

정책연구	2003-10
------	---------

사회학습망 구축방안

강순희 · 박성재 · 장원섭

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제2장 사회학습망 구축의 필요성	5
제 1 절 지식기반경제의 기회와 위기요소에의 대응	5
제 2 절 인적자원개발 딜레마에의 대응	12
제 3 절 평생학습체제를 통한 근로에 이르는 복지체계의 구축 ..	16
제3장 사회학습망의 개념 및 이론적 틀	19
제 1 절 사회학습망의 개념	19
제 2 절 사회학습망의 이론적 배경	22
1. 생산적 복지와 학습	22
2. 사회복지와 교육·학습의 관계 : 교육복지	29
3. 탈학교론	30
4. 평생학습과 학습사회론	35
5. 학습공동체 운동	41
6. 영국의 국가학습망	46
제 3 절 사회학습망의 의의	47
제4장 사회학습망의 현황과 문제점	52
제 1 절 평생학습 참여 개관	53
1. 학교 취학 실태	53
2. 평생학습 참여 현황	55
제 2 절 사회학습망 관련 법과 정책	57

1. 관련 법령 및 대상별 실태	57
2. 학습대상별 제도 및 정책 실태	67
제 3 절 생애학습단계별 사회학습망의 실태	71
1. 영유아	72
2. 청소년	77
3. 성인	87
4. 노인	125
제 4 절 학습을 위한 네트워크	128
1. 평생학습도시	128
2. 학습 및 인적자원 정보 네트워크	132
 제5장 사회학습망 구축의 방향과 과제	136
제 1 절 OECD의 사회학습망 정책의 기초	137
1. 사회적 배제의 예방과 극복을 위한 학습	137
2. 학습-근로-복지 연계	138
3. 청년층의 노동시장 통합을 촉진하기 위한 인력개발	139
4. 실업의 장기화를 예방하기 위한 인력개발	140
제 2 절 사회학습망 구축의 기본방향	141
1. 학습소외계층에 대한 학습기회의 형평성 보장	141
2. 학생들의 잠재능력을 최대한으로 계발할 수 있는 기회 제공 및 인권의 보장	142
3. 모든 국민의 학습권 보장	143
제 3 절 사회학습망 구축을 위한 과제와 전략	146
1. 형평성 증진을 통한 교육복지 실현	146
2. 인력개발을 통한 사회복지체계의 구축	149
3. 사회학습망 구축의 추진 방안 및 전략	160
 참고문헌	164

포 목 차

<표 2-1> 시장과 기업에서의 변화	10
<표 2-2> 파트타임 근로자 비중의 국제비교	11
<표 2-3> 경제위기 전후 일자리 창출의 부문별 현황	14
<표 2-4> 상장기업과 벤처기업의 일자리 창출 추이	15
<표 2-5> 산업·직업 이동 규모	16
<표 2-6> OECD 국가의 노동시장 성과	18
<표 4-1> 각급 학교 취학률	54
<표 4-2> 대학 진학률과 취학률	55
<표 4-3> 평생학습 참여율(2000)	56
<표 4-4> 행정부처별 평생교육훈련 관장사항 및 법, 대상	58
<표 4-5> 우리나라의 평생직업훈련 관련 법령	61
<표 4-6> 교육훈련기관별 과목	63
<표 4-7> 공공훈련기관의 추이	67
<표 4-8> 정부부처별 학습단계별 인적자원개발 정책	69
<표 4-9> 생애학습단계의 구분	72
<표 4-10> 유치원 현황 및 취원율(2002년 7월 현재)	73
<표 4-11> 보육시설 현황 및 취원율	74
<표 4-12> 취약계층에 대한 유아교육 정책	76
<표 4-13> 직장체험프로그램 사업별 지원내용	79
<표 4-14> 2001년도 학업중단 학생수	80
<표 4-15> 학업중단을 비교	80
<표 4-16> 학업중단 청소년 관련 사업 및 기관 현황 (지역별 관련 기관·시설·인력을 중심으로)	84

<표 4-17> 소년원의 직업교육훈련종목	86
<표 4-18> 훈련직종별 직업능력개발훈련 활용실적 (2001년 하반기)	90
<표 4-19> 특성별 수강장려금 활용실적(2001년 하반기)	92
<표 4-20> 성인의 평생학습 참여율(재학생 및 재수생 제외, 중복응답임)	93
<표 4-21> 평생학습 참여율의 국제비교	94
<표 4-22> 기업규모별 임금총액 대비 교육훈련 비중	94
<표 4-23> 실업대책직업훈련의 추이	97
<표 4-24> 훈련유형별 취업률	98
<표 4-25> 훈련생 성별 구성비의 변화	99
<표 4-26> 훈련생 연령별 구성비의 변화	100
<표 4-27> 평생학습 참여자 비율 및 교육이수일자	103
<표 4-28> 여성직업훈련기관 과정 및 현황	105
<표 4-29> 공공직업훈련기관의 훈련과목	108
<표 4-30> 인정직업훈련시설의 훈련공과	109
<표 4-31> 특수학교 전공과의 훈련직종	109
<표 4-32> 장애인 복지관 및 직업재활시설(16개소)의 훈련공과 ..	110
<표 4-33> 안마수련원의 훈련공과	110
<표 4-34> 장애인 직업전문학교별 훈련공과	111
<표 4-35> 장애인 복지관의 교육 및 직업재활 프로그램	111
<표 4-36> 장애인 직업재활시설	112
<표 4-37> 산재장애인을 위한 재활훈련원별 훈련공과	113
<표 4-38> 연도별 수형자의 성별분포	114
<표 4-39> 수형자 교육훈련	117
<표 4-40> 연도별 직업훈련 참가 인원	118
<표 4-41> 기능자격 취득 추이	118
<표 4-42> 교육내용별 관련 법령 및 주요 교육내용	122
<표 4-43> 군 기술 관련 교육기관 및 교육분야	124
<표 4-44> 10년 이상 근속 직업군인 전역 후 취업 현황	124

<표 4-45> 노인 인적자원개발 정책 현황	127
<표 4-46> 지방자치단체의 평생학습도시 관련 정책 추진 동향 ...	131
<표 4-47> 2001년 교육인적자원부 선정 평생학습도시 개요	132
<표 5-1> OECD 국가의 청년층 노동시장 상태	139

그림목차

[그림 2-1] 지식집약도별 산업의 향후 5년간 고용증가율 (10인 이상 상용근로자 기준)	8
[그림 2-2] 숙련별 고용증가율(10인 이상 상용근로자 기준)	8
[그림 2-3] 지식경제하 인적자원개발의 딜레마	13
[그림 3-1] 생산적 복지의 비전	24
[그림 3-2] 사회학습망의 체제	50
[그림 3-3] 사회학습망의 생애횡단적(lifewide) 구조	50
[그림 3-4] 사회학습망의 생애단계별(lifelong) 구조	51
[그림 4-1] 사업장 규모별 직업능력개발사업 중 사업주 지원사업 참여율(2001년 하반기)	89
[그림 4-2] 국방교육훈련체계	124
[그림 4-3] 학습이 지역재생을 촉진하는 과정(Barnsley 모델)	129
[그림 4-4] 시 평생교육 추진 지원 체제의 조직	130

요 약

I. 서 론

1. 연구의 배경

- 지식기반경제에서는 산업자본주의 시대의 토지·천연자원과 같은 물적 자본 혹은 육체적 노동이 아닌 정보와 이를 체계화한 지식이 경쟁력의 핵심적인 원천임. 지식기반경제라는 새로운 경제체제에서는 급속한 기술변화에 맞춰 요구되는 숙련수준에 부응할 수 있도록 상시적으로 능력을 개발하지 않으면 노동시장과 사회로부터 배제될 수밖에 없음.
 - 우리나라도 빠르게 지식기반경제로 진전됨에 따라 고지식·고숙련을 요하는 노동에 대한 수요는 증가하고 있는 반면, 단순 반복적인 업무를 수행하는 저숙련 근로자에 대한 수요는 크게 감소하고 있음. 이처럼 숙련수요의 양극화에 따라 소득의 양극화 및 불평등의 심화 현상이 나타나고 있음.
- 지식정보화에 따라 경제사회가 요구하는 필요숙련의 형성과 숙련수준의 제고를 통하여 사회적 배제의 확산을 예방하고 나아가 개인 및 사회의 대응력과 선도적 역량을 키워 나가기 위해 적극적 사회정책이 필요함.
 - 그간 외환위기 이후 비교적 짧은 기간에 실업자 등 사회적 취약계층을 위하여 4대 사회보험과 국민기초생활보장제 등의 기초적인 사회안전망(social safety net)체제를 구축하였음. 하지만 전달체계나 관련 정책의 연계미흡 등으로 아직도 이러한 사회적 안전망 체제로부터 배제된 계층이 다수 존재하며,

특히 노동 동기의 유발을 통한 자립적 복지, 적극적 복지로
서의 기능은 충분치 못하다는 지적이 많음.

- 기본적 복지체계의 확충과 더불어 예방적·적극적 복지정책이
자 근로연계형 복지체계로서의 사회안전망을 제대로 구축하는
것이 긴요한 과제임.
 - 근로연계형 복지체계를 구축하기 위해서는 지식기반경제의
핵심적 생산요소이자 경쟁력의 원천인 정보와 지식의 접근
과 획득, 그리고 이들의 공유와 활용 등을 원활하게 할 수
있는 능력의 배양이 중요함.
 - 이를 위해 우선은 생애 전단계에 걸친 평생학습체계가 잘
구축되어야 할 것임. 정규교육은 물론이고 학령 단계 전후
의 비정규교육, 유·무형의 학습 등 각 단계 또는 학습 장
소들간의 연계구축 및 학습간 상호인정 방안, 그리고 학습
을 촉진하고 지원할 수 있는 체계 구축이 필요함.
- 본고에서는 이러한 사회안전망의 적극적 정책(active policy)
측면으로서 생애능력개발체계이자 이에 버금가는 독자적인 개
념틀로서 사회안전망 개념을 준용하여 ‘사회학습망(social
learning net)’이라는 개념으로 이를 체계화하여 그 실태를 분
석하고 정책적 과제를 제시하고 있음.

2. 사회학습망 구축의 필요성

- 국가 인적자원을 효과적으로 개발하고 활용할 수 있느냐에 따
라 국가의 경쟁력이 좌우되기 때문에, 지식기반경제에 있어 전
문지식과 창의력을 갖춘 지식근로자(knowledge worker)를 양
성하는 것이 핵심적인 국가 의제라고 할 수 있음.
 - 또한 숙련 주기가 짧아지고, 직장간·직업간 이동이 빈번해
짐에 따라 지속적인 교육훈련의 필요성이 커지고 있음.

- 그러나 이러한 노동시장의 유동성 증가로 인하여 기업주들은 훈련투자의 수익을 제대로 회수할 수 없다는 우려 때문에 인적자원개발에의 투자를 회피하게 됨. 또한 전통적인 정부 주도의 인적자원개발은 산업현장의 급변하는 수요에 탄력적으로 부응할 수 없으며, 인적자원개발의 최종적인 책임을 전가받게 되는 개인은 인적자원개발의 비용이나 기회의 제약, 정보의 비대칭 등으로 애로를 겪게 되는 인적자원개발의 딜레마가 발생하게 됨.
- 특히 산업현장에서는 기업특수적인 숙련을 요구하면서도 동시에 기초역량(basic competency)을 구비한 인력을 요구함. 이러한 현장의 모순적 숙련 요구와 인적자원개발의 딜레마에 적절히 부응하기 위해서는 이전과는 다른 새로운 학습체계의 구축이 필요함.
- 특히 지식기반경제의 기회요소를 선점하고 위기요소에 대응하기 위해서는 생애에 걸친 인적자원개발을 통하여 근로에 이르는 복지체계를 구축(learning as welfare-to-work)하는 것이 필요함. 기술혁신의 진전은 디지털 양극화(digital divide)와 지식격차(knowledge gap)에 따른 새로운 불평등을 낳을 수 있기 때문임.
- 이러한 지식·정보 격차로 인한 경제적 측면에서의 불평등의 심화, 사회적 균열의 심화를 해소하기 위해서는 모든 사람이 생애에 걸쳐 인적자원개발 기회를 많이 그리고 공정하게 가질 수 있도록 함으로써 지식격차에 따른 불평등을 해소하여 근로를 통하여 자활·자립을 꾀할 수 있도록 하여야 할 것임.

II. 사회학습망의 이론적 배경과 개념

- 산업화 과정에서 대량의 인력을 체계적이고 효율적으로 공급

하기 위해 제도화된 학교는 그간 교육을 독점하여 왔음. 학교의 교육 독점은 교육의 대상과 시기의 제한, 교육 불평등을 통한 사회 재생산, 교육적 소외집단의 창출, 교육 내용의 형식화에 따른 삶과 교육의 유리 등 비교육 또는 반교육적인 문제들을 야기하였음.

- 이에 따라 전통적인 학교교육에 대한 비판에서 학교의 사망 신고와 더불어 탈학교를 주장함과 동시에 대안학교, 지역사회학교, 평생교육, 평생학습운동, 학습사회론 등의 대안이 제시되어 왔음.
- 하지만 이러한 개념들은 사회가 제도적 장치를 통해 개인의 학습을 적극적으로 보장하는 데까지는 나아가지 못함.
- 또한 국민의 정부 이후에 발전된 생산적 복지에 있어 학습의 의의, 또는 교육복지의 개념이나 정보통신기술과 인프라를 통한 학습의 전달수단이자 네트워크로서의 망(web)을 의미하는 영국의 국가학습망(National Grid for Learning: NGfL) 개념이 사회학습망의 이론적 배경으로 논의될 수 있음.

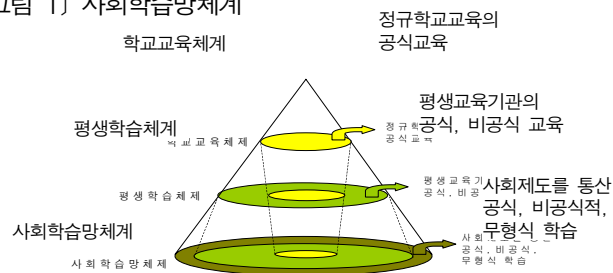
○ 사회구성원들이 평생에 걸친 삶의 주기(lifelong and lifewide)에서 사회적으로 필요한 수준의 학습을 받을 수 있는 기회를 가질 수 있도록 일차적으로 사회적 차원에서 보장하고(예방적이고 사전적), 이미 그러한 학습기회에서 낙오되어 있거나 사회적으로 필요한 생활수준 이하에 처한 사람들에게는 최소한의 학습기회를 보장하여 적정수준의 학습에 도달함으로써 빈곤으로부터 탈피하도록 도와주는(사후적) 적극적인 차원의 제도화된 포괄적인 학습장치를 사회학습망이라 정의하기로 함.

- 즉 사회학습망 개념은 취약계층의 교육과 인적자원개발을 포함하여 사회구성원 누구나 중층적으로 구축된 그물망적인 학습체계에 걸리도록 사회적으로 촘촘하게 짜여진 제도적 장치로서, 모든 형태의 공식적(formal)·비공식적(nonformal) 그리고 무형식적(informal)인 학습과 그러한 학

습을 위한 제도적 장치를 포함.

- 사회학습망은 복지적 측면과 학습적 측면을 포괄하는 개념임.
 - 생산적 복지, 교육복지, 평생학습의 개념과 상통하는 측면이 있으나, 사회학습망은 일차적으로 정규교육 등 공식적으로 제도화된 학습시스템, 이차적으로 사회와 기업 등에서 행해지는 비공식적인 학습시스템, 마지막으로 개인이나 가정 내에서 의식적 또는 무의식적으로 이루어지는 무형식적인 학습시스템을 포괄한다는 의미에서 보다 중층적이고 범생활적 이자(lifewide) 생애연속적인(lifelong) 학습망이자 적극적 복지망임. 즉 일정 시점에서 누구든지 어디서나 필요한 학습 기회를 적절히 가질 수 있도록 하는 중층적으로 보장된 생애 횡단적(lifewide)인 학습망이면서도, 생애 언제나 필요할 때 학습기회를 가질 수 있도록 한다는 의미에서 전생애적(lifelong)인 학습망임.
- 사회학습망체계는 [그림 1]과 같이 학교체계, 평생교육체계를 포괄하며 각 단계에서의 학습대상을 명확하게 드러내 줌.
 - 학교교육체계에서 평생학습체계로, 그리고 사회학습망체계로의 이행과정에서 전통적인 학교교육의 범위는 축소되는 대신, 평생교육 및 평생학습의 영역은 더욱더 확대됨. 또한 전통적으로 교육을 제공하지 않았던 모든 기관과 비교육제 도들이 모든 사람들의 학습을 위한 장치로 기능하게 됨.

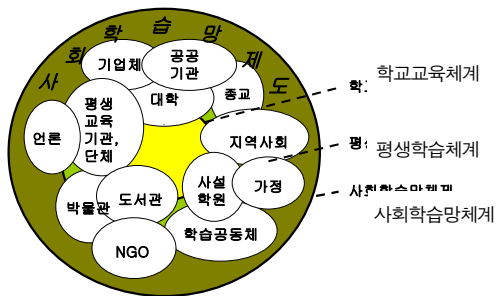
[그림 1] 사회학습망체계



○ [그림 2]는 사회학습망의 이러한 다중적 또는 중층적 구조를 보여줌.

- 사회학습망은 단순히 학교교육과 기존의 평생교육에 대한 배타적인 개념이 아니라 전통적인 교육제도들이 겹겹이 쌓이면서 교육 또는 학습기회에서 빠진 부분을 메워나가는 다층적 속성을 지님. 사회학습망 구축은 이러한 중복적이고 다층적인 학습제도들을 총체적인 관점에서 일관성 있게 재조직하고 재구조화하는 과제를 안고 있음.

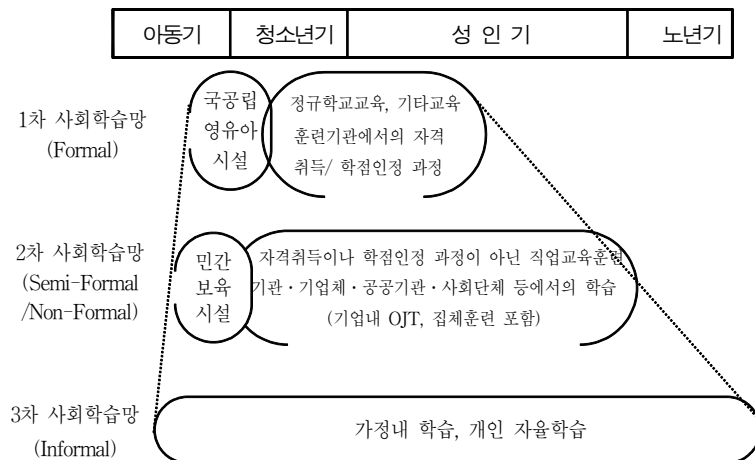
(그림 2) 사회학습망의 생애횡단적(lifewide) 구조



○ [그림 3]은 사회학습망의 중층적 구조를 생애단계별로 도식화한 것임.

- 정규교육 위주의 1차 사회학습망, 비정규교육기관과 기업, 사회시설 등에서 실시하는 2차 사회학습망, 그리고 가정내 학습과 개인의 자율학습을 의미하는 3차 사회학습망이 중복적이고 다층적으로 일관성 있게 재구조화될 때 생애에 걸쳐 보장하는 학습시스템(learning system)으로서의 사회학습망(social learning net)이 구축되는 것임.

〔그림 3〕 사회학습망의 생애단계별(lifelong) 구조



Ⅲ. 사회학습망 구축의 방향과 과제

1. OECD의 평생학습사회 구축 정책의 기초

가. 사회적 배제의 예방과 극복을 위한 학습

- 사회적 평등의 실현이 사회복지의 최대 관심사였던 초기 사회복지 추세 속에서는 개인의 생산성을 증대시켜 빈곤을 퇴치하기 위해 학교교육의 역할이 강조되었으나, 사회적 배제의 예방과 극복이 사회 정책의 주요 관심으로 부상하고 있는 최근의 사회복지 동향 속에서는 성인학습의 중요성이 강조되고 있음. 이에 따라 OECD 국가들은 모든 성인들이 최소한 후기 중등 학교교육 수준 혹은 이에 상응하는 직업 자질을 획득하도록 하는 것을 목표로 삼고 있음.

나. 학습-근로-복지 연계

- 최근 선진국의 복지정책은 소득 보조를 통한 빈곤의 구제라는 전통적인 접근으로부터 신속한 노동시장으로의 복귀를 강조하는 근로연계복지(workfare)로 선회하였음. 이러한 복지정책의 변화는 근로자의 재훈련, 계속 직업교육·훈련의 중요성을 증대시켰는데, 많은 OECD 국가들이 근로자들의 계속 교육 및 직업 훈련을 평생학습의 틀 안에서 재구조화하려는 노력을 기울이고 있음.

다. 청년층의 노동시장 통합을 촉진하기 위한 인력개발

- 지식정보화사회의 진전, 청년층 인구 감소 그리고 고학력화에 따라 청년층의 노동시장으로의 진입이 원활하지 못함. OECD 각국은 청년층의 노동시장 접근을 개선하기 위한 정책과 함께 보다 근본적으로는 학교로부터 직업세계로의 성공적인 이행을 위한 다양한 정책을 실시하고 있음.

라. 실업의 장기화를 예방하기 위한 인력개발

- OECD에서 장기실업 문제는 가장 심각하고 지속적인 사회적 문제의 하나임. 특히 실업자 중 절반 이상이 1년 이상의 장기 실업자임. 이들에 대해서는 원인별로 정책적인 대응이 요구지만 어느 경우에도 장기실업에 대한 유효하고 강력한 대응책은 적극적인 인적자원의 개발에 있음.

2. 사회학습망 구축의 기본방향

- 가. 모든 국민은 평생에 걸쳐 사회적 기회에서 일차적으로 정규 교육이나 공식적 학습시스템에 의하여 필요한 교육훈련을 이수할 기회를 공평하게 가질 수 있어야 하며, 또한 비공식적

학습기회나 나아가 무형식적인 학습체계에서도 배제되지 않도록 사회적으로 비공식적·무형식적 학습체계를 체계화하여 접근기회를 확충하는 방안을 강구하여야 함.

- 현행의 학교교육과 평생학습체계에서 더욱더 배제되고 있는 사회적 취약자들을 위한 학습망의 구축이 개인의 학습권과 사회적 통합을 통한 삶의 질 향상, 그리고 국가적 생산성 제고를 위해서도 우선적으로 필요함.
- 동시에 기존 학습체계의 내실화를 통하여 이미 참여기회를 가지고 있는 일반 국민에게도 좋은 학습에의 참여기회를 확충하는 것도 지속적으로 추구해야 함.

나. 이러한 사회학습망을 구축하기 위한 기본방향은 다음과 같은 세 측면에 중점이 두어져야 함.

