발 · 직장에서의 역량 활용 강화 · 실력 향상 · 역량 관리 및 거버넌스 강화 · 교육 및 훈련 재정 개선

OECD의 리뷰를 통해 제안된 정책 권고 내용과 관련하여, 2019년 현재 리뷰가 진행 중이거나 최근 완료된 국가들의 정책 권고 내용들을 주요 영역별로 요약해 보면 <표 2-3>과 같다. 여기서 확인할 수 있는 것처럼, 대부분 국가에서 인적역량의 효과적이며 포괄적인 개발, 그리고 그에 대한 효과적 활용에 대한 정책 이슈들을 거의 공통적으로 다루고 있다. 물론 각 국가별 정책 수요를 반영하여 거버넌스와 재정 등에 대해

별도의 정책 권고가 이뤄지는 경우들도 있다. 이는 OECD 국가별 인적역량 리뷰 프레임워크의 포괄성을 반영하면서 부분적으로 국가적 특성이 고려되고 있음을 의미한다.

OECD(2019)는 이러한 국가별 적용 과정에서 OECD 인적역량 전략 접근의 타당성이 확인되었다고 주장한다. 특히 OECD가 그간의 경험을 바탕으로 국가별로 효과적인 인적역량 전략 구축의 성공요인으로 제시하는 것은 다음과 같다.

〈표 2-4〉 효과적인 인적역량 전략 구축의 성공요인

OECD는 효과적인 국가 인적역량 전략을 구축하기 위해 11개국과 프로젝트를 진행하면서 인적역량 전략 개발 및 구축에 관한 몇 가지 성공 요인을 도출했다.

- 공동의 비전

OECD가 프로젝트를 진행한 모든 국가에서 메가트렌드에 대응하고 시민들의 삶을 개선하기 위해 메가트렌드의 잠재력을 활용하는 것이 인적역량 전략 프로젝트를 시작하도록 하는 원동력이었다. 국가 도전과제를 극복하고 기회를 잡는데 있어 역량이 얼마나 도움이 되는지에 대한 비전을 설정함으로써 국가들은 인적역량 전략을 구축하기 위해 정부와 이해당사자들의 지지를 촉발할 수 있었다.

- 정부 전체적인 접근법

모든 차원의 정부의 여러 부처는 모두 역량 결과에 대해 영향을 줄 수 있고, 관심도 가지고 있다. 교육부, 고용부뿐만 아니라 경제, 과학, 혁신, 이민, 조세, 재무부에 이르기까지 모두 관련이 되어 있다. 그 결과 인적역량 전략 프로젝트에서 핵심 성공요인은 바로 모든 관련된 역량 포트폴리오를 대표할 수 있는 국가 프로젝트 팀을 만드는 것이다. 한 영역에서 정책의 성공이 효과적인 역량 개발과 활용에 영향을 받을 수 있다는 사실을 이해하는 것은 모든 정부가 “역량 관련 부처”로 인식하는 것에서 벗어나 적극적으로 참여하도록 하는데 매우 중요한 요소이다.

- 이해당사자의 참여

역량 결과에 정부만 전적으로 책임이 있는 것은 아니다. 사실 정부는 효과적인 역량 정책의 설계 및 이행을 위해 이해당사자들의 지식과 정치적 지지를 필요로 한다. 이는 고용주, 노동조합, 교육기관, 학생 및 기타 이해당사자 등 역량 시스템의 모든 행위자와 강력한 파트너십을 구축하는 것을 의미한다. 인적역량 전략 프로젝트를 수행한 OECD 국가들은 이해당사자들을 워크숍 및 회의에 참석시켜 국가가 직면한

가장 중요한 역량 문제에 대해 합의를 도출하고 건설적인 정책 권고사항을 마련하고 역량 정책 수행을 위한 공동의 노력을 위해 의지를 다질 수 있도록 하여 이해당사자들의 지지를 얻었다.

- 강력한 증거 기반

국가의 역량 성과를 잘 분석하는 것은 정책과 결과를 개선하는 데 근간이 된다. 국가 인적역량 전략에 참여한 국가들은 OECD 국제 비교 데이터와 기타 국내외 데이터 출처를 활용하여 국가가 직면한 가장 중요한 역량 도전과제는 무엇인지에 대한 합의를 도출하고 증거에 입각하여 정책을 개발했다.

- 리더십

리더십은 여러 가지 형태로 나타난다. 성공적인 인적역량 전략은 인적역량 정책과 관련된, 중앙과 지방 모두의 정책 담당자들이 참여하는 포괄적 프로젝트 팀을 통해 만들어질 수 있다. 이들은 국무총리 또는 주무부처 장관이 지지한다. 그러나 모든 참여 부처를 아우르는 더 높은 수준의 승인이 있다. 이들은 인적역량 전략을 보다 투명하고 공개적으로 만드는 것에 대해 공개적으로 책임을 지겠다는 의지를 보여주는 것이기도 하다. 성공적인 국가 프로젝트 팀은 보통 효과적인 프로젝트 조율자가 이끈다. 이 조율자는 참여 부처와 이해당사자가 신뢰하고 존경하는 사람이다. 마지막으로 성공적인 인적역량 전략은 정부 외에서도 지지자를 두고 있다. 이는 선거 주기 전반에 걸쳐 모멘텀을 유지하고 행동에 대한 공동의 노력을 구축하기 위한 것이다.

출처: OECD, 2019, P. 23. box 2.2

3. 2019년 OECD의 인적역량 전략 개정

가. 개정 배경

OECD가 제안한 인적역량 전략은 분명히 인적역량의 개발과 인적역량의 활용을 상호 연계시키고, 그에 관계된 다양한 부처와 사회적 이해관계자들의 상호 대화와 협력을 강조했다라는 점에서 긍정적으로 평가할 점이 존재한다. 그러나 OECD의 초기 인적역량 전략에서도 몇 가지 쟁점들이 존재했는데, 예를 들어 인적역량의 ‘활성화’(activation)와 ‘활용’(utilization)이 뚜렷이 구분되지 않는다는 점을 지적할 수 있다.⁵⁾ 즉, 여성, 중고령층 등의 노동시장 참여 확대와 관련된 활성화 이슈는

실제 일터에서 가족친화적 혹은 일-생활 균형 근로의 확대와 깊이 관련되어 있으며, 이들은 다시 장시간 근로의 탈피 등과 깊이 연관되지 않을 수 없다. 따라서 초기 OECD 인적역량 전략의 3가지 축에서의 분명한 차별성이 부족하다는 지적이 계속 이어졌으며, 반면 초기에 실현조건(enabling condition)으로 제시되었던 정책 거버넌스의 중요성이 보다 부각되게 되었다.

이러한 점들을 반영하여 OECD는 인적역량 전략 프레임워크 자체의 개편을 추진해 왔다. 이와 관련하여 OECD(2019)는 2016년 Skills Summit에서 그 필요성이 언급되었으며, 이후 그 구체적인 내용이 OECD 교육정책 위원회, 고용·노동·사회문제 위원회, 포르투갈 포르투에서 열린 2018 Skills Summit 등에서 공유되었다고 보고한다.

한편 OECD는 2018년 회원국의 인적역량 정책에 대한 지원을 강화하기 위해 기존 교육국에서 운영하던 인적역량 전략 프로젝트를 새로 신설한 OECD Center for Skills로 이관하였다. 이러한 조직 개편과 함께 OECD는 인적역량 전략의 공식 개편을 발표하였다.

OECD(2019)에 따르면 이러한 수정에서의 핵심적인 기여는 다음과 같다(OECD, 2019: pp.4~5).⁵⁾ 첫째, 사람들의 성공적인 커리어와 만족스러운 삶을 위해 필요한 역량에 상당한 영향을 미치거나 미칠 수 있는 메가트렌드에 대응할 수 있도록 한다. 사람들이 높은 수준의 역량을 갖출 수 있도록 하기 위해 인적역량 정책에서 새로운 패러다임의 도입이 필요하다. 나아가 전통적인 교육 시스템이 평생학습 모델로 진화

5) OECD(2019)에서 이에 대한 언급이 이뤄지고 있지만, 실제 한국에서의 진단 단계 리뷰에서도 이러한 문제가 구체적으로 지적되었다.

6) 이하 OECD 인적역량 전략 개정의 주요 기여 사항은 OECD(2019)의 해당 부분을 번역하되 맥락을 고려하여 일부 의역, 보완하였다.

되어 성인들로 하여금 지속적으로 급변하는 환경에서 리스킬과 업스킬을 할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 인적역량 시스템의 재설계가 필요하며 이러한 재설계를 위한 체계를 분명히 하고자 하였다.

둘째, 범정부적(whole-of-government) 접근 그리고 범사회적(whole-of-society) 접근을 보다 강조하고자 하였다. 이는 OECD 인적역량 전략의 적용 경험을 통해 효과적 인적역량 정책의 설계와 실행을 제한하는 주요 요인이 다양한 부처와 정책 기관들의 “사일로” 접근법(Silo approach)이라는 점을 확인할 수 있었기 때문이다.⁷⁾ 사실 인적역량 시스템이 다양한 이해관계자가 관여하고 있는 시스템 차원의 복잡성 때문에 여러 부문(교육, 노동, 산업, 경제, 세금 등)의 정책을 잘 조율하고 각 부문 사이의 상충 관계를 잘 해소해야 기대하는 결과를 얻을 수 있다.

셋째, 이러한 관점에서 인적역량 시스템의 거버넌스를 강화한다는 새로운 전략 구성 요소가 도입되었다. 평생학습 시스템을 개발하기 위해서는 다양한 부처, 다양한 수준의 정부(중앙, 지역, 지방), 이해당사자(고용주, 노동조합, 민간 제공자 등) 다양한 행위자의 참여가 필요하다. 거버넌스는 모든 이해당사자 간의 책임을 공유하고 조율하는 방식, 효율적인 자금 지원에 기여하는 방식, 각 이해당사자의 역할, 가용한 자원, 채택할 정책, 이러한 정책을 영향을 도출하는 데 도움을 줄 정보 시스템의 개발을 의미한다.

7) OECD(2019)에서 사일로 접근법은 정부나 사회의 각 주체들이 서로 연관성을 얇은 채 정책 개발, 집행이 이뤄지는 것을 의미한다.

나. OECD의 새로운 인적역량 전략 개정 내용

1) 주요 개정 내용⁸⁾

OECD 인적역량전략의 개정에 대한 OECD의 보다 자세한 설명은 다음과 같다(OECD, 2019; pp 24~25). 우선 2019년 OECD의 인적역량 전략의 개정은 다음을 고려하였다.

- OECD 인적역량 전략 프레임워크의 11개 국가 적용 과정에서의 경험
- 세계화, 디지털화, 인구 고령화, 이주 등의 영향에 대한 새로운 증거
- 잘 작동하고 있는 인적 역량 정책에 관한 새로운 증거

이러한 점을 반영하여 2019년 OECD 인적역량 전략 프레임워크는 2012년 OECD 인적역량 전략 프레임워크와 비교했을 때 세 가지 주요 변경사항이 있다. 첫 번째, 두 번째 변화는 중요하지만 그리 중요한 내용은 아니며 세 번째 변화는 근본적인 변화를 담고 있다.

첫째, OECD가 국가 인적역량 전략 프로젝트를 진행한 대부분의 국가들에서 평생학습 문화의 장려가 중요하게 다뤄지고 있었다. 이는 세계화, 기술변화, 인구변화 등으로 인해 높은 수준의 인적 역량에 대한 수요가 높아지는 한편, 새로운 역량도 요구되고 있다. 이러한 상황에서 각 국가들은 성인이 생애 동안 지속적으로 리스킬과 업스킬을 할 수 있도록 하는 방법을 찾고 있다.

이처럼 평생학습의 중요성이 높아지는 점을 반영하여 2012년 OECD

8) 이하 OECD의 새로운 인적역량 전략 개정 내용은 OECD(2019: 24~25)의 개정 내용 소개를 번역, 전재한 것이다.

인적역량 전략의 “적절한 역량의 개발(Developing Relevant Skills)” 이 2019년 인적역량 전략에서는 “적절한 역량의 생애 주기에 걸친 개발(Developing Relevant Skills Across the Life Course)”로 명칭이 변경되었다. 또한 2019년 OECD 인적역량 전략에서는 정보에 입각한 학습 선택 및 학습에 대한 수요 촉진과 관련된 이슈, 평생 학습에 대한 재정 지원의 강화와 관련된 이슈, 개발된 인적 역량에 대한 공식 인증과 관련된 이슈, 평생학습에 대한 접근성과 평생학습의 타당성 개선과 관련된 이슈들이 핵심 이슈라는 점을 확인하고 있다.

둘째, OECD가 프로젝트를 진행한 대부분의 국가의 정부 관료, 사회적 파트너 및 기타 이해당사자들은 2012년 OECD 인적역량 전략에서 “역량 공급 활성화”와 “효과적인 역량 사용”을 구분하는 것이 피상적이고 혼란스럽다는 것을 발견했다. 몇몇 사람은 역량이 활성화되면 사용되는 것이고 그 반대의 경우도 성립하기 때문에 이 두 가지가 구분되는 개념이 아니라고 언급했다. 그리고 다수의 사람들은 이러한 개념적 혼란으로 해당 역량 도전과제가 역량을 활성화하는 것인지, 사용하는 것인지 구분하기 위해 시간을 낭비했다고 언급했다. 또한, 어떤 사람들은 노동시장 정책과 관련된 ‘역량 활성화’라는 개념이 사회적인 사용보다 노동시장에서의 역량 사용을 강조했다고 지적했다. 다시 말해서, 역량의 활성화를 전략에서 구분해서 강조하는 것은 직장 밖에서의 역량 이용 중요성을 경시하는 것이다. 이러한 이유로 2019년 OECD 인적역량 전략에서는 ‘역량 활성화’와 ‘사용’이라는 개념을 하나로 통합하여 “직장과 사회에서의 역량의 효과적인 사용”이라는 단어를 사용했다.

셋째, 인적역량 관련 정책의 일관성과 상호 보완성을 높이기 위한 효과적 거버넌스의 중요성이 2012년 OECD 인적역량 전략에서 공식

적으로 인정되지 않았다. 그러나 거버넌스 관련 문제는 모든 국가 인적역량 전략 프로젝트에서 상당히 중요하게 인식되고 있다. 정부 관료, 사회 파트너 및 기타 이해당사자들은 역량 정책이 교육, 노동시장, 산업, 기타 정책 영역의 교차점에 있기 때문에 내재적으로 복잡한 정치 영역이라고 언급했다. 이는 정부 부처뿐만 아니라(교육부, 고용노동부) 여러 차원의 정부가 관련되어 있다는 것을 의미한다. 또한 역량 정책을 개발하고 이행하는 것에는 교육(부모, 학생 연합, 교사 연합, 교육기관 등), 노동시장(노동조합, 고용자 연합 등), 산업(부문별 그룹) 및 기타 행위자들이 관계한다는 것을 의미한다.

여러 부처와 여러 차원의 정부 간 자원의 분배, 그리고 그러한 자원의 재분배 과정에서 발생하는 이해 상충 관계는 효과적인 역량 정책의 설계 및 이행에 있어 상당한 정치적, 기술적 도전과제를 제기하고 있다. 좋은 거버넌스는 정부 간 조정과 협력을 지원하고 정책 과정에 이해 당사자를 참여시키며, 통합된 시스템을 구축하고 재정 지원을 조율 및 조정하여 이러한 도전과제를 해결하는 데 도움을 준다. 이러한 점에서 2019년 OECD 인적역량 전략은 “역량 시스템의 거버넌스 강화”를 OECD 인적역량 전략의 핵심 구성 요소로 두고 거버넌스의 중요성을 인정하고 있다.

2) 2019년 OECD 인적역량 전략 프레임워크⁹⁾

이상의 개선 내용을 반영하여 설정된 2019년 OECD 인적역량 전략의 프레임워크는 다음과 같다(OECD, 2019; pp. 27~29).

9) 이하 2019년 OECD 인적역량 전략의 프레임워크에 대한 설명은 OECD(2019: 27~29)의 내용을 번역, 전재한 것이다.

적절한 역량의 생애 주기에 걸친 개발

급변하는 세상에서 국가가 적응하고 번영하기 위해서는 모든 사람이 다양한 분야의 역량을 개발하고 유지할 수 있는 기회에 접근할 수 있어야 한다. 이러한 프로세스는 아동기 및 청소년기에 시작하여 성인까지 이어지는 평생의 프로세스이다. 이는 공식적으로 학교 및 고등교육에서 일어날 뿐만 아니라 가정, 지역사회, 직장에서 비공식적으로 이루어지는 과정을 포함한다. 따라서 국가는 강력한 역량 공급 체계를 구축하여 기업이 비즈니스 모델을 재설계하고 이용 가능한 역량을 더 잘 활용할 수 있도록 인센티브를 주는 것이 바람직하다.

〈표 2-5〉 핵심 정책적 교훈: Developing relevant skills across the life course

- 평생학습에 대한 열망을 고취: 비전을 수립하고 정보에 입각한 학습 선택을 지원한다.
- 평생학습을 시작할 수 있도록 지원: 조기 학습 및 공식 교육에서 강력한 기초를 마련한다.
- 평생학습을 이용 가능하고 지속가능하도록 함: 성인 학습에 대한 재정 지원을 강화한다.
- 평생학습을 가시적이고 보상이 될 수 있도록 함: 역량 검증과 인증 시스템을 강화한다.
- 평생학습을 접근 가능하고 관련성 있게 함: 개인과 고용주의 니즈에 대응한다.

출처: OECD, 2019; p. 28, box 2.3.

일터 및 사회에서의 역량의 효과적 사용

강력하고 폭넓은 역량을 개발하는 것은 그저 한 단계일 뿐이다. 국가와 국민이 역량 개발에 대한 투자로 완전한 경제·사회적 가치를 얻기 위해서는 사람들이 이러한 역량을 완전히, 효과적으로 이용해야 한다.

이는 사람들이 직장에서뿐만 아니라 사회에서 적극적으로 시민으로서 정치적 생활에 참여하면서 자신의 역량을 사용할 수 있는 기회를 갖는 것을 의미한다. 또한 사람들이 본인의 역량을 최대한 활용할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 효과적으로 완전히 역량을 활용하면 사람들은 역량을 유지 및 추가 개발할 수가 있고, 역량 개발과 활용의 선순환 고리가 만들어진다.

〈표 2-6〉 핵심 정책적 교훈: 일터 및 사회에서 역량의 효과적인 활용

- 노동시장 참여를 장려: 근로에 대한 장벽을 낮추고 실직 근로자(displaced workers)를 활성화한다.
- 사회적 참여를 장려: 시민 참여 혜택에 대한 인식을 고취하고 사회 및 일상생활에서 역량의 활용을 촉진한다.
- 가용한 인재 풀을 확대: 해외에서 올바른 역량을 갖춘 사람을 영입하고, 역량의 투명성을 증진하고 언어 교육을 제공한다.
- 경제에서 역량을 강도 높게 사용할 수 있도록 함: 직원의 역량을 최대한 활용하기 위해 조직 및 관리 관행을 개선한다.
- 역량 불균형을 감소: 역량의 수요와 공급을 잘 조정한다.
- 높은 수준의 역량을 요구: 기업의 혁신 활동을 지원하고 성장에 방해가 되는 요소는 제거한다.

출처: OECD, 2019; p. 29, box 2.4

역량 시스템 거버넌스의 강화

개혁을 이행하는 것이 정부에게는 도전과제이다. 정책에 여러 수준의 정부 및 이해당사자 등 다양한 행위자와 기관이 관계되고 여러 정책 분야가 관계될 때 개혁 이행의 복잡성은 더욱 증대된다. 부문 간 정책을 설계 및 이행할 때 정부는 종종 여러 수준의 정부를 조율하고, 이해당사자를 참여시키며, 개혁의 재정 및 정보 측면을 정의하는 등 여러 정치적, 기술적 도전과제에 직면하게 된다. 또한 부문 간 개혁은 부문

및 여러 차원의 정부에서, 자원의 배분과 재배분이 이루어지기 때문에 복잡한 재분배 트레이드오프와 관계되기도 한다. 따라서 정부 전체에 조정, 협력, 협동을 장려하고 정책 주기에 따라 이해당사자를 참여시키고, 통합된 정보 시스템을 구축하며 금융 주선을 조정 및 조율하기 위해서는 강력한 거버넌스가 필요하다. 기술변화, 세계화, 인구변화, 기타 메가트렌드는 모두 성인의 역량 개발 및 효과적인 활용에 있어 점점 중요해지기 때문에 이러한 활동들을 조정하고 여기에 관계된 모든 행위자와 기관의 협동을 장려하기 위해서는 보다 강력한 거버넌스의 중요성이 더욱 커질 것이다.

〈표 2-7〉 핵심 정책적 교훈: 역량 시스템 거버넌스의 강화

-
- 정부 전체적으로 조정, 협력, 협동을 장려한다.
 - 정책 주기 전반에 걸쳐 이해당사자들을 참여시킨다.
 - 통합된 정보 시스템을 구축한다.
 - 금융 주선을 조정 및 조율한다.
-

출처: OECD, 2019; p. 29, box 2.5

제3절 한국에서 OECD 인적역량 전략 리뷰의 추진 경과

1. 추진 경과

우리나라에서 OECD의 인적역량 전략 리뷰는 2012년부터 준비에 착수하여 실제 리뷰는 2013년에 이뤄졌다(최영섭 외, 2013b). 구체적으로는 OECD가 2012년 각료이사회를 통해 회원국을 대상으로 하는

Skills Strategy Review 사업의 추진을 확정된 이후, 2012년 4월 OECD 사무총장의 교육과학기술부 방문 시 한국에서 Skills strategy review 실행에 대한 공감대가 형성되었다. 이후 세부 추진 협약이 2012년 말에 확정되어 2013년 6~12월에 OECD 인적역량 전략의 첫 번째 단계인 ‘진단 단계(diagnostic phase)’가 실시되었다. 리뷰 결과는 2015년에 OECD의 정식 보고서로 발간되었으며(OECD, 2015), 2015년 11월 서울에서 개최된 글로벌인재포럼에서 OECD 교육국장이 방문 발표한 바 있다.

이후 우리나라에서는 정책 설계 단계에 들어가기에 앞서, 그 중간 과정으로 2016년에 ‘액션 러닝 단계(Action learning phase)’를 거친 바 있다. 적극적 학습 단계는 OECD의 정식 인적역량 전략 리뷰 프레임 워크에 따른 것은 아니며, 한국 측의 요청에 따라 본격 정책 설계에 앞서 인적역량 시스템의 제반 현안에 대한 정보를 공유하는 차원에서 추진되었다.

2. 진단 단계 리뷰 결과¹⁰⁾

2015년 정식 발표된 우리나라의 진단 단계 보고서에서는 우리나라에서 효과적인 인적역량 시스템을 구축하기 위해 필요한 9개의 인적 자원 역량 도전과제와 3개의 실현조건을 인적역량의 개발(development), 활성화(activation), 활용(utilization)과 시스템(system)으로 구분하여 제시하고 있다(최영섭 외, 2013a). 이 중 인적역량의 개발, 활성화, 활

10) 이하의 진단 단계 리뷰결과의 주요 내용은 최영섭 외(2013a)의 pp.47-50을 전재하되, 양식과 일부 표현을 수정한 것이다.

용은 OECD의 인적역량 전략 프레임워크에 따른 것이며, 시스템은 이러한 정책 영역에서의 과제가 실제 작동되도록 하기 위한 인프라 측면을 다룬다.

〈표 2-8〉 12개의 한국 숙련 도전과제 및 실현조건

숙련 개발	1. 학력 및 고등교육 입시 위주의 교육 풍토 지양 2. 창조경제 구현을 위한 기업가 정신 및 창의인재 육성 3. 평생학습과 평생교육을 통한 성인 역량 향상
숙련 활성화	4. 출산을 제고와 보육제도 개선을 동반하는 여성 취업 활성화 5. 청년층의 학교-일터 전환 가속화 6. 고령 노동자의 직업능력과 복지 개선을 동반하는 고령 노동자 취업 활성화
숙련 활용	7. 기존 일자리의 내실화와 양질의 일자리 창출 8. 인적역량 가시화를 통한 숙련불균형 해소 9. 숙련의 효과적 활용을 위한 숙련 수요 조사 및 예측
실현조건	10. 정책 일관성 및 도전과제 상호 연관성을 고려한 총체적이며 시스템적인 과제 해결 11. 숙련에 대한 범정부 차원의 노력과 전 사회적 책임 강화 12. 중앙과 지방의 문제를 조정하고 이를 위한 협력을 강화

자료: 최영섭 외(2013a), p.46 그림 V-1을 수정.