- 학습소외계층(교육 결손집단)에 대한 학습기회의 형평성 보장
 - 우리나라의 경우 교육기회의 평등 원리는 실현하였으나 교육기회의 실질적인 보장에 있어서 평등은 아직 완벽한 상태에 이르지 못한 실정임.
 - 특히 저소득층 자녀는 평등한 교육기회를 보장받고 있지 못함. 유아기는 신체, 감성, 지적능력 발달이 가장 활발한 시기이므로 교육의 질을 높이고 교육기회의 형평성을 기하기 위해서는 국가의 지원이 필요함.
 - 중도탈락자, 비진학자, 학습부진아 등과 같이 형식적으로는 교육기회를 부여받고 있지만 실질적으로는 교육기회가 제한되어 있는 상당수의 아동과 청소년 등 교육결손집단에 대한 학습대책도 시급함.
- 학생들의 잠재능력을 최대한으로 계발할 수 있는 기회 제공 및 인권의 보장
 - 저소득층이나 교육결손집단과 같은 특수 계층 학생만이 아닌 일반 학생들의 잠재능력을 최대한으로 계발할 수 있는 교육여건을 마련하는 것도 중요함.

- 교육환경의 인간화, 입시위주 교육 탈피 및 교육과정 운영의 정상화, 교육프로그램의 다양화 및 선택권 확대, 개인 존중의 학습풍토 조성 등은 일반 학생들의 잠재능력 계발을 위해 요구되는 조치들임.
 - 체벌, 학교폭력, 성차별 등 학생들의 인권을 침해하는 요소들로부터 학생들을 보호하는 것도 일반 학생들의 교육복지 증진과 온전한 학습망 구축을 위해 필요한 요건임.
- 모든 국민의 학습권 보장
- 모든 국민의 학습권을 보장하는 것이 교육복지 및 사회학습망 구축의 중요한 측면임. 평생교육체계의 구축을 통한 전국민의 학습권 보장은 교육복지가 궁극적으로 추구해야 할 목표이자 사회학습망 구축의 최종적 방향이기 때문임.
 - 사회학습망 구축의 기본방향이 제대로 실현되기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 점들이 우선적으로 고려되어야 함.
 - 첫째, 학교의 교육 독점에서 탈피하여야 하며, 이를 위해 우선 학교의 역할을 지역사회의 학습센터로 전환하여야 함.
 - 둘째, 현재의 의무교육기간은 시대의 변화에 발맞추어 유치원에서부터 단기고등교육 수준까지인 K-14의 개념으로 더욱더 확대되어야 함.
 - 셋째, 사회적 약자들의 평생학습을 보장하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 함.
 - 넷째, 사회학습망을 구축하기 위한 하나의 제도적 장치로서 개인별 학습계좌제를 도입할 필요가 있음.
 - 다섯째, 정보통신기술을 최대로 활용한 학습정보망과 사회적 네트워크 체제가 통합된 학습망(learning web/network) 체계를 구축하여야 함.
- 다. 종합하면, 사회학습망은 모든 사람이 스스로 삶을 꾸리고 사회에 생산적으로 기여할 수 있는 능력 조건을 형성하도록

항상적인 학습을 보장하는 장치를 의미하는 것으로서, 특히 교육적으로 소외되어 인간다운 삶을 살아가지 못하는 사람들을 주대상으로 하여 그들이 스스로 살아갈 수 있도록 능력을 개발하도록 하는 가장 적극적인 사회정책이 되어야 한다는 것임.

3. 사회학습망 구축을 위한 과제

가. 형평성 증진을 통한 교육복지 실현

- 1) 취약계층 교육기회 확대
- 2) 저소득층 자녀를 위한 교육비 지원
- 3) 교육결손집단을 위한 교육프로그램 운영
- 4) 장애아 등 특수아를 위한 교육기회 확대

나. 인력개발을 통한 사회복지체계의 구축

- 1) 학교에서 직업세계로의 순조로운 이행을 위한 교육체계 확충
 - 산업사회의 요구 및 산업구조 고도화에 대응한 직업교육체계 구축
 - 산·학·관 협력체계의 활성화
 - 생애에 걸친 직업세계로의 효율적인 이전체계 확립
- 2) 근로취약계층의 자활·자립을 지원하는 인력개발의 확대,
 - 실업자 인력개발의 내실화
 - 근로취약계층의 인력개발 지원
- 3) 학습사회에 부응하는 평생학습체계의 구축
 - 개인주도적인 직업능력개발의 촉진
 - 수요자 중심의 열린 학습체계의 구축
- 4) 자격의 사회적 통용성 확대
- 5) 기업의 학습 조직화를 통한 평생학습체계 구축

6) 사회적 파트너십에 기초한 평생학습체계의 확립

4. 사회학습망 구축의 추진 전략**1. 사회학습망의 종합점검 및 보완**

- 사회학습망의 종단적·횡단적 체계 재점검 및 각 제도와 정책 간 연계, 효과분석, 사회학습망에 대한 재점검을 기초로 국가차원의 종합적인 학습사회, 즉 학습국가의 건설을 위한 순차적 계획을 마련할 필요가 있음.
 - 각 단계 또는 각 층의 학습망으로부터 소외되고 있는 학습 소외계층을 파악하고 이들의 소외 원인, 요구 분석, 참여기회 확대방안을 마련할 필요가 있음.
 - 나아가 각 국민의 평생학습에의 참여기회를 내실화하고 확대하는 방안도 지속적으로 모색하여야 할 것임.
- 체계적인 홍보전략 수립·시행 : 평생능력개발의 중요성, 정책과 제도를 포함한 사회학습망의 현상 등에 대한 국민의 인식을 제고시키고 참여기회를 확대하기 위한 체계적인 홍보전략을 수립·시행할 필요가 있음.

2. 학습사회의 형성 지원

- 기업은 물론 사회, 개인 주도의 개별적인 학습조직에 대한 지원을 강화하고 학습문화 및 학습사회를 형성
- 사회학습망 차원에서 학습·진로·고용정보망의 통합적 유통체계를 구축·운영
 - 사회학습망간 이동과 연계를 원활히 하기 위하여 전문 직업상담사의 양성 및 연수체계를 구축하고 자격요건을 강화함.

- 직업·진로상담 서비스 강화 : 전국민의 취업정보 및 직업·진로상담 서비스 제공을 담당하는 직업안정기관을 확충하고 서비스를 강화하며, 학교에서의 진로·직업지도와 직업안정 업무의 통합 연계를 통해 학생 대상 진로지도서비스를 강화함.

3. 사회학습망 운영체계의 기반 구축

- 사회학습망 정보흐름의 원활화와 학습 및 능력개발의 현장성 제고를 위하여 직업교육과정, 훈련기준, 자격기준을 일원화할 수 있는 국가직업능력표준(NCS)을 개발함.
- 수요자 중심의 질 높은 학습을 제공하기 위하여 사이버 학습체계를 구축하고, 사이버 학습체계 구축·운영에 따른 행정 및 재정지원을 강화하는 방안 강구.
- 공공직업훈련기관의 역할과 기능을 정립하고 기관간 연계를 강화함.
- 생애에 걸친 학습에 있어 중요한 역할을 담당하는 기업주의 교육훈련 투자, 학습 조직화 강화를 위한 제도적 기반을 구축함.
- 질 높고 다양한 교육훈련프로그램을 통해 다양한 학습자층을 확보하고 인적자원개발에 기여할 수 있도록 민간교육훈련산업을 육성함.
- 학습프로그램의 개발 지원 및 투자를 확대하고 현장 및 학습수요자의 다양한 요구에 부응할 수 있는 학습프로그램 개발을 위하여 프로그램 공모 및 인증제를 실시함으로써 프로그램의 질을 향상함.
- 평생교육훈련 및 학습을 담당할 교·강사를 확보하고 이들의 전문능력 향상을 위한 프로그램을 강화함.
- 정규교육기관의 평생학습 기능을 수행할 수 있도록 지역사회 학교체계를 구축하고, 학생 선발 및 학사 운영·관리체계를 재편함.

4. 평생학습에 대한 평가인정제의 다양화와 질 제고

- 국가자격제도의 대폭적인 개선
 - 자격의 현장성, 신뢰성을 강화하고 학교교육과정과의 연계 체계를 구축함.
- 민간자격의 활성화와 질 관리 강화
 - 자격제도의 다원화 및 공신력을 제고하여 개인의 다양한 유무형의 교육훈련 성과를 적극 평가하여 인정하고 직업능력개발 및 학습참여를 유인함.
- 학점은행제의 확충
 - 성인근로자의 직업능력개발을 지원하고 학점인정 대상의 범위를 확대하며, 개인의 선행학습 결과를 포괄적이고 체계적으로 인정해 줄 수 있는 체계를 갖춘.

5. 사회적 파트너십의 강화 및 책무성 강화

- 지방자치단체의 학습체계 운영 및 전달에서의 기능을 강화
 - 지역단위의 사회학습망 구축을 위하여 지방자치단체에 직업교육훈련 및 평생교육 업무를 총괄·관리할 수 있는 체계를 구축함.
 - 유·무급 학습휴가제의 활성화 : 평생학습을 촉진하기 위하여 세제 지원의 강화 방안을 마련함.
- 사회학습망의 주기적 모니터링체계의 구축
 - 평생학습의 성과 측정 및 책무성 평가를 위한 국가적 수준의 질 관리 체계를 구축·운영함.
- 사회학습망의 구축과 운영에 있어 사회적 파트너십의 확보
 - 특히 노동조합의 참여를 강화함으로써 학습 및 능력개발의 현장성을 강화하고 사회적 책임감을 제고함.

제 1 장 서 론

연대기(millennium)의 전환과 더불어 빠르게 진전되고 있는 지식기반경제에서는 산업자본주의 시대의 토지·천연자원과 같은 물질 자본 혹은 육체적 노동이 아닌 정보와 이를 체계화한 지식이 경쟁력의 핵심적인 원천으로 자리잡게 된다. 특히 디지털기술을 기반으로 하는 지식기반경제는 산업사회와는 달리 지식 및 기술변화 속도가 매우 빨라 산업 및 직종구조가 빠르게 변화한다는 특징을 지닌다. 네트워크경제가 지니는 광속성, 쌍방향성, 융합성, 무한복제 및 한계비용 극소화, 마찰 없는 경제 등의 특징상 핵심 생산요소인 정보와 지식은 추가적인 비용이 거의 없이 신속한 공급·복제가 가능하며 최소의 거래비용으로 거의 무한대의 부가가치 창출이 가능하기 때문이다.

이러한 새로운 경제체제의 특성은 우리에게 기회 요소이기도 하지만 동시에 위기 요소로도 작용할 수 있다. 지식기반경제가 지니는 수확체증의 법칙과 네트워크효과, 경로의존성(lock-in effect) 등으로 인하여 기회를 선점할 경우에는 새로운 환경하에서 선도적인 지위를 차지할 수 있지만, 그렇지 못할 경우에는 격차가 더욱 벌어지면서 더욱 뒤처지게 되는 상황에 놓일 수 있기 때문이다.¹⁾

이는 개인에게는 지식기반경제하의 급속한 기술변화에 맞추어 요구

1) 지식기반경제의 특징과 디지털 양분화, 지식격차 등에 대한 논의는 강순희·전병유·최강식(2002)을 참조할 것.

되는 숙련수준에 부응할 수 있도록 상시적으로 능력을 개발하지 않으면 노동시장의 고용, 고임금 등의 기회는 물론 사회로부터 배제될 수밖에 없다는 것을 의미한다. 급속한 기술혁신에 조응하지 못하거나 정보 접근이나 이용에 어려움을 겪는 취약계층의 경우 이러한 위험성은 더욱 크다. 최근의 지식정보화 추세 속에서 세계 공통적으로 나타나고 있는 숙련 불일치(skill mismatch)의 심화, 취약계층의 장기 및 반복 실업화 경향이나 디지털 양극화(digital divide) 또는 지식격차(knowledge gap)로 인한 사회적 불평등 및 사회적 배제(social exclusion)의 심화 등은 이를 잘 반영하고 있다.

우리나라도 빠르게 지식기반경제로 진전됨에 따라 고지식·고숙련을 요하는 노동에 대한 수요가 증가하고 있는 반면, 단순반복적인 업무를 수행하는 저숙련근로자에 대한 수요는 크게 감소함에 따라 숙련수준을 기준으로 한 노동수요가 크게 변모하고 있음은 그간의 연구에서 공통적으로 밝혀진 사실이다(강순희·이병희·전병유·정진호 외 2001; 안주엽, 2002 등). 또한 외환위기 이후의 경제사회의 변화 가운데 주목할 만한 것은 소득의 양극화와 불평등의 심화라는 지적도 사실로 나타나고 있다(유경준, 2001; 정진호·황덕순·이병희·최강식, 2002 등). 이러한 사회적 불평등의 심화가 지식기반경제화에 따른 현상인지 아니면 외환위기 이후의 경제회복 과정의 특수성 등에 기인한 것인지 등에 대해서는 좀더 엄밀한 분석이 필요하겠지만, 경제패러다임이 지식정보화사회로 변화함에 따라 개인의 노동시장에서의 위치를 결정짓는데 숙련 혹은 교육 정도 그리고 정보 접근의 가능성 등이 미치는 영향력이 커지고 있으며, 이로 인하여 우리에게도 빈부격차, 사회적 불평등이 확대될 가능성이 커지고 있다는 점은 분명하다. 이는 지식정보화에 따라 경제사회가 요구하는 필요숙련의 형성과 숙련 수준의 제고를 통하여 사회적 배제의 확산을 예방하고 나아가 개인 및 사회의 대응력과 선도적 역량을 키워 나가는 적극적 사회정책의 필요성을 제기한다.

우리 정부는 외환위기 이후에 구조조정 과정에서 발생한 실업자와 저소득층, 고령자와 같은 사회적 취약계층을 위한 사회안전망(social safety net)을 구축하는 데 정책적 노력을 집중하여 왔으며, 그간 비교

적 짧은 기간에 4대 사회보험을 비롯한 국민기초생활보장제 등의 기초적인 사회안전망체계를 구축하여 왔다고 평가할 수 있다. 하지만 그간 근로연계형 복지체계(workfare 또는 welfare-to-work)의 구축을 강조하여 왔음에도 불구하고 초기 사회보장제도라는 발전 단계나 전달체계나 관련 정책의 연계 미흡 등으로 이러한 정책들은 노동 동기의 유발이라는 적극적 복지로서의 기능을 충분히 발휘할 수 없었으며, 일부에서는 여전히 사후적이고 사회부조적인 성격이 강하다는 지적이 나오기도 하였다.²⁾ 더 나아가 생산 및 경제 패러다임의 변화에 따르는 구조적인 문제로서의 사회적 불평등을 적극적으로 해소하는 방향과 정책으로서는 크게 미흡하였다고 보여진다.

이러한 측면에서 볼 때, 앞으로 사전적·적극적 복지정책이자 근로연계형 복지체계로서의 사회안전망을 제대로 구축하는 것이 긴요한 과제가 된다. 이러한 근로연계형 복지체계로서의 사회안전망의 가장 주요한 수단은 지식기반경제의 핵심적 생산요소이자 경쟁력의 원천인 정보와 지식의 접근과 획득, 그리고 이들의 공유와 활용 등을 원활하게 할 수 있는 능력의 배양이다. 즉 누구라도 언제 어디서나 자유롭게 정보와 지식을 만들어 내고 접근할 수 있어야 하며, 이를 체화하고 공유하고 활용하여 자신과 조직의 부가가치를 창출할 수 있도록 하는 능력을 갖추어야 한다.

근로연계형 복지체계로서의 사회안전망을 구축하기 위해서는 일차적으로 생애 전단계에 걸친 평생학습체계가 잘 구축되어야 할 것이다. 정규교육은 물론이고 비정규교육, 학령 단계 이후는 물론이고 그 이전, 그리고 유형의 학습뿐만 아니라 무형의 학습 등 각 단계 또는 학습 장소들간의 연계와 학습의 인정 및 학습의 촉진과 지원을 위한 체계를 구축하여야 한다. 또한 빠른 기술혁신으로 인한 산업구조의 고도화에

2) 정책 대상자들의 도덕적 해이(moral hazard) 논란, 공공근로사업이 공공부조나 일자리 창출이나와 같은 정책의 성격 논쟁이나 기본적인 전달체계, 소득 파악 장치 등 인프라의 미흡과 노동 동기의 유발을 위한 세제지원제도 등도 불충분하여 근로연계 복지체계가 지니는 노동 동기의 유발이 제기능을 할 수 없다는 지적 등이 그러한 예이다(한국노동연구원, 1999; 김대환, 2002).

4 사회학습망 구축방안

발맞추어 직업교육기관을 포함한 기존 정규교육기관의 교육과정 및 운영방식을 혁신하여야 한다. 그리고 산업 및 직종구조의 급속한 변화는 노동시장의 유동성과 불안정성을 증대시키고 있어 재직근로자는 물론이고 실업자, 주부나 학생 등의 노동시장 진입 대기자들도 새로운 직업기술과 정보를 습득할 필요성이 높아지고 있기 때문에, 비정규교육훈련기관들의 개혁이 요구되는 등 성인 대상 평생직업교육훈련체계의 재구축도 시급한 실정이다.

특히, 지식기반경제하에서는 노동시장 진입을 위해서나 또한 노동시장 내에서의 고용안정(labor market security)을 추구하고 디지털 격차를 해소하기 위한 적극적 복지정책이자 사회안전망(social safety net)의 중심축으로 이러한 생애능력개발체계의 구축이 핵심과제로 부상할 것이다. 지식의 창출, 교환과 이의 활용을 통하여 스스로의 부가가치를 창출할 수 있는 역량의 구축이 고용역량(employability)을 증대시키는 것이기 때문이다. 이러한 측면에서 보면, 정보와 지식 이용에 어려움을 겪는 계층을 위한 교육훈련 및 능력개발 시스템을 갖추는 것이 사회적 불평등을 줄이고 사후적 복지정책을 통한 보호보다 사회적 비용을 줄일 수 있는 방법이라는 점도 분명하다.

본고에서는 이러한 사회안전망의 적극적 정책(active policy) 측면으로서의 생애능력개발체계이자 이에 버금가는 독자적인 개념 틀로서 사회안전망의 개념을 준용하여 ‘사회학습망’(social learning net)이라는 개념으로 이를 체계화하여 연구하고자 한다. 우선은 사회학습망 구축방안을 제시하기 위한 기초연구로서 우선 사회학습망의 개념 및 이론적 틀을 분명히 하고 우리나라 사회학습망의 관련 현황을 분석해 생산적·적극적 사회안전망체계로서 사회학습망 구축을 위한 정책과제를 제시하기 위한 토대를 마련하고자 한다. 이를 토대로 사회학습망 구축을 위한 정책적 시사점과 과제를 도출할 것이다.

제 2 장 사회학습망 구축의 필요성

지식기반경제의 대두에 따른 기회요소를 적극적으로 활용하여 경쟁력을 선점, 강화하고 삶의 질을 제고하며 또한 새로운 패러다임하의 위기요소 및 인적자원개발의 딜레마를 최소화하거나 극복하기 위하여 그 어느 때보다도 생애에 걸친 인적자원개발과 이를 체계화한 사회학습망의 구축이 필요하다.

제 1 절 지식기반경제의 기회와 위기요소에의 대응

정보통신기술 등 디지털기술 혁신의 가속화에 따라 지식의 창출과 확산, 습득과 활용 능력이 성장과 통합을 달성하는 원천이 되고 있다. 지식기반경제에서는 연구개발 등을 통한 지식의 창출못지 않게 지식의 확산과 활용이 중요하다. 지식기반경제가 안겨 줄 잠재적인 기회와 혜택을 충분히 누리기 위해서는 지식을 소화하여 흡수할 수 있는 능력(Absorptive Capacity)이 요구되며, 따라서 인적자원의 효과적인 개발과 활용은 핵심적인 국가 의제라고 할 것이다(한국노동연구원, 1999).³⁾

3) 이는 지식기반경제의 특징으로 설명된다. 지식기반경제의 주도적 산업인 IT를 비롯한 지식산업은 진화의 속도가 빠르고, 다양성, 복잡성, 결합성, 파급성 등에 있어서 매우 동태적이기 때문에 산업의 인력수요를 적절하게 파악하고

이는 지식기반경제가 요구하는 핵심역량(core competency)과 기초역량(basic competency)의 배양의 중요성을 제기한다.⁴⁾

이러한 지식기반경제에서는 IT산업 및 고성장 벤처기업을 중심으로 일자리 창출이 활발하게 이루어지면서 전문지식과 창의력을 갖춘 지식근로자(knowledge worker)에 대한 수요가 증대할 것이다. 숙련 편향적인 기술혁신(skill-biased technological change)에 따라 고숙련 노동에 대한 수요가 증대하는 한편으로 적절한 교육훈련을 통해 인적자원개발을 하지 못한 계층을 대상으로 숙련 불일치(skill mismatch) 문제가 심각하게 대두할 수도 있다. 따라서 인력 부족이 예상되는 국가전략기술 분야에 대한 전문인력 양성은 비교적 장기적인 인적자원투자가 예상되므로, 적시의 인력수급 전망에 기초하여 이를 적절하게 공급할 수 있도록 교육 개혁이 추진되어야 할 것이다. 또한 학교로부터 직업세계로의 이행 과정에서 발생하는 청소년의 미취업 및 숙련 불일치 문제, 그리고 직장 내에서의 숙련향상, 직장 전환과정에서의 일자리 창출 지향적인 숙련 배양 등을 위해 직업훈련의 개혁도 요구된다. 즉 이러한 인적자원의 질 제고를 통한 지식의 창출 및 확산 촉진(learning for acquiring and absorbing knowledge)이 그 어느 때보다도 더욱 필요하다.

이에 맞추어 인력을 공급하는 것이 어렵다. 무어의 법칙(Moore's law)에 의하면 컴퓨터 성능은 18~36개월마다 2배씩 증가한다고 한다. 실제로 이 법칙은 지난 1965년부터 지금까지 적용되어 오고 있다. 인텔의 예측에 의하면 1996년 대비 2006년에는 칩의 성능이 1,000배 향상되는 데 반해, 가격은 10%에 지나지 않을 것이라고 한다. 무어의 법칙에 의거하여 지난 35년 동안 정보처리 비용은 100만분의 1로 저하되어 왔다. 밥 멧칼프(Bob Metcalfe)는 1980년에 네트워크의 가치는 참여자 수의 제곱에 비례한다는 멧칼프의 법칙을 정식화하였다. 윌리엄슨(Oliver Williamson)의 거래비용 이론은 조직은 계속적으로 거래비용이 적게 드는 쪽으로 변화한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 지식정보화시대의 특징, 즉 마찰없는 경제(거래비용 극소화), 거리의 개념소멸과 예측의 불가능(광속성, 쌍방향성, 융합성, 무한복제 및 한계비용 극소화), 선점의 중요성(수확체증, 네트워크효과, 경로 의존성 등) 등에 선도적으로 대응하기 위해서는 핵심부문의 전문인력 양성은 긴요한 과제이다.

- 4) 핵심역량과 기초역량은 논자에 따라 구분하여 쓰기도 하나 여기에서는 전통적인 기초능력으로서 읽기, 쓰기, 수리능력 등 3R 이외에도 새로운 지식경제 하에서는 의사소통능력, 정보 문해력, 팀워크, 자기주도력, 문제해결능력 등이 핵심역량이 되고 있다는 의미에서 같은 의미로 사용한다. 이에 대한 자세한 논의는 강순희·신범석(2002)을 참조할 것.

지식기반경제에 따른 노동시장의 변화

1. 인력수요의 고도화

지식기반경제란 정보와 이를 체계화한 지식을 이용하여 하이테크산업이 비약적으로 성장하는 것을 특징으로 하는 경제라고 볼 수 있다. 디지털기술 혁신은 하이테크 지식기반산업의 발전을 가져올 뿐만 아니라 기존 산업들에서도 지식을 생산시스템에 접목시키는 등 지식집약화를 촉진하는 경향이 있다. 즉 지식기반경제의 진전은 모든 산업에서 고속런 노동에 대한 수요가 상대적으로 크게 증가하는 숙련 편향적 기술변화(skill-biased technology change)로 나타난다. 인력수요의 고도화에 따라 단순반복적인 일을 수행하는 저숙련근로자에 대한 수요는 감소하고, 다양한 분야에서 전문지식과 창의력을 갖춘 지식근로자(knowledge worker)에 대한 수요가 증대할 것이다.

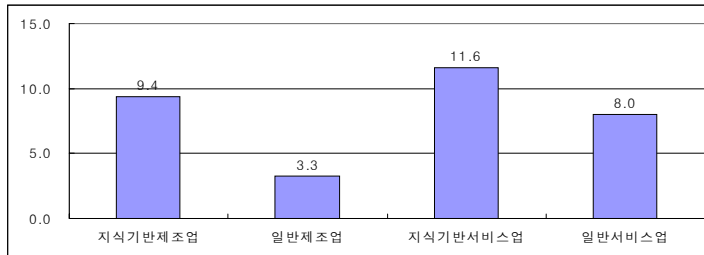
한국노동연구원이 2000년에 10인 이상 근로자를 고용하고 있는 2,192개 사업체를 대상으로 실시한 「인력수급 실태 및 수요전망조사」에 따르면, 전반적으로 서비스부문의 고용이 증가하는 가운데 지식기반산업의 고용이 빠른 속도로 증가할 것이며, 2001~2005년 동안 지식기반제조업의 고용증가율은 9.4%, 지식기반서비스업은 이보다 높은 11.6%를 기록하여, 지식기반산업의 평균 고용증가율 10.8%는 전산업의 증가율 7.6%에 비해 높을 것으로 전망되었다.

지식기반경제에서의 인력수요의 고도화는 단순반복적인 일을 수행하는 저숙련근로자에 대한 수요를 감소시키고, 다양한 분야에서 전문지식과 창의력을 갖춘 지식근로자(knowledge worker)에 대한 수요를 증대시킬 것이다. 이에 따라 아래 그림에서도 보듯이

숙련 수요별 전망에서도 고지식·고속련 노동에 대한 수요가 크게 증가할 것으로 예상된다.

[그림 2-1] 지식집약도별 산업의 향후 5년간 고용증가율(10인 이상 상용근로자 기준)

(단위 : %)

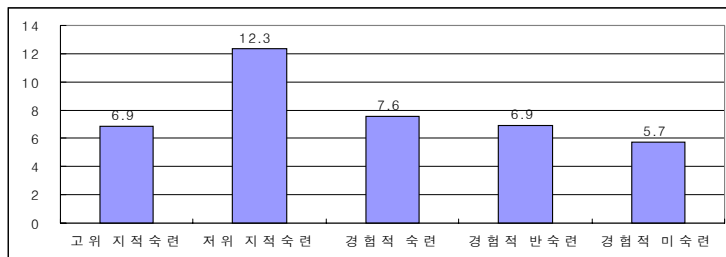


주: 지식기반산업은 R&D 지출이 매출액 중 3분의 1 이상, 전문기술자 비중이 20% 이상, 대졸 이상자가 20% 이상, 그리고 과학기술 관련 전문기술직이 10% 이상인 산업임.

자료: 강순희·이병희·전병유·정진호·최강식·최경수, 『지식경제와 인력수요 전망』, 한국노동연구원, 2000.

[그림 2-2] 숙련별 고용증가율(10인 이상 상용근로자 기준)

(단위 : %)



자료: 강순희·이병희·전병유·정진호·최강식·최경수, 『지식경제와 인력수요 전망』, 한국노동연구원, 2000.

2. 노동공급 증가세의 둔화와 질적 변화

노동공급 측면에서의 변화는 인력의 공급 증가세 둔화와 노동력

의 질적 수준의 제고로 집약할 수 있다.

우선은 15세 이상 생산가능인구 증가율의 둔화를 지적할 수 있다. 인구성장률은 1990~95년 연평균 1.0%에서 1995~2000년 0.9%, 2000~05년까지 0.8%, 2005~10년 0.6% 등으로 지속적으로 감소할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 15세 이상의 민간인구로 정의된 생산가능인구는 1970년대와 1980년대에는 연평균 2~3%의 높은 증가율을 유지하였으나 이후 지속적으로 둔화되어 2001~05년간에는 증가율이 0.8%에 머무를 것으로 전망된다.

두번째는 베이비붐 세대의 장노년화 및 인구의 노령화, 청년층 인구의 감소를 들 수 있다. 1995년 전체 생산가능인구 중 47.4%를 차지하던 30~54세의 중장년층의 비중은 1999년 47.8%로 다소 증가하고 향후 2010년에는 50.9%까지 증가할 전망이다, 노동력의 중심에서 벗어나기 시작하는 55세 이상 연령층은 1990년 17.3%에서 1999년 20.6%로 상승한 후 2000년대 동안 이 추세가 가속되어 2010년에는 25.3%으로 생산가능인구의 약 4분의 1을 차지할 전망이다.

한편 1990년 14.2%를 차지하던 15~19세 인구는 1999년 10.9%로 감소하였으며, 이러한 추세는 2000년대에도 계속 진행되어 2010년에는 7.3%로 급감할 것으로 전망되고 있다.

3. 직업관 및 기업의 조직문화의 변화

이러한 노동시장의 수급구조의 변화는 노동 및 직업에 대한 가치관과 기업조직·문화의 변화를 야기한다. 외환위기 이후의 벤처와 코스닥 열풍의 과정에서 본격적으로 시작되었지만, 그 이후에도 지속되고 있는 것처럼 기업 구성원들의 기업에 대한 충성심과 몰입도가 떨어지고 전통적인 대기업으로부터 핵심인력의 유출과 이동이 심화되는 것은 외환위기의 충격 이후 급격한 디지털경제화에 따른 직업관과 기업문화의 변화를 반영하는 하나의 예라고 볼 수 있다.

최근의 젊은 세대들은 근본적으로 자기 중심적이며 자신이 좋아하고 능력을 인정받는 분야이면서 동시에 변화와 기여한 바에 대하여 확실한 보상을 중시하는 경향이 강하다. 이는 외환위기 이후 외부 압력에 의하여 글로벌 스탠다드를 빠르게 도입하면서 확산되었고 지식정보화·디지털화를 통하여 더욱 강화되는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 평생직장의 개념이 퇴색하고 능력과 보수가 중시되는 풍조가 급속히 확산되고 있으며, 과거와는 달리 안정적 직장으로 인정받던 대기업이나 공공기관에 대한 맹목적인 선호가 변화하고 있기도 하다. 또한 이는 일부 외국계 기업을 선도로 호칭, 직급 파괴 등으로 나타나고 있기도 하다.

〈표 2-1〉 시장과 기업에서의 변화

	산업사회	지식기반사회
변화동인	기계엔진(동력)	디지털 기술(정보처리)
고용	man power 평생직장	human capital (intellectual capital) 평생직업
생산방식	규모의 경제를 통한 비용절감	다품종소량생산, 적기(JIT) 생산을 통한 재고 감축
판매방식	대규모 시장과의 근접	E/C를 통한 one-to-one 마케팅
작업장 조직	위계적 기능적이고 특화된 경직	수평적 다기능 팀간의 네트워크 유연
작업 범위	좁다 / 한 가지 작업 반복적이고 단순하고 표준화	넓다 / 많은 작업 복수의 책임
숙련	단순 또는 특화	다기능과 전문화
노동력 관리	명령/통제 시스템	자기 관리
의사소통	하향식(top down)	광범위하게 분산
의사결정의 책임	명령체계	분권화
의사결정 절차	표준화되고 고정적인 절차	일정한 변화하에서의 절차
근로자 자율성	낮다	높다

결국 디지털경제화로 압축되는 지식정보화는 직장 및 직업에 대한 인식, 취업선호도 등을 변화시키고 기업에서도 실력주의, 유연 고용 및 업무의 외주화 등 유연전략의 강화를 초래하고 있다고 볼 수 있다.

또한 지식정보화사회화에서는 빠른 기술진보와 이로 인한 생산 및 소비방식 변화 등 기업 외부의 변화에 신속하게 적응하기 위해서 대다수 기업이 조직과 고용관행을 변화시킬 것으로 예상된다. 우선 기업의 조직이 경직적이고 수직적인 피라미드 조직에서 유연한 수평 조직으로 변화되고, 팀(team)간의 네트워크가 중시될 것이다. 인력관리도 명령·통제적인 관리에서 스스로 자율적으로 관리하는 시스템으로 변화될 것이고, 의사소통도 하향식에서 다양한 채널을 통하여 이루어질 것이다.

더구나 정보기술의 발달로 인하여 사무 및 영업직의 경우 재택 근무, 혹은 원격근로가 활성화되는 등 근무형태 역시 다양화될 것이다. 이 밖에도 근로시간에 있어 단시간근로, 탄력적 근로(flexible working time) 등으로 다양해질 것이다.

아울러 지식과 기술의 확산이 종전보다 급속하게 이루어질 경우 기업내 업무가 더 표준화될 것이다. 이에 따라 종전에 내부노동시장에 의존하던 고용관행이 외부노동시장에 의존하는 경향이 강해지면서 상용직 근로자의 필요성이 상대적으로 감소될 것이다. 따라서 향후에는 상용직 근로자보다 임시직, 계약직, 파견직의 고용 비중이 증가할 것으로 전망되고 있다.

〈표 2-2〉 파트타임 근로자 비중의 국제비교

(단위 : %)

	한국	일본	미국	독일	영국	네덜란드
1990	4.5	19.2	13.8	13.4	20.1	28.2
1997	6.8	23.6	13.4	16.6	23.0	30.0
1998	7.8	24.1	13.3	17.1	22.9	30.4
2000	7.5	24.9	13.0	-	-	33.0

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 2002.

제 2 절 인적자원개발 딜레마에의 대응

이러한 인력수급 구조의 변화 이외에 일자리 창출 및 소멸이 급증함에 따라 노동의 이동성이 크게 증대하고 있을 뿐만 아니라 직장 이동시에도 산업 및 직업의 변동을 동반한 경력간 이동이 크게 증대하고 있다. 또한 기업도 신규 졸업자에 대한 채용보다는 일정한 경력을 가진 근로자의 채용을 선호하는 방향으로 관행이 변화하고 있기도 하다.

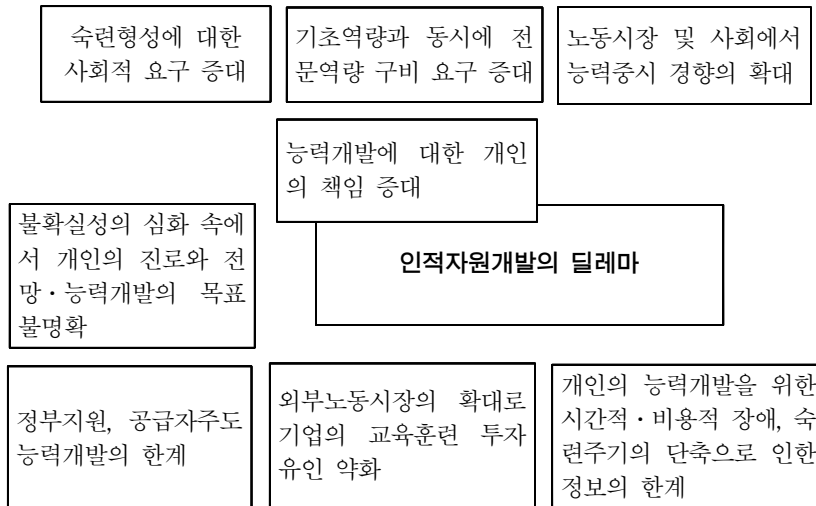
이처럼 전통적인 직장 중심의 노동시장으로부터 빈번한 직장간·직업간 이동을 경험하는 노동시장으로 전환하게 됨에 따라 직업교육훈련은 기초직업능력(basic competencies)의 배양 및 다른 기업에서도 통용될 수 있는 숙련(transferable skill)을 개발할 수 있는 방향으로의 전환이 요구된다. 하지만 이와 동시에 사업주들은 새로운 노동력을 선발할 때 당장 현장에서 활용이 가능한 전문역량(speciality)을 중시하고 있다. 이러한 현장의 모순적 숙련 요구에 적절히 부응하기 위해서는 기존의 사업주 중심의 직업능력개발체계와 병행하여 근로자의 개인 주도적인 능력개발체계의 발전이 모색되어야 할 것이다.

한편 지식기반경제로의 이행에 따라 고숙련 노동에 대한 수요가 증대함에도 불구하고 노동력의 유동화에 따라 기업이 훈련투자의 수익을 제대로 회수할 수 없게 되는 상황은 기업으로 하여금 인적자원투자 유인을 감소시키고 근로자의 직업능력개발 기회가 축소되는 방향으로 작용할 가능성이 크다(한국노동연구원, 2001). 더구나 기존의 교육훈련공급자로서 주요한 역할을 해 왔던 정부도 다양하고도 급변하는 숙련수요에 부응하기에는 한계가 있다. 이러한 상황하에서 생애고용역량(lifelong employability)을 지속적으로 강화할 필요가 증대하는 개인으로서 고용역량을 강화하기 위한 능력개발에 투자할 시간이나 비용이 예전에 비하여 더욱 제약받게 된다.

이러한 숙련에 대한 다기적인 요구의 증대와 이에 대응하는 숙련공

급체계의 한계간의 문제점은 새로운 경제 패러다임하에서 인적자원개발의 딜레마로 나타난다. 새로운 사회경제환경하에서 이러한 인적자원개발의 딜레마에 효과적으로 대응하기 위해서 이전과는 다른 새로운 학습체계의 구축이 필요한데, 이 역시 사회학습망의 구축이 요구되는 배경이 된다.

[그림 2-3] 지식경제하 인적자원개발의 딜레마



1. 일자리 창출 및 소멸의 심화

경제위기가 발생한 이후 1년 만에(1997. 10~1998. 10) 약 116만 개의 일자리가 사라졌으나 그 이후 빠른 경기 회복으로 1년 동안(1998. 10~1999. 10) 일자리는 90.7만개가 늘어났으며, 1999년 10월~2000년 10월까지 경기회복이 지속되면서 일자리는 41.8만개가 추가로 늘어나 총 일자리수는 경제위기 이전 수준을 능가하고 있다.

〈표 2-3〉 경제위기 전후 일자리 창출의 부문별 현황

(단위 : 천 명, %)

	취업자수					일자리 창출수(증가율)			
	2000	1999	1998	1997	1996	2000 ~1999	1999 ~1998	1998 ~1997	1997 ~1996
전체	21,573	21,155	20,248	21,413	21,345	418 (2.0)	907 (4.5)	-1164 (-5.4)	67 (0.3)
농림어광업	2,547	2,710	2,765	2,666	2,754	-163 (-6.0)	-55 (-2.0)	100 (3.7)	-89 (-3.2)
제조업	4,325	4,197	3,852	4,434	4,687	127 (3.0)	345 (3.0)	-582 (-13.1)	-253 (-5.4)
경공업	1,972	1,945	1,779	2,032	2,198	28 (1.4)	165 (9.3)	-253 (-12.4)	-166 (-7.6)
중화학공업	1,899	1,834	1,726	2,037	2,121	65 (3.6)	108 (6.3)	-311 (-15.3)	-84 (-4.0)
IT 제조업	453	419	347	365	367	34 (8.2)	72 (20.7)	-18 (-5.0)	-2 (-0.6)
건설업	1,690	1,590	1,525	2,058	2,051	100 (6.3)	65 (4.3)	-534 (-25.9)	7 (0.4)
서비스업	13,011	12,658	12,106	12,254	11,853	353 (2.8)	552 (4.6)	-148 (-1.2)	401 (3.4)
금융업	715	727	752	767	741	-12 (-1.7)	-25 (-3.3)	-15 (-1.9)	26 (3.5)
IT 서비스업	1549	1,282	1,161	1,228	1,127	268 (20.9)	121 (10.4)	-68 (-5.5)	101 (8.9)
기타서비스	10,747	10,649	10,194	10,259	9,985	97 (0.9)	456 (4.5)	-66 (-0.6)	274 (2.7)
소매업	2,481	2,482	2,370	2,385	2,418	2 (-0.1)	113 (4.7)	-15 (-0.6)	-133 (-1.4)
공공부문	686	810	826	654	635	-125 (-15.4)	-16 (-1.9)	172 (26.3)	19 (3.0)
보건 및 사회복지	410	374	363	320	315	35 (9.5)	11 (3.0)	43 (13.6)	5 (1.4)

주 : 각년도 10월 현재의 취업자임.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각년도 10월.

경제위기 이후 대기업 중심의 상장기업들은 일자리 창출 기여도가 크게 떨어진 반면, 벤처기업들의 일자리 창출이 활성화됨.

한편 2000년의 경우 IT산업과 중공업 등에서 일자리 창출이 주도되고 있고 경제위기 이후 IT제조업 10.6만개, IT서비스업 38.9만

개의 일자리가 만들어져 총 49.5만개의 순일자리가 만들어졌다. 그리고 IT서비스업(통신업, 정보처리업, 문화오락산업)을 제외한 서비스 부문의 일자리 창출률이 2000년에 0.9%에 불과하여, 서비스 부문 일자리 창출의 양극화 현상이 두드러졌다.

1998년 10월~1999년 10월 사이에 상장기업의 경우 약 6만개의 일자리가 줄어든 반면, 벤처기업의 경우 3만 8천개의 일자리가 만들어졌고, 1999년 10월~2000년 10월 사이에도 상장기업의 경우 일자리 창출이 거의 이루어지지 않은 반면, 벤처기업에서는 약 6만 8천개의 일자리가 만들어졌다. 그러나 벤처기업들의 위기가 닥친 2000년 하반기에는 상반기에 비해 일자리 창출 속도가 둔화되었다.

〈표 2-4〉 상장기업과 벤처기업의 일자리 창출 추이

(단위 : 명, %)

	취업자수				일자리창출 수 및 증가율			
	1998.10	1999.10	2000.4	2000.10	1998.10 ~1999.10	1999.10 ~2000.10	1999.10 ~2000.4	2000.4 ~2000.10
상장 기업	964,998	904,078	901,107	903,705	-60,916 (-6.3)	-373 (-0.04)	-3,061 (-0.3)	2,688 (0.3)
벤처 기업	123,009	161,127	198,294	229,126	38,118 (31.0)	67,999 (42.2)	37,167 (23.1)	30,832 (15.5)

주 : 상장기업 1,979개 사업체와 벤처기업 7,464개 사업체의 자료임.
자료 : 노동부, 고용보험 데이터.

2. 노동이동의 심화

경제위기 이후 일자리 창출과 소멸이 급증하여 전통적인 직장 중심의 노동시장으로부터 빈번한 직장간·직업간 이동을 경험하는 노동시장으로 전환하고 있고, 이러한 노동시장의 변화에 대응하여 근로자들이 보다 나은 고용 및 직업전망을 실현하기 위해서는 생애에 걸친 취업능력(employability)의 제고가 요청된다.

한국노동연구원의 「한국노동가구패널」 자료에 따르면, 1년 동안 직장에 그대로 종사하고 있는 근로자는 70.4%이며, 이직한 근로자는 29.6%에 이르고 있다. 직장을 옮긴 근로자 가운데 산업 또는 직업의 변화를 동반한 경력간 이동자가 무려 47.6%를 차지한다.

〈표 2-5〉 산업·직업 이동 규모

(단위: 명, %)

산업 이동			직업 이동			경력 이동		
	빈도수	비중		빈도수	비중		빈도수	비중
직장 정착	2,355	70.3	직장 정착	2,355	70.4	직장 정착	2,355	70.4
산업간 이동	215	6.4	직업간 이동	207	6.2	경력간 이동	274	8.2
산업내 이동	364	10.9	직업내 이동	369	11.0	경력내 이동	302	9.0
미취업 이동	416	12.4	미취업 이동	416	12.4	미취업 이동	416	12.4
전 체	3,350	100.0	전 체	3,347	100.0	전 체	3,347	100.0

주: 1) 산업과 직업은 표준산업(직업)분류의 대분류 기준임.

2) 직장이동 가운데 산업과 직업을 모두 바꾸지 않은 이동은 경력내 이동, 그 외의 이동은 경력간 이동임.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동가구패널」.

제 3 절 평생학습체계를 통한 근로에 이르는 복지체계의 구축

지식기반경제의 기회요소를 선점하는 것뿐만이 아니라 위기요소에 대응하기 위한 적극적 수단은 생애에 걸친 인적자원개발을 통하여 근로에 이르는 복지체계를 구축(learning as welfare-to-work)하는 것이다.

앞서 살펴보았듯이 디지털경제의 도래는 지식의 창출·확산·활용을 통해 새로운 성장잠재력을 제공하는 한편 유동성과 불확실성의 심화라는 위험도 내재하고 있다. 지식기반경제로의 이행은 단순반복적인 일을 수행하는 저숙련근로자에 대한 수요를 감소시킴으로써 이들 계층의 실업의 증가, 소득격차의 확대, 노동시장의 양극화 등이 발생할 우려가 크다. 기술혁신의 진전에 따라 정보에 대한 접근 기회의 격차가 완화되는 측면도 있기는 하지만, 전반적인 디지털 양극화(digital divide)와 지식격차(knowledge gap)는 새로운 불평등의 원천으로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 특히 사회 통합적인 적극적 정책이 미흡할 경우 사회적 배제의 위험이 큰 취약계층에 대한 인적자원개발의 기회와 투자유인은 오히려 약화되어 불평등이 심화될 가능성이 높다(한국노동연구원, 1999).

우리나라의 경우 상대적 비교우위를 가지고 있는 지식·인적자원 등으로 인하여 새로운 도약의 기회를 가질 수 있기도 하지만, 한편으로는 이러한 조건이 지식격차에 따른 양극화의 심화에 따라 경제사회적 통합에 위협으로 작용할 가능성도 그만큼 크다. 이미 지식기반경제로의 전환 및 이와 함께 한 외환위기를 전후하여 디지털 격차의 확대, 갈등의 심화 조짐 등이 나타나기도 하다.

이러한 지식·정보 격차로 인한 경제적 측면에서의 불평등의 심화, 사회적 균열의 심화를 해소하기 위해서는 모든 사람이 생애에 걸쳐 인적자원개발 기회를 많이 그리고 공정하게 가질 수 있도록 함으로써 지식격차에 따른 불평등을 해소하여 결국 근로를 통하여 자활·자립을 꾀할 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 비정규근로자, 실업자, 국민기초생활 수급자(특히 조건부 수급자), 장애인 등에 대하여 적극적 사회정책이자 노동시장정책인 인적자원개발을 통하여 안정적인 경제사회활동에의 참여를 유도해 나갈 필요가 있다.