위 표를 각각 살펴보면 우선 숙련 개발과 관련하여, 숙련 개발 측면에서 한국은 강점을 드러냄을 알 수 있다. 예를 들어, 한국은 15세 학생들의 학업성취를 평가하는 PISA의 최근 결과에서 상위권을 차지했다. 수학은 1위, 읽기는 2위, 과학은 4위를 기록했다. 또한, 한국은 대학 및 전문대를 마친 청장년의 비율이 64%로, OECD 평균인 39%보다 훨씬 높게 나타난다. 한국에서 교육은 인적 자본 개발을 위한 강력한 기반을 마련하면서 지난 40년간의 고속 경제 성장, 특히 첨단산업 및 정보통신기술 분야의 성장에 있어 핵심 요소로 작용해 왔다.

그러나 글로벌 무대에서 증가하고 있는 신흥 경제와의 경쟁에 직면한 가운데, 한국의 교육 시스템은 노동시장에의 적합성 부족 및 고비용 등의 문제를 드러낸다. 이러한 과제를 해결하기 위해, 한국은 변환 및 하이브리드 기술의 발전을 통해 일자리를 창출하고, 경제를 신장할 목적으로 창조경제로의 도약을 내세웠다. 창조경제는 기업가 정신(창업)과 혁신을 육성하는 데 중점을 두고 있으며, 교육은 여기에서 중요한 역할을 할 것이라고 기대된다. 이에 교육 및 훈련 체제는 지식 기반 경제에서의 성공을 위한 창조인재와 기업가 정신 육성에 보다 적합하도록 개혁할 필요가 있을 것으로 보인다.

양질의 교육과 훈련에 대한 투자가 효과를 발휘하기 위해서는 형평성에도 주의를 기울여야 한다. 첫째, 숙련 개발에 대한 가정경제의 부담, 특히 사회경제적으로 열악한 환경에 놓인 가정의 부담을 줄여야 할 것이다. 둘째, 고령 노동인구, 여성, 중소기업 근로자, 특히 저숙련 노동자의 인적역량 개발 기회를 확충해야 할 것이다. 셋째, 창업, 실패, 중소기업 등과 연계된 부정적인 인식을 타파해야 할 것이다.

다음으로 숙련 활성화와 관련하여, 한국은 여성, 청소년 및 고령 근로자 등 비활성화된 인적자원을 더욱 활성화함으로써 경제 성장을 진작할 수 있을 것으로 평가되었다. 즉, 한국은 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준의 여성 노동시장 참여율(55.2%)을 보인다. 여성의 참여를 늘리기 위해, 노동시장 정책, 보육 지원 정책, 그리고 사회문화적 가치와 관련된 여러 문제를 해결할 필요가 있다고 보인다. 예를 들어, 적절한 비용으로 이용할 수 있는 양질의 보육서비스 부족은, 일을 할 수 있지만 돌보아야 할 아이가 있는 여성들의 일할 의욕을 저해한다. 보육서비스가 공급되고 있더라도 지불할 여유가 없거나, 지불할 여유가 있더라도 질

적인 문제로 신뢰하기 어려운 경우가 있을 수 있으며, 성 역할과 관련된 전통 문화도 기혼 여성이나 아이가 있는 여성의 취업을 방해할 수 있다. 더불어 높은 성별 임금 격차도 여성 취업의 방해 요인이다. 한국은 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 성별 임금 격차(39%)를 보이며, 이는 OECD 평균인 16%에 비해 상당히 높은 비율이다. 또한, 고용에 있어 한국 여성은 남성보다 비정규직 등 조건이 좋지 않은 일자리를 갖게 될 가능성이 더 높다. 정부는 이러한 사안을 해결해야 할 우선순위로 두고, 여성 고용률을 2012년 53.5%에서 2017년 61.9%로 높이려는 목표를 세우고 있다.

그리고 한국의 청소년은 다른 나라에 비해 높은 학력 수준을 보이지만, 대학 및 전문대 자격 수준의 청년 중 실업 상태이면서 교육이나 직업훈련에도 참여하지 않는 청년을 지칭하는 니트족이 24%로 OECD 평균 13%보다 훨씬 높게 나타났다. 이러한 현상은 숙련이 적절히 활성화되어 활용되지 않을 경우, 숙련 개발에 투자된 공공 및 민간 재원이 비효율적으로 사용되는 결과를 야기한다는 것을 보여 준다.

또한, OECD에서 가장 빠른 속도로 고령화되고 있는 한국은, 아직 미성숙한 노후복지 체제를 가지고 있어 고령 근로자의 적극적 노동시장 참여를 보장해야 할 필요가 있다. 현재 고령 근로자는 젊은 세대와 비교하여 아주 낮은 숙련 수준을 보이고 있으며, 한국의 노년층 빈곤율은 50%에 다다라 OECD 국가 중 가장 높은 빈곤율을 나타내고 있다. 따라서 고령 노동층이 비활성 또는 장기 실업자 상태로 남아 있게 되는 경우, 이에 따른 사회적 지출도 증가할 위험이 따르게 된다.

다음으로, 숙련의 활용 측면에서 한국은 잘 발달된 숙련 개발 시스템을 가지고 있지만 숙련 활성화와 보다 효율적이고 효과적인 숙련

활용을 위한 개선이 필요하다. 이와 관련하여 당시 정부가 2017년까지 238만 개의 일자리, 즉 연간 47만 6,000개 일자리를 창출하겠다는 목표를 세웠다. 이때, 새로운 일자리는 (1) 기존에 있는 비활성 노동인구를 활용하고, (2) 숙련근로자의 숙련불균형을 해결하고, (3) 잠재된 미개발 인적역량을 깨우고 중소기업과 벤처기업의 성장을 촉진하며, (4) 노동시장의 이중성 및 비정규직 문제에 관련하여 고용의 질을 저해하지 않는 방향으로 창출되어야 할 것이다.

그러나 새로운 일자리를 창출하는 것도 중요하지만, 기존 일자리의 질과 근로자의 능력을 개선하는 것도 중요하다. 한국은 저임금 임시노동자 비율이 높고(24%), 서비스 부문의 임금은 제조업에 비해 상대적으로 낮고 감소세를 보이고 있다. 그러나 기존 일자리의 질을 개선하려면, 비정규직의 고용 보호나 정규직 근로자에 대한 고용 유연성을 향상하는 등 서로 다른 근로자에게 서로 다른 인센티브를 주는 전략이 필요하다. 기존 숙련의 질을 높이기 위해서는 사고방식의 근본적인 변화가 있어야 한다. 즉, 자격이 아니라 실제 역량을 평가함으로써 숙련 정도를 가시화할 필요가 있다. 또한 숙련 시스템이 전반적으로 효과를 내기 위해서, 숙련의 수요를 조사하고 예측하는 것은 국가 차원에서뿐만 아니라 특히 지역 차원에서 매우 중요하다고 보인다.

마지막으로 효과적인 숙련 시스템 구현을 위한 실현조건과 관련하여, 한국이 창조경제로 도약함에 따라 숙련 시스템에 있어 정책 일관성을 유지하면서 숙련을 개발, 활성화, 활용할 필요가 있다고 지적했다.

여기에는 교육, 직업교육훈련, 사업, 고용, 사회복지, 조세 및 금융 정책을 연결해 나가려는 노력이 필요하다. 이는 정부가 여러 정책을 상호 절충하고, 중복 및 자원 낭비를 방지하는 데 도움이 될 것이다.

이 과정에서는 범정부 차원의 노력과 의지가 필요하다. 이를테면, 산업별 인적자원위원회가 보다 잘 관리되고 조정될 수 있으려면, 교육부, 고용노동부, 산업통상자원부, 미래창조과학부 등이 창조경제를 위한 효과적인 숙련 시스템을 발전시켜 나가겠다는 공동의 목표와 공유된 책임의식을 가져야 할 것이다. 부처 간 및 이해관계자 간의 효과적인 협력과 참여는 숙련 전략을 구현하기 위한 핵심요소이다. 이는 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력을 통해 강화될 수 있다. 예를 들어, 중소기업을 성장시키기 위해 여러 단위로 존재하는 수많은 프로그램을 간소화하면 중복과 낭비를 줄일 수 있을 것이다. 이러한 협력을 위해서는 지자체는 물론 지역경제 및 지역 숙련 시스템, 기존의 지역 단위 기관에 대한 관리 능력을 강화할 필요가 있으며, 동시에 서로 다른 지역의 우선순위, 강점, 요구사항 등을 잘 고려해야 한다. 다양한 이해관계자의 역할과 책임을 명확히 한다면 지역 행위자의 역량을 강화하고 그들 간의 협력 관계를 구축하는 데 도움이 될 것이다.

3. 액션러닝 단계의 평생학습 관련 추진 내용

진단 단계(Diagnostic phase)에 이어 수행된 액션러닝 단계(Action Learning phase)는 2015~2017년에 수행되었다. 이 단계의 목표는 인적역량 전략 프로젝트에 대해 정부 내부, 그리고 다양한 이해관계자 사이에서 광범위한 동의를 구하고 이를 바탕으로 진단 단계에서 행동 단계로 이행하는 근거를 찾고자 하는 것이었다(OECD, 2017). 이를 위해 2016년 2분기와 2016년 4분기에 각각 ‘교육에서 노동시장으로의 이행’, 그리고 ‘평생학습’을 주제로, 다양한 부처와 민간 관계자가 참

여하는 워크숍이 개최되었다.

특히 이 과정에서 평생학습과 관련하여 확인된 주요 정책 과제는 다음과 같이 요약된다(OECD, 2017: 6).

〈표 2-9〉 평생학습과 관련하여 확인된 주요 정책 과제

주요 하위 도전과제	워크숍 토론에서 확인한 주요 사항	해외 사례	범정부 대책 제안 사항
실업자의 고용 가능성을 높일 수 있는 평생학습의 제공	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 프로젝트 기반, 실습 및 사례 연구 활용 수업의 제공 ▪ Blended learning의 활용 (고품질 온라인 콘텐츠와 맞춤형 오프라인 수업) ▪ 편리한 수업 시간 운영(예: 저녁, 주말 및 집중 세션) ▪ 소그룹의 토의식 수업 	WeGeBau (Germany)	<ul style="list-style-type: none"> (1) 효과적인 거버넌스 시스템 구축 ▪ 공공-민간 파트너십 개선 ▪ 이해관계자 참여 ▪ 모니터링 / 평가 시스템 ▪ 정부 부처 간 협력 ▪ 평생학습의 비용 분담
근로자의 생산성 향상을 위한 평생학습 제공	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소득 불평등의 평생학습 접근성에서의 격차 확대 방지를 위해 훈련 보조금 지급 및 중소기업의 교육비 부담 경감을 추진 중 ▪ 그러나 평생학습의 품질 및 효과에 대한 평가 부족 ▪ 공식 교육과 평생학습이 정부 부처 및 이해관계자 간 협력을 통해 보다 효과적으로 연결되어야 함 	Well (Australia); BKA (Norway)	<ul style="list-style-type: none"> (2) 산업으로서 평생학습의 경쟁력 제고 ▪ 평생학습 커리큘럼을 산업계의 구체적 요구에 따라 조정. 커리큘럼 설계 및 운영에 더 많은 자율성 부여 ▪ 자격을 갖춘 평생학습 강사에 대한 교육
경력 단절 여성의 노동시장 전환 지원을 위한 평생학습 제공	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 여성에게 평생학습 기회의 종류, 접근 방법 및 장소에 대한 정보가 부족 ▪ 경력 코칭은 종종 여성이 가족의 주요 돌봄자라는 점을 감안하여 이들이 직면하는 특정 과제에 맞게 조정되어야 함 ▪ 남성 지배적 기업 문화에서 고용주가 여성에게 더 많은 관심을 기울이고 더 나은 경력 지원을 제공할 필요 	Livstycket (Sweden); Initiative for Adult Education (Austria)	<ul style="list-style-type: none"> (3) 노동시장 관련 평생 학습 기회 확대 ▪ 특히 소외 지역에 인프라 제공 ▪ 평생학습의 수요와 공급에 관한 정보 ▪ 온라인 강의의 품질 향상 (4) 평생학습 친화적 환경 조성 ▪ 평생학습을 위한 직원 휴가 활용 촉진을 위한 사용자 지원

주요 하위 도전과제	워크숍 토론에서 확인한 주요 사항	해외 사례	범정부 대책 제안 사항
청년의 취업 지원을 위한 평생학습 제공	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 청소년이 취할 수 있는 다양한 직업 경로에 대해 부모가 지속적인 학습을 받아야 함 ▪ 청소년 대상 수업은 프로젝트 기반 접근 방식과 온라인-오프라인 결합 방식으로 제공 ▪ 청소년 대상의 취업 전환 지침과 조언을 제공하는 멘토링과 코칭이 필요 	Accelerating Opportunity (USA); Ballymun Job Centre (Ireland)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가직무능력표준을 통한 공식학습과 평생학습의 연계 <p>(5) 지역의 요구에 대한 평생학습 적응</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 평생학습에 참여하도록 지역 고용주 격려 ▪ 평생학습에 참여할 수 있는 자금과 역량을 지방 정부에 제공

자료: OECD, 2017:6. 일부 수정.

제4절 소 결

이 장에서는 OECD 인적역량 전략 리뷰의 주요 내용과 경과, 그리고 우리나라에서의 적용 상황을 검토하였다. OECD 인적역량 전략 리뷰의 가장 큰 장점은 인적역량의 개발과 인적역량의 활용을 종합적으로 상호 연계하여 살펴본다는 점에 있다. 사실 인적역량의 개발과 인적역량의 활용은 상호 깊게 연관되어 있다. 이는 사람의 실제 역량 개발 과정에서 그 사람이 어떤 동기를 갖고 있는가에 따라 그 결과가 상당히 달라질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 역량의 개발을 활성화하고자 한다면 개발된 역량이 제대로 활용될 것이라는 점을 분명히 제시해야 한다. 이러한 점은 역량의 개발, 그리고 역량의 활용 각각에 관련된 정책에서도 깊은 내적 연관성을 가져야 함을 시사한다.

그러나 현재까지 우리나라 정부의 인적역량 정책은 그 개발과 활용

에서 상호 분절적인 상태에 놓여 있다. 대표적으로 학교 교육에 관련된 정책과 노동시장에 관련된 정책이 상호 유기적으로 연결되어 있지 않다. 물론 산학협력 정책과 같이 교육과 노동을 연계하려는 정책이 일부 시도되고 있으나 여전히 이들 정책 전반에서의 분절적 구조는 이어지고 있다. 이런 상태에서 이루어졌던 OECD 인적역량 전략 리뷰는 그 포괄적 접근을 통해 우리나라의 인적역량 시스템의 한계를 진단하는 데 유용한 도구일 수 있었던 것으로 보인다.

그러나 당시 리뷰 결과가 실제 정책 변화로 이어지는 데에는 일정한 한계가 있었던 것으로 판단된다. 우선, 진단 단계에서 범정부적, 범사회적 관점에서 다양한 부처와 이해관계자의 참여를 유도하였으나, 실제 이들의 참여가 활발하지는 않았던 것으로 평가된다(최영섭 외, 2013b). 또한 당시 진단 단계가 대단히 짧은 기간 동안에 대단히 광범위한 정책 영역을 대상으로 함에 따라 정책 진단이 다소 피상적으로 이뤄졌던 점도 부정할 수 없다. 그에 따라 실제 제시된 정책 대안들이 다소 원론적 제안에 그친 경우도 많다. 진단의 실시 및 결과 발표 시점도 실제 정책 영향 측면에서 제한적일 수밖에 없었다. 즉, OECD의 인적역량 진단 결과가 발표된 2015년 시점에서 이미 박근혜 정부의 정책이 상당히 구체적으로 형성, 추진되고 있었기 때문에 OECD의 진단 결과가 실제 정부 정책에 유의미한 영향을 미치기는 현실적으로 어려웠을 것으로 보인다.

이러한 한계에도 불구하고 2013년 처음 실시된 OECD의 인적역량 전략 진단은 우리 사회에서 인적역량 정책에 대한 새로운 접근법을 소개하고, OECD가 보유하고 있는 풍부한 자료로부터 우리나라 인적역량 시스템의 장점과 단점을 보여 줬다는 점에서 긍정적 의미를 갖

는다. 당연히 이러한 객관적 평가 결과를 바탕으로 우리나라의 시스템을 구체적으로 발전시키는 것은 우리나라의 정책 담당자와 이해관계자의 몫이 될 것이다.

제3장

한국의 성인 평생학습: 현황과 주요 쟁점

제1절 개요

제2절 성인 평생학습의 주요 현황

제3절 성인 평생학습 정책 시스템의 문제

제4절 소 결

제3장 | 한국의 성인 평생학습: 현황과 주요 쟁점

제1절 개요

이 장에서는 OECD의 2019년 인적역량 진단의 주제인 성인 평생학습 거버넌스와 관련하여 현재 우리나라 성인 평생학습의 전반적 상황을 검토하게 된다. 이에 대한 이해를 바탕으로 성인 평생학습 거버넌스에서의 쟁점과 개선 방안에 대한 모색이 가능할 것이다.

우선, 최근 경제사회 환경 변화의 가속화로 성인의 생애에 걸친 학습의 중요성이 증가하고 있다. 이와 관련하여, 성인의 생애에 걸친 학습과 관련된 가장 포괄적 개념은 평생학습(lifelong learning)이다. 이러한 평생학습의 개념은 1970년대부터 확산되었으며, 초기에는 평생 교육, 즉 청소년기에 정규교육을 마친 성인이 새로운 정규교육의 기회를 갖고자 하는 경우를 의미하는 것에서 출발하였다(OECD, 2001). 이후 1990년대부터 유아에서 성인에 이르는 모든 형태의 학습 활동, 특히 일정한 목적하에 이뤄지는 학습 활동을 포괄하는 것으로 확대되었다.

학습의 유형에는 형식 학습(formal learning), 비형식 학습(nonformal learning)과 무형식 학습(informal learning)이 있다. 형식 학습은 구체적

학습 목적과 공식적으로 체계화된 학습 과정에 따라 이뤄지며, 학습 성과는 공식 검정 등을 통해 공식 학위나 자격의 취득으로 나타날 수 있다. 비형식 학습은 일정한 학습 목적과 체계적 학습 과정을 따르지만, 학습 성과에 대한 공식 검정 등을 거치지 않으며 공식 학위나 자격 취득으로 연계되지 않는다. 무형식 학습은 앞선 두 가지와 달리 체계적 학습 과정을 전제로 하지 않으며, 일상적 활동이나 정보 교환 활동을 통해 이뤄지는 학습 활동을 포함한다. 따라서 무형식 학습은 정의상 가장 추상적이며 명확한 정책의 대상으로 설정하기 어렵다. 따라서 성인 대상의 학습 활동은 형식 학습, 비형식 학습, 무형식 학습을 모두 포괄하지만, 정책의 대상으로서는 형식 학습과 비형식 학습이 주로 거론된다.

평생학습은 2000년대 이후 다양한 국제기구에서 그 중요성이 강조되어 왔으며, 특히 최근 4차 산업혁명에 대한 담론이 확산되는 과정에서 가장 많이 거론되는 정책 대안 중 하나이다. 그러나 이러한 평생학습 담론의 확산에도 불구하고 그 정책적 실체는 불분명하다. 사실, 평생학습은 정책적으로 상당히 모호한 개념이다.

다시 말해, 평생학습은 그 정의상 요람에서 무덤에 이르는 모든 학습 활동을 포함하지만, 이미 학습의 대상과 학습의 성격에 따라 세부 정책 영역이 각기 다르게 설정되어 운영되고 있다. 예컨대 청소년기의 정규 교육훈련, 청소년기의 양성직업훈련, 성인의 계속직업훈련 등에 대해서는 각각 정책 영역이 정의되어 있다. 이러한 상황에서 이들 세부 정책을 포괄하는 철학으로 평생학습을 정의할 경우 독자적인 정책 영역을 갖기 어렵다. 또한 기존 정책 영역과 차별화된 독자적 정책 영역으로 간주할 경우, 특히 성인 대상의 정규교육 보완적 정책에는 대부분의

국가에서 그 영향력이 제한적이게 된다.

이러한 점은 현재 우리나라에서도 마찬가지로 상황으로 판단된다. 특히 성인의 학습 활동을 그 내용과 대상 측면에서 구분하여 관리하는 상황에서 평생학습을 하나의 독자적 정책 영역으로 관리하면서, 성인의 평생학습 전반의 활성화에 일정한 제약이 발생하는 것으로 보인다. 이하에서는 평생학습을 성인에 대한 평생학습, 특히 정규교육 이후 이뤄지는 형식 학습과 무형식 학습을 포괄하는 것으로 정의하고, 현재 우리나라의 상황을 정책 시스템에 초점을 두고 검토한다. 따라서 이하에서 다루게 되는 성인 평생학습의 실제 정책은 고용노동부의 성인 대상 직업훈련, 특히 노동시장 진입 이후 역량 함양을 목적으로 하는 향상 훈련 혹은 계속훈련(continuous training) 정책과, 교육부의 성인 대상 평생교육, 특히 학위 취득 목적의 교육과 다양한 무형식 학습 관련 정책을 포함한다. 이러한 검토를 통해 현재 우리나라 성인 평생학습의 핵심적 문제점, 그리고 성인 평생학습의 정책 거버넌스 개편의 필요성을 확인하게 될 것이다.

제2절 성인 평생학습의 주요 현황

1. 평생학습 정책 추진 체계

현재 우리나라에서 성인 평생학습 정책의 추진 체계는 고용노동부와 교육부로 크게 구분되어 진다. 특히 학습 내용의 일 관련성 여부에 따라 고용노동부의 직업능력개발훈련과, 교육부의 평생교육 사업으로 구분

할 수 있다. 직업능력개발훈련은 고용보험기금을 주요 재원으로 하여, 고용보험 가입 피보험자 및 구직자를 대상으로 일과 관련된 직업능력 개발의 함양을 목표로 실시하는 훈련을 일컫는다. 평생교육은 일반회계를 주요 재원으로 하여, 정규교육 이후의 학습 활동을 지원하며 학습은행·시군구평생교육프로그램 등을 포함하는 것을 일컫는다.¹¹⁾

실제 정책의 전달 관련 사항은 다음과 같다. 직업능력개발훈련은 고용노동부가 산하 기관(한국산업인력공단/한국폴리텍대학교/한국기술교육대학교/직업능력심사평가원) 및 고용센터를 통해서 직업훈련 정책을 전달하면 지자체가 지역 일자리 사업의 일환으로 지역 산업계의 수요 인력에 대한 인력양성 사업을 제한적으로 수행한다. 그러나 실제 직업훈련은 한국기술교육대학교, 한국폴리텍대학교, 비영리 직업훈련 법인, 직업훈련 시설, 학원, 대학 등 정규교육 기관, 평생교육 시설 등에서 제공한다. 또한 직업훈련은 사업주가 자사 근로자에게 훈련을 제공하는 경우에 대한 지원(사업주 훈련 지원), 근로자가 스스로 훈련에 참여하는 경우에 대한 지원(개인 주도 훈련 지원), 실업자가 취업 역량 강화를 목적으로 하는 훈련에 대한 지원(실업자 훈련 지원)으로 구성되어 있다. 직업훈련 사업의 재원은 일반회계 외에 고용보험 직업능력개발사업 보험료로 조달된다. 1995년 150인 미만 사업주의 경우 0.1%, 150인 미만의 중소기업은 0.3%, 150인 이상은 0.5%가 징수되었고 1998년

11) 본 연구에서 사용하는 평생교육의 범위는 평생교육법상의 정의와는 차이를 갖는다. 평생교육에 대한 법적 근거를 이루는 평생교육법 제2조에 따르면 평생교육을 “학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해독교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”이라고 포괄적으로 정의하고 있다. 그러나 현실적으로 직업능력 향상교육은 고용노동부의 직업능력개발훈련 사업을 통해 추진되고 있다는 점에서 교육부의 평생교육 관련 사업은 일정한 제한성을 갖는다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 평생교육의 범위를 직업능력개발을 제외한 성인 대상의 다양한 평생교육 활동들로 정의한다.

1000인 이상은 0.7%가 징수되었다. 2006년 고용안정사업과 직업능력개발사업의 계정을 ‘고용안정·직업능력개발사업’으로 통합한 후에는 0.25~0.85%를 상시 근로자 수 및 우선지원대상기업 여부에 따라 달리 징수하였다(고용노동부, 2015).

평생교육법상의 평생교육 정책은 교육부가 담당하는 것으로, 국가 평생교육진흥원을 중심으로 하여 주요 정책을 수립 및 관리하며 실제 평생교육 사업은 광역 및 기초 지자체와 지역 평생교육진흥원, 시·군·구 평생학습관을 통해 제공된다. 중앙 단위에서는 국가평생교육진흥원이 평생학습도시, 학점은행제, 독학학위제, 평생교육 정보시스템, 온라인 평생학습지원 체제(평생교육포털), 한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC) 운영을 담당하고 있다. 시도 단위에서는 시도별 평생교육진흥원을 통해 해당 지자체의 평생교육관련 사업들이 추진된다. 이들은 2019년 5월 현재 총 17개소로, 서울, 광주, 대전, 경기, 충남, 부산, 세종, 제주의 8개소는 단독 법인으로, 그 외 지역에서는 연구원이나 인재육성재단 등에 위탁 운영되고 있다.¹²⁾

평생교육법상의 평생교육 외에, 고등교육법과 산업교육진흥법에 따라서도 고등교육기관이 평생교육 과정을 운영한다. 이에선 산업체 위탁교육, 계약학과, 협약학과, 전문대 심화과정, 시간제 등록 과정 등이 있다. 대학 평생교육원은 평생교육법상 학점은행제의 주된 창구이며, 고등교육법상 사이버대학도 성인 대상 학위 과정을 제공한다. 2016년에 성인 학습자 중심의 단과대학 설치를 내용으로 하는 평생교육 단과대학 지원 사업이 추진되었고, 2017년에 기존 평생학습중심대학 육성 사업(학위/비학위과정 + 재직자특별전형 + 전문회소계열)과 평생교육단과

12) 사단법인한국평생교육연합회, <http://www.lnhac.com/2-3.php>. 2019.10.22. 접속.

대학 지원 사업을 통합하고, 대학 평생교육체제 지원 사업으로 개편하였다. 평생교육 사업의 재원은 일반회계를 중심으로 하며, 사업별 중앙정부 지원금과 지자체 지방비를 매칭하여 사업을 수행하거나, 지자체가 지방비로 지자체 단위 평생교육 사업을 운영한다.

2. 성인의 평생학습 참여 현황

우리나라 성인의 평생학습 참여는 크게 부진하지 않으나 내부적 격차는 상당하다. 이와 관련하여 우리나라 성인의 평생학습 참여 현황을 OECD가 2011년에서 2018년 동안 약 40여개 국가의 성인 대상으로 실시한 국제성인역량조사(PIAAC) 결과에서 검토할 수 있다. OECD의 PIAAC 조사는 16~65세 인구에 대해 조사시점으로부터 과거 12개월 동안 형식학습(Formal learning), 즉 학위를 목적으로 하는 교육훈련 혹은 비형식학습(Nonformal learning), 즉 학위를 목적으로 하지 않는 교육훈련에 참여했는지 질문하고 있다. 본 연구에서는 학위 과정 외부에서의 교육훈련에 초점을 두므로 학위 취득을 제외한 비형식학습에 대한 참여율을 비교하였다.

비교 결과를 살펴 보면, 우리나라의 비형식학습 참여율은 50.2%로 31개국 중 11위이며 일본, 프랑스보다 높게 나타나는 등 크게 부진하지 않다고 보인다. 그러나 직업 관련 비형식학습의 경우 31개국 중 16위로 더 낮아 직업 관련 비형식학습은 보다 더 활성화될 필요가 있는 것으로 나타난다. 따라서 우리나라의 경우 성인학습 상황 전반에 대해 크게 부정적으로 평가할 필요는 없어 보인다.

〈표 3-1〉 OECD의 비형식 학습 참여율 비교

구분	비형식 학습 전체	순위	구분	직업 관련 비형식 학습	순위
SWE	63.6	1	48.1	2	1
NZL	61.4	2	48.7	1	2
NOR	60.8	3	46.8	5	3
FIN	60.7	4	47.5	3	4
DNK	59.5	5	47.2	4	5
NLD	59.2	6	45.9	6	6
USA	56.1	7	44.1	7	7
SGP	54.3	8	43.7	8	8
DEU	51.1	9	39.9	9	9
CAN	51.1	10	35.5	14	10
KOR	50.2	11	34.7	16	11
EST	50.0	12	37.1	11	12
AUT	48.4	13	36.5	12	13
GBR	47.0	14	38.8	10	14
CZE	46.0	15	34.7	15	15
IRL	44.8	16	36.5	13	16
SVN	43.3	17	32.2	18	17
BEL	43.2	18	30.9	20	18
JPN	42.4	19	33.1	17	19
CHL	41.9	20	32.0	19	20
ESP	41.7	21	29.7	21	21
ISR	39.8	22	28.4	22	22
CYP	38.1	23	26.9	24	23
POL	34.9	24	23.9	26	24
FRA	33.2	25	27.0	23	25
LTU	31.2	26	25.0	25	26
SVK	28.2	27	23.1	27	27
RUS	25.6	28	17.3	29	28
ITA	24.6	29	20.4	28	29
TUR	20.4	30	15.5	30	30
GRC	19.2	31	15.1	31	31

자료: OECD, PIAAC Round 1, 2의 원자료(<https://www.oecd.org/skills/piaac/data/>)에서 필자 계산.

그러나 인적 속성별로 비형식학습 참여 상황을 살펴보면 인적 속성에 따른 불균형이 상당하다는 것을 확인할 수 있다. 우선, 남자-여자의 격차가 상당히 높은 편으로, 특히 직업 관련 비형식학습의 경우 남자-여자의 격차가 31개국 중 4위이다. 연령대별 격차에서도 50~30대의 직업 관련 비형식학습 참여율 격차가 31개국 중 9위이다. 학력의 경우에는 그 격차가 특히 심한데, 석사 학위 소지자와 후기중등(고졸) 학위 소지자의 격차가 각각 2위, 3위이다. 이러한 결과는 비록 우리나라 성인들의 비형식학습 참여가 평균적으로 낮지 않지만 내부적으로는 상당한 격차를 갖고 있으며, 특히 학력에 따른 격차가 심각하다는 것을 보여준다.

〈표 3-2〉 비형식학습 참여율의 남녀별 차이

구분	비형식학습 전체				직업 관련 비형식학습			
	남자	여자	남자-여자	순위	남자	여자	남자-여자	순위
KOR	52.9	47.7	5.2	6	41.0	29.5	11.5	4

자료: OECD(2015), PIAAC 원자료에서 필자 계산.

〈표 3-3〉 비형식학습 참여율의 연령대별 차이

구분	성인 학습 전체						직업 관련 성인 학습					
	20대	30대 (A)	40대	50대 (B)	B-A	순위	20대	30대 (A)	40대	50대 (B)	B-A	순위
KOR	60.5	55.4	44.0	31.5	23.9	9	48.2	44.5	32.1	19.8	24.7	9

자료: OECD(2015), PIAAC 원자료에서 필자 계산.

〈표 3-4〉 비형식학습 참여율의 학력별 차이

구분	비형식학습 전체						직업 관련 비형식학습					
	전기 중등 이하	후기 중등 (A)	학사 (B)	석사	B-A	순위	전기 중등 이하	후기 중등 (A)	학사 (B)	석사	B-A	순위
KOR	21.2	45.7	63.2	87.0	41.3	2	11.5	31.4	50.3	71.3	39.9	3

자료: OECD(2015), PIAAC 원자료에서 필자 계산.

〈표 3-5〉 비형식학습 참여에서의 애로 원인

(단위: %)

구분	필요성 없음	비싼 교육훈 련비용	사용주 의 지원부 족	일 때문에 너무 바쁨	교육훈 련의 시간 장소 불편	육아나 가족 사정으 로 시간 없음	우연적 사정으 로 참여 어려워 짐	기타	합계
KOR	2.6	11.4	0.8	43.5	17.4	15.3	2.6	6.3	100.0
전체 (한국 제외)	2.9	18.2	5.1	27.9	13.7	15.2	4.6	12.5	100.0

자료: OECD(2015), PIAAC 원자료에서 필자 계산.

한편 전체 평생학습에서 일 관련 평생학습의 비중은 상당한 수준이다. 이와 관련하여, 학위 취득 목적의 형식 프로그램을 제외한, 비형식 평생교육 프로그램 및 참여자 속성을 세부적으로 검토할 수 있다. 한국 교육개발원의 평생교육통계조사(2018)에서 2018년 당시 전체 비형식 평생교육 참여자 1,634만 4,658명 명 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 ‘직업능력향상’ 프로그램 참여자로 737만여 명이다. 다음으로 ‘인문교양’이 461만여 명, ‘학력보완’이 220만여 명, ‘문화예술’이 200만여 명을 차지하였다. 프로그램 기준으로는 역시 ‘직업능력향상’의 비중이 가장 높은 가운데, ‘문화예술’도 상당히 높은 비중을 차지한다.

이는 평생교육에서도 현재 노동시장에 진입해 있는 재직자와 실업자의 참여 비중이 상당히 높을 것임을 시사한다. 그러나 ‘인문교양’, ‘문화예술’, ‘학력보완’도 적지 않아 현재 노동시장에 진입해 있는 사람 외에 비경제활동 인구도 상당한 정도로 평생교육에 참여하고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-6〉 주제 구분별 비형식 평생교육 프로그램 및 학습자 수(2016~2018)

(단위: 개, 명, %)

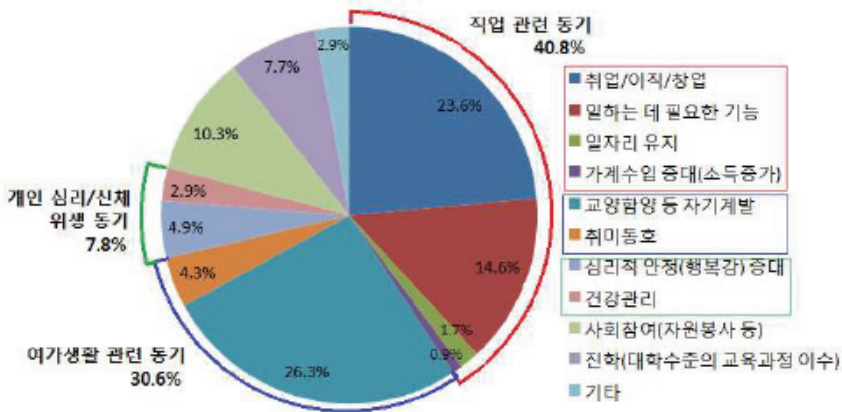
구분		2016	2017	2018	전년 대비
프 로 그 램	전 체	161,788	164,160	163,631	-0.3
	학력보완	20,348	20,967	20,653	-1.5
	성인기초/문자해득	682	634	708	11.7
	직업능력향상	57,718	67,470	65,040	-3.6
	인문교양	29,825	22,593	23,153	2.5
	문화예술	53,093	52,297	53,822	2.9
	시민참여	122	199	255	28.1
학 습 자	전 체	11,336,564	11,897,236	16,344,658	37.4
	학력보완	1,898,313	1,946,873	2,278,216	17.0
	성인기초/문자해득	51,335	48,768	21,858	-55.2
	직업능력향상	4,745,635	5,619,996	7,370,030	31.1
	인문교양	2,580,494	2,246,129	4,618,008	105.6
	문화예술	2,047,052	2,017,166	2,031,469	0.7
	시민참여	13,735	18,304	25,077	37.0

자료: 교육부, 한국교육개발원(2018), 교육통계 분석자료집 평생교육통계편, p. 27 표 I-2-11

평생교육프로그램에 대한 참여 동기에 대해서는 국가평생교육진흥원의 평생교육참여 경험자에 대한 조사결과를 참고할 수 있다. [그림

3-1]에서 평생교육참여 동기를 크게 직업 관련, 여가생활 관련, 개인 심리 신체 관련과 기타로 구분해 보면, 직업 관련으로 ‘취업, 이직, 창업’, ‘일하는 데 필요한 기능’, ‘일자리 유지’, ‘가계 수입 증대(소득 증대)’로 응답한 비율이 전체에 40.8%를 차지한다. 다음으로는, 여가생활 30.6%, 개인 심리·신체 관련 7.8%, 기타가 10.6%를 차지하고 있다. 따라서 평생교육참여에서 직업 관련 동기가 상당한 비중을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-1] 평생교육 참여 경험 동기(2016년 기준)



자료: 국가평생교육진흥원(2016), 평생교육참여 만족도 조사 결과보고서. p. 9 그림 II-1

한편 사업주의 직업훈련 투자는 최근 계속 감소하는 형태를 보인다. 평생학습에서 직업훈련이 가장 중요한 비중을 차지하며 직업훈련에서 사업주가 결정적 역할을 담당하는 점을 감안하여, 기업의 교육훈련 투자 상황을 고용노동부 기업체노동비용실태조사에서 검토하였다. 2007년과 2008년에 산업분류가 변경되었으나, 보다 장기간에 걸친 추이를 보기

위해 최대한 유사한 분류끼리 비교하도록 통합하였고, 산업분류 변경에 따른 비교 가능성의 제약을 감안하여 교육훈련비 비중의 추이를 검토하였다.

〈표 3-7〉 노동비용 중 교육훈련비용 비중

(단위: 만분비)

구분	시점	2004	2008	2012	2014	2016	2017
10~299인	전산업	32.5	28.4	23.3	20.4	12.4	14.7
	광업	5.3	3.1	2.9	3.2	5.4	8.3
	제조업	30.6	26.6	23.2	16.0	11.1	10.8
	전기, 가스 및 수도 사업	113.4	80.8	72.3	99.5	126.3	50.2
	건설업	21.0	18.6	14.6	13.2	10.0	15.2
	도매 및 소매업	44.1	26.9	19.3	38.0	7.1	17.4
	운수업	18.2	14.2	10.1	13.8	12.5	12.0
	숙박 및 음식점업	28.8	15.1	19.3	10.0	18.8	16.1
	통신업	80.2	37.9	31.3	21.2	22.6	18.2
	금융 및 보험업	55.2	97.4	51.7	45.3	27.7	41.1
	부동산 및 임대업	35.6	26.3	18.8	18.2	23.7	27.3
	문화, 오락, 스포츠	54.1	31.5	26.1	10.6	16.1	13.8
기타서비스업	9.5	10.4	17.3	12.5	8.8	10.5	
300인 이상	전산업	118.5	110.0	92.2	78.2	68.0	70.9
	광업	4.5		3.1	7.0	1.9	2.0
	제조업	104.6	96.4	90.7	73.2	63.8	61.7
	전기, 가스 및 수도 사업	147.9	257.3	177.6	207.8	169.8	183.4
	건설업	86.9	114.9	78.0	52.4	57.5	69.1
	도매 및 소매업	190.5	129.5	102.2	74.8	56.8	77.7
	운수업	100.6	116.3	51.3	39.9	48.4	84.6
	숙박 및 음식점업	81.1	100.0	74.5	61.4	60.1	50.1
	통신업	230.8	201.0	134.8	164.9	133.5	132.3
	금융 및 보험업	158.2	129.0	125.3	90.8	82.2	77.4
	부동산 및 임대업	71.8	45.2	35.6	39.8	27.7	25.2
	문화, 오락, 스포츠	78.1	126.5	108.3	139.7	76.6	43.7
기타서비스업	49.2	132.7	72.7	47.2	45.1	40.5	

자료: 고용노동부, 기업체노동비용조사, 각 연도. 고용노동통계DB.

<표 3-7>에서 확인할 수 있듯이, 노동비용 중 교육훈련비용이 차지하는 비중은 대기업과 중소기업 모두에서 지속적으로 감소하였다. 2004년 중소기업 0.33%, 대기업 1.19%에서 2014년 중소기업 0.20%, 대기업 0.78%, 2017년 중소기업 0.15%, 대기업 0.71%로 꾸준히 감소하였고, 특히 2014년 이후 크게 감소하였다. 특히 중소제조업은 0.31%에서 0.11%로 1/3 수준으로 감소하였는데, 이는 비교 대상 12개 산업 중 세 번째로 큰 감소 폭을 보인다. 제조 대기업도 1.05%에서 0.62%로 크게 감소하였고 이는 비교 대상 12개 산업 중 7번째로 큰 감소 폭을 보인다.

한편 고용노동부의 기업직업훈련실태조사 결과와 EU 국가 대상의 CVTS(Continuous Vocational Training Survey) 결과를 비교하여 우리나라의 사업주 훈련이 어떤 상황인지 가늠할 수 있다.

〈표 3-8〉 사업체 규모별 직업훈련 실태

사업체 규모	재직근로자 대상 교육훈련 실시(%)	1인당 평균 집체훈련 시간 (시간)	1인당 평균 집체훈련비용 (천원)	시간당 평균 집체훈련비용 (천원)
300인 미만	46.4	11.6	111	9.6
10~29인	42.9	11.3	111	9.8
30~99인	55.1	11.6	122	10.5
100~299인	62.3	10.5	86	8.2
300인 이상	79.7	12.5	96	7.7
300~499인	73.3	21.0	98	4.7
500~999인	83.0	17.8	105	5.9
1000인이상	88.9	172.0	72	0.4

자료: 고용노동부, 기업직업훈련실태조사(2017년), <http://laborstat.moel.go.kr/>

〈표 3-9〉 EU 28개국 사업주 주도 직업훈련 실시 현황(2015)

구분	총 노동비용 중 훈련비 비중	훈련 참여자당 훈련비	훈련 참여자 훈련 시간	시간당 훈련비용	훈련 실시 사업체 비중
10~49	1.3	1,111	24.00	46	57.1
50~249	1.6	1,258	24.80	51	76.5
250+	2.0	1,568	24.50	64	91.4

자료: Eurostat, Continuous Vocational Training Survey 2015.

<표 3-8>과 <표 3-9>에서 한국과 EU 국가들의 상황을 비교해 보면, 우리나라의 경우 대규모 사업장에서 사업주 훈련은 비교적 활성화된 것으로 보인다. 즉 우리나라 1000인 이상 기업체 중 재직근로자 훈련 기업이 88.9%에 이른다. 그러나 EU 국가의 경우 250인 이상 기업체의 사업주 훈련 제공 기업 비중 평균이 91.4%인 반면 우리나라의 경우 300인 이상 사업체 중 재직자교육훈련 제공 비중이 79.7%에 불과하여 전반적으로는 직업훈련이 부진한 상황이다.

특히 우리나라 중소기업의 경우 노동비용 중 교육훈련비 비중(2017)은 0.15%로 대기업의 0.71%와 큰 격차를 보이는 반면, 유럽 국가의 경우에는 10~49인 기업도 0.5%로 250인 이상 기업의 0.8%와 큰 차이를 보이지 않는다. 더욱이 우리나라는 대부분의 직업훈련이 2~3일 수준의 단기 훈련으로, 새로운 기술 및 경제 환경에 대응하기 위한 실질적 직업역량의 함양에서 한계를 보인다(채창균 외, 2018:46).

특히 채창균 외(2018)에 따르면 현행 제도상 사업주훈련에 대한 지원에서 가장 최장 훈련을 유도하고 있는 유급휴가훈련에 대한 활용 실적이 크게 저조하다. 이러한 상황은 채창균 외(2018)에서 지적하듯 중소기업에서의 높은 인력난과 낮은 직업훈련 투자 의지가 중요한 영

향을 미치지지만, 보다 근본적으로는 글로벌 경쟁환경의 변화 속에 우리나라 중소기업들이 인적역량을 기반으로 하는 경영전략을 찾지 못하기 때문으로 판단된다.

다음으로 사업주가 주도하는 훈련이 아니라, 개인이 주도하는 훈련의 상황도 고용보험 직업능력개발 사업 실적을 중심으로 검토할 수 있다. 이를 위해 고용보험 직업능력개발 사업 중, 개인의 자발적 학습 참여 상황을 보여 주는 근로자능력개발카드의 발급률을 검토해 보면, 2018년 당시 남자보다 여자, 20대와 30대, 직업별로는 전문직 중심으로 주로 발급되는 것을 알 수 있다. 산업별로는 고학력과 전문직의 비중이 높을 것으로 보이는 출판영상방송통신정보, 교육서비스, 전문과학기술에서 높은 발급비율을 보인다.

결국 중고령과 저숙련(저학력)층에서는 자기계발을 위한 기회 자체를 제대로 활용하지 못하고 있으며, 학습 친화적 집단과 그렇지 않은 집단 사이의 격차가 계속 확대될 것이라는 점을 확인(Learning begets learning)할 수 있다. 특히 근로자내일배움카드는 고용보험 피보험자를 대상으로 하는데, 고용보험 가입률 자체가 생산직, 서비스직에서 낮음을 감안하면 학습 친화 집단과 그렇지 않은 집단 사이의 격차는 상당한 수준으로 추측된다.

〈표 3-10〉 근로자 내일배움카드의 인적 속성별 발급률

(단위: %)

	구분	발급률	구분	발급률
성별	남	1.00	농림어업	0.83
	여	2.06	광업	0.42
연령	20대 이하	2.44	제조업	1.09
	30대	1.49	전기가스수도	1.38
	40대	1.39	폐기물재생활경	0.83
	50대	1.19	건설업	1.35
	60대 이상	0.48	도매소매	1.54
상용 근로자 수	5인 미만	2.03	운수업	0.77
	5~9인	1.78	숙박음식	0.95
	10~29인	1.66	출판영상방송통신정보	2.23
	30~49인	1.60	금융보험	1.19
	50~99인	1.55	부동산임대	1.81
	100~299인	1.44	전문과학기술	1.99
	300~499인	1.22	사업서비스	1.57
	500~999인	1.08	공공행정	1.52
	1,000인 이상	0.98	교육서비스	2.05
KECO 2018	경영사무금융보험	2.49	보건사회복지	1.89
	연구기술	2.12	예술스포츠여가	1.59
	교육법률복지	1.91	기타서비스	1.51
	보건의료	1.29	가구내고용등	0.00
	예술디자인방송	2.53	국제 및 외국기관	1.08
	미용숙박음식경비	0.93		
	영업판매운전	0.97		
	건설채굴	1.09		
	설치정비생산	1.17		
	농림어업	1.06		

자료: 최영섭 외(2019), <표 4-3>(p. 59)와 <표 4-4>(p. 60)를 수정

〈표 3-11〉 고용보험 가입률(2018)

(단위: 명, %)

직업 7차	임금 근로자	고용보험 가입자	가입률
1 관리자	344,784	244,151	70.81
2 전문가 및 관련 종사자	4,536,317	3,222,969	71.05
3 사무 종사자	4,431,624	3,522,292	79.48
4 서비스 종사자	1,975,793	970,136	49.10
5 판매 종사자	1,658,577	884,900	53.35
6 농림·어업 숙련 종사자	64,112	27,120	42.30
7 기능원 및 관련 기능 종사자	1,694,703	1,090,717	64.36
8 장치·기계 조작 및 조립 종사자	2,199,601	1,956,225	88.94
9 단순노무 종사자	3,139,554	1,326,477	42.25
합계	20,045,066	13,244,987	66.08

자료: 통계청, 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원시자료에서 직접계산.

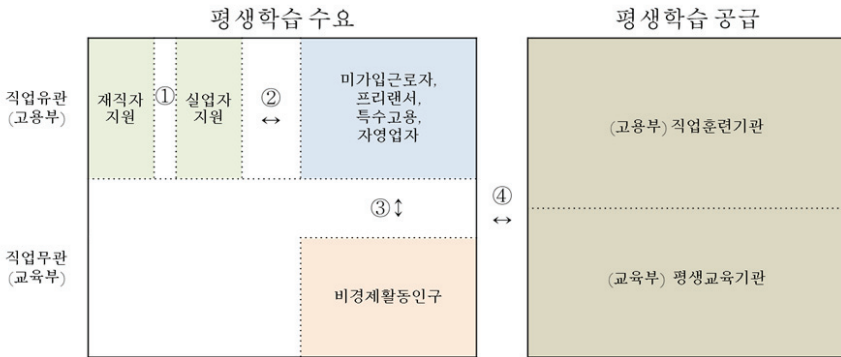
제3절 성인 평생학습 정책 시스템의 문제

성인 평생학습 정책 시스템은 정책 거버넌스, 재정 시스템, 실제 교육 훈련 전달 체계, 교육훈련 관련 정보 시스템, 교육훈련 성과의 사회적 인정 등, 정책의 설정에서 정책의 전달에 이르는 대단히 다양한 영역을 포괄한다. 본 연구에서는 OECD의 리뷰 초점이 성인 평생학습 정책 거버넌스라는 점을 고려하여 현재 우리나라 성인 평생학습 전반에서의 거버넌스를 초점으로, 그 현황과 문제점들을 집중적으로 검토하였다.