인력수급 불일치와 불평등의 심화

고숙련·고지식 노동에 대한 수요 증대에 인적자원개발이 능동적으로 대응하지 못할 경우, 인력의 양적·질적 수급 불일치가 성장의 장애요인이 되는 한편 지식 및 숙련의 격차가 새로운 불평등의 원천으로 대두될 가능성이 높음은 최근의 경험에서 이미 나타나고 있다.

유럽의 경우 고실업률이 지속되고 있는 가운데 취약계층인 저학력·저숙련 근로자들의 장기실업화 비중이 높게 나타나는 등 사회적 배제 문제가 커지고 있고, 노동시장이 유연하다는 의미에서는 새로운 일자리가 지속적으로 창출되고 있으나 소득격차, 특히 학력간의 소득격차가 크게 확대되고 있다. 우리나라는 그간 고실업에도 불구하고 특정부문에서는 인력이 크게 부족하며, 취약계층의 경우 실업이 장기화되거나 반복실업이 심화되는 현상이 나타나고 있다.

〈표 2-6〉 OECD 국가의 노동시장 성과

(단위 : %)

	실업구조(1998)					임금격차(D9/D1)		
	실업률	장기 실업률	중졸 이하	고졸	전문대졸 이상	1980년대 초반	1990년대 중반	연간 변화폭
미국	4.5	8.0	10.9	5.1	2.4	3.18	4.35	0.027
영국	6.3	33.1	10.9	7.1	3.5	2.45	3.31	0.020
독일	9.4	52.2	14.2	8.9	5.2	2.38	2.25	-0.013
프랑스	11.7	44.1	14.8	9.7	6.7	3.39	3.43	0.002
일본	4.1	20.3	11.1	6.5	4.0	2.59	2.77	0.012
OECD	7.0	32.9						

주: 1) 장기실업률은 전체 실업자 가운데 1년 이상 장기실업자가 차지하는 비중.

2) D1은 임금 10분위수 중 1분위, D9는 임금 10분위수 중 9분위를 의미함.

자료: OECD, *Employment Outlook*, 1996, 1999.

제 3 장

사회학습망의 개념 및 이론적 틀

사회학습망(Social Learning Net)이란 적극적 복지의 개념을 포괄하는 평생학습체계로서 이른바 적극적 의미의 학습체계(Active Learning System)를 구축하기 위해 새롭게 고안된 개념이다. 이와 유사하거나 관련되는 개념과 학문적 논의들은 생산적 복지 또는 교육복지 논의나 학습사회, 평생교육체계 등으로 상당부분 이루어져 왔다. 이 장에서는 먼저 사회학습망의 개념을 정의하고 관련한 선행 연구와 논의들을 검토함으로써 사회학습망의 이론적 틀을 정립하고자 한다.

제 1 절 사회학습망의 개념

사회학습망이란 사회구성원들이 평생에 걸친 삶의 주기(lifelong and lifewide)에서 사회적으로 필요한 수준의 학습을 받을 수 있는 기회를 가질 수 있도록 일차적으로 사회적 차원에서 보장하고(예방적이고 사전적), 이미 그러한 학습기회에서 낙오되어 있거나 사회적으로 필요한 생활수준 이하에 처한 사람들에게는 최소한의 학습기회를 보장하여 적정수준의 학습에 도달함으로써 빈곤으로부터 탈피하도록 도와주는(사후적) 적극적인 차원의 제도화된 학습장치라고 할 수 있다. 즉 사회학

습망 개념은 취약계층의 교육과 인적자원개발을 포함하여 사회구성원 누구나 중층적으로 구축된 그물망적인 학습체계에 걸리도록 사회적으로 촘촘하게 짜여진 제도적 장치이다. 따라서 사회학습망은 모든 형태의 공식적(formal), 비공식적(non-formal), 그리고 무형식적(informal)인 학습⁵⁾과 그러한 학습을 위한 제도적 장치를 포함한다.

이러한 측면에서 보면, 먼저 사회학습망은 복지적 측면과 학습적 측면을 포괄하는 개념이다. 이와 관련하여서는 그간 논의되어 왔던 생산적 복지, 교육복지, 평생학습의 개념과 상통하는 측면이 있다. 하지만 사회학습망은 일차적으로 정규교육 등 공식적으로 제도화된 학습시스템, 이차적으로 사회와 기업 등에서 행해지는 비공식적인 학습시스템, 마지막으로 개인이나 가정 내에서 의식적 또는 무의식적으로 이루어지는 무형식적인 학습시스템을 포괄한다는 의미에서 보다 중층적이고 범생활적이자(lifewide) 생애연속적인(lifelong) 학습망이자 적극적 복지망이다. 즉 일정 시점에서 누구든지 어디서나 필요한 학습기회를 적절히 가질 수 있도록 하는 중층적으로 보장된 생애횡단적(lifewide)인 학습망이면서도, 생애 언제나 필요할 때 학습기회를 가질 수 있도록 한다는 의미에서 전생애적(lifelong)인 학습망이다.⁶⁾

5) EU 보고서(2000. 10)에 의하면, 공식학습(formal learning)이란 공식적인 학위와 자격이 주어지는 교육훈련기관에서 행해지는 학습을 말하며, 비공식학습(non-formal learning)이란 기업체, 노조, 각종 사회단체 등에서 행해지는 공식화된 자격증을 부여하지 않는 학습으로 정의된다. 공식학습을 보완하기 위해 이루어지는 미술, 음악, 스포츠나 과외 등도 이러한 비공식학습에 속한다. 반면에 무형식학습(Informal learning)은 일상생활 속에서 늘 이루어지는 학습으로서, 공식학습이나 비공식학습과 달리 반드시 의도적이고 목적의식을 가지고 행해지는 것이 아닌 경우가 많으며, 이러한 이유로 자신의 지식이나 숙련형성 등에 도움이 된다는 것을 의식하지 못할 수도 있다. 예를 들면, 미취학아동이 집안에서 자연스럽게 컴퓨터를 익히거나 놀이를 통하여 글자나 셈하기를 배운다면 이는 무형식학습이 되며, 학원에서 별도의 과정으로 좀 더 체계적으로 이를 배우게 되면 비공식학습이 되고, 학교 교과과정에서 이를 배우게 되면 공식학습이 된다.

6) 'lifelong'이 연속적 또는 일정 주기별로 전생애에 걸친 '시간'에 주목한 개념이라면, 'lifewide'는 일정 시점의 전생활 속(full range of lives)에서 이루어지는 학습의 범위와 영역(spread of learning)에 주목한 개념이다. 이로써 공식, 비공식, 무형식 학습간의 보완적 연계가 완성된다. 가정 내에서 또는 휴가시간, 사회생활이나 직장생활 등 다양한 장소에서 이루어지는 학습들의 중요성

이러한 개념에 부응하는 사회학습망의 구축을 위해서는 모든 국민은 평생에 걸쳐 사회적 기회에서 일차적으로 정규교육이나 공식적 학습시스템에 의하여 필요한 교육훈련을 이수할 기회를 공평하게 가질 수 있어야 하며, 또한 비공식적 학습기회나 나아가 무형식적인 학습체계에서도 배제되지 않도록 사회적으로 비공식적, 무형식적 학습체계를 체계화하여 접근기회를 확충하는 방안을 강구하여야 한다. 사회구성원 누구나 언제 어디서나 필요한 학습기회에서 배제되지 않도록 공식적·비공식적, 그리고 무형식적인 학습체계 모두에서 일차, 이차, 삼차 등으로 촘촘하게 짜여진 다층적인 학습망을 의미하는 사회학습망의 구축이 필요하다.

이러한 의미에서 사회학습망 개념과 이론에 대한 접근은 전통적인 접근법과는 차별화된다. 사회학습망은 기존의 논의들에 대한 종합적이고 범정책적이며 학제적인(interdisciplinary) 접근을 통해 파악할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 여기에서 모든 형태의 학습과 이를 위한 제도적 장치 전체를 동시에 다루는 것은 사회학습망의 개념을 불분명하게 할 우려가 있다. 따라서 이 글에서는 복지 측면에서 기존의 생산적 복지와 교육복지, 학습 측면에서 탈학교론, 학습사회론 및 학습공동체론, 특히 학교교육과 평생교육을 통해 간과되었던 학습 소외자들에 초점을 맞추면서 가능한 한 모든 형태의 교육적 장치들을 총체적인 관점에서 검토함으로써 사회학습망의 핵심적 구조를 부각시키고자 한다.

과 성과, 그리고 그들간의 연계 등에 대하여 주목하도록 해준다는 데 'lifewide'적인 접근은 의미가 있다(Lifelong Learning and Lifewide Learning, National Agency for Education, Stockholm, January 2000).

제 2 절 사회학습망의 이론적 배경

1. 생산적 복지와 학습

가. 생산적 복지의 개념 및 철학⁷⁾

생산적 복지는 모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회발전을 추구하는 이념 속에서 정립된 개념이다.

생산적 복지의 개념에는 ‘인권과 시민권으로서의 복지’, ‘일을 통한 복지’, ‘사회적 연대로서의 복지’라는 세 가지 철학적 배경이 깔려 있다. ‘인권과 시민권으로서의 복지’와 이에 대한 ‘국가의 책임’은 생산적 복지의 가장 기본적인 철학적·이념적 기초이다. 20세기 초 근대국가의 보편이념으로 정착된 ‘인권과 시민권으로서의 사회복지’ 이념은 인간의 존엄성 존중과 행복추구권을 사회적 기본권으로 보장하고, 이의 실현을 국가의 의무로 본다. 우리나라의 현행 헌법도 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다(제10조)”라고 규정하고, 제31조 이하에서는 개별적 사회권들을 제시하며, 이의 실현을 국가의 의무로 규정하고 있다. 따라서 경제성장 지상주의로 인해 국가정책의 우선순위에서 뒷전으로 밀려 있었던 사회복지를 확대하여 경제성장과 균형을 찾고자 하는 생산적 복지는 보편적 인권의 확대인 동시에 헌법이념을 실현하기 위한 취지로부터 출발하고 있다.

‘일을 통한 복지’는 시장과 복지의 상호보완적인 관계를 지향하는 생

7) 본 내용은 「삶의질향상기획단(2002. 11)」을 참조하여 재정리한 것이다.

산적 복지의 철학적 기초이다. 시장과 복지가 상호보완적으로 만나는 지점 중에서 대표적인 것은 고용부문이다. 그런데 자유경쟁의 시장질서만으로는 사회적 형평성을 달성하기 어려우며, 성장의 결과를 단순히 재분배하는 사회구조로는 지속적인 복지자원의 창출이 불가능하다. 따라서 생산적 복지는 시장의 공정분배 기능을 강화하는 동시에 고용 중심적 사회정책에 중점을 두고 있다. 즉 생산적 복지는 가능한 한 많은 국민이 사회·경제적 활동에 적극 참여함으로써 사회적 인간으로서의 행복과 만족을 느낄 수 있도록 지원하는 정책이다. 이러한 맥락에서 생산적 복지는 일할 권리의 적극적인 보장정책이다.⁸⁾

‘사회적 연대’는 취약계층에 대한 공동체의 지원과 보호를 뒷받침하는 사회의 구성원리이다. 그런데 공동체적 지원과 보호에서 중앙정부만의 노력으로는 부족할 수 있다. 지역의 구체적인 현실에 맞는 복지정책이 필요하기 때문이다. 지역공동체 중심의 복지체계와 함께 민간과 정부가 함께 하는 복지체계를 구축해야 한다. 모든 국민을 새로운 사회발전 과정에 동참시켜 공통의 비전과 목표를 공유하게 만드는 사회연대 프로젝트는 사회통합의 근거이기 때문이다. 따라서 중앙과 지역, 정부와 민간의 협력체계를 주축으로 하는 생산적 복지는 사회연대에 기초한 참여형 복지체계이다.

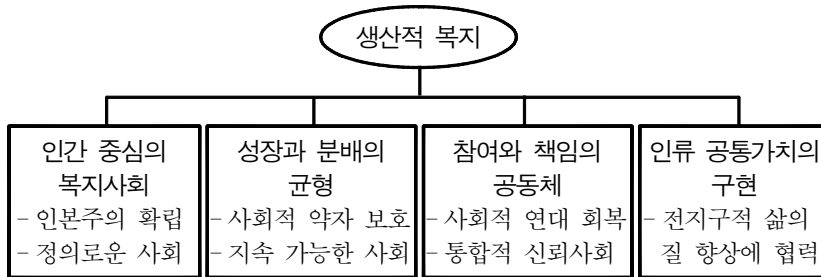
이러한 생산적 복지가 제시하는 미래지향적 비전은 ‘인간 중심의 복지사회’, ‘성장과 분배의 균형’, ‘참여와 책임의 공동체’, ‘인류 공통가치의 구현’을 주요 내용으로 하고 있다. 생산적 복지가 지향하는 목표는 우선 국내외의 급변하는 사회·경제적인 여건 속에서 지속 가능하고 공생적인 사회를 실현하여 국민 모두의 인간적인 삶을 보장하고자 하는 인본주의적 보편이념이 구현될 수 있는 모범적인 복지국가를 건설

8) 생산적 복지에서 ‘생산적’이라는 개념은 복지를 경제적 가치의 창출에 기여하는 것으로 해석하는 도구적 관점의 개념이라기보다는 저소득층을 포함한 모든 국민이 사회구성원으로서 당당하게 생활할 수 있도록 우리 사회의 가용 복지자원을 가장 효율적으로 투입한다는 의미를 가지고 있다. 또한 복지의 수혜자도 소극적으로 시혜를 기다리는 것이 아니라 사회·경제적 활동에 적극 참여해 인격적·경제적·사회적으로 자립하는 것이 스스로를 위해서도 생산적이라는 의미이다.

하는 것이다. 생산적 복지는 ‘시장 대 복지’, ‘성장 대 분배’라는 이분법적 구도를 지양하고, 양자가 사회 전체의 가치 증진을 위해 상호보완적으로 수렴될 수 있는 질서를 추구한다. 시장에서 이루어지는 공정분배, 성장과 복지의 상호보완적인 균형을 추구하는 생산적 복지 노선은 사회적 약자를 보호하면서 지속 가능한 복지사회를 구현하기 위한 최선의 길이다.

종합하면, 생산적 복지가 지향하는 비전과 목표는 인간 중심의 지속 가능한 복지사회의 구현으로 압축될 수 있다.

[그림 3-1] 생산적 복지의 비전



나. 생산적 복지와 학습

생산적 복지의 철학과 비전, 근본이념의 기초이자 목표의 달성을 위해 일관되게 강조되고 있는 것은 모든 국민의 평생에 걸친 학습기회의 보장이다.

생산적 복지에 있어서 학습에 대한 강조의 배경은 사회통합으로서의 평등 및 재분배도 중요하지만 사후의 재분배보다는 ‘가능성의 재분배’, ‘인간의 잠재력 개발’에 중점이 옮겨져야 한다는 ‘제3의 길’의 복지철학과 맥을 같이하고 있다.

1) 생산적 복지와 제3의 길

지금까지의 신자유주의 모델에서는 평등의 유일한 모델을 기회의 균

등, 능력 지배라고 보고 있으며, 그로 인한 구조적 불평등의 확대는 불가피하며 일정하게는 불평등이 경제적 번영에 기여한다고 생각하는 경향도 있다. 그러나 생산적 복지의 철학은 이러한 입장을 일정하게 배제하는 일종의 ‘제3의 길’로 볼 수 있는데, 여기에서는 평등을 통합(inclusion)으로, 불평등을 배제(exclusion)로 규정하고 있으며, 통합은 시민권을 지칭하며 기회와 공적 영역에 대한 참여를 의미한다. 여기서 노동과 교육에 대한 접근은 주요한 삶의 기회의 의미를 갖는다. 제3의 길에서는 사회적 배제에 대한 대처가 가능하도록 복지국가의 개혁이 안전망에 국한되지 않도록 하고, 대부분의 국민들에게 이익을 주는 복지제도로써 시민들의 일반적인 도덕성을 고양할 수 있도록 해야 한다고 주장되며, 특히 ‘교육’과 ‘훈련’에 주요 초점이 두어지고 있는데, 영국의 토니 블레어(Tony Blair)는 정책의 최우선순위를 교육이라고 선언한 바 있다. 즉 가능성을 재분배하는 일이 매우 중요하다는 것이다. 통합적인 사회는 노동할 수 없는 사람들에게 기본적인 생활수단을 제공해야 하며, 빈곤 구제 프로그램은 공동체에 초점을 맞추고, 민주적 참여를 허용하는 접근법으로 대체되도록 제시하고 있다.

이러한 제3의 길의 복지철학은 적극적 복지사회를 추구하지만 보수주의파가 제기한 비판, 즉 복지국가가 비민주적이고 개인의 자유를 충분히 허락하지 않으며 관료적이고 비효율적이며 소외를 유발시킬 뿐 아니라 본래 목표를 손상시키는 왜곡된 결과를 낳을 수 있다는 문제 제기를 받아들이고 있다. 이와 같은 문제를 전통적인 복지국가가 재편되어야 할 이유로 간주하고, 경제적으로 부양비를 직접 제공하기보다는 인적자본에 투자하도록 하는 방향을 제시하고 있다. 또한 사회투자 국가로서 적극적 복지에 대한 경비는 전적으로 국가를 통해서가 아니라 기업을 포함한 다른 기관들과의 결합을 통해 동원되어야 할 것으로 제안하고 있다. 제3의 길의 입장은 복지 지출이 미국보다 유럽 수준으로 지속되어야 한다고 보지만 가능한 한 인적자원에 대한 투자로 전환되어야 한다는 것이다.

2) 생산적 복지에서의 인간개발투자에 대한 인식

국가간 경쟁이 가속화되고 있는 세계화의 추세 속에서 국가의 생존과 번영을 지속시키기 위해서는 개개인이 생애주기 동안 지속적으로 잠재력과 창의력을 개발해 나갈 수 있도록 사회교육 및 평생교육체제가 갖춰져야 한다. 이를 위해 생산적 복지는 인적자원에 대한 체계적인 투자를 사회투자의 차원에서 강조한다. 이러한 교육투자는 개인이 생애주기 동안 경험할 수 있는 사회적 위험(실업과 조기퇴직 등)에 안정적으로 대처할 수 있는 기반을 제공한다.

생산적 복지에서 강조되는 교육·훈련체계는 일반근로자의 인적자원개발을 통해 경제발전과 사회발전의 승수효과를 제고하는 데 기여할 뿐만 아니라 취약계층의 자활 가능성 및 취업능력을 근본적으로 제고시키는 데 중요한 역할을 할 것을 기대받고 있다(정경배, 1999). 즉 교육훈련체계는 급속한 기술변화와 산업구조 변화에 의한 노동수요시장의 변화에 신속히 대응하여 근로자들의 기능을 효과적으로 전환 발전 시킴으로써 노동시장의 원활한 작동을 뒷받침하는 사회적 인프라로서의 의미를 가지는 것이며, 이에 대한 투자는 향후 더욱 중시될 것이다.

3) 생산적 복지에서 학습의 의의

생산적 복지에서 주창되고 있는 학습에 관한 논의는 ‘기회균등과 평생교육을 지향하는 열린 교육’으로 요약할 수 있는데, 이는 교육의 형평성 보장과 평생학습사회의 실현을 위한 기반 조성이라는 두 측면으로 나누어 정리된다.

먼저 교육의 형평성 보장과 관련하여, 생산적 복지의 근본이념이 실현되기 위해서는 국민 개개인에게 균등한 기회와 동기가 부여되어야 하고, 이를 위해서는 모든 국민이 일생동안 평등하게 교육받을 수 있는 기반이 조성되어야 한다는 것이다. 따라서 교육은 사회 전반의 생산성과 삶의 질 향상을 위한 국가정책의 주요한 수단인 동시에 목적이 된다.

앞으로의 교육은 서로 다른 개성과 능력을 지닌 다양한 사람들이 서로의 인격을 존중하면서 더불어 잘사는 삶을 추구하며, 향후 전개될

지식정보화사회에 적응할 수 있는 창의성을 갖춘 인간을 양성하는 방향으로 전환되어야 한다. 그러나 이제까지의 우리 교육은 전인교육을 표방하면서도 실제로는 인간의 지적능력 개발에 치중해 온 경향이 있다. 학생들에 대한 평가에 있어서도 과정과 노력보다는 결과와 성적을 지나치게 중시해 왔다. 이에 따라 정규교육은 본연의 기능을 제대로 수행하지 못하면서 많은 파행을 겪고 있다. 학부모들은 비싼 사교육비를 부담하고 있으며, 사교육비 부담능력이 없는 계층의 소외감은 사회갈등을 유발하는 주요한 원인이 되어 왔다. 이 과정에서 저소득층의 자녀는 충분한 교육기회를 얻지 못하고, 경쟁에서 뒤처진 자녀들은 교육현장에서 소외되고 있으므로, 정규교육 제도의 내실있는 개선이 필요하다.

경제적인 이유로 교육을 받지 못하는 일이 없도록 정규교육의 형평성을 보장해 나가야 한다. 이를 위해 저소득층을 위한 교육비 무상지원과 장기저리융자를 대폭 확대할 필요가 있다. 2000년부터 저소득층 중·고등학교 자녀에게 등록금을 지원해 사실상 무상교육을 실시하고, 결식학생에 대한 급식도 확대하고 있는 것은 이러한 정책의 반영이다. 특히 사교육 의존도가 높은 유아교육 부문에 대해서는, 현재 정부가 시행하고 있는 생활보호대상자 및 농어촌지역 저소득층 유아 수업료 지원을 단계적으로 확대하여 2002년부터는 전국적으로 실시할 계획이기도 하다. 중도탈락자, 비진학자, 학습부진아 등 기존의 교육체계에 적응하지 못하는 교육 결손집단과 장애아를 위한 학교 설립과 교육프로그램 운영을 확충하여 교육복지의 수준을 높여 나가는 계획도 수립하고 있다. 정부는 정규교육의 정상화에 주력하여 사교육의 수요가 단계적으로 감소하도록 교육여건을 조성해 나가야 하는 의지를 강조하고 있다.

다음으로, 평생학습사회의 실현을 위한 기반 조성이 강조되고 있다. 평생교육은 개인의 가치실현뿐만 아니라 직업의 유연성을 높이고 사회의 창조적 발전에 기여한다는 측면에서 필수적이다. 또한 평생교육체계의 구축은 일자리와 교육의 연계, 교육투자와 생산성의 확보라는 측면에서도 중요하다. 그러나 학업과 직업이 체계적으로 연계되지 못하

는 현재의 시스템하에서는 개인과 사회적으로 구직난과 인력난의 이중 낭비가 초래되고 있다. 새로운 천년은 창조적 지식의 가치가 개인과 국가의 삶의 질을 결정하는 데 중대한 영향을 미치는 지식기반사회가 되고 있기 때문에, 새로운 지식과 기술을 요구하는 미래의 지식기반사회에 대비하여 국민 모두에게 다양하고 지속적인 학습기회가 제공되도록 해야 한다. 그러나 우리나라의 경우 국민 누구나가 원하는 때에 원하는 방법으로 자유롭게 학습할 수 있는 평생학습체계가 구축되어 있지 못한 실정이다.