1. 대상과 내용에 따른 정책의 구체

성인 평생학습의 정책 영역과 관련하여, 가장 먼저 지적해야 하는 것은 정책의 대상과 정책의 내용에 따른 정책의 구체이다. 이와 관련하여, 노동시장 진입 여부 및 일 관련 여부 기준으로 [그림 3-2]와 같은 구분이 가능하다(최영섭 외, 2019: 7). 이에 따르면 현재 노동시장에 진입해 있으며 일과 관련된 교육훈련을 희망하는 경우에는 고용부의 직업능력개발사업(고용보험 가입 재직자 및 실업자)과 중앙 및 지방 정부의 일자리 사업 중 일부(고용보험 가입자 및 미가입자 일부)에 지원이 가능하고, 노동시장에 진입해 있지 않거나 일과 무관한 교육훈련을 희망하는 경우에는 교육부의 평생교육 사업으로 지원이 가능하다.

[그림 3-2] 노동시장 진입 여부 및 일 관련 여부에 따른 지원 대상 구분



자료: 최영섭 외(2019). p.7. [그림 1-1].

이처럼 학습의 대상과 학습의 내용에 따른 구분이 갖는 부작용은 각각 다음과 같다. 우선, 성인 평생학습 정책의 분절적 추진이 지속된다. 성인 평생학습에서 일반적으로 가장 중요한 부분 중 하나가 일과 관련된 학습이다. 그러나 현재 일과 관련된 학습과 일과 관련되지 않은 학습에 대한 종합적으로 검토하는 시스템이 갖춰져 있지 않다. 예컨대 교육부 평생교육진흥계획의 경우, 일과 관련된 학습 내용도 다루고 있으나 유급휴가 외에는 일과 관련된 내용을 다루지 않고 있다. 반대로 고용노동부 직업능력개발훈련 중기계획에서도 일과 직접적 관련성이 낮지만 일과 관련된 직업역량 확충에 핵심 전제인 성인문해에 대한 고려가 결여되어 있다.

또한, 수요자의 실질적 역량 제고를 위한 체계적 학습활동 추구를 어렵게 한다. 현재와 같은 정책 구획하에서는 일자리에서 당장 요구되는 것 혹은 당장의 구직을 위해 필요한 학습 뿐만 아니라, 장기적으로 필요한 기초역량의 개선을 연계하는 것이 불가능하다. 예를 들어, 성인 문해교육과 성인 직업훈련 사이의 관계 단절로, 제대로 된 문해능력을 갖추지 못한 저숙련 성인이 높은 수준의 성인 직업훈련에 참여하는 것 자체가 불가능한 상황이다. 이러한 상황은 이들보다 숙련 수준이 높은 사람들의 경우에도 크게 다르지 않은데, 당장의 직업적 필요성은 낮지만 장기적 전문성 함양을 위해 필요한 인문학적 교양 등에 대해서는 정부의 지원이 전혀 이뤄지지 않는다. 물론 고숙련자들의 노동시장 상황이 양호하다는 점을 감안할 때 이들에 대한 재정 지원의 필요성이 낮을 수 있지만, 그 경우에도 인문학적 교양 프로그램 등의 공급 확대 자체는 정부의 정책 대상으로 포함되어야 할 것이다.

다른 한편 성인 평생학습 프로그램 공급자는 정책의 회색지대에서

줄타기하는 모습을 보인다. 예를 들어, 사회복지사, 보육교사의 공급 과잉 문제가 대표직인데, 이들은 평생교육과 직업훈련 양자에서 모두 배출 가능하다. 이 경우 사회복지사 전체에 대한 노동시장 수요 및 교육훈련 상황을 고려하여 이들에 대한 교육훈련 규모가 조절되어야 한다. 그러나 평생교육과 직업훈련 각자는 사회 전체의 수요와 각각의 프로그램 적합성만을 고려하여 이들에 대한 교육훈련을 허용한다. 결국 사회 전체의 공급 규모에 대한 통합 관리가 이뤄지지 않은 채 개별 교육훈련기관들이 직업훈련과 평생교육 각각의 영역에서 지속적으로 과잉 공급을 이어 가고 있다.

2. 현실적 중장기적 목표 부재

다음으로, 현재 평생학습에 대한 담론이 과잉되어 있으나 우리나라 현실에서 구체적으로 무엇을, 누구에게, 어떻게 할 것인지에 대한 현실적 중장기적 목표가 부재한 상태이다. 사실 평생학습이 중요하다는 점에 대해서는 전 세계적으로 이견의 여지가 없다. 그러나 정책 영역으로서의 평생학습은 높은 수준의 추상성과 모호성을 갖고 있다. 이와 관련하여, 장수명(2006: 147)은 “OECD(2003)가 9개 국가 성인 학습의 정책과 실행 행태를 검토한 보고서의 제목을 『수사학을 넘어서(Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices)』로 잡은 것이 평생교육론이 갖는 그동안의 수사적 치장에 대한 반성적 성찰에서 비롯되었다”고 지적하였다.

현재 우리나라 사회의 구조 및 개인의 행태를 고려하면 평생학습 정책의 목표가 무엇인지 불분명한 것으로 보인다. 고용노동부 직업훈

런은 고용의 목표가 비교적 분명하나 평생교육, 특히 일과 관련되지 않은 평생교육의 경우 그 목표가 불분명하다. 이에 따라 4차 평생교육 진흥기본계획 등에서 학습 활동 자체의 중요성을 강조하고 있지만, 정작 학습 활동의 활성화를 통해서 무엇을 이루고자 하는지가 불분명하다.

사실 평생학습의 효과를 분명히 측정하기는 어렵다. 일반적으로 성인 학습 활동은 단기 활동 중심이며 부분적이다. 특히 우리나라 사회의 구조적 특성이 평생학습의 효과 가시화에 부정적 영향을 미친다. 여전히 학령기 정규교육이 압도적이고, 기업별 분단 노동시장에서 직업훈련이 노동시장 경력 개발에 제한적 영향력을 가지고 있다. 그러나 학습 활동의 효과에 대한 중장기적 평가의 부재로 자원 배분에서의 왜곡은 계속되고 있다.

단적인 사례로 사이버대학의 경우를 들 수 있다. 사이버대학은 1998년 시범 도입되었고, 1999년 평생교육법에 가상대학 관련 내용이 포함된 이후 2001년에 9개교가 설립되었으며, 2009년 고등교육법 개정으로 일부가 고등교육법상 사이버대학으로 개편되었다. 이들의 교육 규모는 2001년 9개 대학, 정원 6,000여 명에서 2019년 현재 18개 대학 327개 학과, 120,382 명의 재학생을 기록하는 수준으로 성장하였다.¹³⁾

당초 사이버대학이 성인 대상으로 보완적 교육기관으로서 일정한 역할을 할 것으로 기대되었으나 실제 교육의 품질에 대한 문제 제기가 지속되었다. 특히 설립 초기에 학생 모집에 치중하면서 느슨한 학사 관리와 학위 장사 등에 대한 비판이 제기되었다. 이후 고등교육법 전환으로 학사관리가 강화되었으나 여전히 평생교육기관과 고등교육기

13) 한국교육개발원, 2019년 교육통계연보, 2020.1.6. 접속.
https://kess.chedi.re.kr/publ/publFile/pdfjs?survSeq=2019&menuSeq=3895&publSeq=2&menuCd=80857&itemCode=02&menuId=1_22_1&language=en#

관의 성격 사이에서 혼선을 보인다(송상호 외, 2014). 사이버대학의 혼선은 결국 사이버대학이 우리나라 현실에서 어떤 기여를 할 것인지에 대한 명확한 비전과 목표가 부재한 상태에서 성인 학습자에게 학습 기회만을 확대해 주는 방식의 한계를 잘 보여 준다. 최근 교육부가 학사관리, 즉 교육의 투입 및 운영에 대한 관리를 강화하는 방식으로 대응해 왔지만, 교육의 성과에 대한 측정이나 활용성에 대한 평가가 이뤄지지 않으면서 계속 정체성의 혼선을 밟고 있는 상황이다.

즉, 평생교육의 상당수 사업에서 단기적·중장기적 목표가 부재한 채 학습 활동 자체의 활성화에 초점을 맞추고 있는 것이다. 성인의 보완적 교육의 사회적 의의가 존재하지만 교육 자체의 효과에 대한 냉정한 평가 미흡으로 교육훈련기관들의 수익 추구만 지속되고 있다. 이는 평생학습에 대한 사회적 저평가를 지속하여 장기적으로 평생학습 자체의 활성화에 부정적 영향을 미치게 될 것이다. 이러한 점에서 성인 평생학습의 성과에 대한 객관적인, 그리고 단기-장기의 특성이 반영된 목표 설정이 필요하다. 특히 단기적 성과뿐만 아니라 장기적 성과도 측정할 수 있는 output-outcome-impact의 틀을 활용하는 것이 필요하다.

이러한 점에서 향후 평생학습의 중요성뿐만 아니라 평생학습의 구체적 한계도 분명히 지적, 고려되는 정책 설계가 필요하다. 우리나라에서는 정규교육이 여전히 압도적이고, 평생교육은 사회교육, 즉 정규교육 학위의 보완적 취득 경로로 출발하였다. 또, 직업훈련도 사업주 훈련을 제외하면 훈련 참여자에게 실질적인 노동시장 상황의 개선 가능성이 제한적이다. 즉 노동시장의 기업별 분단, 대중소기업의 격차, 채용과 인적자원 관리에서의 연령 및 연공의 여전히 높은 영향력으로 인해 직업훈련을 통해 질 좋은 일자리로 이전하는 데 한계가 있다. 이

러한 현실에서, 평생학습을 통해 개인의 생애에 큰 변화가 있을 것으로 주장하는 것은 자칫 실현되지 않을 희망을 무리하게 부여함으로써 좋은 취지의 정책조차 무가치한 것으로 평가되게 하는 위험이 있다. 따라서 정책의 취지와 정책의 실제 효과에 대한 냉정하고 객관적인 평가를 전제로 하는 성인 평생학습 정책의 설계 및 추진이 필요하다.

3. 수요자 참여에 기반을 둔 종합적 거버넌스 부재

현재 성인 평생학습 정책과 관련하여, 중앙정부 부처 간, 중앙정부-지방정부, 정부-민간 사이에 체계적 거버넌스가 운영되지 않고 있다. 특히 중앙부처 사이의 정책 할거로 인한 거버넌스 부재를 넘어서서, 평생학습의 특성을 고려할 때 반드시 요구되는, 정책 대상자의 참여에 기반을 둔 정책의 기획 및 시행이 이뤄지지 않고 있다. 즉, 교육훈련이 살아 있는 사람의 능동적 의사결정을 전제로 하기 때문에 교육훈련 정책은 사람들의 내적 동기를 유발할 수 있어야 한다.¹⁴⁾

그러나 현재 평생학습 정책에 정책 수혜자의 입장이 반영될 수 있는 채널은 거의 전무하다. 고용노동부 직업훈련의 경우 고용보험 심의위원회 등에 민간 참여가 제도적으로 보장되어 있으나 교육부 평생교육의 경우 그러한 제도적 참여가 보장되어 있지 않다. 사실 정책 수혜자의 참여와 관련하여, 과연 누가 정책 수혜자인지도 불분명하다. 예컨대 직업훈련의 대상을 근로자로 상정하면서 조직 노동만 근로자의 입장을 대변할 수 있는 것으로 가정한다. 그러나 통상적 임금근로 관계를 갖지

14) 이러한 점에서 외재적 동기를 중심으로, 그리고 전문가 중심으로 정책이 기획되고, 집행될 수 있는 경제정책 혹은 과학기술정책과 차별화된다고 할 수 있다.

않는 근로자도 성인 평생학습의 주요 수혜자임을 고려하면 이들의 정책 수혜자 이해를 대변하는 역할은 제한적이라고 해야 할 것이다. 또한, 정책 수혜자가 참여하더라도 일회적 회의를 통해 참여하는 경우가 대부분으로 전문성이 부족하여 실질적 영향력을 전혀 행사하지 못하는 상황이다.

정책 수요자의 입장이 체계적으로 반영되지 못하면서 성인 평생학습 정책이 조기의 성과를 거두지 못하는 경우가 많다. 대표적인 경우로 중소기업의 직업훈련의 부진을 들 수 있다. 중소기업은 사내 HRD 전문 인력의 부재로 체계적인 학습 설계를 할 수 없고, 그에 따라 학습의 기대 수익이 낮을 수밖에 없어 직업훈련이 부진하다. 그러나 이러한 점을 무시하고 직업훈련에 참여하는 중소기업에게 관대한 재정 지원(훈련비 전액 환급)만 지속했다. 그 결과 훈련기관이 중소기업에게 크게 필요치 않은 훈련을 저가로 제공하면서 중소기업에서의 훈련에 대한 불신, 우량 훈련기관의 퇴출을 가져왔다. 또 다른 사례로 평생학습계좌제의 부진을 들 수 있다. 평생학습계좌제는 개인의 학습이력을 누적, 기록하여 노동시장에서 활용토록 하기 위해 시작했다. 그러나 개인 입장에서 왜 그러한 것을 기록해야 하는지, 혹은 그러한 것을 기록하지 않으므로써 받게 되는 페널티가 무엇인지 등은 우리나라 사회의 특성을 고려하여 냉정하게 평가되지 않았다. 그 결과 평생학습계좌제가 평생 학습관의 실적 관리 노력을 통해 지속되고는 있으나 실질적 활성화는 거의 이뤄지지 않고 있다.

이러한 상황을 개선하기 위해서는 정책 설계와 시행 과정에 정책 수혜자의 입장이 체계적으로 반영되는 제도적 틀을 갖춰야 한다.

4. 체계적 학습 설계 기반의 학습 참여 불가능

성인 평생학습에 대한 관심과 관련 사업 확대에도 불구하고 현재 한국에서 특히 결여되어 있는 점이 성인 평생학습 희망자들에 대한 체계적인 상담 시스템이다. 대표적인 성인 평생학습 프로그램 중 하나인 직업훈련의 경우, 구직자들이 직업훈련을 희망할 경우 고용센터를 통해 구직자 내일배움카드를 발급받고 실업자훈련에 참여할 수 있다. 그러나 이러한 과정에서 구직자들이 개인의 특성, 노동시장에서의 구직 가능성 등을 종합적으로 고려한 체계적 상담을 받을 가능성은 극히 제한되어 있는 것으로 평가된다(채창균 외, 2018).¹⁵⁾ 평생교육 프로그램의 경우도 마찬가지로, 개인의 상황을 고려하여 어떤 평생교육프로그램이 필요한지 진단해주는 서비스가 전혀 시행되지 않고 있다.

이러한 상황은 현재 고용정책의 한계와 상호 분절되어 있는 각종 진로상담 서비스에 기인한다. 이와 관련하여 최영섭 외(2018)에서는 현재 우리나라의 고용 정책이 ‘일자리’를 ‘당면한 목적’(imminent goal)으로 하는 경우를 전제로 짜여져 있어, 장기적 장기적 경력개발 관점에서 미래의 일자리를 준비하는 경우에 대한 지원이 체계적으로 부재할 수 밖에 없음을 지적하고 있다. 또한, 그나마 구직 상담 과정에서 경력개발에 대한 상담이 제공되는 경우에도, 청소년, 여성, 중장년 등 대상별로 서비스가 상호 분절적으로 제공되고 있다. 즉, 청소년에 대해서는 한국고용정보원과 한국직업능력개발원, 경력단절여성에 대해서는 여성세일센터, 중장년에 대해서는 중장년일자리희망센터 등에서

15) 한편 고용센터에서는 민원 발생을 우려하여 훈련 희망자에 결정적 하자가 없는 한 거의 대부분 훈련 참여를 허용하고 있다. 채창균 외(2018), p.47.

진로 혹은 구직과 관련된 경력개발 상담 서비스가 제공되고 있지만, 이들 사이에 경력개발 상담을 위한 노동시장 정보의 공유나 상담인력 사이의 교류 등은 거의 이뤄지지 않고 있다. 이러한 상황은 결국 평생학습 참여 희망자의 장기적이며 체계적인, 그리고 ‘정보에 기반한’ 학습 설계를 불가능하게 하며, 평생학습 프로그램 제공 기관의 마케팅에 실제 평생학습 활동이 좌우되는 결과를 낳게 된다.

이러한 상황은 장기적으로 평생학습의 활성화에 부정적 결과를 초래할 가능성이 크다. 즉, 교육훈련은 본질적으로 경험재적 성격, 즉 실제 교육훈련에 참여하기 전에는 그 효과를 분명히 판단하기 어려우며, 교육훈련 이후 실제 효과가 나타나기까지 상당한 시간이 소요되는 경우도 많다. 이에 따라 평생학습 프로그램 제공 기관의 마케팅에 따라 평생학습에 참여하였지만 그 내용과 결과에 실망하게 될 수 있는데, 각자의 상황과 미래 전망에 대한 체계적 진단이 없는 채 평생학습 참여가 이뤄진다면 그러한 실망이 생길 가능성이 더 커질 것이기 때문이다. 이러한 문제는 노동시장이나 경력개발에 대한 정보가 부족한 집단들에서 더 심각하게 나타날 수 있으며, 장기적으로 평생학습 활동 자체의 무용성에 대한 인식만 확산시키게 될 가능성이 크다.

기업에 대한 직업훈련의 경우도 중소기업의 체계적 직업훈련 설계 지원이 전혀 이뤄지지 않았다. 2018년부터 고용노동부가 중소기업의 훈련 수요를 진단하고 설계하는 것을 지원하기 위해 중소기업훈련지원센터 사업을 시작했으나, 실제 기업의 필요에 맞춘 서비스가 제공되지 못하는 것으로 판단된다. 즉, 동 사업은 매년 사업주단체나 교육훈련 기관들에 공모를 통해 중소기업훈련지원센터를 지정하고, 이들이 채용한 임시직 컨설턴트가 중소기업을 방문하여 훈련수요를 진단하고

훈련프로그램을 설계하도록 하고 있다. 이 경우 과연 임시직 컨설턴트가 기업의 상황을 제대로 진단하고 조언을 제공할 수 있을지 의심스러우며, 기업 상황에 맞는 컨설팅보다 사업 수행기관이나 컨설턴트의 이해에 따라 실제 컨설팅 서비스가 왜곡될 가능성도 존재한다.¹⁶⁾ 이러한 상황이 지속된다면 앞서 살펴보았던 것과 같은, 중소기업의 사업주훈련 부진이 이어질 수 밖에 없을 것이다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 평생학습 프로그램 자체의 공급 확대 혹은 수요 유도에만 초점을 두기보다는 개인과 기업 대상의 상담 서비스를 조속히 체계화하고 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 최영섭 외(2018)에서 최근 4차 산업혁명 등에 대응하기 위해 성인 근로자의 직업훈련에 대한 투자를 강화하고 있는 독일, 프랑스에서 개인 및 기업 대상 상담 서비스가 강화하고 있음을 소개하고 있다. 이들 사례를 벤치마킹하여 우리나라에서도 관련 서비스의 조속한 강화가 필요하다.

5. 재정 투자의 불균형

성인 평생학습이 실제로 활성화되기 위해서는 성인 평생학습에 대한 다각적 재정 지원이 필요하다. 이와 관련하여 현재, 일과 관련된 학습 활동에 대해서는 비교적 관대한 재정 지원이 되고 있으나 일과 관련성이 낮은 경우 혹은 현재 노동시장에 진입하지 않은 경우에 대한 재정 지원은 제한적이다. 일과 관련된 학습 활동에 참여하는 경우에도 학습

16) 예컨대 중소기업의 훈련 수요 진단을 위해 1개 기업 당 방문 횟수를 기업 상황에 따라 2~5 회로 설정한 요건들이 탄력적으로 조정하도록 했지만, 실제 진단을 시행하는 외부 컨설턴트에 대한 비용을 시간당 10만 원으로 정하고 있기 때문에 외부 컨설턴트가 최대 10시간 (=2시간 X 5회)을 실제 기업 필요와 무관하게 채우려 할 수 있다.

기간 동안의 생계비 지원의 부재로 저학력·저소득 계층의 실질적 직업역량 함양 가능성은 제한된다.

우선 고용노동부 직업훈련과 교육부 평생교육 예산을 비교해 보면, 고용노동부 직업능력개발 관련 지출은 2018년에 일반회계 4,990억, 고용보험 기금 2조 663억으로 총 2조 5,653억을 차지했고, 이 중 실업자 및 근로자 능력개발 지원이 7,990억, 사업주 능력개발 지원금이 5,904억을 차지했다(기획재정부 정부재정통계DB). 반면 교육부 평생·직업교육 예산은 2016년에 401억으로 2014~2016년간 교육부 전체 예산의 0.07%를 차지했다(채재은, 2017). 따라서 교육부의 평생·직업교육 예산이 그 절대규모나 상대비중 모두에서 극히 낮으며, 그나마 대학 중심의 평생학습활성화 지원 사업이나 국가평생교육진흥원 출연금을 제외하면 거의 100억원대에 불과한 상황이다.

물론 중앙정부의 평생교육 투자가 저조하더라도, 지역 단위의 평생교육 투자도 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 교육부 지방교육재정 DB의 2018년 시도교육청 '평생교육' 정책사업 중 '평생학습운영지원'과 '평생교육시설및운영지원'의 합계가 약 762억원이다. 그 외에 지자체가 투자하는 시도 및 시군구 단위 평생교육 투자도 고려하면, 현재 우리나라에서 평생교육 투자가 극히 적다고 할 수는 없다. 그러나 여전히 그 총액 규모가 일과 관련된 학습 활동에 대한 재정 지원과 비교하여 상당히 큰 격차를 보이는 점은 분명하다.

〈표 3-12〉 고용노동부 직업능력개발훈련 사업 지출

(단위: 백만 원)

회계명	단위사업명	2015년	2016년	2017년	2018년
고용 보험 기금	국가기간·전략산업직종훈련	333,651	0	0	0
	기타 능력개발 지원	15,376	18,230	19,825	21,822
	능력개발융자지원(융자)	39,955	38,388	54,057	49,803
	사업주 능력개발지원금	390,794	515,721	580,932	590,388
	실업자 및 근로자 능력개발지원	257,373	657,253	671,514	799,070
	자영업자 고용안정·직업능력개발지원	817	1,230	1,130	13
	중소기업능력개발지원	234,362	274,805	231,264	236,402
	한국기술교육대학교 능력개발 사업지원	37,746	43,221	46,444	54,765
	한국산업인력공단 능력개발 사업지원	172,357	180,544	199,570	202,167
	한국폴리텍대학 능력개발 사업지원	118,441	115,513	113,176	111,825
고용보험기금 요약		1,600,872	1,844,904	1,917,911	2,066,255
일반 회계	고용보험 미적용자 등 능력개발지원	0	0	0	873
	실업자능력개발지원	56,136	65,194	63,989	72,301
	한국기술교육대학교 출연	44,521	45,786	51,104	52,492
	한국산업인력공단 출연	92,761	88,720	108,494	116,328
	한국폴리텍대학 출연	169,594	163,180	182,933	257,016
	핵심직무 역량평가모델 개발 및 보급	1,215	0	0	0
일반회계 요약		364,227	362,880	406,519	499,010
총합계		1,965,099	2,207,784	2,324,431	2,565,265

자료: 기획재정부, 정부재정통계DB.

〈표 3-13〉 교육부 평생·직업교육 예산

(단위: 백만 원)

사업 구분	2014년	2015년	2016년
평생학습진흥 지원	867	867	1,339
평생학습계좌제 도입	542	542	-
국가평생교육통계 구축	886	886	942
대학 중심의 평생학습활성화 지원	18,083	17,008	18,425
선취업후진학지원시스템 구축	2,400	2,400	-
성인 문해교육프로그램 운영 지원	2,835	3,843	3,859
국가평생교육진흥원 출연	5,768	7,332	10,001
지역평생교육활성화 지원 (4050뉴스타트 지원)	5,001	5,831	5,539
계	39,482	38,709	40,105

주: 교육부의 평생·직업교육 예산에는 평생교육과 직접 관련성이 낮은 예산(국제교육 협력 증진, 산학연 협력 활성화, 정보활용 활성화 지원 등)도 다수 포함되어 있어 이를 제외하고 ‘평생교육’과 직접 관련 있는 항목만을 표기하였음.

자료: 교육부(해당 연도), 「연도별 예산 및 기금운영계획안」; 체재은(2017); 국가재정운용계획 교육 분과위원회(2016) p. 137 표 4-2에서 재인용.

〈표 3-14〉 연도별(2014~2016년) 국가평생교육진흥원 출연 예산

(단위: 백만 원)

구분	2014년	2015년	2016년
□ 국가평생교육진흥원 출연	5,768	7,332	10,001
인건비	4,569	4,833	5,060
경상운영비	3,103	3,103	3,103
사업비	11,905	13,205	15,955
- 학점은행제 운영	5,690	5,690	6,690
- 독학학위제 운영	3,099	3,099	3,099
- 평생교육진흥지원 조사	285	285	285
- 평생교육양성 연수	230	230	230
- 평생교육연계체제 구축	576	576	576
- 평생교육정보시스템 구축 운영	725	793	793
- 온라인평생학습지원체제 구축(평생교육포털)	-	264	264
- 한국형 온라인 공개강좌(K-MOOC) 운영	-	2,268	4,018
자체 수입	△13,809	△13,809	△14,117

자료: 교육부(해당 연도), 「연도별 예산 및 기금운영계획」; 체재은(2017), 국가재정운용계획 교육 분과위원회(2016) p. 137 표 4-3에서 재인용.

사실 일과 관련된 학습에 대한 지원 총액과, 일과 관련되지 않은 학습에 대한 지원 총액의 상대적 비중이 어느 정도 되어야 하는지는 불분명하다. 이에 대해 참고할 수 있는 국가 간 비교지표나 기존 연구도 찾기 어렵다. 보다 근본적으로, 현재 우리나라에서 성인 평생학습에 대한 정부의 지출 규모 전체를 정확히 추계하는 것도 어렵다. 예를 들어 일과 관련된 학습의 경우에도, 고용노동부 사업 외에 교육부의 산학협력, 산업부의 산업기술인력, 중기부의 중소기업 인력 양성·재교육 등 중앙부처 사업과 지자체의 일자리 관련 사업 중 교육훈련 사업들이 존재한다. 그러나 이들의 모든 사업 내역을 정확히 파악하여 집계한 공식 자료는 존재하지 않는다. 이런 상황에서 일과 관련된 학습과 일과 관련되지 않은 학습에 대한 지출 규모를 정확히 비교하는 것은 불가능하다. 그러나 총액 수준에서 비교가 어렵더라도, 개별 프로그램 단위에서의 지원 수준을 비교한다면 현재 재정투자의 불균형을 확인할 수 있다.

이와 관련하여 실업자/재직자 내일배움카드와 평생교육바우처에 대한 재정 지원 규모의 비교가 한 가지 사례가 될 수 있다. 실업자/재직자 내일배움카드는 고용센터 등록 구직자(실업자) 및 고용보험 가입 근로자를 대상으로 하고, 1년간 200만 원(실업자) 혹은 3년간 300만 원(재직자)을 지원하며, 2018년에 각각 약 18만 명, 22만 명이 지원받았다(최영섭 외, 2019). 반면 평생교육바우처는 만 25세 이상 기초생활수급자 및 차상위 계층 5천 명(2019년) 및 기준중위소득 65% 이하의 성인을 대상으로 하고, 1인당 연간 35만 원을 지원한다. 그리고 학력 취득 교육(학점은행제 등)과 학력 취득 목적 외 교육(문화예술교육 등)이 포함된다(평생교육바우처 홈페이지 <https://www.lllcard.kr/>).

따라서 개별 프로그램 단위에서 일과 관련성 여부에 따라 학습 활

동에 대한 지원 규모가 상당한 차이를 보이는 것을 확인할 수 있다. 사실 직업훈련의 중요성을 감안할 때 직업훈련에 대한 투자가 향후 더 확대되어야 하는 점은 분명하다. 이는 국제 비교 관점에서도 우리나라의 직업훈련 투자는 결코 충분한 수준으로 볼 수 없기 때문이다. 예를 들어 중소기업의 교육훈련 투자도 여전히 부진하며, 개인의 교육훈련 참여도 취약계층을 중심으로 더 확대 되어야 한다.¹⁷⁾

그러나 노동시장의 유동성이 높아지는 상황에서 일과 직접 연관되지 않은 학습에 대한 투자도 확대될 필요가 있다. 특히 저숙련층의 경우 소위 기능적 문맹, 즉 글자를 읽을 수는 있으나 그 의미를 충분히 이해하지 못하는 경우도 많다.¹⁸⁾ 이들의 노동시장 처우 개선을 위해서는 일과 직접 관련된 학습 활동뿐만 아니라 이들이 살아가는 데 필수적인 기초 역량의 함양을 위한 평생학습 활동도 지원되어야 한다. 이러한 점에서 현재 성인 평생학습에서의 재정 투자 상황을 성인의 종합적 역량 개발 관점에서 진단하고, 개별 프로그램 차원 뿐만 아니라 정부 재정 전반에 걸쳐 중장기적 투자 전략을 설정하는 것이 필요하다.

당연히 이러한 중장기적 투자 전략 수립은 정부 내부에서 성인 평생학습에 대한 정책 조율 체계의 개편, 그리고 그 과정에서 민간 이해관계자의 체계적 참여 확대를 전제로 해야 한다. 이는 앞으로 성인 평생학습의 활성화를 위해 재원 조성 측면에서 정부 재원 뿐만 아니라 민간 투자도 확대되어야 하며, 재원 활용 측면에서 효과성과 효율성을 높이는 것이 반드시 필요하기 때문이다. 이러한 변화가 실제로 이뤄지기

17) 2020년 도입 예정인 ‘국민내일배움카드’는 이러한 관점에서 추진되고 있다.

18) 우리나라의 비문해 성인 인구는 311만 명(7.2%)이며, OECD 기준의 실질 문맹은 432만 명에 이르는 것으로 나타났다. “‘성인 실질 문맹 낮춰라’ 정부·지자체 다채로운 행사 마련”, 조선에듀, 2019.10.08. 입력.

(http://edu.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/08/2019100801196.html, 2019.10.29. 접속)

위해서는 한편에서 정부 내부에서의 정책 조율 강화를 통해 재정 집행의 효과성과 효율성을 높이고, 다른 한편에서 정책 결정 및 집행 과정에서 민간의 체계적 참여를 전제로 하는 중앙-지방/산업의 분권화된 평생학습 정책 시스템이 갖춰져야 한다. 이러한 점에서 성인 평생학습 거버넌스의 개편과 성인 평생학습에 대한 투자 전략의 모색이 깊이 연관되어 있다.

제4절 소결

이 장에서는 OECD의 성인 평생학습 거버넌스 진단을 위한 배경으로서 우리나라 성인 평생학습 전반의 현황과 쟁점을 정책 시스템 중심으로 검토하고 있다. 이와 관련하여 이 장에서는 우리나라의 성인 평생학습이 비록 여전히 개선의 필요성이 있지만 그 규모 측면에서는 크게 부진하지 않다는 점으로부터 출발한다. 그러나 우리나라 성인 평생학습의 상황을 보다 세부적으로 검토하면 인적 속성에 따른 불균형이 상당한 정도로 존재하는 것을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 불균형이 현재 성인 평생학습 정책 시스템의 문제와 깊이 관련되어 있음을 지적하고자 한다.

특히 대상과 내용에 따른 정책 시스템의 구획과 상호 연계성 부재가 우리나라 성인 모두의 고른 역량 개발에 부정적 영향을 미치고 있다. 우선 취약계층의 경우 기초 역량의 확충을 전제로 하는 장기적 인적 역량 함양에 어려움을 겪고 있으며, 상대적으로 유리한 위치에 있는 고숙련 층의 경우도 정부 지원 학습 활동에 대한 경직적 구획 등으로

인해 역량 제고 기회를 충분히 갖지 못하고 있다. 이러한 점에서 향후 우리나라 성인의 고른 역량 개발을 위해 현재 성인 평생학습 정책 시스템의 개편이 필요하며, 특히 평생학습의 2개 축을 이루는 직업훈련과 평생교육의 상호 정책 연계가 대단히 중요하다. 또한 이러한 연계가 실제로 효과적으로 작동하기 위해서는 성인 평생학습 재정 시스템에서의 변화도 필요하다.

본 연구에서는 실제 이러한 변화를 이루기 위해 현재 정책 영역별로 구획되어 있는 성인 평생학습 거버넌스의 개편이 필요함을 강조한다. 특히 단지 정부 내부(중앙정부-중앙정부, 중앙정부-지방정부)에서의 변화 뿐만 아니라 정부와 민간 사이의 관계 변화도 반드시 필요하다. 이는 정부의 평생학습에 대한 의사결정이 민간에서 일방적으로 집행될 수 없고, 그 효과성 또한 담보할 수 없는 상황에서 민간의 적극적이며 체계적인 정책 결정 및 집행 참여가 반드시 필요하기 때문이다. 이는 평생학습을 위한 여건을 어떻게 조성할 지, 또한 실제 평생학습 참여를 위한 동기를 어떻게 끌어낼 것인지가 평생학습 정책의 핵심이며, 이러한 여건 조성 과 실제 참여에서 민간의 의지가 결정적 역할을 차지하기 때문이다.

이러한 점이 2019년 OECD를 통한 성인 평생학습 거버넌스 리뷰의 핵심 배경이다. 이미 OECD의 인적역량 전략 프레임워크에서 나타났듯이, 한 국가의 인적역량의 개발과 인적역량의 활용이 깊게 연관되어 있으며, 한 국가의 인적역량을 효과적으로 개발, 활용하기 위해서는 범정부적 접근의 중요성이 대단히 크다. 이러한 관점에서 이뤄지는 OECD의 성인 평생학습 거버넌스에 대한 리뷰는 현재 우리나라 성인 평생학습 시스템의 한계를 확인하는데 중요하게 기여할 것으로 기대

된다. 물론 이러한 확인을 바탕으로 실제 정책 시스템의 변화를 이끌어 내기 위해서는 우리나라 정부와 민간 스스로의 노력이 훨씬 큰 중요성을 차지할 것이다.

제4장

OECD의 한국 성인 평생학습 거버넌스 진단 주요 내용

제1절 개 요

제2절 OECD의 진단 배경 설명

제3절 OECD의 성인 평생학습 거버넌스
리뷰 결과

제4장 | OECD의 한국 성인 평생학습 거버넌스 진단 주요 내용

제1절 개요

이 장에서는 OECD가 수행한, 한국 성인 평생학습 거버넌스에 대한 리뷰의 주요 내용을 요약한다. OECD의 실제 리뷰는 2019년 상반기 이후 본 연구의 연구진과 긴밀한 협력하에 수행되었으며, 그 최종 결과는 2020년 이후 발표될 예정이다. 따라서 향후 일정한 변화도 예상되지만 OECD의 성인 평생학습 거버넌스에 대한 리뷰는 한국의 연구진과 OECD의 연구진 사이의 협업에 의해 수행된 것으로, 본 연구의 성과를 확인하는 것도 필요하다는 점에서 동 리뷰의 핵심 내용을 본 보고서에서 소개한다. 이 경우 OECD 리뷰의 세부 내용이 향후 조정될 수 있음을 고려하여 동 리뷰의 모든 내용을 소개하기보다는 OECD가 한국의 성인 평생학습 거버넌스 개편에 대해 제시하는 권고사항을 중심으로 제시하고자 한다.

제2절 OECD의 진단 배경 설명

1. 한국의 인적역량 시스템에 대한 전체적 평가¹⁹⁾

지난 수십 년간 한국은 OECD 국가 중 가장 빠르게 성장하는 국가 중 하나였다. 한국의 급속한 변화는 교육을 잘 받은 근면한 인구와 세계화된 시장에서의 혁신, 세계 무역, 통합을 장려하는 비즈니스 환경이라는 성장 모델에 의존했다. 그러나 2011년 이후 세계 무역의 감소, 노동 생산성 저하, 높은 가계 부채 등 여러 가지 요인들로 성장이 둔화되고 있다. 2017년 한국 경제는 세계 수요 증가로 반등했지만, 여전히 노동 생산성을 포함한 위협에 직면하고 있다. 한편 빠른 고령화는 경제 성장에 대한 노동력 규모 측면에서의 기여도를 줄일 것이고, 그에 따라 노동 생산성 증가가 한국의 미래 경제 성장에 중요한 원동력이 될 것이다(OECD, 2016[1]; 2018[2]). 따라서 근로자 생산성 증대의 필요성은 더욱 중요해진다.

경제가 성장함에 따라 한국은 성장을 유지하기 위하여 성인 학습 시스템을 강화하고 이를 통해 근로 인구의 역량을 강화할 수 있는 기회를 가지고 있다. 한국의 성인 학습 시스템에는 많은 행위자가 관여하고 있기 때문에 효과적인 거버넌스 마련이 필수적이다.

성인 학습은 인구통계학적인 변화, 디지털화, 세계화의 맥락에서 중요하다. 한국에서 경제 성장을 유지하고 급속한 고령화 사회의 도전과

19) 이하 2절의 내용은 OECD 리뷰 보고서 초안 1장의 관련 내용을 번역, 전제하되 일부 표현 등을 수정한 것이다. 본문 중의 참고문헌들은 모두 OECD 리뷰 보고서의 참고문헌으로, 본 연구에서는 이에 대해 별도로 인용하지 않았다.

제를 해결하기 위해서는 고도로 숙련된 인력이 중요하다. OECD 국가 중 한국에서 고령화는 가장 빠르게 진행될 것이며, 노동력 감소로 이어질 것이다. OECD는 2050년 근로 연령 인구 한 명당 근로하지 않는 인구는 0.7명이 될 것으로 추산했고 이는 OECD 평균보다 20퍼센트 포인트 높은 수치다 (OECD, 2018[2]). 노인 인구의 증가로 인한 요구사항은 보건의료 및 사회적 지원과 관련된 분야의 팽창으로 이어질 것이다. 한국에서는 50세 즈음에 상대적으로 낮은 역량과 연공서열 기반의 임금 때문에 강제 퇴직되는 경우가 많다. 대부분의 노인은 저임금, 불안한 수입 또는 사회보장이 없는 열악한 일을 하게 되며, 이는 65세 이상 노인들의 높은 빈곤율로 이어진다(OECD 평균 13%와 비교되는 46%) (OECD, 2018[3]). 한국의 도전과제 중 하나는 나이 든 근로자를 위한 삶의 질과 일자리의 질을 높이는 것이다. 해결 방법 중 중요한 부분은 이들에게 탄탄한 성인 학습 시스템을 통해 리스킬(reskill)과 업스킬(upskill)의 기회를 제공하는 것이다(OECD, 2019[4]).

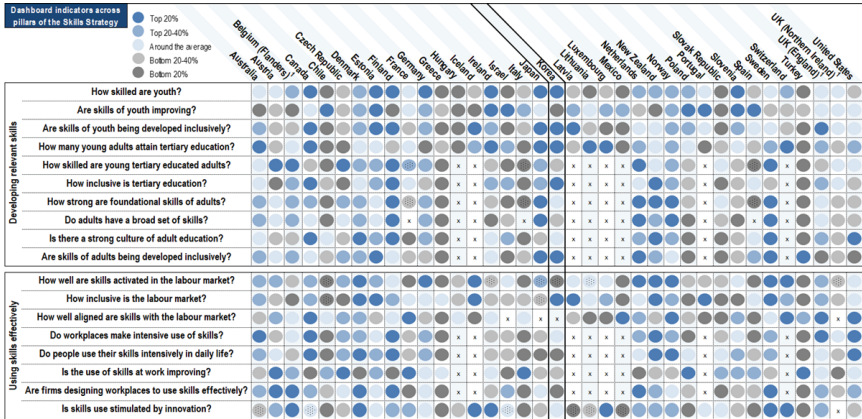
또한 기계학습, 빅데이터, 인공지능(AI) 등 디지털 혁신 이후 많은 직업의 성격이 바뀌게 될 것이다. OECD에 따르면 한국의 경우 평균적으로 근로자의 43% 정도가 자동화로 인해 업무에 상당한 변화를 직면하고 있다(OECD, 2019[5]). 그와 동시에 디지털 혁신은 새로운 기회를 창출하고 있다. 디지털화의 혜택을 충분히 누리는지의 여부는 근로자가 디지털 세상에서 풍요로운 생활을 할 수 있도록 이러한 변화에 적응하고, 관련된 역량을 개발할 수 있도록 하는 정책을 각 국가가 얼마나 잘 마련하느냐에 따라 달라진다. ‘2019 OECD 역량 전망: 디지털 세상에서 번영하기’는 한국의 젊은이들은 디지털 역량을 보유하고 있지만 고령 인구(55~65세)에서는 기본적인 디지털 역량이 부족한 개

인의 비율이 높다는 것을 보여 준다(OECD, 2019[6]). 한국 성인 역량 조사에 따르면(2012) 55~65세 성인의 5% 정도만 컴퓨터 사용과 문제 해결 능력을 가지고 있고 이는 16~24세 인구의 65%가 그러한 것과는 대조적이다(OECD, 2016[1]). 2019 OECD 역량 전망은 한국의 성인(16~65세) 근로자의 거의 20%가 높은 자동화 위험을 피하기 위해 적당한 정도 또는 중요한 훈련이 필요하다고 추산했다.

기술변화와 관련된 불확실성에 기여하는 요인으로는 지속적으로 확대되는 국제 무역과 글로벌 가치사슬이다. 한국을 비롯한 OECD 회원국의 일반적인 경향은 저숙련 노동, 일상적인 노동은 해외로 이전되어 선진 경제에서는 일자리가 손실되고 그 대신 개도국과 신흥 경제국에서는 이익을 보는 것이다(OECD, 2019[4]). 지난 20년 동안 한국은 글로벌 가치사슬에서 참여를 높였고 선진 기술 산업 분야에서 전문성을 키워 왔다(OECD, 2017[7]).

역량을 개발하고 역량을 효율적으로 사용하는 것과 관련하여 OECD의 인적역량 전략 대시보드를 통해 살펴보자. OECD 역량 전략 대시보드에서는 OECD 인적역량 전략의 여러 측면에서 각 국가들의 상대적 성과를 개략적으로 보여 준다([그림4-1] 참조). 전략의 각각 항목에는 두 가지 지표가 있으며 이러한 지표들은 다른 지표 몇 개로 구성된 종합 지표인 경우도 있다. 대시보드는 각 국가의 상황을 사진처럼 보여 준다.

[그림 4-1] OECD 인적역량 전략 대시보드: 역량의 요약 지표



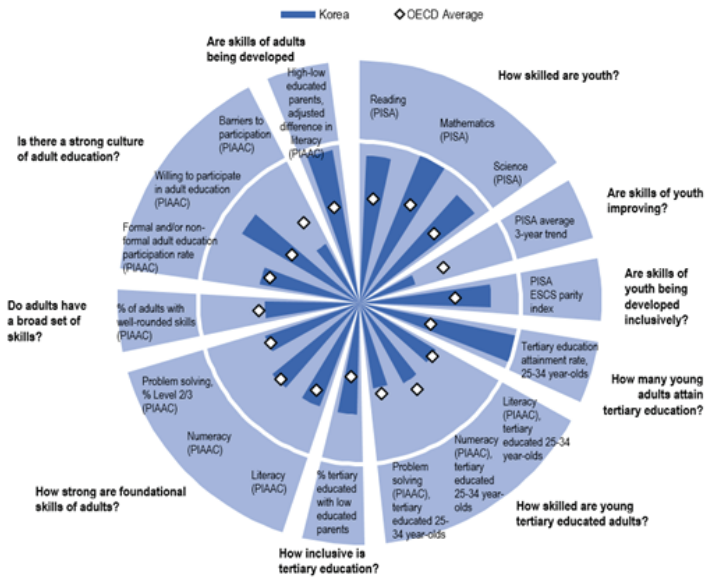
- 주: 1) 각 지표는 더 높은 값과 “상위 20%”에 포함되는 것이 더 나은 성과임을 보여 줄 수 있도록 선택, 집계 및 정규화되었음.
- 2) 대시보드의 색상은 순위에서 각 국가의 5분위 위치를 나타내며 짙은 회색은 하위권 성능, 진한 파란색은 해당 순위에서 상위권 성능을 나타냄. “x”는 해당 지표에 대해 데이터가 충분하지 않거나 가용하지 않음을 나타냄. 또한 점이 찍혀 있는 원은 적어도 하나의 기초 지표의 데이터가 부재하다는 것을 의미함. OECD 출처만 사용함(개요는 OECD(2019))
- 3) 벨기에(플랑드르), 영국(잉글랜드 및 북아일랜드)의 경우 지역(PISA 및 PIAAC)과 국가 데이터의 조합이 사용되었음.
- 4) 이스라엘에 대한 참고 사항: 이스라엘에 대한 통계 데이터는 관련 이스라엘 당국의 책임 하에 제공되었음. OECD가 이러한 자료를 사용하는 것은 국제법에 따라 서안 은행의 골란 고원, 동예루살렘 및 이스라엘 정착촌의 지위에 영향을 주지 않음.

자료: OECD(2019), p. 5. Figure 1.1

한국의 성인은 평균 정도의 역량을 보유하고 있지만 세대 간 격차가 크다. 또한, 한국은 청소년 역량 개발에 있어 우수한 성과를 보이고 있지만, 성인의 역량 수준은 OECD 평균 수준이다. 15세 PISA 평균 점수도 모든 역량 분야에서 높게 나타나고 있으며 25~34세 고등교육 성취도는 적어도 70% 이상으로 OECD 국가 중 높은 수준이다. 이렇게 강력한 성과에도 불구하고 한국은 성인 역량 분야에서 도전과제에 직면하고 있다. 예를 들어 성인의 50%는 문해 역량이 부족했으며 거의

60% 정도는 기본 수리 역량이 부족했고 40%는 기술이 많이 존재하는 환경에서 문제해결 역량이 부족했다(OECD,2016[9]).

[그림 4-2] 관련 역량 개발 핵심 지표



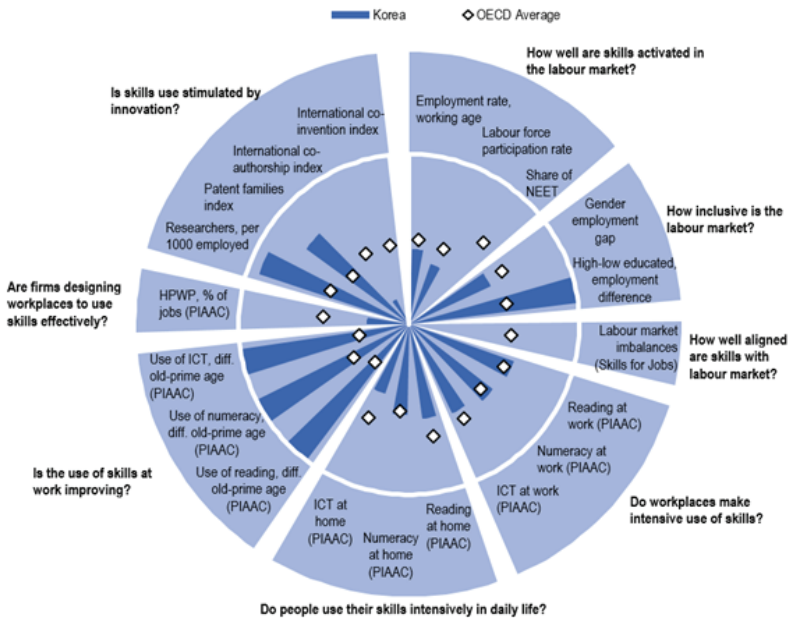
- 주: 1) 국가 간 점수 범위 내 상대 위치를 기준으로 0에서 10사이의 정규화된 점수(0=최소, 10=최대) 값이 높을수록 성능이 좋다는 것을 의미함.
- 2) 국가 순위로 나타내는 상대적인 위치(정규화된 점수 기준). 성과가 좋을수록 값이 크다. OECD 평균(PIAAC 데이터 사용)은 성인 역량 조사(Survey of Adult Skills)에서 평가한 OECD 회원국/지역 결과를 바탕으로 함.
- 3) 계산값은 PISA와 OECD 성인역량조사(PIAAC) 결과를 바탕으로 함.

자료: OECD(2019), p. 6. Figure 1.2.