평생교육체계의 구축을 위해 정부는 ‘열린교육사회, 평생학습사회’의 실현을 위한 제도적 기반을 마련하고 있다. 이미 1999년 8월에 기존 사회교육법을 대체한 평생교육법을 제정하였는데, 이에 따라 시간제 등록, 원격가상대학 설치, 사내대학 학위 인정 등의 다양한 관련 제도를 연차적으로 도입하여 시행하고 있다. 앞으로 대학진학 기회를 놓쳤거나 새로운 전공을 이수하고자 하는 성인들을 위해 기업체에 근무한 후 다시 대학교육을 받을 수 있도록 순환교육체계를 구축할 계획이기도 하다. 또한 21세기 고령화사회에서 노인들이 제2의 인생을 설계하여 경제적인 자활과 사회기여를 할 수 있도록 ‘노인교육종합기본계획’ 및 ‘노인교육장기발전계획’을 마련하여 추진해 나갈 방침을 수립하고 있다.

이와 함께 ‘직업교육훈련기본계획’을 마련하여 교육과 노동시장의 연계를 통한 효율적 직업교육훈련체계를 구축할 계획이 마련되고 있으며, 특히 고교 단계의 직업교육을 평생교육 차원에서 기초 및 일반직업능력을 강화하는 계속교육의 모형으로 전환하고 있다. 지역 특성을 반영한 전문화된 특성화 고교와 전문대학도 적극 육성해 나가고, 백화점식으로 나열된 산업대학의 학과를 대학별로 특성있게 재조직하여 산업대학이 전문인력 양성기관으로 변화되도록 유도할 계획이다. 이러한 직업교육훈련의 확충은 단순히 고용 불안만을 대비한 것이 아니라 자아실현의 장으로서 평생교육권을 보장하기 위한 것이다. 이러한 바탕 위에서 국민 누구나가 경제적 이유로 교육기회를 잃는 일이 없도록 하고, 새로 교육이 필요한 사람은 충분한 재교육의 기회를 가지도록 한다는 것이다.

2. 사회복지와 교육·학습의 관계 : 교육복지

사회복지의 궁극적 목적이 삶의 질을 보장하는 것이라면 교육은 사회복지의 목표인 동시에 사회복지 실현의 중요한 수단이기도 하다. 윤정일(1990)은 교육과 복지의 관계를 바라보는 관점을 세 가지로 집약하고 있다. 첫째가 복지로서의 교육(education as welfare)으로 교육 자체가 가치있는 것이며, 교육을 많이 받은 것은 그 자체로서 행복이라는 생각에 기초하여 교육과 복지를 동의어로 보는 관점이다. 둘째는 교육을 위한 복지(welfare for education)로서 교육의 과정이 복지적으로 이루어져야 한다고 보는 관점이다. 셋째는 교육을 통한 복지(welfare through education)로서 교육을 복지 달성의 수단으로 보는 관점이다. 복지로서의 교육과 교육을 위한 복지는 사실상 교육 자체를 복지의 일부로 보는 관점으로 통합할 수 있다. 전자가 주로 교육의 양적 기회의 확대를 지칭한다면 후자는 교육의 질적 향상을 의미한다고 할 수 있다.

이러한 사회복지의 한 영역으로서의 교육에 대한 관점은 교육복지의 철학에 압축되어 나타난다. 윤정일은 교육복지를 “교육의 과정이 복지적으로 이루어짐으로써 교육의 질적 수월성을 추구함을 의미하는 동시에 교육 자체가 모든 사람의 복지이므로 모든 사람에게 교육의 기회가 공정하게 개방되어야 한다는 뜻을 포함하고 있다”고 보면서 교육복지에 대한 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.

교육복지란 교육 소외·결손집단에 대하여 교육기회를 확충함과 동시에 예방·치료·보상활동을 통하여 교육의 질적 평등을 보장하고 정상적인 학생집단에 대하여는 잠재능력을 최대한으로 계발할 수 있는 기회를 제공하고 전인교육이 가능하도록 교육여건을 계속적으로 개선해 주는 것을 말하며, 더 나아가 모든 국민의 교육적 욕구에 부응하여 평생교육기회를 제공함으로써 모든 개인으로 하여금 교육적 욕구를 충족시키고 자아를 실현하게 하며, 사회 전체가 학습하는 사회로 발전하도록 하는 교육서비스와 제도를 말한다.

한편 1995년의 교육개혁안이 제시한 신교육체계는 “모든 국민이 자아 실현을 극대화할 수 있는 교육복지국가”를 지향하고 있다. 교육을 복지지의 한 요소로 보며 이를 교육복지로 규정하고 있다. 신교육체계는 교육복지의 동기를 세계화-정보화 시대의 국가 경쟁력 강화를 위한 인력을 확대하려는 수단적 동기와 국민의 삶의 질을 높이려는 내재적 동기의 두 가지로 제시하고 있다. 전자는 사회복지 실현의 수단으로서의 교육의 역할을 지칭한 것이며, 후자는 교육을 복지의 한 영역 혹은 내용으로 보고 그 자체로서 사회복지의 목적이 된다는 관점이다.

신교육체계는 교육을 국민이 향유하는 권리인 동시에 삶의 질을 높이는 복지의 하나라고 하여 교육복지의 근거를 권리의 개념으로 규정하고 있다. 이와 같은 접근에 따르면 교육은 기초적인 의료보호, 식량, 주택과 같이 개인이 다른 사람들의 권리를 인정하는 대신 다른 사람들과 사회, 국가에 요구할 수 있는 기본 권리로 정당화되어야 한다.

3. 탈학교론

학습 측면에서 사회학습망의 개념적 배경을 찾는다면, 우선 학교교육의 위기에 대한 비판으로부터 나온 탈학교론을 들 수 있다. 그 이후 평생교육의 개념이 확산되고 평생학습사회를 구축하기 위한 실천적 대안으로서 학습사회와 학습공동체 구축 운동을 통해 이러한 학습 측면에서의 사회학습망의 개념적 배경은 구체화되고 있다.

1960~70년대에 학교교육에 대한 비판으로부터 시작된 탈학교론은 학교교육의 위기를 지적하고 학교를 벗어나 새로운 형태의 학습체계로서 ‘학습을 위한 네트워크’와 ‘학습망(learning webs)’을 주창하였다는 측면에서 초보적인 형태의 사회학습망을 대안으로 제시하였다고 볼 수 있다.

가. 학교교육의 위기

1960~70년대 여러 학자들과 단체들은 학교의 비교육적 또는 반교육

적 현상들에 주목하면서 학교교육의 위기를 경고하였다. 콤즈(Phillip Coombs)의 ‘세계교육의 위기(The World Educational Crisis, 1968)’와 유네스코의 ‘생존을 위한 학습(Learning to Be, 1972)’이 그 대표적인 보고서들이다. 그들은 세계교육의 실태와 문제를 종합적으로 분석하였고, 그 결과 교육기관으로서의 학교가 막다른 골목에 도달하였다고 지적하였다. 그리고 그 대안으로서 학교 일변도의 교육에서 벗어나는 길만이 교육을 되살리는 방법이라고 제시하고 있다. 그들이 공통적으로 지적하는 학교교육의 위기는 학교가 일정한 연령의 학습자만으로 대상을 제한하고 있고, 사실에 관한 지식에만 편중하여 가르치고 있으며, 교육과 생활이 분리되어 있다는 점이다.

굿맨(1962) 역시 현대의 학교에서는 “학습한다는 것은 참으로 유익하고, 우리들의 경험을 풍요하게 해주고, 창조와 변화를 위한 용기를 주고, 나의 마음의 평안과 사회의 평화를 이룩하게 해주는 일이라는 개념이 통하지 않게 되었다”고 지적하였다. 그러면서 그는 “점수와 학점과 동조와 출세경쟁을 빼면 학교에 남는 것이 없다”고 학교교육을 비판하였다.

종합하면, 1960~70년대에 학교교육의 교육적 위기에 대한 지적은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 기존의 학교교육은 교육을 수단화·도구화한다. 둘째, 학교제도는 교육의 장소를 학교라는 특정 물리적 공간으로 제한하여 학교 이외의 다른 모든 교육을 경시하는 경향이 있다. 셋째, 교육의 시간을 인간 생애의 특정 시간에만 제한한다. 넷째, 학교는 교육의 대상을 제한하여 능력주의라는 이데올로기에 따라 학생을 엄격히 선발하는 기능이 최고로 중요한 기능이 되었다. 다섯째, 학교의 교육 내용은 매우 제한적이다. 교과서는 하나의 성전으로 자리잡고, 교육은 경직되고 획일화된다. 여섯째, 학교제도는 상당히 비민주적이다. 요약하면, 학교교육제도의 폐쇄성과 경직성, 그리고 교육의 수단화와 비인간화가 학교교육의 위기를 초래하는 주요한 문제로 비판받았다.

나. 학교의 사망과 탈학교

학교교육의 위기에 대한 지적과 비판은 “학교는 죽었다(School Is Dead)”라고 선언한 라이머(E. Reimer)와 학교를 벗어나 새로운 학습체계를 구축하고자 한 일리치(I. Illich)에 의해 더욱 가열되었다. 이들의 학교교육 사망신고와 탈학교 주장은 현대사회에서 학교가 교육제도를 독점함으로써 나타나는 반(反)교육적 현상을 비판한 것이다. 또한 교육 본연의 모습과 기능을 되찾기 위해서는 현재와 같은 학교제도를 폐지해야 한다는 입장이라고 할 수 있다.

라이머(1971)는 “학교는 정상적인 교육기관으로서의 기능을 이미 상실했고, 비교육적인 기능을 수행하고 있을 뿐이므로, 학교는 죽은 것이나 다름없으니 학교교육을 대체할 새로운 교육조직을 구성하자”고 주장했다. 그는 학교교육의 기능을 학생을 보호하는 기능(custodial care), 사회적 역할의 선별기능(social role selection), 이론이나 원리 혹은 사상을 주입시키는 기능(indoctrination), 통상적 의미의 교육기능(education)으로 보았다. 그리고 학교가 교육의 기능을 하기보다는 아동보호를 위한 기능을 더 강하게 수행하고 있다고 여겼다. 또한 그는 학교의 사회적 선별이 인생 선별로 연장되어 인생의 패배자를 양산하고 있다고 비판했다. 학교의 교화 기능에 대해서도 자율적이고 자립적인 인간 형성에 오히려 학교가 역기능으로 작용하고 있다고 지적했다. 반면, 그는 학교의 교육 기능은 아주 미약한 것으로 평가하였다.

일리치(1971) 역시 「탈학교사회(Deschooling Society)」에서 “현대에는 세계 어느 나라나 학교 중심의 교육제도를 운영하고 있는데, 학교제도가 사람들의 자유롭고 의미있는 학습생활을 도와주는커녕 오히려 억제하고 있다”고 비판하고, “학교사회로부터 벗어나자”고 주장했다. 그에 따르면 학습은 학교에 의해서만 이루어지는 것은 아니며, 학교가 반드시 학습의 증진을 가져다 주는 것도 아니다. 오히려 학교는 사람들에게 스스로의 힘으로 성장하는 것에 대한 책임을 포기시킴으로써 일종의 ‘정신적 자살’을 강요한다. 그는 학교제도에 의해 파괴된 인

간성을 회복하기 위해서는 학교의 존재 양식을 뒤집을 수 있는 새로운 교육문화를 만들어야 한다고 주장한다.

특히 일리치는 학교를 벗어난 사회에서의 새로운 교육제도를 구상하였는데, 그것은 다음과 같다. 즉 훌륭한 교육제도는 세 가지 목적을 지녀야 할 것이다. 첫째, 누구든 학습하려고 생각만 하면 젊을 때나 늙었을 때나 인생의 어느 시기에 있어서도 그것을 위해 수단이나 교재를 이용할 수 있게 해 주는 일, 둘째, 자신이 아는 것을 타인과 더불어 나누고자 하는 어떤 사람에게나 지식을 그로부터 배우려는 다른 사람을 발견할 수 있게 해주는 일, 셋째, 공중에 대해 문제제기를 하고자 하는 모든 이들에게 그것을 위해 기회를 부여해 주는 일이다. 새로운 제도의 목적은 학습자가 그것에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이어야만 한다. 그와 같은 새로운 제도는 신원에 관한 증명이나, 기계나 문벌에 관계없이 학습자가 이용할 수 있는 학습경로, 즉 그의 바로 옆에 있는 동료나 손위의 사람들까지도 이용할 수 있게 되어 있는 공공의 광장이어야 하는 것이다.

그는 기존의 학교제도를 대체할 수 있는 새로운 교육제도로 ‘학습을 위한 네트워크’를 제안하고 있다. 그가 제안하는 새로운 ‘학습망(Learning Webs)’의 주안점은 모든 사람들이 학습에 필요한 자원을 손쉽게 이용할 수 있고, 학습하거나 가르치는 기회를 평등하게 향유할 수 있도록 만들자는 것이다. 그는 학습에 필요한 자원으로 사물, 모델, 동료 및 연장자를 들고 있다. 그리고 이 자원들을 이용할 수 있는 방법으로 ‘기회의 망상조직(opportunity web)’이란 개념을 쓰고 있다. 구체적으로 학습을 위한 네 가지 네트워크가 그것인데, 교육적 자료를 위한 참고업무, 기능 교환, 동료의 선택, 넓은 의미에서의 교육자를 위한 참고 업무 등을 들고 있다.

결국, 일리치와 라이머의 탈학교론은 학교화된 사회(schooled society)를 철폐하고 진정한 의미의 학습을 회복하기 위한 체계를 구축하기 위한 최초의 학문적 시도였다고 할 수 있다.

다. 대안학교운동

학교교육에 대한 비판과 탈학교의 대안 가운데 하나로 등장한 것이 대안교육이다. 대안학교운동은 탈학교론에 기반하여 기존 학교교육의 틀에서 벗어나 각 학습자가 원하는 방식으로 교육하려는 대표적인 움직임 중의 하나이다(정유성, 1997).

대안학교는 추구하는 이념에 따라 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 ‘자유학교형’으로 학교교육의 지나친 통제와 억압, 그리고 교사 중심을 비판하고 아이들의 무한한 잠재 가능성에 대한 신념을 기초로 한다. 영국의 ‘섬머힐’이나 독일의 ‘자유대안학교’, 일본의 ‘기노쿠니 아이들의 마을’, 한국의 ‘자유학교 물꼬’ 등이 여기에 속한다. 둘째는 ‘생태학교형’으로 생태교육과 노작교육, 지역사회와 학교의 결합을 중시한다. 한국의 ‘간디 청소년학교’가 이와 유사하다. 셋째는 ‘재적응학교형’으로 학교교육에 적응하지 못하는 학생을 주대상으로 하는 학교이다. 일본의 ‘생활학교’나 한국의 ‘성지고등학교’ 등이 이에 속한다. 넷째는 ‘고유이념추구형’으로 매우 독특한 교육이념과 교육방식을 추구한다. 슈타이너의 사상을 근간으로 하는 독일의 ‘발도르프학교’나 기독교 신앙을 바탕으로 지역사회와 일체된 교육을 지향하는 한국의 ‘풀무 농업 고등기술학교’가 이 유형에 속한다(이종태, 1998).

형태와 이념은 다양하지만, 대안교육은 공통적으로 기존의 학교교육 체계가 가지고 있는 문제점들을 극복하면서 새로운 교육을 만들어 가는 운동으로서의 의미를 가진다. 특히 대안학교는 기존의 학교체계에 서 탈락하거나 부적응하는 청소년들의 학습권을 보장하고 그들이 건전하고 생산적인 사회구성원으로 성장할 수 있도록 도와주는 새로운 교육체계이자 적극적인 교육적 제도라는 점에서 중요한 사회학습망의 일부로 평가받을 수 있다. 따라서 최근에 대안학교가 정규교육체제로 인정을 받고 있는 추세이며, 다양한 형태로 설립이 더욱더 확산되고 있다는 사실은 환영받을 만하다.

4. 평생학습과 학습사회론

평생학습(Lifelong Learning)은 일생에 걸친 학습을 의미하고, 그 이상으로서 학습사회를 지향한다. 학습사회(Learning Society)는 언제(anytime), 어디서나(anywhere), 누구나(anyone) 원하면 학습할 수 있는 사회로 정의된다. 따라서 평생학습을 통한 학습사회의 건설은 사회학습망을 위한 전제조건이자 궁극적인 목표가 된다.

가. 평생학습에 관한 논의

평생학습은 당초 평생교육(Lifelong Education)이라는 개념 틀에서 1960~70년대 UNESCO의 제안에 의해 촉발되었다. 그러나 이미 UNESCO는 1940년대 중반 설립 당시부터 ‘기초성인교육(fundamental education, 이후에 fundamental and adult education으로 변경)’이라는 개념을 통해 평생교육을 주창하고 실천하였다. 기초성인교육은 학교교육을 받지 못한 성인들을 위한 교육개념이다. 그것은 특히 인간으로서 인간적인 삶을 영위하기 위한 기본 조건으로서 문해교육(literacy education)을 의미했다. 실제로 UNESCO는 농촌지역을 중심으로 미취학 성인 대상 문맹퇴치운동을 전개했다. 이와 더불어 그들의 생활에 필요한 기술과 지식교육, 그리고 더 나아가 성인계속교육을 통해 책임 있는 시민 양성을 위한 교육운동을 실천하였다.

평생교육의 개념은 1965년 UNESCO의 P. Lengrand이 ‘L’education Permanente’이라는 용어를 사용하고, 1970년 세계교육의 해 기본 이념으로 평생교육을 제창하면서부터 본격적으로 사용되기 시작하였다. 그 이후 평생교육은 뒤에 살펴볼 Faure 보고서와 Parkin, Dave, Gelpi 등의 여러 학자들에 의해 이론적으로 체계화되었다.

초창기 평생교육을 주도한 UNESCO의 평생교육 개념은 세 가지 기본적인 성격을 가진다. 그것은 교육 시기의 연장, 교육장의 확대, 그리고 교육제도의 개방이다. 첫째, 평생교육은 아동과 청소년기에만 집중

되던 학교교육을 포함하여 태어나면서부터 죽을 때까지의 모든 교육을 아우르는 개념이다. 즉 교육의 수직적 확대를 의미한다. 둘째, 평생교육은 학교를 통해서 주로 제공되던 교육이 사회의 다양한 장소에서도 적극적으로 이루어질 것을 강조한다. 이것은 교육의 수평적 확대를 일컫는다. 그뿐만 아니라, 셋째, 평생교육 개념에는 폐쇄적인 교육기회를 모든 이에게 개방하여야 한다는 의미가 포함되어 있다. 그에 따라 평생교육을 통한 교육의 민주화가 가능하다. 한 마디로 정리하면, 평생교육은 종합적이고 통합적인 교육적 의미와 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 논의의 전개 과정에서 평생교육은 자연스럽게 좀더 포괄적인 의미의 평생학습의 개념으로 확장되기에 이른다.

흥미로운 사실은 UNESCO가 평생교육운동을 전개하는 때와 같은 시점인 1973년에 OECD 역시 순환교육(recurrent education) 개념을 제시하였다는 점이다. 순환교육이란 모든 의무교육 후 또는 기초교육 후의 교육을 위한 종합적인 교육전략이다. 그 본질적인 특성은 개인의 전체적인 삶의 과정에서 순환하는 방법으로 교육을 분배하는 것이다. 이것은 다른 활동, 즉 원칙적으로는 일과 대치되고 심지어는 여가나 은퇴와도 대치된다.

OECD의 순환교육은 학교교육을 마친 뒤에도 계속적인 교육을 받을 수 있도록 직업생활에 들어가서도 필요에 따라 주기적으로 학습할 수 있는 교육의 기회와 자원의 재분배를 강조하였다. 그 이후 OECD는 순환교육 대신 UNESCO와 같이 평생교육 또는 평생학습의 개념을 사용하였다. 그러나 OECD의 평생학습 개념에는 경제적 유용성의 측면이 더욱더 강조되었고, 그러한 경제주의적 평생학습 개념은 세계시장경쟁이 치열한 현실 상황 속에서 UNESCO의 이상주의적 평생교육이념을 넘어서기까지 하고 있다(Boshier, 1998).

양대 기관의 평생교육 또는 평생학습 개념과 그 실천전략에 있어서의 차이에도 불구하고 평생교육 및 평생학습의 논의는 근래 들어 더욱 발전하였다. 평생교육 및 학습은 모든 이의 기본적인 인권으로서 학습권(right to learn) 주장, ‘모든 이를 위한 학습 또는 교육(learning/education for all)’ 또는 선언, 그리고 공급자 중심의 교육으로부터 수

요자 중심의 학습으로의 패러다임 전환 등을 통해 개인의 교육받을 권리, 학습기회를 가질 권리를 보다 적극적인 관점에서 보장함으로써 학습사회의 도래를 앞당기고 평생사회 건설을 위한 일환으로 전개되었다. 이런 식의 평생교육 및 평생학습의 개념화는 평생학습을 교육의 이념인 동시에 실천전략으로 인식하도록 하고 있다.

다른 한편에서 평생학습과 관련하여 주목하여야 할 것은 유럽연합(EU)에서 최근 들어 평생학습의 개념과 틀을 더욱 체계화하고 발전시키는 작업을 진행하고 있다는 점이다. 이는 2000년 가을에 유럽연합 집행위원회에 제출된 「평생학습에 관한 각서」(A Memorandum on Lifelong Learning)에 구체화되어 나타나고 있는데, 이는 평생학습의 구현을 위하여 다음과 같은 여섯 가지의 과제를 제시하고 있다(Commission of the European Community, 2000. 10).

첫째, 모든 구성원은 지식기반경제에 지속적으로 참여할 수 있도록 새로운 기초기술(new basic skills), 즉 IT기술, 외국어, 기술에 대한 이해, 기업가 정신, 사회적 능력 등을 습득하여야 한다.

둘째, 가장 중요한 자산인 사람, 즉 인적자본에 훨씬 더 많은 투자를 하여야 한다. 이를 위하여 재정적인 지원, 조세정책, 회계제도, 인적자본투자자와 관련한 사회적 파트너십의 확립 등이 필요하다.

셋째, 평생에 걸친 향상적인(lifewide) 학습이 가능하도록 효율적인 교육 및 학습방법이 개발되어야 한다. 학습의 부문과 수준을 넘나들 수 있도록 하는 수요자 중심의 방법론이 그것인데, 이는 ICT 기술의 발전으로 더욱 가능해지고 있다.

넷째, 학습에의 참가와 성과를 인정받도록 하는 방법을 더욱 개선하여야 한다. 특히 비공식, 무형식 학습에 대하여 그러하다. 숙련과 자격에 대한 국가간 상호인정, 투명성 제고, 선행 및 경험학습의 인정(the Accreditation of Prior and Experiential Learning: APEL) 노력 등이 더욱 발전되어야 한다.

다섯째, 생애 어느 시점에서든 다른 지역을 포함한 모든 지역의 학습기회와 정보에 관한 질 좋은 정보를 얻을 수 있고 접근이 손쉽게 이루어질 수 있도록 상담과 지도가 확충되어야 한다.

여섯째, 가능한 한 평생학습기회가 수요자 가까이에서 손쉽게 접근될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 지역사회 단위의 평생학습시설 및 방법 등이 확충되어야 하며 동시에 ICT 기술에 기초한 시설과 장비, 방법이 강화될 필요가 있다.

나. 학습사회론

학습사회의 의미는 다양하게 쓰인다. 그것은 시대의 변화에 따라 진화하였고, 평생교육 또는 학습의 어느 측면을 강조하느냐에 따라 다양하게 유형화된다. 학습사회에 대한 관점은 크게 이상주의, 경제주의, 그리고 네트워크형 학습사회론으로 구분할 수 있다(이희수, 2000 참조).

1) 이상주의 학습사회론

이상주의 학습사회론은 유네스코가 주도한 제1세대 고전 모형이라고 할 수 있다. Hutchins, Faure, Husén, Lengrand, Dave, Gelpi 같은 초기 평생교육학자들의 학습사회 주창이 여기에 속한다. 그들의 주장은 총체적인 교육개혁의 원리로서의 평생교육 개념과 유토피아적인 평생학습사회의 이상을 가진 학습사회론이라고 할 수 있다.

학습사회론의 선구자인 Huthins는 학습사회의 원형을 아테네폴리스에서 찾고 있다. 노동으로부터 해방된 시민 학습을 실현한 아테네의 복원이 학습사회라고 본다. 학습사회란 성년기의 모든 단계의 모든 남녀들에게 시간제 성인교육을 제공하는 사회이다. 그뿐만 아니라 배움과 성취와 사람이 되도록 하는 것이 그 사회의 목적이자 가치관이 되고, 그 사회의 모든 제도들이 이러한 목적의 달성을 지향하는 사회를 말한다. 그의 학습사회론은 인간이 되기 위해 끊임없이 학습하는 사회의 모습을 제시하였다는 점에서 이후 Faure의 '존재를 위한 학습(Learning To Be)'과 카네기위원회의 학습사회론으로 발전하는 토대를 제공하였다.

이상주의적 학습사회론자들이 주장하는 학습사회에서는 교육받는

것이 시민의 권리이자 의무가 된다. 학교교육의 기회를 놓친 성인들에게 제2의 교육기회를 제공함으로써 모든 이를 위한 학습사회를 실현하고자 한다. 그럼으로써 개인의 시민화와 사회의 민주화를 달성하고자 한다.

그러나 이상주의적 학습사회론은 사회의 안정성과 질서를 가정하고 있으며 안정된 경제적 성장 위에 기반하고 있기 때문에 너무 이상주의적이고 따라서 추상적인 학습사회 개념에 기초하여 논의를 전개한다. 이러한 학습사회 개념은 매우 규범적이며, 사회 내의 힘의 역학관계에 대해서는 간과하고 있다는 한계점이 있다. 또한 세계화와 무한경쟁, 그리고 노동시장의 유연화에 따른 구조조정과 높은 실업률 및 불안정이 초래되는 가운데 보다 현실적인 경제주의적 학습사회론에 자리를 빼앗기게 된다(Boshier, 1998).

2) 경제주의적 학습사회론

경제주의적 학습사회론은 OECD가 주도한 제2세대 학습사회 모형이다. 그것은 학습의 경제적 유용성, 개인의 직업적 지위 확보와 고용 가능성, 그리고 교육과 일의 연계 등 경제주의적 성격의 평생학습을 강조한다. 또한 시장의 원리에 기초하여 평생교육시장을 가정하면서, 교육시장에서의 소비자인 학습자가 필요에 따라 학습을 선택하는 유연한 시장 중심의 학습사회론을 전개한다. 따라서 이 모형에서 개인은 경쟁이 치열한 노동시장에서 생존하고 승리하기 위해서 스스로 자신의 경제적 가치를 높이고 고용 가능성을 증진시킬 능력개발의 책임을 지는 존재로 가정된다. 기업이 평생학습의 중요한 장소이기는 하지만 노동이동이 빈번한 유연한 노동시장에서 능력개발의 궁극적인 책임은 개인에게 있게 된다.

시장 중심의 경제주의적 학습사회로의 패러다임 전환에는 정보통신 기술의 급속한 발달과 그에 따른 경제의 세계화가 크게 작용하였다. 정보통신의 발달은 산업사회의 구조 자체를 근본적으로 변화시켰다. 산업사회에서의 핵심적인 생산요소로서 전통적인 토지, 자본, 노동 대신에 지식과 정보의 중요성을 부각시켰다. 이른바 지식기반경제로의

전환이 그것이다. 다른 한편 정보통신의 발달은 지식과 정보뿐만 아니라 자본과 노동의 이동성을 촉진시켰으며, 그에 따른 필연적인 결과로서 무한경쟁체제를 초래하였다. 이러한 패러다임의 변화 속에서 개인에게는 일과 학습의 통합과 평생직업능력의 개발 등이 요구되고 있다. 즉 근로자들은 평생교육을 통하여 자신들의 고용 가능성을 지속적으로 높여야 한다.

경제주의적 평생학습론은 현재 지배적인 평생학습 패러다임으로 인정받고 있다. 그러나 시장 중심적 평생교육은 시장실패의 가능성을 항상적으로 내포한다. 또한 인간을 수단시하고 평생학습을 경제적 유용성을 위한 도구로 전락시킨다는 비판도 있다. 경제주의적 측면이 지나치게 강조될 때에는 그 자체로 진정한 의미의 학습사회론이라고 할 수조차 없다는 주장이 타당성을 가질 수 있다. 변화하는 경제사회환경 속에서 학습에 있어서도 경제적 효율성의 추구는 불가피하고 필요하지만 이와 동시에 민주적이며 사회통합적인 평생학습의 지향이 필요하다. 이러한 측면에서 시민의 비판의식과 인적자원개발에 있어서의 고용주와 근로자 사이의 힘의 균형, 그리고 사회통합적 평생학습을 통해서 진정한 의미의 학습사회가 이루어질 수 있다는 주장은 설득력을 지닌다.

3) 네트워크형 학습사회론

네트워크형 학습사회론은 시장 중심적 학습사회를 대신하거나 문제점을 보완할 수 있는 방안으로 제기되고 있는 제3세대 학습사회 모형이다. 학습망으로서 네트워크형 학습사회는 모든 사람이 다양한 학습망에 참여함으로써 이루어진다. 여기서 학습망은 정보통신 인프라 구축을 통해 조성될 수 있지만, 그것에만 그치지 않는다. 평생학습망은 시민사회와 밀접한 관련이 있다. 그것은 학습이 개인적 활동일 수도 있으나 동시에 거대한 학습망 속에서 이루어지는 사회적 관계의 산물이라는 철학에 근거한다.

네트워크형 학습사회의 중요한 기반을 제공하는 것은 정보통신기술이다. 초고속 정보통신망 구축은 실제로 평생교육을 위한 사회적 기반

을 형성한다. 초고속 정보통신 기반은 다양한 형태의 정보와 지식을 빠른 속도로 언제 어디서나 누구와도 주고받을 수 있는 체계를 구축한다. 정보통신기술을 통한 사이버학습체계는 통신망을 통해 각종 교육 자원에 대한 정보와 교육 콘텐츠 그 자체가 손쉽게 제공된다. 그에 따라 학습의 지역성과 제한성을 해체하고 학습의 의미를 혁명적으로 확대한다.

그러나 네트워크형 학습사회는 정보통신기술에만 그치는 하이테크형 평생교육으로만 이해되어서는 곤란하다. 그것은 하나의 수단이며 도구일 뿐이다. 존 내이스빗의 주장대로, 하이테크(High-Tech)와 함께 사람과 사람 사이의 인간적 교류를 의미하는 하이터치(High-Touch)의 중요성을 가질 필요가 있다. ‘하이테크와 하이터치’는 학습의 효과성을 위해서 뿐만 아니라 학습사회 그 자체가 갖는 이상적인 사회상의 실현을 위해서도 동시에 고려되어야 한다. 따라서 네트워크형 학습사회는 학습자원들 사이의 인적, 물적, 정보적 교류와 협력 전반을 의미한다. 정보통신 네트워크뿐만 아니라 정보통신 네트워크를 통한 또는 그러한 네트워크에 기반하지 않는 학습을 위한 사회적 네트워크의 구축이야말로 학습사회를 달성하기 위한 필수적인 요건이다.

5. 학습공동체 운동

학습공동체는 전통적인 지역사회 학교운동으로부터 시작하여 최근의 학습도시와 학습동아리 구축, 그리고 사이버학습공동체 실현 등을 통해 구체화된다. 학습공동체 구축운동은 평생학습사회를 현실화하기 위한 방안으로서 제시되어 현재 세계 각국에서 활발하게 전개되고 있다.

가. 지역사회학교

지역사회학교는 지역주민의 평생에 걸친 자기성장과 교육공동체 형성을 통한 지역사회 발전을 도모함으로써 지역사회 교육의 이념을 지역사회 내에서 가장 효과적으로 실천할 수 있는 조직을 의미한다. 구

체적으로, 지역사회학교는 기존의 학교가 학생들의 교육뿐만 아니라 지역주민들의 필요와 욕구의 충족, 지역사회 문제의 발굴과 해결에 조정자적이고 지도자적인 역할을 하는 개방된 학교를 일컫는다(권이중 · 이상오, 2001).

지역의 교육자원을 통합하는 개념으로서 지역사회학교가 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 지역사회학교의 모든 요소가 지역사회의 구성원 및 모든 자원의 제반 요소와 상호 적절한 관계를 유지해야 한다. 또한 지역사회학교의 효과적인 실천을 위하여 학교는 지역사회의 기관 및 단체의 프로그램 조정자의 역할을 수행해야 하며, 지역주민과 학교와의 관계를 원활히 해야 하는 등의 세부 목표를 가진다.

지역사회학교는 Cook의 주장과 같이 첫째, 교육을 학교에 재적하고 있는 학생을 위해서 행하여지는 것이라고만 생각하지 않고 공공재, 공비(公費)로서 모든 시민이 일생에 걸쳐 받을 수 있는 것으로 생각한다. 둘째, 지역사회의 생활방식을 개선하는 능력이 있는가를 학교교육의 성과를 평가하는 중요한 기준으로 고려한다. 셋째, 청소년 및 성인들의 집단을 위한 지역사회의 중심지가 되고 주민들의 복지에 관심을 갖고 있는 기관들과 적극적으로 협조한다고 학교의 평생교육의 기능을 강조한다(권이중 · 이상오, 2001).

학교의 지역사회 주민을 위한 평생교육 실천과 지역사회 교육의 중심적 역할 수행은 기존의 학교의 역할과 기능에서 추가적인 것으로 이해될 수 있는 반면, 동시에 학교의 교육적 위기를 근본적으로 극복하는 것으로 파악할 수도 있다. 예를 들어 한준상(2001)은 학교로 인한 교육해체를 예방하기 위해서는 기존 학교의 역할과 기능이 근본적으로 변해야 한다고 보고, ‘학교’라는 제도가 평생학습을 위한 ‘학습클리닉’으로 특성화되어야 한다고 주장한다. 즉 학원이나 각종 학습기관, 디지털 학습기구 등과 학교간의 관계가 교육적으로 재구성되어 ‘평생학습클리닉’(lifelong education clinic)이란 개념으로 거듭나야 한다는 것이다.

다른 한편, 지역사회 학교운동은 초·중등 학교만으로 한정되어 이해될 필요는 없다. 그것의 근본적인 취지로서 학교의 개방을 통한 평생교육의 실천은 고등교육기관을 통해서도 활발하게 이루어지고 있기

때문이다. 미국의 지역사회대학(community college)과 영국의 개방대학(open university)이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 또한 일반대학의 평생교육프로그램도 이와 유사한 역할을 수행하고 있는 것으로 파악될 수 있다.

결국 지역사회학교는 학교를 중심으로 지역사회의 교육적 자원을 재구조화함으로써 교육의 네트워크를 조직하고 그를 통해 더 많은 사람들이 교육적 수혜를 받을 수 있도록 실천하는 운동이라고 할 수 있다.

나. 학습도시

학습도시 건설운동은 개인의 자아실현, 사회적 통합 증진, 경제적 경쟁력을 제고하여 궁극적으로 개인의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 언제, 어디서, 누구나 원하는 학습을 즐길 수 있는 학습 공동체 건설을 도모하는 총체적 도시 재구조화(restructuring) 운동이다. 동시에 지역사회 모든 교육자원을 기관간 연계, 지역사회간 연계, 국가간 연계시킴으로써 네트워킹 학습 공동체를 형성하려는 지역 시민에 의한, 시민을 위한, 시민의 지역사회교육 운동이라고 할 수 있다. 결국 학습도시는 학습을 통하여 도시의 번영 및 사회적 통합, 지속 가능성을 목적으로 하는 네트워킹 학습사회를 의미한다(한국교육개발원 평생교육센터, 2001).

지식기반경제 조성을 위한 전략으로서 학습도시 건설을 확산시키는데 촉매 역할을 하고 있는 OECD는 지식기반경제를 ‘신학습경제’로 규정하고, 신학습경제가 필요로 하는 종합적인 지식자본 형성을 위한 전략으로서 기존의 인적자본에 신뢰(Trust), 연대(Network), 규범(Norms)으로 이루어진 사회적 자본을 추가함으로써 도시 전체를 지식자본, 인적자본, 사회문화적 자본으로 충만한 복합체(Cluster)로 조성하여 지식기반경제를 활성화시키는 방향으로 나아가고 있는 것이다.

결국 학습도시 건설운동은 학습과 지역발전의 관계는 지역의 경쟁력과 성장의 구동력이 지식과 혁신에 있으며, 지식과 혁신은 학습을 통하여 형성된다는 철학에 기반을 두고 전개하고 있다. 오랫동안 학습과

지역 재생과의 관계는 서로 연계되지 못하였으나 이제는 다음과 같은 네 가지 가정에 기초하여 학습과 지역 재생이 강하게 연계될 수 있게 되었다. 즉 학습은 ① 도시에서의 경제적 번영과 고용을 강화시킨다. ② 도시에서의 평등성, 사회적 통합성 재생을 증진시킨다. ③ 지역과 세계의 지속 가능성을 위하여 도시환경을 보호하고 개선시킨다. ④ 도시 행정의 개선과 지역민의 권한 이양(empowerment)에 기여한다(한국교육개발원 평생교육센터, 2001).

다. 학습동아리

학습동아리(study circle)는 학습을 위한 매우 구체적이고 현실적인 대안이다. 그것은 일정한 인원의 성인들이 자발적으로 모임을 구성하여 정해진 주제에 대한 학습과 토론을 위해서 정기적으로 만나는 모임을 지칭한다. 학습동아리는 단순히 친목 위주로 모이는 소모임과는 구분되는 것으로 일정한 인원의 성인들을 운영주체로, 자발성을 기초로 하여 정해진 주제에 대한 학습과 토론을 하는, 정기적인 만남을 원칙으로 하는 학습 모임이다(이지혜, 2002).

학습동아리의 한 형태인 학습 교환소는 다섯 가지 학습 목적을 가지고 있다. 첫째, 지역에 있는 교육자원과 요구들을 수집, 조작하여 누구나 접근 가능하고 경제적이며 효과적인 수단으로 발전시킨다. 둘째, 가르치고 배우기를 처음 시작하는 사람과 자신의 관심 분야를 다른 사람들과 나누는 일을 격려한다. 셋째, 교육프로그램을 발전시키고자 하는 모든 조직과 단체를 지원한다. 넷째, 지속적으로 모든 이를 위한 학습 자원을 살려낸다. 다섯째, 다른 도시나 지역 사람들에게 모델 역할을 한다. 이런 학습 교환소는 무정형의 학습을 지향하는 조직으로 만들어졌지만 학습의 효율성을 위해 기존의 교육제도와와의 강력한 학습연계를 시도하고 있다.

이것은 기존의 교육제도가 학습 교환소를 어떻게 활용할 것인가와 직결되는데, 기존 교육기관의 관계자들은 네 가지 방법으로 학습협동 조합을 이용하고 있다. 첫째, 직접 교실에 와서 여러 가지 기술을 보여

주거나 이야기를 들려줄 사람을 지역사회에서 찾는다. 둘째, 학교의 학습 진도에 잘 따라오지 못하는 아이들을 위해 개인적으로 가르쳐 줄 수 있는 학습자원을 찾아 준다. 셋째, 학습 교환소에 설치되어 있는 ‘전화백과사전’에는 3천 명 정도가 등록되어 있는데, 이들은 교사 연수회의 강사 지원으로 활용된다. 마지막으로, 학습계획에 따라 어떻게 하면 잘 가르칠 수 있을지를 함께 풀 학습 동료를 찾게 도와준다.

동시에 학습자들은 학습 교환소에서 첫째, 자신이 관심을 갖는 직업을 가진 사람들에게 직접 생생한 체험담이나 정보를 듣는다. 둘째, 공부를 도와줄 사람을 지역사회 안에서 찾는다. 셋째, 학교 밖에서 함께 공부할 마음 맞는 친구를 찾는다. 넷째, 자신이 공부한 지식을 살려 다른 아이들이나 어른들을 가르쳐 준다. 마지막으로, 학습자들끼리 모임이나 동아리를 만드는 데 도움을 준다(한준상, 2002).

라. 사이버 학습공동체

사이버상에서의 학습공동체도 활발하게 구축되고 있다. 사이버 공간은 전통적인 공동체나 면대면(face to face) 학습공동체와는 차이가 있지만, 사이버 공간이라는 새로운 특색을 가지는 학습공동체를 형성한다. 즉 사이버는 개인의 취향이나 이해관심, 사유방식 등의 자유로움을 특징으로 하여 무한한 학습공동체 형성의 가능성을 가진다. 사이버 상호작용은 참여자들의 자유로운 소통을 기술적으로 보장하며, 시간적·공간적 거리를 극복하고 쌍방향의 적극적인 학습관계로 나아갈 수 있도록 한다는 점에서 더 넓은 층을 대상으로 하는 학습공동체의 출현을 가능하게 한다(정민승, 2002).

사이버는 개인의 학습 문제를 세계의 차원에서 해석하도록 해주고, 세계의 문제를 개인의 생활 속에서 인식하도록 해줄 수 있는 기술적 고리이다. 이런 연결이 단순한 정보에 그치지 않고 그 정보를 해석한 사람들과의 연결로 나아가게 되면 공동체가 탄생한다. 지역의 문제가 체화되어 있는 개인들이 거리상의 제한을 받지 않고 지구적 차원에서 연계되는 취향이나 관심에 따라 형성된 학습공동체가 가능하다는 것이

다. 따라서 이것을 글로컬(Glocal) 학습공동체라고 일컬을 수 있다(정민승, 2002).

6. 영국의 국가학습망(National Grid for Learning : NGfL)

학습사회 또는 학습공동체의 구현을 위한 수단이자 사회학습망을 구축하기 위한 인프라이자 제도적 장치로서 최근에 시도된 제도로 영국의 국가학습망(National Grid for Learning : NGfL)을 들 수 있다. 이 국가학습망(NGfL)은 사회학습망에서 말하는 총체적인 학습시스템으로서의 학습망(learning net)을 의미한다기보다는 정보통신기술과 인프라를 통한 학습의 전달수단이자 네트워크(network)로서의 망(web)을 의미한다.

NGfL은 정보통신기술(ICT)을 활용해 학습자와 교육자 모두에게 도움을 주기 위해 영국 정부가 고안해 도입한 네트워크이다. 즉 지속적인 학습이 불가피해진 평생학습시대에 국가의 역할은 상호 연결된 학습사회(learning society)를 만드는 것이 중요하기 때문이다.

이에 따라 NGfL은 학교, 대학, 도서관, 가정 그리고 직장과 같은 공식적(formal) 그리고 비공식적, 무형식적 학습환경 모두에서 모든 이들에게 학습기회를 증진하고 넓히는 데 목적을 두고 있다. 즉 NGfL은 인터넷을 통해 교육자원(educational resources)에 접근할 수 있는 통로(gateway)인 셈이다. NGfL은 높은 수준의 내용과 정보를 제공하는 웹사이트에 연결된 네트워크로서, 학습하거나 교육을 지원하거나, 또는 교육시킬 때 필요한 자료를 담고 있다.

NGfL에 대하여 정부 차원에서 처음으로 고안한 것은 1997년의 「학습사회의 연결」(connecting the learning society) 보고서이다. 영국 정부는 1998년 11월 'NGfL challenge document'(open for learning, open for business)에서 2002년까지 달성해야 할 목표를 설정하였는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 모든 학교, 단과대학, 도서관, 그리고 가능한 많은 지역문화회관(communities centers)을 네트워크 망(grid)에 연결한다. 둘째, 교사들에게 자신감을 주고 교과과정에서 정보통신기술을 강

의할 수 있는 능력을 배양한다. 그리고 도서관 사서들에게도 동일한 훈련을 시킨다. 셋째, 졸업생들에게는 ICT기술을 잘 이해하게 해준다. 넷째, 영국을 네트워크화된 소프트웨어 개발에 있어 중추국으로 만들고 학습서비스 수출에 있어 세계의 선도국이 되게 한다.

영국은 이러한 목표를 달성하기 위하여 NGfL 구축을 위한 막대한 재원을 투자하고 있다. 학교에서의 정보통신기술(기간시설 구축)을 위한 주요한 재원은 NGfL 표준기금보조금(NGfL Standards Fund Grant)이다. 1998~2002년까지 학교에 신기술 설치를 지원하기 위해 총 6억 5,700만 파운드를 투자하였고 또한 2002~2004년 기간 동안에는 7억 1,000만 파운드를 추가로 투자할 계획임을 지난 2000년 9월에 발표하였다. 또한 추가로 중앙정부가 기금을 지원하는 프로젝트(centrally funded projects)에 1억 5,500만 파운드를 할당하였고, 다수의 평생학습(lifelong learning) 정책을 위해 9억 파운드를 투자하였다.

NGfL를 관장하는 정부기관은 영국교육통신기술국(British Educational Communications and Technology Agency : Becta)이다. Becta는 교육에서 ICT기술을 보급하기 위한 정부의 선도기구(lead agency)로서 NGfL 포털(portal) 개발을 책임지며 그 활용을 감독하는 역할을 맡고 있다.

NGfL의 전략 중 세 가지 요소는 첫째, ICT 기간시설의 개발을 지원하며, 둘째, NGfL 포털에 교육적으로 가치있는 내용을 담아 내고 셋째, 사람들이 NGfL의 시설과 내용을 잘 이용할 수 있는 훈련프로그램을 제공하는 것이다.

제 3 절 사회학습망의 의의

지금까지의 논의들을 정리하면 사회학습망은 다음과 같은 의의를 지니고 있다고 이해될 수 있다. 산업화와 더불어 대량의 인력을 체계적이고 효율적으로 공급하기 위해 제도화된 학교는 오랜 기간 동안 교육

을 독점하여 왔다. 학교의 교육 독점은 교육의 대상과 시기의 제한, 교육불평등한 사회 재생산, 교육적 소외집단의 창출, 교육 내용의 형식화에 따른 삶과 교육의 유리 등 비교육 또는 반교육적인 문제들을 야기하였다.

이에 따라 전통적인 학교교육에 대한 사망신고와 탈학교를 주장함과 동시에 새로운 대안들이 모색되었다. 대안학교, 지역사회학교, 그리고 평생교육, 평생학습 운동이 그러한 대표적인 예이다. 대안학교는 보다 더 교육적인 학교를 원한다. 지역사회학교는 학교의 새로운 기능과 역할을 더하며 평생교육 및 학습은 학교를 포함한 교육 시기와 교육의 장의 연장을 도모한다. 각각은 하나의 교육운동의 형태를 띠었으며, 공통적으로 학교의 교육 독점 상황에서 전통적으로 학교교육으로부터 소외된 자들의 교육권 보장을 주요한 목표로 하고 있다.