한국의 효과적인 역량 활용 성과는 상대적으로 저조하다. 한국의 노동참여율은 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 이는 개발된 역량과 노동시장에서 요구 및 활용되는 역량의 불일치가 어느 정도 존재함을 의미한다([그림 4-3]). 한국은 노동시장 포용성 부문에서 상대적으로 낮은

점수를 기록했다. OECD 회원국 평균보다 한국의 노동시장에서 세대간, 교육수준 별 고용 격차가 크다. 가정에서의 읽기 및 ICT 역량 활용 부문도 한국이 상대적으로 취약한 분야다. 성인 교육에 참여하는 성인들이 개발한 역량을 잃지 않도록 하기 위해서는 직장 및 일상 생활에서 개발된 역량을 충분히 사용할 기회가 있어야 한다. 효과적인 역량 활용은 성인 학습을 통한 역량개발 투자 대비 충분한 수익을 거둘 수 있도록 해준다.

[그림 4-3] 효과적인 역량 활용 핵심 지표



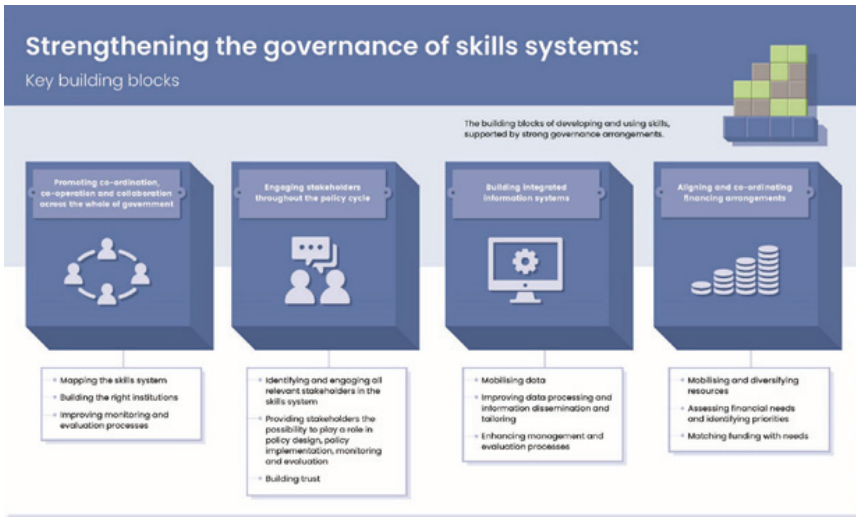
주: 계산값은 PISA와 OECD 성인역량조사(PIAAC) 결과를 바탕으로 함.
 자료: OECD(2019), p. 7. Figure 1.3.

2. 인적역량 전략 거버넌스의 분석틀

성인 학습에서 효과적인 거버넌스를 마련하는 것은 사람들의 역량 개발과 그 활용에 있어 한국이 성공을 거두기 위한 기초가 된다. 역량 개발을 향상시키는 정책의 성공은 정부, 학생, 교사, 근로자, 고용주, 노동조합 등 광범위한 행위자의 대응과 행동에 달려 있다(OECD, 2019). 한편, 역량 개발에 대한 투자가 경제 발전과 사회적 포용 혜택에 포괄적으로 긍정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있기 때문에 여러 선거구 및 정치적 분야에서 선호되고 있다. 반면 역량 정책은 교육, 노동시장, 산업 및 기타 정책적 도메인의 교차점에 있기 때문에 다른 정책 분야보다 복잡하다(Busemeyer et al., 2018). 따라서 역량 정책에는 다양한 정부 부처, 여러 차원의 정부, 비정부 이해당사자들이 포함된다. 예를 들어 전형적으로 노동시장 정책에는 노동조합과 고용주 협회가 포함되고 교육 정책에는 학부모 및 학생 협회, 교사 협회, 교육기관 등이 포함된다. 가장 중요한 점은 건설적인 비전, 장기적인 전략을 장려하고, 성인 역량에 대한 수동적인 정책 입안, 경제 위기 시 단편적인 투자의 문제를 피하기 위해서는 거버넌스가 학습 정책의 중심에 위치해야 한다(OECD, 2020[11]).

2019 OECD 인적역량 전략(OECD 2019 Skills Strategy, OECD, 2019[4])에서는 역량 시스템 거버넌스 강화를 위해 네 가지 구성 요소를 도출했다([그림4-4] 참조).

[그림 4-4] 역량 시스템의 탄탄한 거버넌스를 위한 네 가지 구성 요소



자료: 자료: OECD(2019), p. 8. Figure 1.4.

역량 관련 정책은 정부의 한 부처 또는 한 차원의 정부에만 국한되지 않는다. 높은 수준의 조정, 협력, 협동을 통해 역량 결과를 개선할 잠재력이 생기는 것이다. 여러 정책 분야의 조율은 역량이 국가 우선순위라는 공동의 확신이 있는 경우 활발하게 촉진될 수 있다. 정부는 관련된 이해당사자를 도출하고 참여시키며 중앙 및 지역 단위 당국 간 협력을 장려해야 한다. 또한 적합한 기관이 공식적인 기구(예를 들면 협의회 및 위원회)를 통해 조율 노력을 뒷받침해야 한다. 이러한 제도는 다양한 형태로 나타날 수 있다. 그러나 “생애 전반의 관점”을 채택하는 것이 중요하며, 역량 시스템의 기능을 평가할 수 있는 효과적인 모니터링 및 평가 메커니즘이 마련되어야 한다.

제3절 OECD의 성인 평생학습 거버넌스 리뷰 결과²⁰⁾

한국 측이 OECD의 기존 성인 학습 거버넌스 연구 등에 대한 사전 검토를 통해 도출한 한국 성인 학습 거버넌스 리뷰에서의 우선순위 분야는 다음과 같다.

- 전 부처에 걸쳐 성인 학습에 대한 수평적 거버넌스를 강화한다.
- 성인 학습에 대해 모든 수준의 정부에서 수직적 거버넌스를 강화한다.
- 정책 주기에 걸쳐 이해당사자 참여를 강화한다.
- 재정 지원 제도를 조정 및 조율한다.

이들 우선순위 분야에 대해 OECD 리뷰팀이 문헌 조사와 관계자 인터뷰, 워크숍 등을 통해 확인한 내용들은 다음과 같다.

1. 성인 학습의 수평적 거버넌스를 강화한다.

한 국가의 역량 잠재력을 극대화하기 위해서는 여러 정부 기관 및 부처 간 조율된 노력이 필요하다. 또한, 전체 정부 차원의 역량에 대한 접근법은 교육, 훈련, 노동, 경제, 세금, 지역경제 개발, 연구 및 혁신 등 다양한 분야를 통합하기 위해 필요하다.

20) 이하 3절의 리뷰 결과는 OECD 리뷰 보고서 초안 1장의 각 세부 주제별 리뷰 결과를 번역, 전제하되, 일부 표현을 수정, 축약한 것이다. 이들 내용은 2019년 12월~2020년 1/4분기 동안 지속적으로 수정, 보완될 예정이다. 본문 중의 참고문헌들은 모두 OECD 리뷰 보고서의 참고문헌으로, 본 연구에서는 이에 대해 별도로 인용하지 않았다.

수평적 거버넌스란 성인 학습 정책에 관한 정부의 여러 부처 간 조율을 의미한다. 성인 학습은 여러 부처가 관여하고 있기 때문에 부처 간 높은 수준의 정책적 조율이 이루어지면 역량 결과 잠재력도 높아진다(OECD, 2019[4]). 향상된 수평적 거버넌스를 통해 수준 높은 역량을 제공하면 건전한 노동시장의 발전을 지원하는 보다 효과적인 프로그램과 도구의 마련이 가능하다. 이러한 역량은 비즈니스 부문에 흡수되어 지역의 부와 경제 발전을 창출할 수 있다. 공공부문의 리더십은 이러한 파트너십을 가능하게 하는 데 있어 필수적이다(OECD, 2017[10]).

기회 1) 부처 간 효율적인 조율이 가능한 환경을 만든다.²¹⁾

성인 학습 정책과 관련된 정부 및 이해당사자의 역할을 명확히 하고 목표를 설정하는 데 있어 공동의 비전, 전략, 행동계획이 필수적이다. 이는 협력이 필요한 도전과제에 대해 합의하고, 개념을 명확히 하며 집단과 목표의 우선순위를 정하고, 책임을 할당하며 책임 사항에 대해 합의하는 데 도움이 된다. 한국은 세계경제 포럼의 고위급 관료 의견 조사에서 정부가 장기적 비전을 가지고 있는지에 대한 질문에서 51위를 차지했다(World Economic Forum, 2018[11]). 성인 학습 부문에서도 관련 부처 간 공동의 비전이 약하다(Korea, 2019[12]). 국가 비전, 전략, 행동계획을 수립하는 프로세스에는 시민 사회와의 긴밀한 협의를 통해 국가 차원에서 의견 일치를 보는 것이 필요하다.

성인 학습 정책은 여러 부처 내에 다양한 정책 분야에 걸쳐 산재하여

21) 본 보고서에서 '기회'로 번역된 Opportunity라는 표현이 생소할 수 있다. 이에 대해, OECD는 현재 각국 정부가 직면하고 있는 문제적 상황들을 개선하는데 중요하게 기여할 수 있는 정책 사항들을 나타내기 위한 것으로 설명한다.

있기 때문에 강력한 리더십 아래 효과적인 정책적 조율을 하는 것이 성공의 핵심이다. 보통 포괄적인 국가 프로젝트는 총리 또는 역량 전략과 정책 조율을 담당하는 주관 부처의 장관이 지휘한다. 한국의 경우 사회부총리가 이끄는 사회정책 장관회의에서 담당한다. 사회정책 장관회의 역할과 책임은 강화된 의사결정 기구와 인적자원 강화로 뒷받침되어야 한다. 그래야만 정책 분석, 연구, 감시, 평가를 수행하는 부총리를 지원할 수 있다. 장관회의 산하 교육부와 고용노동부가 주관하는 소위원회를 구성하는 것도 성인 학습에 관한 집중적 논의와 정책 조율을 장려할 수 있는 방법이다.(Korea, 2019[15]) (Lee et al., 2019[14]).

성인 학습에 관여하는 장관급 위원회 및 협의회의 효과성을 개선할 필요가 있다. 구성원의 전문성을 높이고, 부문별 실무 회의를 활성화하여 효과성을 개선할 수 있다. 현재 중복된 업무 범위, 구성원 중복을 고려했을 때 이러한 조직의 역할과 책임을 조율하는 것이 중요한 임무다. 역할과 책임 조율 후 비효과적인 위원회와 협의회를 도출하여 통폐합하는 과정이 필요하다.

기회 2) 정보 및 직업 가이드 시스템을 개선한다.

한국은 현재 비형식(non-formal), 무형식(informal)으로 개발된 역량을 인정 및 확인하는 시스템을 완전히 개발하지 않았다. 이는 비형식, 무형식 학습을 통해 습득한 역량을 개인이 증명하는 것을 어렵게 할 뿐만 아니라 배우고자 하는 동기도 감소한다. 학습 계정(Learning Account, 교육부)와 HRD-Net(고용노동부)은 사용자가 자신의 무형식 학습 및 교육을 추적할 수 있도록 하지만, 어떠한 형태로든 이러한 교육을 인

정받거나 확인할 수는 없다. 국가평생교육진흥원(NILE)이 운영하는 학점은행제(Academic Credit Bank System)는 비형식적인 학습을 정식 학점으로 인정하여 교육부 또는 대학이 수여하는 학위를 받을 수 있도록 한다. 하지만 이러한 제도는 무형식 학습은 인정하고 있지 않으며, 인정받을 수 있는 자격을 갖춘 비형식 학습은 대학 또는 그와 동등한 수준의 교육을 제공하는 기관만 인정하고 있기 때문에 그 범위가 매우 제한적이다. 교육부와 고용노동부는 학점, 인증서, 경력, 비형식, 무형식 학습을 인정하고 이를 확인하기 위해 각각 한국형 국가역량체계(Korea Qualifications Framework, KQF)와 산업별역량체계(Sectoral Qualifications Framework, SQF) 개발을 위해 노력하고 있다. 애초 계획은 교육부와 고용노동부가 동시에 이행할 KQF를 교육부가 개발하는 것이었다. 그러나 KQF 개발 과정에서 교육부와 고용노동부의 정책 조율이 성공적으로 이루어지지 못했고, 그 결과 고용노동부가 향후 KQF에 통합이 가능한 SQF를 독자적으로 개발하기 시작했다. KQF와 SQF의 성공적인 이행의 핵심은 KQF와 SQF간 효과적인 정책 조율 및 연계하는 것이다 (Lee et al., 2019[14]).

기존의 데이터 출처와 시스템을 연계하는 것은 정보에 대한 접근과 활용에 있어 사용자 친화적인 플랫폼을 가능하게 할 것이다. 성인 학습에 대해 교육부에서 마련한 여러 데이터 포털과 성인 학습 통계 및 학습 기회와 관련하여 고용노동부가 마련한, 직업 교육을 다룬 데이터 포털이 여러 개 존재한다. 이러한 출처들을 연계하는 것이 가용한 정보 및 학습 기회에 사용자 친화적인 접근과 활용을 촉진할 것이다.

또한 사용자가 학습 기회에 접근할 때 정보에 입각한 결정을 내리도록 하는 데 있어, 맞춤형이지만 여전히 포괄적인 조언 및 가이드 서

비스가 핵심이 될 것이다. 다수의 상담 서비스 포털(예: 워크넷, 커리어넷 등)이 있지만 개인의 요구사항에 맞으면서도 노동시장의 요구사항에 대해 일관성 있는 정보가 제공되도록 하는 것이 중요하다(Korea, 2019[12]).

성인 학습 정책 평가 시스템을 개선하면 정부가 정책 계획과 프로그램을 재설계할 수 있도록 더 나은 정보를 제공할 수 있다. 성인 학습 정책 평가 시스템은 교육부와 고용노동부가 실시하는 두 개의 주요 조사를 통해 입수한 데이터를 바탕으로 한다. 하나는 한국 성인 평생 학습 조사(Korea Adult Lifelong Survey)(교육부), 다른 하나는 직장 에서 직업교육조사(고용노동부)이다. 이 두 개의 조사는 모두 단기적인 결과에 초점을 두고 있다(예: 참여율). 장기적인 비전을 바탕으로 성인 학습에 대한 보다 의미 있는 정보를 제공하기 위해서는 성인 학습에 대한 장기적인 결과를 수집하는 통합적인 조사를 하는 것도 고려해볼 수 있다. 조사 설계 및 관련 부처 간 정책 조율을 위해 소위원회(사회 정책 장관회의 산하)를 활용하는 것도 고려해볼 수 있다.

〈표 4-1〉 수평적 거버넌스 강화를 위한 권고사항

기회 1: 부처 간 효과적인 조율을 통해 실현 환경을 강화한다.	
성인 학습에 대해 공통의 포괄적인 장기 비전 가짐	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습에 대한 국가 비전의 근간을 마련하기 위해 이해 당사자들과 긴밀한 협의를 통해 사회적 합의를 조성한다. · 역량 개발뿐만 아니라 역량의 효과적인 사용에 초점을 둔 성인 학습 정책 평가에 장기적인 관점도 포함한다. · 국가 비전의 근간이 되는 근거를 수집하기 위해 성인 학습의 중요성과 장기적 혜택에 대한 연구를 강화한다.
의사결정 권한이 있는 강력한 리더십 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 부처 간 성인 학습 정책을 조율하는 데 있어 사회정책 부 총리의 리더십을 공고히 한다. · 성인 학습 정책과 관련하여 사회정책에 관한 부처 간 회의의 역할과 책임을 강화한다.

	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습 정책에 대해 보다 집중적인 토론과 정책 조율을 할 수 있도록 다른 부처들이 참여하고 교육부/고용노동부가 이끄는 소위원회를 설립한다.
위원회와 이사회의 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 참여하는 회원의 전문성을 강화하고 합의된 어젠다를 실행할 수 있는 실무 부문별 회의체를 마련하여 위원회와 이사회의 효과성을 개선한다. · 중복을 피하고 전문 분야에 역할을 집중할 수 있도록 위원회와 이사회의 역할과 책임을 조율한다.
기회 2: 성인 학습에 대한 정보 배포와 활용을 개선한다.	
성인 학습 정보 시스템 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 공식적인 인증서와 교육 프로그램의 인정 간 조화를 통해 개인의 참여에 대한 인센티브를 제공한다. · 산업 내, 산업 간 수평적, 그리고 궁극적으로는 수직적 이동성의 길을 개척하기 위해 산업 및 일자리 간 교육 인증서 인정을 촉진한다.
정보 및 학습에 사용자 친화적인 접근이 가능하도록 기존의 데이터 출처 통합	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습에 대한 포괄적인 데이터를 제공하기 위해 기존의 데이터 출처를 연계한다(워크넷, KEDI 평생학습 통계). · 기존 학습 포털(HRD-net, 늘배움)을 교차 참여할 수 있도록 하고 온라인/오프라인 학습 기회에 접근할 수 있는 사용자 친화적인 플랫폼을 제공한다.
성인 학습에 대한 정보 접근성 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 소외된 집단이 성인 교육과 관련된 정보에 접근할 수 있도록 조언 및 가이드 서비스를 제공한다. (예: 프로그램의 가용성, 접근 기준, 자금 지원 등)

2. 성인 학습의 수직적 거버넌스를 강화한다.

한국의 성인 학습 정책의 성과를 지원하는 데 있어 강력한 수직적 거버넌스는 필수적이다. 성인 학습에 대한 성공적인 정책 이행을 위해서는 모든 수준의 정부와 지역 차원의 관련 부처 이행 기관의 효과적인 전달 시스템과 역량이 필요하다. 특히 최종 사용자까지 효과적으로 정책이 전달될 수 있도록 주의를 기울여야 한다.

성인 학습 정책에 있어 수직적 거버넌스는 많은 국가에서 여러 단계의 거버넌스로 인한 복잡성에 의해 저해된다. 이는 여러 정책 분야에

걸쳐 정책 입안 기구가 불균등하게 분포되는 경우가 있기 때문이다.

한국의 경우, 성인 학습의 의사결정 권한은 중앙에 집중되어 있으며 지방정부의 권한은 상대적으로 약하다. 전문가와의 인터뷰를 통해 한국은 성인 학습 거버넌스와 관련하여 중앙정부가 의사 결정을 하고 지방정부가 이를 이행하는 상의하달식(top down) 접근법을 채택하고 있다는 것을 알 수 있었다. 지방정부가 성인 학습 정책 설계 및 자금 지원과 관련하여 가진 권한과 프로그램 실행과 관련한 책임 간 상당한 격차가 존재한다. 이러한 책임과 수단간 불균형으로 인해 정책입안가들은 여러 차원의 정부간 조율에 상당한 어려움을 겪는다(Korea, 2019[15]).

기회 1) 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임을 조정한다.

여러 수준에 이르는 정부의 수직적 조율과 관련하여 각 국가는, 중앙정부가 자금을 지원하고 교육 서비스의 유일한 제공자 역할을 하는 완전 중앙집중형 시스템에서부터 지방 기구에 높은 책임성을 부여하는 보다 분권화된 시스템에 이르기까지 다양한 방식으로 성인 교육 시스템을 관리하고 있다. 각 국가들이 더 높은 수준의 분권화로 이동하면서 각 단계의 정부 및 부문이 고립된 형태로 일하는 경우들이 증가하고 있으며, 실제 정책 집행 과정에서 행정적 마찰과 비효율성, 불평등의 위험을 낳고 있다(OECD, 2019[4]). 따라서 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임을 명확하게 하고 지방에 적절한 수준의 자율권을 부여하는 것이 중요하다. 한국에서는 교육부와 고용노동부가 여러 수준의 정부를 통제하는 역할을 하지만 최상의 결과를 위해서는 다시 조정할 필요가 있다.

한국의 경우 지방 차원에서 지자체와 중앙정부, 지방행정기관, 그리고 정책 집행 기관(NILE, HRD-Korea 등) 사이의 조율이 매우 약한 것으로 보고되고 있다(Korea, 2019[12]). 이는 프로젝트의 중복, 특정 학습 서비스의 과도 또는 부족으로 나타난다. 일부 이러한 고립된 노력으로 지역 차원에서 정책 조율이 개선되었다는 사례가 보고되고 있기는 하지만 보다 체계적인 정책 조율과 커뮤니케이션 접근법이 필요할 것이다. 이러한 기회는 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 국가 및 지방 정부 간 조율, 다른 하나는 여러 지방 기구 및 정부 부처 간 협력과 조율을 증진시키는 것이다.

기회 2) 여러 정부 차원의 효과적인 정책 전달을 위한 실행 환경을 강화한다.

한국은 성인 학습 관리와 관련하여 중앙에서 계획하고 지방에서 실행하는 시스템이다. 다시 말해서, 성인 학습과 관련하여 부처 차원의 결정이 내려지고 지자체와 중앙부처 지방행정기관 차원에서 실행되는 것이다. 한국에는 17개의 대도시와 226개의 시가 있다. 다른 OECD 국가와 비교하여 한국은 정부 조직 차원에서는 책임을 분담하는 비교적 분산된 시스템을 가지고 있다(OECD, 2019 [5]). 그럼에도 불구하고 실제 정책 시행의 분권화의 역사는 비교적 짧으며(Korea, 2019 [12]) 한국의 지방 정부의 권한은 비교적 적다고 할 수 있다. 위에서 언급했듯이 한국의 지방정부의 의사결정 권한은 상대적으로 약하기 때문에 대부분 성인 학습 정책은 중앙에서 결정되고, 지방 정부가 이행할 수 있도록 결정된 정책이 전달된다(Korea, 2019[15]). 다시 말해 전체적인

전략방향, 예산과 관련하여 광역/기초 자치단체는 중앙에 의존하기 때문에 자치 기능을 수행하는데 제약이 따른다. 이러한 관계는 교육부와 고용노동부간 미묘한 차이가 있을 수 있다. 교육부 산하 지역사무소의 경우 고용노동부 산하 지역사무소보다 중앙정부 자금에 대한 의존도가 낮기 때문이다. 그러나 자문을 제공한 전문가는 부처에 상관없이 지방 당국의 의사결정 권한이 약하다는 점에 의견을 모았다(Korea, 2019[15]).

이러한 분권화된 성인 학습 시스템의 수직 거버넌스가 성공적으로 작동하려면 중앙정부 정책의 실제 이행을 책임지고 있는 지자체 담당자의 역량이 중요하다. 이들이 효율적으로 업무를 지속적으로 수행하기 위해서는 특별한 관심이 필요하다. 왜냐하면 성인 학습에 관련된 지자체 담당자가 자주 바뀌기 때문에 정책과 서비스의 지속가능성이 저해되기 때문이다(Korea, 2019[12]).

현재 다양한 수준의 정부에서 정책 조율에 관여하는 위원회와 이사회가 여러 개 있다. 이들의 역할을 활용하는 데 있어 핵심적인 도전과제는 의사결정에서의 권한 부족, 성인 학습에 대한 전문성 부족, 그들간의 중첩된 기능 및 멤버십이 포함된다. 지방 차원에서 성인 학습에 대한 정책 조율에 리더십 역할을 수행할 수 있는, 가장 대표성이 있고 회원이 많으며 전문성이 있는 단일 위원회를 도출하는 것이 도움이 될 것이다(Korea, 2019[12]).

〈표 4-2〉 수직적 거버넌스 강화를 위한 권고사항

기회 1: 성인 학습의 수직적 거버넌스에 참여한 행위자들의 역할을 조정한다.	
<p>모든 수준의 정부에서 성인 학습 거버넌스의 모든 행위자의 역할 재조정</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 정책 설계, 실행, 평가 관점에서 업무 분장을 명확히 하기 위해 중앙정부 및 지방정부의 역할과 책임을 재조정한다. · 여러 수준의 정부에 걸쳐 정책 조정과 감독을 강화한다. · 지역 니즈를 해결할 수 있는 정책을 제안 및 이행하기 위해 지방정부를 위한 하의 상달식 방법을 장려한다.
<p>지방 차원의 행위자 간 정책 조율 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부, 부처의 지방 사무소, 정부 정책 이행 기관(NILE, HRD-Korea, etc.) 간 체계적인 정책 조율 메커니즘을 마련한다. · 지역 교육 제공자가 제공하는 성인 학습 콘텐츠와 서비스 관련 우수사례를 공유하기 위해 지방 정부 사무소 간 동료 학습을 장려한다. (예: 은평구)
기회 2: 여러 정부 차원의 효과적인 정책 전달을 위한 실행 환경을 강화한다.	
<p>지방 정부 기관 및 정부 관료 역량 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습 담당 지방정부 관료에게 성인 학습의 중요성, 장기적 혜택, 모니터링 및 평가의 중요성에 대해 교육한다. · 컨설팅 서비스와 입시과건 프로그램을 통해 성인 학습에 대한 중앙정부관료, 지방정부관료 및 전문가 간 상화 교류를 증진시킨다. · 성인 학습 정책 이행의 연속성을 위해 지방정부 관료의 순환 스케줄을 조정한다.
<p>위원회와 이사회의 역할 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 각 정부에 따라 해당 지역의 성인 학습에 관한 위원회/이사회를 조율할 수 있는 포괄적인 기구 역할을 할 수 있는 위원회/이사회를 지명한다. · 중첩을 피하고 전문 분야에 초점을 맞출 수 있도록 위원회 및 이사회의 역할과 책임을 조정한다.