평생교육 및 평생학습의 이념 아래 새롭게 등장한 학습사회 개념은 누구나, 언제, 어디서나 원하면 학습할 수 있는 이상적 사회를 제시하였다. 그것은 사회의 교육적 제도와 장치를 재정비하거나 새롭게 구축하여 개인이 능동적으로 학습에 참여할 것을 강조한다. 학습사회론은 탈학교론에 비해 모든 이의 자발적인 교육 참여를 가능하게 하는 기회 제공을 강조한다는 점에서 진일보한 개념이라고 할 수 있다. 또한 학습사회는 이상적 차원에서뿐만 아니라 현실적인 교육시장과 정보통신 기술의 활용 차원에서도 이해될 수 있다.

그럼에도 불구하고 학습사회론 역시 여전히 적극적인 의미의 교육권 보장에는 미흡하다. 특히 최근의 지배적인 시장 중심적 학습사회에서 나타날 수밖에 없는 시장 실패로서의 교육적 소외와 네트워크형 학습사회론에서의 디지털 격차(digital divide), 지식 격차(knowledge gap)에 의한 교육 실패는 이미 심각한 현실적 문제로 대두되고 있다. 또한 학습사회를 실현하기 위한 구체적인 장치로서 학습도시, 학습동아리, 사이버 학습공동체의 구축은 학습사회를 위한 필요조건만을 형성할 뿐이며, 그것이 모든 이의 학습권을 보장하기 위한 충분조건은 아니다. 보다 적극적으로 사회가 제도적 장치를 통해 개인의 학습을 보장하여야만 학습사회는 실현될 수 있다. 평생학습이 강조되는 사회 속에서도

교육적으로 소외될 수밖에 없는 사회적 약자들을 포함한 모든 이의 교육권이 보장될 수 있기 때문이다.

이런 의미에서 사회학습망은 더욱더 발전된 형태의 가장 적극적인 교육적 장치를 의미한다고 할 수 있다. 그것은 일반 시민은 물론이고 노인, 장애인, 학교 중도탈락 청소년 등 교육적으로 소외되어 왔던 사회적 취약계층의 교육 가능성과 학습받을 권리를 보장하는 사회통합의 하나의 중요한 기제이다. 한 마디로 사회학습망은 어떤 한 사회의 교육체계가 학교체계(school system)에서 교육체계(education system)로의 전환에서 더 나아가 사회의 모든 교육 관련 기관과 제도들이 강하게 횡단적(lifewide) 및 시기적(lifelong)으로 연계되어 촘촘하게 짜여진, 그래서 교육으로부터 소외되어 왔던 모든 이의 학습까지 생애에 걸쳐 보장하는 학습시스템(learning system)으로서의 사회학습망(social learning net)을 구축하는 체계로 이행하는 것을 의미한다.

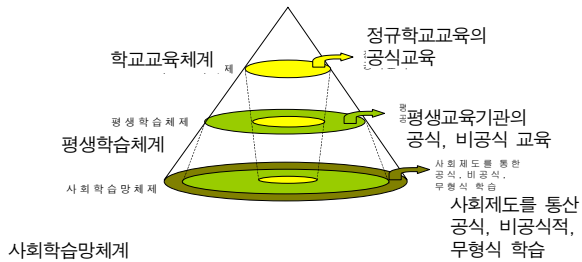
이러한 의미에서 학교체계, 평생교육체계, 그리고 사회학습망체계에 교육은 [그림 3-2]과 같이 그려질 수 있다. 먼저 이 그림에서와 보는 바와 같이, 교육이 포괄하는 범위는 학교체계에서 평생교육체계, 사회학습망체제로 전환함에 따라 확대된다. 전통적인 학교교육을 통한 공식교육과 평생교육기관을 통한 공식·비공식 교육으로부터 사회학습망체계에서는 그 밖의 사회제도를 통한 공식·비공식·무형식 학습이 모두 포함된다.

[그림 3-2]는 또한 사회학습망체계에서 학습의 주요한 대상으로 삼아야 할 집단이 누구인지도 알려준다. 그들은 전통적인 학교교육에서 소외되어 왔고, 근래에 급성장하고 있는 평생교육에서도 교육적 혜택을 제대로 받지 못하는 자들이다. 이들의 교육을 통한 자활과 인간다운 삶을 위해서는 새로운 제도적 장치로서 사회학습망이 반드시 필요하다.

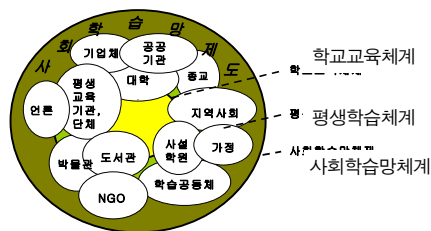
학교교육체계에서 평생교육체제로, 그리고 사회학습망체제로의 이행은 교육의 형태가 학교체계에서의 단일모형과 평생학습의 이중모형으로부터 사회학습망체계에서는 다중모형으로 진화하는 것이다. 이러한 과정에서 전통적인 학교교육의 범위는 축소되는 대신 평생교육 및 평

생학습의 영역은 더욱더 확대된다. 또한 전통적으로 교육을 제공하지 않았던 모든 기관과 비교육제도들이 모든 사람들의 학습을 위한 장치로 기능하게 된다.

[그림 3-2] 사회학습망체계

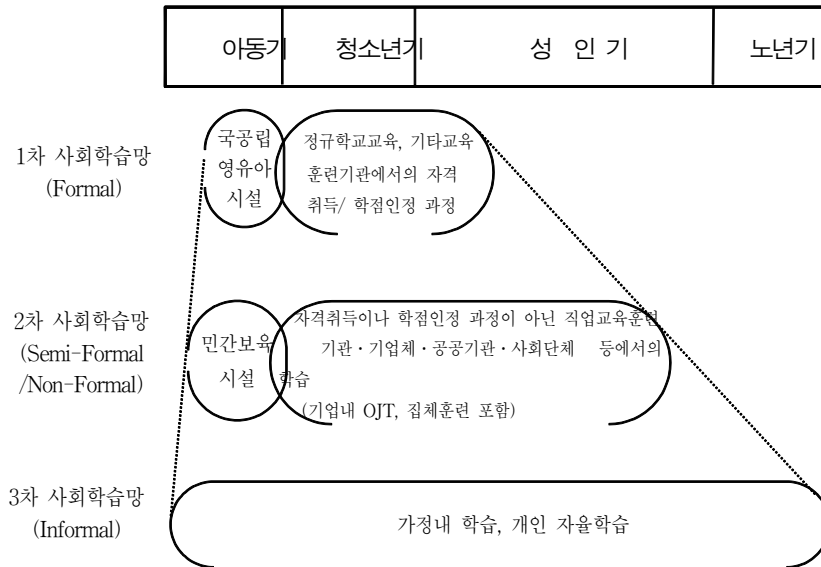


[그림 3-3] 사회학습망의 생애횡단적(lifewide) 구조



[그림 3-3]은 사회학습망의 이러한 다층적 또는 중층적 구조를 보여준다. 이 그림에서 보듯이, 사회학습망은 단순히 학교교육과 기존의 평생교육에 대한 배타적인 개념이 아니다. 그것은 전통적인 교육제도들이 겹겹이 쌓이면서 교육 또는 학습기회에서 비어 있는 부분을 제거하는 다층적 속성을 가진다. 따라서 학교뿐만 아니라 대학, 도서관, 사설학원, 평생교육기관을 모두 포괄한다. 또한 교육을 주요한 목적으로 하지 않았던 여러 제도들, 예를 들어 가정, 지역사회, 언론, 종교기관, 박물관, 시민사회단체, 공공기관, 기업체 등을 교육적 관점에서 재구성한

〔그림 3-4〕 사회학습망의 생애단계별(lifelong) 구조



다. 동시에 기존의 제도들만으로는 채워질 수 없는 교육적 틈새에 대해서는 새로운 제도적 장치를 통해 학습을 보장한다. 사회학습망은 이러한 중복적이고 다층적인 학습제도들을 총체적인 관점에서 일관성있게 재조직하고 재구조화하는 과제를 안고 있다.

한편 [그림 3-4]는 사회학습망의 생애단계별 구조를 나타내는 것이다. 그간의 생애학습 또는 평생학습의 생애단계별 학습의 개념을 1차, 2차, 3차라는 다층적 학습망으로 중층화한 것이다. 요람에서부터 무덤에 이르기까지(from the cradle to the grave) 모든 국민은 생애단계별로 중층화된 학습망에서 배제되지 않도록 하여야 함을 보여주고 있다. 물론 이러한 학습은 전통적인 공식학습망으로서의 정규교육뿐만 아니라 사회, 기업, 각종 단체 등에서의 비공식 학습, 그리고 가정 등에서의 무형식 학습을 포함한다.

제 4 장

사회학습망의 현황과 문제점

제3장에서 정의한 대로 사회학습망을 “사회구성원들이 평생에 걸친 삶의 주기(lifelong and lifewide)에서 사회적으로 필요한 수준의 학습을 받을 수 있는 기회를 가질 수 있도록 사회적 차원에서 보장하고, 이미 그러한 학습기회에서 낙오되어 있거나 사회적으로 필요한 생활수준 이하에 처한 사람들에게는 최저한의 학습기회를 보장하여 적정수준의 학습에 도달하거나 빈곤으로부터 탈피하도록 도와주는 적극적이고 예방적이거나 또는 사후적인 차원의 각종 제도적인 학습 장치”로 본다면, 학교나 기타 교육훈련기관 등의 시설은 물론이고 모든 국민이 지식, 기술과 기타 능력을 향상시키기 위하여 공식적 및 비공식적, 무형식적 학습활동에 계속적으로 참여할 수 있도록 지원하는 모든 제도적 장치가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

이 장에서는 이러한 사회학습망의 개념과 범주에 기초하여 우리나라 사회학습망의 실태를 검토한다. 먼저 학교교육 및 평생학습을 포함한 우리 국민의 전반적인 학습참여 현황을 살펴본다. 그리고 생애단계별로 구축된 학습제도와 정책 실태를 검토하는데, 장애인, 재소자 등과 같이 교육적으로 소외된 집단에 대한 교육과 인적자원개발 등을 포함한 학습실태를 중점적으로 살펴본다.

제 1 절 평생학습 참여 개관

우리 국민은 다양한 방식으로 학습활동에 참여한다. 그 가장 기본적인 학습기회는 학교교육에서부터 시작한다. 일반적으로 아동기와 청소년기에 학교교육을 시작하여 일부는 성인에 이르기까지 학교교육을 받으며, 나머지는 학교교육 이외의 평생학습에 참가한다. 하지만 학교교육은 물론이고 그 이후의 학습으로부터 소외되는 사람도 다수 존재할 수 있다. 이제 학교교육 참가에서부터 평생학습에의 참가 실태를 파악해 보자.

1. 학교 취학 실태

우리나라의 국민 대부분은 초·중등 학교교육을 받는다. 다음 <표 4-1>의 취학률은 그런 사실을 잘 말해 준다. 2001년 현재 초등학교 98.4%, 중학교 98.0%, 그리고 고등학교는 94.7%의 취학률을 나타낸다. 이들 취학률에 있어서 남녀간의 차이도 거의 없다.

하지만 이러한 초·중등학교 취학률을 보면, 그 이유는 분명하지 않지만 아직도 초등학교와 중학교 학령인구의 약 1~1.5%와 고등학교 학령인구의 약 5.3%가 취학하지 않고 있다는 것을 보여주고 있다. 더구나 미미하기는 하지만 이러한 취학률은 감소추세를 보이고 있기도 하다. 이것은 모든 사람이 학교교육의 수혜를 받고 있는 것은 아니라는 사실을 의미한다. 즉 기초적인 학교교육에 있어서도 교육으로부터 소외된 자들이 일정하게 존재함을 알 수 있다. 이러한 이유로 우리 사회에서는 아직도 문맹자들이 존재하며 그들을 위한 문해교육(literacy education)이 이루어지고 있기도 하다(한국교육개발원, 2001).

또한 학교교육을 받는 도중에 중도탈락하는 학생도 다수 있다. 특히, 실업계 고교생의 중퇴율은 더 높아지는 추세에 있다(표 4-15 참조). 대

〈표 4-1〉 각급 학교 취학률

(단위 : %)

	초등학교			중학교			고등학교		
	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자
1996	99.4	98.9	100.0	101.6	101.1	102.1	91.2	92.0	90.4
1997	99.0	98.4	99.7	100.0	99.5	100.6	93.5	94.1	92.8
1998	98.7	97.9	99.5	98.9	98.6	99.3	94.6	95.0	94.2
1999	98.9	98.1	99.7	98.5	98.3	98.7	96.6	96.9	96.3
2000	98.7	98.2	99.3	99.5	99.1	100.0	95.6	95.7	95.5
2001	98.4	98.0	98.8	98.0	98.2	99.8	94.7	94.7	94.7

주: 취학률은 적령연령계층의 인구에 대한 취학자(연령계층에 상관없이)의 비율이므로 100을 넘을 수 있음.

자료: 통계청, 『장래인구추계』.

교육인적자원부, 『교육통계연보』.

체로 실업계 고교생의 경우 부모의 배경이 저소득·저학력 계층인 경우가 많으며, 따라서 이들 중도탈락자들은 기본적인 학교교육을 이수하지 못할 뿐만 아니라 학교 밖에서의 사교육과 평생학습으로부터도 소외되어 있을 가능성이 크다. 따라서 이들은 사회학습망의 우선적인 대상이 된다고 할 수 있다.

다른 한편 우리나라의 대학진학률은 급격하게 증가하고 있다. 1970년에 대학취학률과 대학진학률은 각각 8.4%, 26.9%였으나 2000년에는 각각 80.5%와 68.0%로 급격히 증가하였다. 이것은 우리 국민이 미국, 캐나다 등과 함께 세계에서 가장 높은 수준의 대학교육 수혜를 받고 있다는 것을 보여주며, 고등교육이 엘리트 단계에서 대중화 단계를 거쳐 이제 보편화 단계로 접어들었음을 보여준다.

특히 과거와는 달리 1990년대 들어서면서 진학률에 비해 취학률이 더 높아졌다는 사실은 비전통적인 학습을 통한 성인학습자들이 대학교육을 받는 비율이 높아지고 있다는 것과 무관하지 않다. 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라의 대학교육은 청년층의 전통적인 학령인구에 집중되어 있다. 성인학습자의 고등교육 참가율을 비교해 보면 미국 등 선진국에 비해 크게 낮은 형편이다. OECD의 『교육정책분석, 2001』에

의하면 35세 이상 성인 가운데 고등교육기관에 등록한 비율을 살펴보면 뉴질랜드 23.9%, 영국 22.2%, 미국 16.4%에 이른 데 반해 우리나라는 2.87%에 불과해 성인들의 계속교육 참여율이 매우 저조함을 확인할 수 있다(강순희, 2001).

〈표 4-2〉 대학 진학률과 취학률

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
진학률	26.9	25.8	27.2	36.4	33.2	51.4	68.0
취학률	8.4	9.3	15.9	35.1	37.7	55.1	80.5

주: 진학률=진학자/졸업자×100, 취학률=학생수/취학적령인구×100.

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』.

2. 평생학습 참여 현황

2000년 현재 우리나라의 평생학습 참여율은 17.2%로 나타난다. 성인 100명 중 17명 정도만 학습에 참여한 적이 있음을 의미한다. 이것은 OECD의 30~40% 수준과 비교할 때 대단히 낮은 수치이다. 더군다나 지역, 성별, 연령, 직업, 학력 등에 따라 평생학습에의 참여 정도가 크게 차이가 나, 평생학습이 불평등하게 분배되어 있음을 나타내고 있다.

학습자의 특성별 평생학습 참여율을 살펴보면, 도시지역에 거주하는 주민은 18%인 반면, 읍·면 지역은 14.3%의 참가율을 보인다. 성별에 따라서는 차이가 나타나는데, 남자가 19.4%인 반면 여자는 15.2%의 참가율을 보인다. 연령에 따라서는 젊은 층의 학습참가율이 높은 반면 노인인구는 매우 낮은 학습참가율을 나타낸다. 즉 20대는 26.5%, 30대는 22.8%, 40대는 17.5%, 50대는 11.6%로 점차 낮아지다가 60대 이상에서는 5.8%로 크게 하락한다. 직업에 따라서는 차이를 보이는데, 사무직이 37.7%로 가장 높고 서비스판매직(10.8%)과 기능노무직(11.5%)이 가장 낮다.

평생학습 참여에 있어서의 차이는 학력에서 가장 극명하게 나타난다. 대졸 이상의 고학력자의 평생학습 참여율은 39.6%인 데 반해, 고졸

〈표 4-3〉 평생학습 참여율(2000)

	구 분	참 여 율(%)
	전 체	17.2
지 역	동 부	18.0
	읍면부	14.3
성 별	남 자	19.4
	여 자	15.2
연 령	15~19세	13.4
	20~29세	26.5
	30~39세	22.8
	40~49세	17.5
	50~59세	11.6
	60세 이상	5.8
학 력	초졸 이하	4.5
	중졸	7.5
	고졸	16.8
	대졸 이상	39.6
직 업	전문관리직	12.7
	사무	37.7
	서비스 판매	10.8
	농어업 숙련	15.3
	기능노무	11.5

자료 : 통계청, 「사회통계조사」, 2000.

학력자는 16.8%, 중졸자는 7.5%, 그리고 초등학교 졸업 이하의 집단은 4.5%의 평생학습 참가율만을 보일 뿐이다. 이것은 학교교육에서의 차이가 평생교육에서 더욱 심화되고 있음을 반증한다. 즉 학습기회와 이로 인한 사회적 성과, 지위 등에서 격차가 더욱 확대될 수 있다는 사실을 의미한다.

지금까지 살펴본 학교교육과 평생학습 참여 실태를 종합하면, 우리 사회에는 아직도 가장 기본적인 교육기회조차 갖지 못한 사람들이 일정하게 존재하고 있으며, 특히 학교교육 이후의 평생학습과 연계할 때 이미 교육을 많은 받은 사람들이 더 많은 평생학습 기회와 참여를 향유하는 반면, 이들 학교교육에서 소외된 계층은 그 이후의 평생학습의

기회에서도 더욱 소외되고 있음을 알 수 있다.

제 2 절 사회학습망 관련 법과 정책

1. 관련 법령 및 대상별 실태

평생교육이라는 개념이 정립되기 이전부터 직업교육훈련이 국가발전의 주요한 원동력임은 거의 모든 국가가 인지하여 왔다. 우리나라 역시 1970년을 전후로 UNESCO를 통해 소개된 평생교육 개념을 수용해 다양한 제도를 통해 각 부문별로 직업교육훈련을 촉진하기 위한 노력을 펼쳐 왔다. 이후 1990년대에 접어들면서 지식기반경제로의 급속한 이행에 따라 인적자원을 효율적으로 개발·양성하는 것이 중요한 정책현안이 되었기 때문에, 언제 어디서나 필요한 교육훈련을 받을 수 있는 평생직업교육훈련체계, 나아가 평생학습체계를 갖추는 것이 더욱 중요해지게 되었다.⁹⁾

정부는 1995년 교육개혁위원회의 ‘교육 관련 법령체제 개편’ 제안을 수용해 ‘교육기본법’을 제정하고, 교육 개념을 과거의 학교교육 중심의

9) 생애에 걸쳐 지속적으로 이루어지는 학습활동으로서 평생학습이란 관점에서 볼 때, 직업교육과 직업훈련을 엄밀하게 분리하는 것은 쉽지 않으며 또한 바람직하지도 않다. 전통적으로 인적자원개발과 평생학습에 앞서온 유럽에서는 직업교육과 직업훈련을 구분하지 않고 하나의 체계로 통합하여 직업교육훈련(VET)이라는 개념을 사용한다. 하지만 미국이나 일본, 그리고 우리나라에서는 직업교육과 직업훈련의 영역이 상대적으로 명확히 구분되어 사용되고 있다. 이는 교육과 훈련정책 담당부처의 분리운영과 정책연계의 미흡 등에서 비롯된 것이다. 직업교육과 직업훈련을 구분하는 현실적 환경하에서 각각의 개념과 대상을 정의하여 보면 다음과 같다. 직업교육은 학교체제 내에서 실시되는 것으로, 학사 이상의 학위나 자격이 요구되지 않는 직업에서 일하고자 하는 사람들에게 제공되는 조직화된 일련의 프로그램이다. 반면에 직업훈련은 공교육체제에 있지 않은 청소년과 근로자를 포함한 일반성인들을 대상으로 작업현장에 직접 필요한 지식과 기능을 습득하기 위한 실기위주의 학습활동이라고 구분할 수 있다. 그러나 여기에서는 별 다른 필요가 없는 한 굳이 구분하여 사용하지 않을 것이다.

개념에서 학교교육과 사회교육을 아우르는 포괄적 개념으로 확대하였다. 이러한 기초하에서 ‘직업교육훈련촉진법’(1997), ‘평생교육법’(1999), ‘인적자원개발회의 규정’(2000) 등 일련의 평생교육을 촉진하는 법률을 제정함으로써 국가 수준의 인적자원개발을 추진할 수 있는 기반을 마련하고 있다.¹⁰⁾

정부가 관장하는 공식적인 학습망인 직업교육훈련 관련 정책을 행정부처별로 분류해 보면 다음과 같다. 직업훈련 관련 법령은 모두 32개인데 이것을 부처별로 분류해 보면, 일반인을 대상으로 한 교육훈련을 담당하는 교육인적자원부와 산업체 근로자를 대상으로 하는 노동부가 가장 많은 법령을 가지고 있다. 물론 다른 부처에서도 부처의 특성에 맞는 훈련대상을 설정하고 이들의 직업능력을 개발하거나 양성 혹은 향상시키기 위한 훈련을 실시하고 있다. 예를 들어 건교부는 건설기술자 양성 및 재교육, 국방부는 군인 및 유가족을 대상으로 하는 직업교육훈련, 법무부는 재소자 및 수용자의 교화 및 사회복귀를 위한 직업훈련을 실시하는 형태가 그것이다.

〈표 4-4〉 행정부처별 평생교육훈련 관장사항 및 법, 대상

	관장업무	관 련 법	대 상
교육인적 자원부	청소년 및 일반 성인 대상 직업기술교육	직업교육훈련촉진법 평생교육법 산업교육진흥법 학점인정 등에 관한 법률 독학에 의한 학위취득에 관한 법률 학원의 설립운영 및 과외교습에 관한 법률	일반 일반 일반 일반 일반 일반
	청소년 및 일반 성인 대상 직업기술교육	자격기본법 고등교육법 교육기본법 인적자원개발회의규정	 일반 일반

10) 평생교육 관련 법규의 체계화 과정에 대한 보다 자세한 내용은 다음의 자료를 참고하기 바란다(이종만, 「평생교육관련 법규의 체계화과정 및 현황과 과제」, 『평생교육학』, 교육과학사, 2001).