3. 정책 주기에 걸쳐 이해당사자 참여를 강화한다.

한국이 성인 학습 정책에서 성과를 내기 위해서는 이해당사자의 효과적인 참여가 필수적이다. 복잡한 성인 학습 정책을 다루는 정책 담

당자는 이해당사자의 지식과 전문성을 필요로 하며, 이들을 통해 효과적인 정책의 기획을 이뤄 낼 수 있다. 이해당사자들을 참여시키는 것은 성인 학습의 정책 마련 의사결정의 정치적 정당성을 강화해 주며, 이는 이해 상충과 정치적 비용을 수반하는 복잡한 정책 결정에서 중요하게 작용한다. 성인 학습 정책은 보통 지방정부 단위에서 이행되기 때문에 지방정부의 참여가 특히 중요하다.

OECD 국가에서 성인 학습 정책의 성공은 일반적으로 정부, 학습자, 교육자, 근로자, 고용주, 노동조합 등 다양한 행위자의 반응과 행동에 달려 있다. 성인 학습 정책은 다른 많은 정책보다 더 복잡하다. 왜냐하면 교육, 노동시장, 산업 및 기타 정책 영역의 교차점에 위치하고 있기 때문이다. 따라서 성인 학습 정책은 다양한 정부 부처, 정부 수준 및 비정부 이해당사자들을 포함한다. 단일한 당사자가 복잡한 목표를 일방적으로 달성할 수는 없다. 따라서 정부 행위자 및 사회 이해당사자들은 성인 학습 정책을 개발하고 이행하기 위해 협력할 필요가 있는 것이다(OECD, 2019[4]). 이해당사자는 정책 설계, 이행에서부터 모니터링 및 평가에 이르기까지 전체 정책 수명주기에 걸쳐 역할을 할 수 있는 기회를 가져야 한다. 이를 위해서는 이들에 대한 재정 지원, 이들의 역할을 위한 공간, 그리고 담당 직원 등 충분한 자원을 갖추는 것이 필요하다.

기획 1) 이해당사자들의 효과적인 참여를 위해 역량을 강화한다.

한국에서 이해당사자의 참여가 잘 기능하도록 하기 위해서는 성인 학습 시스템의 모든 관련 이해당사자를 도출할 필요가 있다. 이는 정

책과 관련된 이해당사자들을 확인하고, 이들이 다양한 수준(국가, 지방, 지역)에서 정책 설계, 이행, 모니터링에 이르는 전체 과정에 있어 서로 상호 작용하는 정도와 방식을 도출하며, 그 역할을 정의하는 것을 의미한다. 현재까지 한국에서 성인 학습의 모든 이해당사자를 포괄적으로 매핑한 자료는 존재하지 않는다.

여러 수준의 정부에서 이해당사자의 참여 중요성과 필요성을 모두 명확하게 이해할 수 없기 때문에 효과적인 성인 학습 정책 입안 과정에서 이해당사자들의 참여가 중요한 이유에 대해 인식을 고취시킬 필요가 있다. 정부 관료들은 이해당사자들을 파악하고 참여시키고, 상충 관계를 다룰 수 있는 가장 효과적인 방법을 생각할 수 있도록 교육받아야 한다. 한국은 특히 비정규 근로자, 여성, 청소년 등 소외계층에 대한 특별한 관심을 가져야 한다. 왜냐하면 이들의 의견은 정규 참여 기구에서는 잘 반영되지 않기 때문이다. 정부 관료들이 이해당사자들로부터 정책 제안이나 피드백을 받기 때문에 고려해야 할 니즈, 경향에 대한 증거를 바탕으로 이러한 제안을 검토할 수 있도록 지원받아야 하고, 특정 이해집단의 의견만을 반영하는 위험을 피하면서 올바른 결정을 내릴 수 있도록 해야 한다.

이해당사자 참여에 있어 또 다른 도전과제는 이해당사자의 역할이 약하다는 것을 들 수 있다. 이해당사자가 과거의 경험에 비추어 정책 입안에 실망감을 갖고 있거나 크게 신뢰하지 않는 경우도 있다. 특히 이해당사자가 참여했지만 이미 정해진 결정사항을 정당화하는 데 이용되거나, 참여를 통해 이끌어 낸 합의가 정치적 이유로 묵살되어 버린 경우가 있을 수 있다. 이러한 경험은 신뢰를 무너뜨리고, 신뢰를 다시 구축하는 데에는 시간이 소요된다. 이해당사자가 지속적으로 참여할 때

상호 신뢰를 구축할 수 있고, 관련된 모든 당사자가 공동의 목표를 달성할 수 있다(OECD, 2019[4]). 따라서 한국에서는 다양한 차원(국가, 지방, 지역), 부문별, 규모별(대기업, 중소기업)로 이해당사자의 내부 조직적 역량을 높일 여지가 있다. 강력한 내부 조직 역량은 이해당사자들이 하나의 분명한 목소리로 정부에 메시지를 전달하고 모든 지점에서 내부적으로 결정된 내용을 이행할 수 있도록 해 준다. 이해당사자가 정책입안 과정에 건설적으로 참여하도록 하기 위해서는 참여 과정에서 이들이 정보를 수집하고 분석하며, 증거 중심의 정책 제안을 구상할 수 있는 능력이 강화될 필요가 있다.

기회 2) 성인 학습 정책에 있어 이해당사자들의 적극적 역할을 위한 권한을 강화한다.

한국에서 정부는 전통적으로 정책입안에 있어 지배적인 역할을 했다. 성인 학습에 대한 중앙집중형 의사결정은 지역적 니즈를 맞추고 산업계, 노동자, 지방정부, 지방 비정부기구, 기타 관련 이해 집단의 역할 구축을 장려하기 위해 힘써 왔다. 정부는 재정 지원을 통해 성인 학습에 대한 보다 지역적인 혁신 및 실험적 이해당사자 이니셔티브를 장려할 수 있고, 낙관적인 결과가 있는 이니셔티브의 경우 확대 및 복제하여 실행한다. 지역의 이해당사자들은 정부의 자금 지원을 놓고 경쟁하기 때문에 정부는 이해당사자들이 네트워크와 파트너십을 구축하고 성인 학습 프로그램 전달에 있어 협력할 수 있는 공동 제안서를 제출하도록 독려할 수 있다. 평가에서 성인 학습이 가시화되기 위해서는 시간이 소요되기 때문에 정부는 중장기적 관점도 포함해야 한다. 이는 이해당

사자가 충분한 시간을 가지고 지역 상황에 가장 적합한 방법을 도출할 수 있도록 여러 가지로 실험해 볼 수 있도록 해 준다.

한국에는 여러 가지 참여 메커니즘이 있는데, 이는 지역 노사민정협의회, 산업별인적자원개발협의체 등 여러 위원회와 이사회이다. 지역 차원의 도전과제는 동일한 사람이 다수의 위원회와 이사회에 참석해야 한다는 것이다. 왜냐하면 이들 회의체에서는 성인 학습에 관해 유사한 주제를 다루기 때문이다. 이렇게 여러 기구가 존재하는 이유는 서로 다른 기관/부처에서 자신의 내부 목적에 맞게 기구를 설립했기 때문이다. 그러나 실용적인 관점에서 생각하면 이는 지역 차원의 참여 노력이 중복되는 것이며 특정 기구가 서로 경쟁하므로 전체적으로 참여 과정의 효율성이 떨어진다. 이러한 기구의 효과성을 검토 및 모니터링하고 그 효과성을 결정할 필요가 있을 수도 있다. 효과적이지 않은 기구는 폐쇄하고 다른 기구와 통합하며, 기존의 기구가 필요한 기능을 충족할 수 없는 것으로 판명되는 경우에만 새로운 기구를 발족해야 한다.

〈표 4-3〉 이해관계자 참여 강화를 위한 권고사항

기회 1: 이해당사자들의 효과적인 참여를 위해 역량을 강화한다.	
성인 학습에서 핵심 이해당사자를 매핑	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 수준(국가, 지역, 지방), 부문별, 정책 계획, 실행, 모니터링에 이르는 정책 주기에 걸쳐 모든 성인 학습에 대한 이해당사자를 도출하고 그들의 현재 참여 형태를 파악한다.
이해당사자를 참여시키기 위한 정부 역량 증대	<ul style="list-style-type: none"> · 대표성이 낮은 집단(프리랜서, 비전형적인 근로자)을 중심으로 정책 주기에서 이해당사자들의 참여 중요성과 과정에 대한 인식을 증진한다. · 정부 관료가 이해당사자를 파악하고 참여시키는 방법 및 정책적 고려사항에 대해 교육한다. · 모든 차원에서 니즈와 경향에 대한 가용한 증거를 고려하여 이해당사자가 제시한 정책 제안을 검토할 수 있는 정부 역량을 강화한다.

<p>참여할 수 있는 이해당사자의 역량 증대</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 차원(국가, 지역, 지방), 여러 부문, 규모(대기업, 중소기업)에 걸쳐 이해당사자의 내부 조직 역량과 대표성을 강화한다. · 이해당사자의 자료 수집 및 분석 역량, 참여 과정에서 증거에 입각한 정책 제안을 통해 참여할 수 있는 역량을 지원한다.
<p>기회 2: 성인 학습 정책에서 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 이해당사자의 권한을 강화한다.</p>	
<p>지역 이해당사자 참여 이니셔티브 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 자금 지원을 통해 성인 학습에 대한 지역의 혁신적이고 실험적인 이해당사자 이니셔티브를 지원하고, 낙관적인 결과가 있는 이니셔티브의 경우 확대 및 복제하여 실행한다. · 공동자금 지원 요청의 우선순위를 설정하여 부문 및 지역 간 이해당사자 사이의 성인 학습 네트워크 및 파트너십을 장려한다. · 이해당사자가 여러 이니셔티브를 시도하고 결과를 낼 수 있도록 충분한 시간을 주기 위해 자금 지원의 효과성 평가 시 중장기적인 관점도 포함한다.
<p>이해당사자 참여 메커니즘 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 참여 메커니즘, 서로 중첩 또는 보완 여부, 다양한 이해당사자의 견해를 대변하는지의 여부, 이해당사자를 어떻게 효과적으로 참여시키는지, 운영을 위한 핵심적 성공 요인은 무엇인지를 검토 및 모니터링 한다. · 제대로 기능을 하지 못하거나, 도출된 핵심 성공 요인을 바탕으로 다른 기관이 제대로 기능할 수 있도록 지원하는 기구를 통합하거나 폐쇄한다(위원회 및 이사회). · 신규 이해당사자 참여 기구 발족의 근거를 정당화하고 기존 기구가 해당 기능을 왜 수행할 수 없는지에 대해 신규 기구 발족 전 설명하는 것을 의무화한다.

4. 재정 지원 제도를 조정 및 조율한다.

한국에서 안정적인 재정지원은 더욱 폭넓은 참여와 나은 결과를 도출하기 위해 필수적인 요소다. 넓게는 안정적인 재정지원은 관련 기구간 예산편성 프로세스에 참여하도록 하는 것, 사용된 기금의 효과성을 높이도록 하여 안정적인 재정지원을 받을 수 있다. 성인 학습에 대한 재정지원은 유아교육, 학교교육, 고등교육보다 복잡하며 사회에서 성인 학습을 얼마나 가치 있게 생각하느냐에 따라 달라질 수 있다. 유아교

육과 학교교육에 대한 사회적 가치와 공공분야에서의 결과에 대해서는 합의가 이루어진 것 같지만 성인 학습은 즉각적인 금전적 이득이 참여하는 고용주 및 개인에게 돌아간다고 생각하는 경우가 있다.

따라서 성인 학습 보다는 유아교육이나 학교교육을 제공하고 재정 지원도 하는 것이 국가의 역할이지만 성인 학습의 경우도 잠재적인 혜택과 개인적인 결과를 낳기 때문에 정부 이외에 고용주 및 개인들도 어느 정도 기여를 할 필요가 있다(OECD, 2019[4]). 자금지원 우선순위 분야, 성능 추적, 비용분담 등에 대해 상세하게 다른 금융 조치계획을 관련 정부 부처, 광역자치단체 및 기초자치단체, 고용주, 시민사회 기관, 기타 이해 당사자들과 함께 작성하는 것이 유용할 수도 있다. 이는 투자에 대한 최적의 결과를 보장하고, 인구의 역량 개발을 통한 사회경제적 혜택을 보기 위한 핵심이다.

기획 1) 모든 이해관계자가 참여하는 장기적·포괄적 자금조달 전략과 로드맵을 작성한다.

OECD 국가 중 한국은 성인 학습에 대한 금융 우선과 관련하여 높은 점수를 얻었지만(OECD, 2019[13]) 현재의 제도는 모든 관련 기구의 조율된 자금 지원 접근을 방해하고 있다. 성인 학습은 정책 우선순위에서 더디게 관심을 끌고 있지만 장기적인 관점에서 성인을 위한 학습 생태계를 조성하는 것에 대한 자금 지원은 여전히 부족하다. 현재 시스템에는 프로그램 설계 및 예산에 있어 각 이해당사자(부처, 여러 수준의 정부, 고용주, 개인, 교육 제공자 등)가 수행해야 할 역할을 분명하게 정의한 정교한 로드맵과 행동계획이 결여되어 있다. 또한, 모든

기관이 자금 배분이 중앙에서 관리되기 때문에 모든 기관이 프로그램을 재정적으로 검토하고 제안할 수단을 가지고 있는 것은 아니다. 이러한 상황에서 지역 특성에 맞는 니즈를 활용하고 재정을 지원할 가능성은 희박해진다(Korea, 2019[12]). 장기적인 전략과 로드맵은 위기 시에만 성인 역량에 투자하는 등 수동적인 정책 입안을 피할 수 있도록 해준다(OECD, 2020[11]). 성인학습 정책 중요도가 증가한다는 점을 고려하면 지속가능한 재정지원 생태계를 만들기 위해 관련된 이해당사자들과 함께 좀더 적극적으로 장기적인 투자 전략을 수립하는 것이 좋은 출발점이 될 수 있다.

이전 절에서도 논의된 바와 같이 많은 핵심 이해당사자 집단이 의사결정 과정에 명목상으로는 참여하고 있지만, 앞으로 재정 계획 수립 과정에서 이들을 적극적으로 참여시킴으로써 재정 지원의 효과성을 증진할 뿐만 아니라 사회적 혜택도 거둘 수 있도록 할 것이다. 여러 부처는 현재 성인 학습 분야에서 프로그램을 운영하고 있다. 그러나 모든 부처가 프로그램에 자금을 할당하는 방식에 대해 재정적인 의사결정권을 가지고 있는 것은 아니다. 따라서 부처 간 보다 많은 협력을 도모하고 이들이 공동으로 프로그램을 제안 및 운영하며, 해당 프로그램에 대한 자금을 관리할 수 있도록 하는 것은 중복된 프로그램을 피할 수 있는 가능성을 열어 주며 올바른 우선순위를 지지하고 보안을 통해 신중한 재무관리를 지원할 수 있도록 해 준다.

또한, 지역 및 지방 정부는 선거구 내에서 프로그램을 독립적으로 운영하고 유지하기 위해 더 많은 재정적 자율권을 부여받아야 한다. 이와 동시에 프로그램의 성능 및 자체 모집 기금 범위와 밀접하게 연계된 재정 보조금을 더 많이 받아야 한다. 여기서 주의할 점은 광역자

치단체/기초자치단체 관료들이 역량을 개발하고 역량 구축을 장려하여 이러한 자율권을 효과적으로 실시해야 한다는 점이다.

기회 2) 성인 학습을 위한 가용 기금의 범위를 확대하고 이러한 기금을 보다 효과적으로 사용한다.

다시 한 번 강조하자면, 정부가 성인 학습에 대한 충분한 금액을 사용하고 있다고 한국의 전문가들은 입을 모은다(Korea, 2019[15]). 그러나 성인 학습에 대한 수요가 증가하면서 출처 다변화가 중요해지고 있으며 정부는 더 이상 일방적으로 자금을 제공할 수 없다. 자금을 지속적으로 제공할 수 없고, 재무 우려사항에 맞게 자금지원을 할 수 밖에 없기 때문이다. 또한 자금 사용도 효과적으로, 목표에 맞게 이루어져야 하고 자금 지원에 대한 최적의 성과를 거둘 수 있도록 추적해야 한다. 현재 상황에서 고용주들은 역량 있는 성인들의 주요 수혜자이면서도 명시된 고용보험기금에 대한 기여금 이외의 성인 학습 제공에 적극적으로 참여하지 않는다. 역량 수준에 따라 개인의 참여가 충분히 동원되지 않는 것이다.

성인 학습 프로그램의 대상을 정하는 것도 의도한 집단(고용주 또는 개인)에게 재정적 인센티브를 제공하고 다양한 출처를 통합하여 자금에 대한 접근성을 제고함으로써 향상될 수 있다. 한국 고용주의 대다수가 중소기업이며, 중소기업 직원의 프로그램은 잘 이행되고 있지 않다. 이는 중소기업 근로자의 성인 학습 및 교육훈련 프로그램의 낮은 참여율에서 극명하게 드러난다(OECD, 2019[13]). 고용주와 근로자들이 형식, 비형식 수단을 통해 성인 학습을 제공하고 참여하는데 가장 큰

결림들은 시간과 비용이다. 직장과 일정에 동료 학습 및 지식공유 시간을 포함시키는 것 등의 직무교육 문화를 장려하는 것으로 이 문제를 해결할 수도 있다.

성인 학습 프로그램의 모니터링 지표를 단기적으로만 보면 결과를 왜곡할 수 있고 자금조달 결과에 영향을 줄 수 있다. 반면 적절한 지식으로 관련 이해당사자가 공동 평가한, 보다 신뢰할 수 있고 장기적인 평가 지표는 재정 및 사회적 관점에서 모두 프로그램이 잘 운영되고 있다는 보다 완전한 시각을 제공할 수 있다.

〈표 4-4〉 재정 지원 제도 개선에 대한 권고사항

기회 1: 모든 관련 이해당사자가 참여하는 장기적, 포괄적인 자금조달 전략과 로드맵을 개발한다.	
성인 학습 자금 지원에 대한 기존의 제도 검토 및 개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습과 관계된 모든 부처가 공동으로 프로그램을 제안 및 설계할 수 있도록 하여, 보다 조율된 방식으로 프로그램 예산을 관리할 수 있는 가능성을 모색한다. · 여러 부처 내에 존재하던 기존 프로그램 간 상호 보완성을 활용하여 목표 집단에 대한 효과를 극대화하고 중복으로 인해 소요되던 운영비를 줄인다. · 시민사회 조직, 고용주, 교육 제공자를 성인 학습 프로그램 예산 계획 및 집행에 보다 의미 있는 방식으로 참여시킨다.
지역 및 지방 정부에 더욱 많은 재정 자치권과 책임 부여	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 및 지방 정부 간 형평성을 고려하면서도 프로그램의 성과와 관련된 비율에 따라 재정 지원을 매칭하는 시스템을 통해 성인 학습 프로그램의 지역 및 지방 정부 운영 자치권을 더욱 부여한다. · 프로그램의 효과적인 이행과 재정 지원에 대한 최적의 성과를 위해 지역 및 지방 정부 관료들의 역량을 개발하고 이들이 중앙정부의 관료와 더 많은 교류를 할 수 있도록 한다. · 성인 학습에 대해 지역 및 지방 정부가 모금을 할 수 있도록 재정 지원을 하고 지역 및 지방 정부에 성인 학습에 대한 재정 보조금을 확대하는 것을 고려한다.
기회 2: 성인 학습에 가용한 자금 출처를 확대하고 이러한 자금을 보다 효과적으로 사용한다.	
재정 지원 출처 다변화	<ul style="list-style-type: none"> · 보다 자발적인 기여 및 자금 지원에 대해 고용주의 적극적인 참여를 독려하고 대기업의 성인 학습에 대한 CSR 참여를 독려한다.

	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습에 발생하는 비용에 대해 연말 세금 공제를 확대하고, 유급 교육휴가 및 짧은 근무시간 등의 방법을 통해 개인의 참여를 장려한다. · 다른 학습에서 성인 학습 프로그램으로 자금을 점진적으로 재분배 하는 옵션을 검토한다.
<p>성인 학습에 대한 금융 인센티브 이행 개선</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습을 위한 다양한 자금 출처를 연결하는 포괄적인 개인 학습 어카운트 도입 가능성을 검토한다. · 다양한 소외계층뿐만 아니라 중소기업 고용주 및 근로자를 위한 프로그램을 이행한다. · 정식 교육의 시간과 금전적 비용을 줄이기 위해 동료 및 기타 공동 HR 관행으로부터 집단 및 자발적 학습을 통한 비공식, 현장 교육의 문화를 조성할 수 있도록 고용주에게 재정적 인센티브를 제공한다.
<p>자금 지원 영향을 평가하고 조율을 개선하기 위한 완전하고 장기적인 모니터링 및 평가 메커니즘 수립</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 성인 학습 프로그램에 대한 투자 대비 수익을 평가하고 좋은 프로그램에 더 많은 금융 지원과 자율권을 부여할 수 있도록 탄탄한 모니터링 및 평가 프레임워크를 마련한다. · 성과와 책임성을 강화하기 위해 재정 지원이 의도한 결과의 장기 로드맵 내에서 연간 목표를 설정한다. · 고용주, 시민사회 조직, 교육 제공자 등 모든 이해당사자가 공동으로 평가할 수 있도록 하여 부문별 전문성을 활용하고 요구되는 역량을 교육 콘텐츠와 일치시킨다.

제5장

OECD 인적역량 전략 리뷰의 활용 및 발전 방안

제1절 2019년 OECD 인적역량 전략 리뷰
총괄

제2절 OECD 리뷰의 성과와 한계

제3절 OECD 리뷰의 활용 방안

제5장 | OECD 인적역량 전략 리뷰의 활용 및 발전 방안

제1절 2019년 OECD 인적역량 전략 리뷰 요약

본 연구는 OECD의 한국 대상 인적역량 전략 리뷰에서 실행 단계(Action phase) 프로젝트인, 한국 성인 학습에 대한 거버넌스 리뷰에 대한 지원을 목적으로 실시되었다. 동 리뷰는 2013년 시작된 OECD의 한국 인적역량 전략 리뷰의 일환으로, 2013~2015년의 진단 단계(Diagnostic phase)와 2015~2017년의 액션러닝 단계(Action learning phase)에 이어 이뤄졌다.

앞서 2개의 단계가 한국의 인적역량 시스템 전반(Diagnostic phase) 혹은 인적역량 시스템의 핵심 이슈에 대하여 포괄적인 리뷰(Action learning phase)인 것과 달리, 본 단계는 한국 정부에 대한 OECD의 보다 구체적 정책 권고안 작성을 목적으로 하여 대단히 구체적인, 그러나 핵심적인 중요성을 갖는 주제를 집중적으로 다루고 있다. 특히 향후 노동시장의 변화가 가속화되는 상황에 능동적으로 대응하기 위해 성인의 지속적 역량 개발 필요성이 높아질 것이라는 점에서 성인의

평생학습을 리뷰의 정책 영역으로 설정하였다.

특히 현재 우리나라에서 성인의 평생학습 관련 정책 자체가 비교적 다각적으로 이뤄지고 있다는 판단하에, 실제 실행 프로그램에 대한 검토와 제안보다는 성인 평생학습 관련 정책의 전반적 조율을 초점으로 하였다. 이에 따라 2019년 실시된 OECD 인적역량 리뷰의 주제는 성인 평생학습에서의 거버넌스로 설정되었다. 특히 우리나라 성인 평생학습 거버넌스에서의 핵심 쟁점을 중앙 수준에서의 수평적 거버넌스(horizontal governance), 중앙과 그 이하 수준의 관계를 다루는 수직적 거버넌스(vertical governance), 정부의 정책 결정 및 집행 과정에서 이해관계자의 참여(stakeholder engagement)와, 이러한 거버넌스의 실제 작동을 가능케 하는 재정 시스템(financial arrangement)의 4개 세부 주제로 구분하여 검토하였다.

OECD의 리뷰는 2019년 상반기 이후 한국 연구진과 긴밀하며 지속적인 협력을 바탕으로, 한국의 성인 평생학습에 대한 다양한 문헌에 대한 검토와 정부·전문가·이해관계자에 대한 면담 및 워크숍 등을 통해 수행되었다. 이러한 과정을 통해 OECD는 2019년 10월 현재 성인 평생학습 거버넌스에 대한 정책 권고 초안을 작성하였다. 이러한 정책 권고 초안은 세부 주제별로 4장에 제시되어 있다. 이들은 2019년 12월~2020년 1/4분기 동안 한국 연구진 및 한국 정부와 지속적 교류를 통해 수정, 보완되어 2020년 1/4분기 말에 OECD 사례연구로 발표될 예정이다.

제2절 OECD 리뷰의 성과와 한계

OECD의 인적역량 리뷰는 각 국가 인적역량 시스템의 현재 상황을 진단하고 그 개선 방안을 찾는 것을 목적으로 한다. 당연히 이러한 개선 방안들이 각국 정부를 통해 실행될 때 OECD 리뷰의 실질적인 가치가 입증될 수 있다. OECD 리뷰 결과의 실제 활용을 모색하기 위해서는 먼저 OECD 리뷰의 장점과 한계를 검토하고, 이를 전제로 활용 방안을 모색할 필요가 있다.

우선 OECD 리뷰의 장점과 관련하여, 가장 먼저 인적역량의 개발과 인적역량의 활용에 대한 포괄적 접근이 적용되는 점을 들 수 있다. 2012년 제시된 OECD의 인적역량 전략 리뷰의 프레임워크에 따르면, 한 국가의 인적역량 시스템을 인적역량의 개발과 인적역량의 활용을 모두 포괄하여 진단하고 있다. 이는 현재 우리나라 정부 정책에서 인력의 양성과 인력의 활용을 분절적으로 다루는 것과 비교할 때 분명한 차별성을 갖는다.

예를 들어 최근 많이 발표되고 있는 4차 산업혁명 관련 인력 대책에서도 한국 정부의 대책은 인공지능이나 로봇 등에 대한 전문 인력의 ‘양성’에 대한 것만을 쏟아 내고 있을 뿐, 이들이 실제 어떤 일터에서, 어떤 조건에서 일하게 되며 이후 어떤 비전을 갖게 될 것인지에 대해서는 거의 다루지 않고 있다. 이러한 양성 위주의 정책은 산업 현장의 인력수요에 대응한다는 점에서 일견 타당한 것으로 보이지만, 정작 일터에서의 비전이 뚜렷하지 않다면 양성된 인력도 해당 분야에서 일하지 않을 것이라는 점에서 분명한 한계가 있다. 따라서 인력의 양성뿐만 아니라 인력의 활용도 포괄하고 그 내적 연계를 명시적으로 고려하는

OECD의 인적역량 리뷰 접근이 우리나라 인적역량 시스템의 개선 방향 모색에도 효과적일 수 있다.

다음으로 OECD 리뷰는 한국 관계자의 국내적 관점에서 벗어나 우리나라의 상황을 타 국가의 상황과 비교하여 상대적 강점과 약점을 분명하게 드러내 줄 수 있다. OECD가 경제, 교육, 사회, 노동 등 다양한 분야에서 회원국들과 교류하며 축적한 풍부한 정보를 통해, 우리나라 시스템의 상황을 객관적으로 평가할 수 있는 것이다. 특히 국내 관계자의 주관적이며 때로는 자기 보호적 관점이 아니라 외부로부터의 객관적 관점에서 현황을 진단하고 대안을 제시할 수 있다. OECD 리뷰의 이러한 포괄성과 객관성이 우리나라의 현재 상황 개선에 필요한 정책 대안 도출에 중요하게 기여할 수 있다.

물론 OECD의 리뷰도 다양한 한계를 갖고 있다. 우선 OECD의 리뷰가 제한된 기간 안에, 제한된 전문가의 참여로 수행되어, 정책 현안의 대단히 복잡한 내부적 문제점을 충분히 심도 있게 검토하기 어려운 경우가 많다. 따라서 정책 현안에 대한 진단과 정책 대안의 제시가 다소 추상적이거나 피상적으로 흐를 가능성이 크다. 특히 리뷰에 참여하는 외부 전문가가 우리나라의 정책 환경에 대해 충분한 배경 정보를 갖고 있지 않을 경우 이러한 가능성은 더 높아진다.

이러한 문제는 국내 정책 관계자가 현재 상황에 대한 정확한 정보를 제공하지 않으면서 더 심화될 수 있다. 특히 정부 관계자가 OECD와 같은 외부 기관에 우리나라 정부 시스템의 문제를 노출하기 꺼리면서 현재의 문제점을 솔직히 드러내지 않으려 할 수 있다. 즉, 정부 관계자 입장에서는 굳이 드러내지 않아도 되는 문제점을 드러냄으로써 우리나라 정부가 외부로부터 질책을 받는 듯한 상황을 만들어 내는 것에

부담을 느끼는 경우가 많다. 이러한 상황은 정부 관계자가 솔직히 문제를 드러내고 효과적인 개선 대안을 찾는 것에 특별한 유인을 갖지 못할 경우 두드러질 수 있다.

이에 따라 OECD 리뷰팀이 현재의 상황을 정확히 진단하고 그에 적합한 대안을 찾기 어려울 수 있다. 사실 외부에서의 리뷰 자체가 우리의 문제에 대한 객관적 진단과 대안의 모색이라는 점을 고려할 때 정부 관계자들의 이러한 태도를 효과적으로 불식하는 것이 외부 리뷰의 효과를 높이는 데 중요한 요인이 된다. 특히 정부 부처 사이나 이해관계자 사이의 미묘한 입장 차이가 존재할 경우 그러한 입장 차이의 원인을 정확히 포착하고 관계자 및 관계집단 모두가 만족할 수 있는 절충안을 찾기 위해서는 정부 관계자들의 솔직한 대화와 협력이 갖는 중요성이 대단히 높다.

또한, 현재 상황에 대한 정부 관계자의 다소 의도적인 소극적이며 모호한 의견 개진뿐만 아니라 리뷰 과정에 참여하는 사회적 이해관계자, 예를 들어 기업 관계자, 노동조합 관계자, 교육훈련 관계자의 정리되지 않은 입장도 제한된 기간 안에 효과적 대안의 도출을 어렵게 하는 요인일 수 있다. 즉, 현재 우리나라에서는 기업, 노동자, 교육훈련기관 등에서 이해 대변 체계가 충분히 체계화되지 못한 경우가 많으며, 이해 대변 체계를 갖추고 있는 경우에도 특정 분야에 대해서만 전문성을 갖는 경우가 많다. 특히 인적역량의 개발과 관련된 정책 이슈에 대해서는 사회적 이해관계자가 정책 시스템 전반에 참여할 기회가 많지 않아 이에 대한 충분한 이해를 갖지 못한 경우가 많다. 이에 따라 사회적 이해관계자들이 리뷰 과정에 참여하더라도 이들이 자신의 입장을 명확히 정리하여 제시하지 못하는 경우가 많다. 이에 따라 외부 전문

가가 현재 상황을 분명히 인식하고 대안을 도출하기 쉽지 않게 된다.

요약하면 OECD의 리뷰는 현재 우리나라에서 일반화되지 않은 포괄적 관점에서, 그리고 우리나라의 상황에 대한 객관적 진단 결과를 제공한다는 장점이 있다. 그러나 OECD의 리뷰가 제한된 기간 안에, 제한된 인력으로, 그리고 많은 경우 정부 및 민간 관계자의 때로는 소극적이거나 때로는 비전문적인 정보 제공 혹은 의견에 기초하여 수행되면서 구체적 정책 대안의 도출까지 나아가는 데에는 일정한 한계가 있다. 이러한 점은 향후 우리나라에서 OECD의 리뷰 결과를 활용하는데 있어 일정한 시사점을 제공한다. 즉, OECD의 리뷰가 제시하는 핵심 포인트를 고려하되, 실제 정책으로의 구현에서는 또 하나의 과정, 즉 정부 및 민간 관계자의 폭넓은 참여를 전제로, 보다 구체적 대안을 모색하는 과정이 필요하다. 이하에서는 이러한 관점에서 향후 OECD의 리뷰 결과를 어떻게 활용할 것인지에 대한 대안을 제시한다.

제3절 OECD 리뷰의 활용 방안

앞서 지적한 대로, OECD 리뷰가 우리나라 현실에 대한 객관적 진단을 담고 있음을 전제로 하여 그 구체화를 위한 과정이 필요하다. 이를 위해서는 일단 성인 평생학습의 거버넌스에 대한 OECD의 정책 권고를 관련 정부 부처와 이해관계자들이 충분히 검토할 수 있도록 해야 한다. 우선 OECD의 리뷰 결과 발표를 다양한 정부 및 이해관계자가 참여하는 정책 토론회 형식으로 개최하는 것을 검토할 수 있다. 특히 OECD의 리뷰 결과가 일방적으로 전달되는 것이 아니라 이해관계자가

리뷰 결과의 내용을 충분히 점검하고 향후 정책 개발로 연결할 수 있도록 참여자의 토론이 포함된 워크숍 형식으로 운영할 수 있다. 이는 OECD의 리뷰 결과가 구체적 정책 대안보다는 일반적 정책 방향을 담고 있는 경우가 적지 않아 이러한 정책 방향을 어떻게 실제 정책으로 구현할지에 대해 정부 부처와 이해관계자들이 충분히 공유, 점검하는 것이 필요하기 때문이다. 이를 통해 실제의 정책 개발 방향을 구체화할 수 있을 것이다.

다음으로 중앙정부의 사회관계장관회의를 통해 핵심 부처들이 관련 내용을 공유하는 것도 고려할 수 있다. 특히 수평적 거버넌스에 제시된 바와 같이, 사회관계장관회의 내에 교육부, 고용부와 인적역량 관련 부처 일부가 참여하는 별도의 회의체를 신설하고(가칭 ‘인적역량 관계장관회의’) 이를 통해 구체적 정책 대안을 모색하도록 할 수 있다. 이는 사회관계장관회의가 사회정책 전반을 다루도록 되어 있어 인적역량과 관련된 주제만을 집중적으로 다루기는 어렵기 때문이다. 동 회의체를 통해, OECD 권고안을 포함하여 우리나라 인적역량 시스템의 제반 현안을 심도 있게 검토하고 정책을 결정함으로써 향후 우리나라 인적역량 관련 정책의 효과성과 효율성이 제고될 수 있을 것이다.

다음으로 민간의 참여와 관련하여, 일자리위원회를 통해 정부와 민간 관계자가 관련 내용을 공유하도록 하고 공동으로 구체적 대안을 모색하도록 한다. 이는 현재 성인 평생학습의 핵심 정책 영역이 직업훈련이고 일자리와 직업훈련이 긴밀하게 연결되어 있다는 점, 그리고 일자리위원회가 정부 관계자뿐만 아니라 기업 및 노동계 대표가 참여할 수 있는 최상위 조직이라는 점 때문이다. 특히 미래의 노동시장 상황 변화에 대응하기 위해 직업훈련의 대상 및 내용이 확대되어야 한다는

점을 감안하면, 일자리위원회를 통해 정부와 민간이 OECD의 정책 권고를 공유하고 대안을 모색하는 것이 충분한 타당성을 갖는다.

현 정부의 정책 대안뿐만 아니라 차기 정부의 정책 대안으로 준비하는 것도 고려할 수 있다. OECD의 리뷰 결과가 실제 발표되는 시점은 2020년으로 현 정부 기간 동안 OECD에서 제시한 정책 대안을 실제 시행하기는 많은 제약이 있다. 따라서 OECD의 제안을 현 정부 기간에 시행하는 것을 모색하는 것뿐만 아니라 차기 정부의 정책 어젠다로 구체화하고 그 시행을 준비하는 것도 고려해야 한다.

마지막으로, 2019년에 실시된 OECD의 인적역량 리뷰와 같은 리뷰를 향후에 발전시키는 방안도 모색되어야 한다. 이는 앞으로 우리나라의 다양한 정책을 발전시키는 데 있어 우리나라 내부 관계자의 시각뿐만 아니라 우리나라 외부의 객관적 시각도 적극적으로 반영하는 것이 필요하기 때문이다.

이러한 점에서 OECD의 인적역량 리뷰 등의 경험을 바탕으로 향후 유사한 프로젝트의 추진 방향을 다음과 같이 검토할 수 있다. 우선, 가장 중요한 것이 외부의 객관적 의견을 개방적으로 수용할 수 있는 자세가 필요하다. 내부의 문제를 분명히 공개하지 않는다면 외부에서의 객관적 평가 자체가 불가능하다는 점을 고려하여 현재 우리의 문제와 쟁점을 솔직하게 드러내고 그에 대한 냉정한 진단을 구하는 것이 필요하다.

다음으로 이러한 개방적 리뷰가 이뤄지기 위해서는 정부 정책결정 최상층에서 분명한 방향을 제시하고 리더십을 발휘할 필요가 있다. 즉, 우리의 문제를 드러내는 것이 해당 부처 등의 문제 지적으로 이어지는 것이 아니라 개선 방안 모색이라는 점에서 긍정적으로 평가될

수 있도록 해야 한다. 이를 위해 정부 정책결정 최상층에서는 외부로부터의 리뷰가 내부 관계자에 대한 질책으로 이어지지 않을 것임을 명확히 하고 그 과정 전반을 이끌어 가야 한다.

아울러 사회적 이해관계자가 충분한 이해와 검토를 거쳐 리뷰 과정에 참여하도록 해야 한다. 여전히 사회적 이해관계자들이 다양한 정책의 사결정 과정에 참여하고 있지만, 제한된 정보와 축박한 일정으로 인해 충분한 검토와 구성원 의견 수렴을 거치지 못한 채 참여하는 경우가 많다. 이러한 점은 개별 정책 과제가 아니라 우리나라 전반의 시스템 개혁을 다루는 경우 더 큰 문제가 될 수 있다. 따라서 사회적 이해관계자가 충분한 정보와 내부 숙려 과정을 거쳐 리뷰 과정에 참여하도록 지원해야 한다.

마지막으로 국내 전문가들의 지원 시스템을 보다 체계적으로 구축, 운영해야 한다. 사실 OECD와 같은 외부 기관이 우리나라의 현실을 명확히 이해하고 대안을 제시하기는 쉽지 않다. 따라서 이들에게 우리나라의 현실을 명확히 이해시키기 위해 국내 전문가들이 외부 전문가들과 긴밀하게 소통하는 것이 중요하다. 이 과정이 경우에 따라 상당한 인적·물적 자원을 필요로 하는 경우가 있으므로, 이를 위한 시스템을 보다 튼튼하게 갖추고 운영해야 한다.

Abstracts

Support on the OECD Skills strategy review in Korea

Youngsup Choi

Hyungman Kim

Hanna Moon

This study was conducted to support the OECD's review of Korean adult lifelong learning governance system, undertaken in 2019. In recent years, the interest in lifelong learning of adults has increased reflecting the acceleration of technological change and rapid changes in the global competitive environment. In order to expand economic growth capacity of Korea amidst of such changes, it became more and more urgent to promote continuous lifelong learning of every adult of Korea. In this regard, the OECD has, at the request of the Korean government, started reviewing Korea's skills system, in particular Korea's adult lifelong learning system.

The OECD has already implemented the Skills strategy review in Korea Diagnostic phase (Phase 1) in 2013 and 2014 and the Action learning phase (Phase 2) in 2015 and 2016. All of these activities were intended to comprehensively examine various issues ranging from the accumulation of human capital to the effective utilization of developed human capital in order to provide with relevant policy

alternatives for the Korean government. In an extension of these activities, the OECD sought to review the governance of the adult lifelong learning system in 2019. This presupposes that the current investment in adult lifelong learning in Korea is not seriously insufficient at least in terms of absolute amount of investment, but with limited effectiveness due to the fragmented policy system as a whole.

In this regard, the OECD and the Korean government decided to conduct a review of the lifelong learning governance system of Korean adults, and researchers from the Korea Research Institute for Vocational Education and Training participated in the review process as Korean coordinators. Lifelong learning for adults in this study refers to learning activities centered on the Vocational Competency Development Policy of the Ministry of Employment and Labor and the Lifelong Education Policy of the Ministry of Education. In particular, the key issues in adult lifelong learning governance in Korea include the issues related to horizontal governance at the central government level and the issues related to vertical governance dealing with the relationship between the central and subordinate levels. Along with them, other issues related to the governance system were also addressed. In particular, issues related to social stakeholder engagement and the financial system were addressed in connection with the review of the governance system.

While Korea is a top performer in developing the skills of its youth, the skill levels of the adults are around the OECD average, which

means the existence of generational gap in terms of skills. Also, it was found that Korea's achievements in using skills effectively are relatively low, requiring more effort to effectively use the developed skills. Therefore, the importance of effective governance of adult learning was emphasized as the basis for improving Korea's performance in adult learning.

As a result of the review, the OECD proposed policy recommendations focused on four priority areas for Korean adult learning governance as follows.:

Strengthening horizontal governance in adult learning	Strengthening enabling conditions for effective coordination across ministries
	Improving the information and career guidance systems
Strengthening vertical governance in adult learning	Calibrating the roles and responsibilities of central and local governments
	Strengthening enabling conditions for effective policy delivery across levels of government
Strengthening stakeholder engagement	Strengthening the capacities for effective stakeholder engagement
	Empowering stakeholders to play an active role in adult learning policy
Aligning and co-ordinating financing arrangements	Developing a long-term, comprehensive financing strategy and roadmap involving all relevant stakeholders and levels of government
	Expanding the sources of available funds for adult learning and using these funds more effectively

With regard to the use of the results of the OECD review, it is necessary to first take into account the advantages and limitations of

the OECD review and to find ways to effectively use it in the context of Korea's policy system. The most important advantage of the OECD's review is that it provides an objective diagnosis of the current situation in Korea from a comprehensive perspective on skills system that is not generalized in Korea. However, it should be noticed that it has certain limitations to the development of specific policy alternatives, with the OECD review being conducted within a limited period of time, with limited personnel, and in many cases on the basis of sometimes passive or sometimes unprofessional information or opinions from government and private stakeholders. These provide some implications for the future use of the results from OECD reviews in Korea. That is, while taking into account the key messages from the OECD's review, additional procedure for elaborating the concrete practical policies should be taken place with the broad participation of government and private actors.

참고문헌

<본 보고서 내 인용된 참고문헌>

- 고용노동부(2015), 고용보험 20년사, 1995-2015: 우리나라 고용 보험 발전 경과, 고용노동부.
- 고용노동부(2017), 기업직업훈련실태조사(2017), 고용노동통계DB, <http://laborstat.moel.go.kr/>
- 고용노동부(2019), 기업체노동비용조사, 고용노동통계DB, <http://laborstat.moel.go.kr/>
- 교육부, 지방교육재정알리미, 지방교육재정DB.
- 교육부, 한국교육개발원(2018), 교육통계 분석자료집 평생교육통계편, 교육부
- 국가평생교육진흥원, 평생교육바우처 홈페이지 <https://www.lllcard.kr/>
- 국가평생교육진흥원(2016), 평생교육참여 만족도 조사 결과보고서.
- 기획재정부, 정부재정통계DB.
- 김문희(2016), OECD 인적역량 전략(Skills Strategy) 관련 동향, HRD Reveiw 2016년 1월, 한국직업능력개발원.
- 사단법인한국평생교육연합회, <http://www.lnhac.com/2-3.php>. 2019.10.22. 접속.
- 송상호, 엄우용, 변호승, 최미나, 박현정, 홍영일(2014), 사이버대학 질 제고를 위한 평가 방안 연구, 한국교육학술정보원
- 장수명(2006), 부록: 인적자본론의 함의로 본 평생교육론에 대한 비판적 검토, 이병희,김주섭,김태종,장수명,장원섭(2006), 평생학습과 노

동시장 연구, 한국노동연구원.

조선에듀(2019.10.08.), “‘성인 실질 문맹 낮춰라’ 정부·지자체 다채로운 행사 마련”,

http://edu.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/08/2019100801196.html, 검색일: 2019.10.29.

채재은(2017), 평생교육재정 투자의 현황, 성과 및 발전방안, 2016~2020 국가재정운용계획 - 교육분야 보고서, 국가재정운용계획 교육분과위원회.

채창균 외(2018), 재직자 유급휴가 훈련 활성화를 위한 Action Plan, 한국직업능력개발원

최영섭, 오계택, 류기락, 박동진(2013a), OECD 한국 Skill Strategy Review 지원, 서울대학교 한국인적자원연구센터.

최영섭, 오계택, 류기락, 박동진(2013b), OECD 한국 Skill Strategy Review 지원, 한국직업능력개발원.

최영섭, 양정승, 김지영(2018), 인적자본 고도화를 위한 직업교육훈련 시스템 검토, 한국직업능력개발원

최영섭, 김미란, 정재호, 남재욱, 이영민(2019), 내일배움카드 통합 방안 연구, 한국직업능력개발원

통계청(2018), 2018년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원시자료.

한국교육개발원(2018), 2018 평생교육통계조사 자료집, 한국교육개발원.

한국교육개발원(2019), 2019년 교육통계연보, 2020.1.6. 접속.

<https://kess.kedi.re.kr/publ/publFile/pdfjs?survSeq=2019&menuSeq=3895&publSeq=2&menuCd=80857&itemCode=02&menuId=1>

_22_1&language=en#

Eurostat, Continuous Vocational Training Survey 2015.

ADD1. OECD.

OECD(2001). Education Policy Analysis 2001, OECD

OECD(2012). Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD

OECD(2013), 2013 Korea national skills strategy proposal, OECD.

OECD(2015), OECD SKILLS STRATEGY DIAGNOSTIC REPORT: KOREA, OECD.

OECD(2017), OECD Skills Strategy Policy Note: Korea, OECD.

OECD(2019), 2019 OECD Skills Strategy: DELSA/ELSA(2018)23/

<OECD 리뷰에 인용된 참고문헌>

OECD(2016)[1], OECD Economic Surveys: Korea 2016, OECD Publishing, Paris,

https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en.

OECD(2018)[2], OECD Economic Surveys: Korea 2018, OECD,

<http://dx.doi.org/10.1787/19990707>.

OECD(2018)[3], Working Better with Age: Korea, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208261-en>.

OECD(2019)[4], OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future, OECD Publishing, Paris,

<https://dx.doi.org/10.1787/9789264313835-en>.

- OECD(2019)[5], Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264311756-en>.
- OECD(2019)[6], OECD Skills Outlook 2019 : Thriving in a Digital World, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/df80bc12-en>.
- OECD(2017)[7], OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264273351-en>.
- OECD(2019)[8], GETTING SKILLS RIGHT : future-ready adult learning systems., ORGANIZATION FOR ECONOMIC.
- OECD(2016)[9], Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>.
- Busemeyer, M. et al.(2018)[10], “Investing in education in Europe: Evidence from a new survey of public opinion”, Journal of European Social Policy,
<http://dx.doi.org/10.1177/0958928717700562>.
- OECD(2020)[11], Strengthening the governance of skills systems.
- Korea(2019)[12], OECD Skills Strategy for Korea Questionnaire.
- OECD(2017)[13], OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Korea 2015, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264300286-en..>
- Lee, Y. et al.(2019)[14], “Written input prepared for the Korea

governance review on adult learning”.

Korea(2019)[15], OECD Skills Strategy missions to Korea.

OECD(2019)[16], Getting Skills Right: Future-ready adult learning systems (forthcoming), OECD Publishing, Paris.

Nedelkoska, L. and G. Quintini(2018)[17], “Automation, skills use and training”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>.

World Economic Forum(2018)[18], The Global Competitiveness Report 2017-2018, World Economic Forum,
<http://www.weforum.org/gcr>(accessed on 11 September 2019)

□ 저자 약력

- 최영섭
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원

- 김형만
 - 한국직업능력개발원 연구원(명예위원)

- 문한나
 - 한국직업능력개발원 연구위원

OECD의 한국 인적역량 전략 리뷰 지원 연구

- 발행연월일 2019년 12월 31일 인쇄
 2019년 12월 31일 발행
- 발 행 인 나 영 선
- 발 행 처 한국직업능력개발원
 30147, 세종특별자치시 시청대로 370
 세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전 화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200
- 등 록 일 자 1998년 6월 11일
- 등 록 번 호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-7421-4 93370
- 인 쇄 처 (주)정인애드 (02)3486-6791