〈표 4-4〉의 계속

	관장업무	관 련 법	대 상
국가보훈처	국가유공자 및 유족의 생활안정과 복지향상을 위한 직업재활훈련	제대군인지원에 관한 법률 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률	군인·유공자 군인·유공자
국방부	군인대상 직업교육훈련	군인사법	군인·유공자
건교부	건설기술자에 대한 재교육	건설기술관리법	근로자
노동부	근로자의 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련	직업교육훈련촉진법 근로자직업훈련촉진법 고용정책기본법 고용보험법 자격기본법 국가기술자격법 고령자고용촉진법 장애인고용촉진 및 직업재활법 직업안정법 실업자직업훈련실시규정 고용촉진훈련시행규칙	근로자 근로자 근로자 근로자 근로자 근로자 근로자 고령자 장애인 실업자 실업자 실업자
과기부	과학기술인력 양성 및 향상교육	기초과학연구진흥법	근로자
농림부	농업인의 직업기술 교육훈련	농어촌발전특별조치법 농업농촌기본법 농촌진흥법 농업협동조합법 농업기계화촉진법	농어민 농어민 농어민 농어민 농어민
문화관광부	전통문화 및 관광인력 양성 및 향상교육 등	관광진흥법	근로자
법무부	재소자 및 수용자의 교화 및 사회복귀를 위한 직업훈련	자격기본법 고등교육법 사회보호법 인적자원개발회의규정	재소자

〈표 4-4〉의 계속

	관장업무	관 련 법	대 상
보건복지부	여성, 노인, 장애인, 저소득층의 사회참여를 위한 직업교육훈련	윤락행위 등 방지법 노인복지법 아동복지법 장애인복지법 생활보호법 부랑인복지시설설치·운영규칙 정신보건법 국민기초생활보장법	여성 고령자 청소년 장애인 저소득층 저소득층 정신 질환자 저소득층
산업자원부	무역인력양성, 에너지절약교육, 새로운 산업기술기반조성을 위한 관련 기술인력양성 및 향상	중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률 에너지이용합리화법 공업 및 에너지기술기반조성에 관한 법률	근로자 근로자 근로자
여성부	근로여성을 위한 직업능력개발과 고용전반에 걸친 남녀평등의 실현	남녀고용평등법 여성발전기본법	여성
정보통신부	정보통신분야의 인력양성 및 향상교육	정보화촉진기본법 정보통신공사업법 한국전기통신공사업법	근로자
통일부	북한이탈주민의 보호 및 정착지원을 위한 직업교육훈련	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률	탈북자
환경부	환경학교 및 사회환경교육훈련	환경기술개발 및 지원에 관한 법률	근로자
해양수산부	선원의 직업안정 및 교육·훈련과 해양수산인력의 교육·기술훈련	선원법 선박직원법 해양수산연수원법 해양오염방지법	근로자
행정자치부	행정부처의 공무원교육훈련을 총괄	국가공무원법 공무원교육훈련법 공무원위탁교육훈련규칙 경찰공무원교육훈련규정	근로자

자료: 이정표 외, 『평생직업교육훈련 종합대책(Ⅰ)』, 한국직업능력개발원, 2000.

이러한 부처별 법령을 교육대상별로 재분류하면 다음과 같다. 교육 대상은 일반인, 근로자, 여성, 고령자, 청소년, 장애인, 실업자, 군인·유공자, 재소자, 저소득층, 공무원, 농어민, 탈북자로 나눌 수 있는데, 표에서 나타난 바와 같이 교육부와 노동부, 정통부 등이 일반인과 근로자 등 비교적 폭넓은 층을 대상으로 교육훈련을 실시하고 있고, 고령자, 재소자, 장애인 같은 특정 그룹을 대상으로 하는 교육훈련은 관련 된 해당 부처가 담당하고 있다.

〈표 4-5〉 우리나라의 평생직업훈련 관련 법령

	관련 법령(소관부처)
일 반	- 직업교육훈련촉진법(교육부, 노동부) - 평생교육법(교육부) - 산업교육진흥법(교육부) - 학점인정 등에 관한 법률(교육부) - 독학에 의한 학위취득에 관한 법률(교육부) - 학원의 설립운영에 관한 법률(교육부)
근로자	- 근로자직업훈련촉진법(노동부) - 고용정책기본법(노동부) - 고용보험법(노동부) - 기초과학연구진흥법(과학기술부) - 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률(산업자원부<중소기업청>) - 에너지이용합리화법(산업자원부<중소기업청>) - 공업 및 에너지기술기반조성에 관한 법률(산업자원부) - 선원법(해양수산부) - 해양오염방지법(해양수산부) - 기능장려법(노동부) - 근로기준법(노동부) - 한국산업인력공단법(노동부) - 정보화촉진기본법(정보통신부) - 정보통신공사업법(정보통신부) - 한국전기통신공사업법(정보통신부) - 건설기술관리법(건설교통부) - 환경기술개발 및 지원에 관한 법률(환경부) - 관광진흥법(문화관광부) - 선박직원법(해양수산부) - 해양수산연수원법(해양수산부)

〈표 4-5〉의 계속

	관련 법령(소관부처)
여성	- 남녀고용평등법(노동부) - 여성발전기본법(여성부) - 윤락행위 등 방지법(보건복지부)
고령자	- 고령자고용촉진법(노동부) - 노인복지법(보건복지부)
청소년	- 초·중등교육법(교육부) - 아동복지법(보건복지부) - 산업체 근로청소년의 교육을 위한 특별학급 등의 설치기준령(교육부)
장애인	- 장애인고용촉진 및 직업재활법(노동부) - 특수교육진흥법(교육부) - 장애인복지법(보건복지부)
실업자	- 직업안정법(노동부) - 실업자직업훈련실시규정(노동부) - 고용촉진훈련시행규칙규정(노동부)
군인·유 공자	- 제대군인지원에 관한 법률(국가보훈처) - 군인사법(국방부) - 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(국가보훈처)
재소자	- 형행법(법무부) - 소년원법(법무부) - 사회보호법(법무부) - 보호관찰 등에 관한 법률(법무부)
저소득층	- 생활보호법(보건복지부) - 부랑인복지시설설치·운영규칙(보건복지부)
공무원	- 국가공무원법(행정자치부) - 공무원교육훈련법(행정자치부) - 공무원위탁교육훈련규칙(행정자치부) - 경찰공무원교육훈련규정(행정자치부)
농어민	- 농어촌발전특별조치법(농림부) - 농업·농촌기본법(농림부) - 농촌진흥법(농림부) - 농업협동조합법(농림부) - 농업기계화촉진법(농림부)
탈북자	- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(통일부)

자료: 이정표 외, 『평생직업교육훈련 종합대책(Ⅰ)』, 한국직업능력개발원, 2000.

대상별로 구축된 교육훈련 관련 학습시설을 보다 구체적으로 살펴보자. 물론 교육훈련 관련 학습시설의 전체 규모와 운영실태의 전모를 파악하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 법령상 직업교육훈련 사항이 규정되어 있을지라도 시행 자체가 이루어지지 않거나 운영실태를 파악할 수 있는 정보나 자료를 확보하기 어렵기 때문이다. 또한 각 부처가 부처의 성격에 따라 각각 필요한 교육훈련을 실시한 관계로 대상이 중복되는 경우가 많은 것도 한 원인이다.

일반인을 대상으로 하는 교육훈련은 학원·교습소, 학교 부설 평생교육기관과 시민사회단체에서 주로 이루어지며, 근로자를 대상으로 하는 직업교육훈련은 공공훈련기관과 사업장내 훈련기관, 산업교육연수기관이 담당하고 있다. 하지만 보다 구체적으로 각 부처별 교육훈련 실시 현황을 살펴보면 시행은 정부가 직접 운영하기도 하지만 대부분 정부 산하기관이나 민간기관에 위탁·시행하는 경우가 많다.

크게 보면, 근로자와 여성, 장애인, 저소득층, 탈북자 등 특정 또는 취약계층을 대상으로 하는 경우에는 공공훈련기관과 정부로부터 위탁 받은 민간교육훈련기관이 담당하는 경우가 많으며, 학교를 제외한 일반인을 대상으로 하는 교육훈련은 학원이나 교습소 등 주로 사적 부문이 담당하고 있다. 이러한 교육훈련기관에서 시행하는 교육훈련 과목을 대략적으로 정리하면 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 교육훈련기관별 과목

		교육훈련 과목
직업 교육 훈련 일반	-학원 및 교습소 · 학원	- 직업·기술, 국제실무, 인문·사회, 경영실무, 예능, 입시·검정, 독서실의 7개 영역에 걸쳐 가르칠 수 있으나 주로 정보처리와 컴퓨터, 미용, 산업디자인, 정보처리, 조리, 자동차정비, 간호조무사, 보일러, 열관리, 고압가스냉동, 비파괴검사, CAD/CAM, 광고간판, 제과제빵, 보석, 중장비, 병아리감별 등
	· 교습소	- 직업·기술, 국제실무, 경영실무, 예능, 입시·검정 등
	-학교중심(부설) 및 학교형태 평생교육기관	

〈표 4-6〉의 계속

		교육훈련 과목
직업교육 교육 훈련 일반	-대학부설 평생 사회교육원	- 지역주민의 교양, 취미와 관련한 교육활동, 자격증 취득, 취업활동
	-시민사회단체	- 사진, 비디오, 보육교사 양성교육, 도배사, 출장요리사, 전자출판, 제과제빵기능사, 소규모 창업준비, 전문코디네이터, 피부관리사, 주부 및 고령자 취업을 위한 교육, 정보관리, 고용상담원 등
근로 자	-공공훈련기관 · 직업전문학교	- CNC선반, 머시닝센터, 생산가공, 전기 및 특수용접, 전기기기 및 전기공사, 전력전자, 전자기기, 공업 및 건축 배관, 공업전자, 전자기기 등
	· 대한상의 직업훈련원	- 전산응용제도, 전산응용가공, 기계전자·정비, 시스템제어, 전기계측제어, 정보처리 등
	· 기능대학	- 생산기계, 생산자동화, 금형, 산업설비, 메카트로닉스, 전기, 전자, 정보, 금속기술 등
	-인정직업훈련기관 ¹⁾	- 조리, 인쇄, 도배, 정보처리, 미용, 기계장비, 건설 등
	-사업내 훈련기관	- 기계장비분야, 사무관리분야, 화학제품 및 요업, 전기, 전자, 정보·통신분야
	-산업교육연수기관	
	· 공공산업교육 연수원	- 48개 기관
	· 금융계 연수원	- 59개 기관
	· 일반기업체 연수원	- 260개
	· 리조트형 연수시설	- 365개 정도
	· 사내기술대학	- 전문대과정(2), 대학과정(5), 대학원과정(70)
여성	-안성여자기능대학	- 정밀계측기술, 전자기술, 귀금속공예기술, 정보기술, 패션디자인, 기계설비
	-여자직업전문학교	- 한남여자직업전문학교(지자체가 운영·정보처리, 섬유, 디자인, 한복, 미용)
	-여성회관(1998 년 기준)	- 기술·취미·교양교육, 복지사업, 자원봉사자교육 등 (전국적으로 78개소)
	-일하는 여성의 집	- 남녀고용평등법에 의해 설립, 노동부가 관장. 현재 44개소

〈표 4-6〉의 계속

교육훈련 과목	
고령자	-한국산업인력공단 -노인취업알선센터 -노인인력은행 -기업체 - 고령자 고용촉진을 위한 단기적응훈련과정(주차관리원, 경비) - 취업희망자의 상담, 취업알선, 조정과 구인처 개발, 취업자 사후관리, 고령자 적성직종 발굴 및 훈련, 취업희망자의 욕구와 문제점 파악 등 - 고령자 구인구직 등록, 직업지도, 취업알선, 직업상담, 재취업상담 - 퇴직자를 대상으로 전직이나 창업교육(선정, 현대자동차)
청소년	-아동직업훈련시설 - 청소년 대상 직업교육훈련은 대부분 학력인정과 연계. 학력 비인정 직업교육훈련은 거의 없음. 아동복지법에 의해 15세 이상의 아동과 생활이 어려운 가정의 아동에 대해 자활에 필요한 지식과 기능을 습득시키는 아동직업훈련시설이 규정되어 있으나 파악 불가능
장애인	-공공직업훈련시설 · 기능대학 · 공단 직업전문학교 · 대한상의 직업훈련원 -특수학교 전공과 -장애인복지관 및 직업재활시설 -대한안마사협회 부설 안마수련원 -국립재활원 -공공훈련기관 등 -학원, 대학 등 - 귀금속, 정보처리, 전자기기, 양장, 사무자동화, 정보처리, 산업디자인, 자동차정비, 텔레마케팅, 정보처리 등 - 의료, 공예기술, 농업, 목공, 수직, 조립, 봉제, 도자기, 세탁, 청소, 원예, 도예, 전자, 제빵, 공예, 수예, 철공, 목각, 재봉 등 - 제과제빵, 귀금속, 공예, 정보처리, 음향영상기기, 도자기공예, 정보처리, 인터넷, 도자기, 직종, 양재, 자수, 실천적 경영, 포장, 직업적응, 조립 등 - 안마 관련 - 컴퓨터, 양재, 공예, 도자기, 생활자립, 자동차운전, 자립작업장
군인	-직업전문학교 -기능대학 - 전역예정자를 위한 교육과정으로는 군내 교육과정, 군외 사설학원 과정, 노동부 인정 직업훈련과정 및 농어민후계자 육성과정 등이 있음. - 국가보훈처 산하의 보훈연수원은 국가유공자와 가족 그리고 전역예정자들에게 사회적응훈련과 정신교육, 직업훈련, 현장훈련 등을 실시

〈표 4-6〉의 계속

		교육훈련 과목
군인	-국방취업센터	- 국방부: 준하사관과 하사관의 전문대 및 산업체 위탁교육. 현역군인의 국가기술자격검정 시행
재소자	-소년원 ²⁾	- 직업훈련소년원(6개소): 양장, 봉제, 미용, 자동차정비, 전기 등(1년 과정의 기능사2급 과정과 6개월 과정의 기능사보 과정을 설치운영)
	-교정원	- 공공직업훈련과 기타 일반 직업훈련을 실시(전국 4개 지방 교정기관에서 20세 이상 45세 이하의 수형자가 대상)
공무원	-행정부 교육훈련기관	
	-입법부 교육훈련기관	
	-사법부 교육훈련기관	
	-교원연수원	
농어민	-농업기술원	
	-농업기술센터	
	-농민교육원	
	-어촌지도소/수산업협동조합	
탈북자	-하나원	

주: 1) 인정직업훈련원은 공공 및 사업내 직업훈련 이외에 노동부 장관의 인가를 받아 실시한 특별법인, 사회복지법인 또는 비영리 및 개인이 운영하는 민간직업훈련기관이었으나 1999년 근로자직업훈련촉진법 제정으로 구분이 없어짐.

2) 소년원은 종합소년원(교과교육+직업훈련), 교과교육 소년원, 직업훈련 소년원, 특별소년원으로 구분됨.

3) 공무원대상 기관: 국가전문행정연수원(행자부, 교육부, 농림부, 건교부, 특허청, 통계청의 6개 교육기관이 통합), 중앙공무원교육원, 지방행정연수원, 중앙소방학교, 정부전산정보관리소, 감사교육원, 국세공무원교육원, 기상연수원, 국립중앙도서관과 한국문화예술진흥원(문광부), 통일교육원, 노동교육원, 법무연수원, 정보통신공무원교육원, 건설기술교육원, 병무행정교육원, 임업연수원, 해양수산공무원교육원, 보훈연수원, 국립보건원 훈련부, 국립사회복지연수원, 외교안보연구원, 철도경영연수원, 국립환경연구원 등.

자료: 이정표 외, 『평생직업교육훈련 종합대책(Ⅰ)』, 한국직업능력개발원, 2000.

한편, 그간 산업인력의 양성 등 우리나라 학교 이외의 학습에서 중요한 역할을 해 온 공공훈련기관을 살펴보면 1990년 82개였던 공공훈련기관이 공단과 상의 훈련기관 증가로 소폭 증가하여 2000년 현재는 공단 42개 기관, 상의 8개 기관, 정부기관 36개 기관, 지방자치단체 7개 기관, 그리고 장애인 관련 공공훈련기관 2개소 등 모두 95개소로 나타났다. 이후에도 공공훈련기관의 신설이 지속되어 2002년 현재에는 약 100여 개에 이르는 것으로 나타났다.

공공훈련기관을 종류별로 살펴보면 한국산업인력관리공단(기능대 22개소, 직업전문학교 21개소, 상공회의소 위탁운영 직업훈련원 8개소)은 52개에 그치지만, 중앙정부와 지방자치단체가 재소자 등을 중심으로 운영중인 직업훈련기관, 그리고 장애인을 대상으로 하는 공공훈련기관으로 분류할 수 있다.

〈표 4-7〉 공공훈련기관의 추이

	전 체	공 단	상 의	정부기관	지방자치단체	장애인
1990	82	37	-	38	7	-
1991	80	36	-	37	7	-
1992	80	36	-	37	7	-
1993	87	39	-	38	9	1
1994	90	38	4	38	9	1
1995	89	38	4	37	9	1
1996	91	38	6	37	9	1
1997	96	41	8	37	9	1
1998	95	40	8	37	9	1
1999	95	42	8	36	7	2
2000	95	42	8	36	7	2

자료: 한국직업능력개발원, 『한국의 직업교육훈련지표』, 2001.

2. 학습대상별 제도 및 정책 실태

여기에서는 학습대상별로 우리나라에 어떤 교육 및 인적자원개발 정책과 제도들이 있는지를 살펴본다. 먼저 정부부처별로 전반적인 정책 현황을 살펴본 후 교육적 소외계층을 포함한 취약계층을 위한 교육 제

도와 정책을 검토한다.

우리나라에는 정부부처들이 주체가 되어 다양한 교육 및 인적자원개발 정책을 시행하고 있다. 신익현 외(2000)는 정부부처의 정책들을 인간의 생애단계별로 검토하고 있는데, 교육인적자원부뿐만 아니라 거의 모든 부처들이 다양한 교육 및 인적자원개발 정책을 통해 학습기회를 제공하고 있는 것으로 나타났다.

먼저 태어나면서부터 초등학교에 입학하기 전까지의 영·유아에 대한 교육은 교육인적자원부와 보건복지부, 여성부에서 주로 담당하고 있다. 교육인적자원부는 유치원 제도와 다양한 종류의 각종 학원을 통해 영유아교육 정책을 편다. 보건복지부는 어린이집, 사회복지관 등의 영유아 보육시설에 대한 정책을 통해 주로 저소득층의 영유아 보육 활동을 관할한다. 그리고 여성부는 여성정책의 일환으로 영유아교육 정책을 수립한다.

전통적으로 청소년기는 가장 많은 교육을 받는 시기이다. 거의 대부분의 청소년이 학교에 재학하고 있다. 따라서 초·중·고교 및 대학생인 청소년들은 교육인적자원부의 학교교육 정책에 의해 교육적 수혜를 받는다. 정규 학교교육제도에 의해 교육을 받지 못하는 청소년들도 많은 경우 교육인적자원부가 관할하는 학력인정 사회교육시설과 산업체 부설학교 같은 각종 학교에서 학습한다. 또한 다양한 유형의 학원을 통해 학교교육에 대한 보충학습을 하거나 각자 원하는 교육을 더 받을 수 있다.

청소년들은 동시에 직업전문학교 및 기능대학 같은 직업훈련원을 통해 직업훈련을 받음으로써 노동부의 직업훈련 정책의 대상이 되기도 한다. 노동부는 공공훈련원뿐만 아니라 사업내직업훈련원과 기존의 인정직업훈련원 같은 민간직업훈련기관도 관할한다. 또한 학교 밖에 있는 청소년 가운데 일부는 법무부의 수형자 교육훈련을 받는다. 재소자인 청소년은 소년원과 교정청에서 이루어지는 교육훈련의 수혜자가 될 수 있다. 그 밖에도 청소년은 특별한 경우에 보건복지부, 산업자원부, 외교통상부, 국가보훈처의 교육 또는 인적자원개발 정책의 대상이 되기도 한다.

〈표 4-8〉 정부부처별 학습단계별 인적자원개발 정책

	영유아 중간계층이상의 영유아기	취약 계층의 영유아기	청 소 년							성 인							노 인		
			학 생			청 소 년 근로자	비진학미취업청소년	청 소 년 재 소 자	기 타	근 로 자	실 업 자	여 성	장 애 인	성 인 재 소 자	제 대 군 인	기 타	준 고 령 자	노 인	기 타
			내국인 학생		외 국 인 학 생														
			초 등	중 등															
교육인적 자원부	○	○	□ [△] △ [○]	□ [△] △ [○]	□ [△] ○	△ [○]	□ [△] ○	□ [△] ○	□ [△] ○	□ [△] ○	○	○		□ [△] △ [○]			○		
노동부			△ [○]	○	□ [△] ○		□ [△] ○	△ [○] □	□ [△] ○	□ [△] ○	□ [△] ○	○			□ [△] ○	○			
농 립 · 해 양수산부				○					□ [△] ○	□ [△] ○					○				
건설교통부				○					□ [△]		○						○		
문화관광부					○				△ [○]		△ [○]				□ [△] △ [○]				
보건복지부	□ [△] △ [○]	○		○	○			△		○	○	□ [△] △ [○]	□ [△] ○			□ [△]		□ [△] ○	△
산 자 부 · 중기청				○	○		□		○	□ [△] ○		□ [△] ○	□ [△]		□ [△] ○	○			
재경부,기 획예산처, 통계청				○					○	□ [△] ○	○	○			○				
외교통상부						△				○		○			○				
여성부	□ [△] ○			△ [○]	○					□ [△] △ [○]		□ [△] ○							
통일부									○			△ [○] ○				□ [△] ○			
정보통신부				△	○			○		△ [○] ○	□ [△] △ [○]	□ [△] ○	○			□ [△] ○	□ [△]		
과학기술부				△	○							○				○			
행자부	△			△ [○]					○	○		○				○	□ [△] ○		
법무부, 경찰청				△	○				□ [△] ○			□ [△]		□ [△]		△			
국방부, 보훈처				△					□ [△]	△ [○]	○	○			○	△ [○]			
환경부												○				△			

주: □ : Manpower Development △ : Social/Cultural Capital

○ : Utility (Infra)

자료: 신익현 외(2000)의 자료를 재구성한 것임.

성인의 단계에 들어서면 이들은 매우 다양한 교육제도와 장치들을 통해 학습할 기회를 가진다. 사회적 위치에 따라 성인들은 거의 모든 부처들의 다양한 교육인적자원 정책에 의해 제공되는 상이한 교육제도들의 혜택을 받는다. 현직 근로자 집단에게는 거의 모든 부처의 교육인적자원 정책이 관련되어 있다. 특히 노동부의 경우 근로자 직업훈련, 고용과 근로자 복지정책 등 가장 포괄적이고 직접적으로 근로자를 대상으로 하는 정책을 수립하고 집행하는 부처이다. 여성에 대한 정책 역시 다양한 부처들에서 시행되어 왔으나 최근에 여성부가 신설되면서 여성관련 정책과 업무가 여성부로 집중되고 있다. 특히 여성부는 여성인력개발센터를 새롭게 개편하여 여성 인적자원개발에 노력하고 있다.

특수한 사회적 지위를 가지고 있는 성인집단으로서는 실업자, 장애인, 재소자, 제대군인 등이 있다. 실업자의 경우는 노동부가 고용보험기금을 기초로 하여 교육훈련 정책을 총괄하고 집행하지만, 보건복지부와 교육인적자원부, 정보통신부 등도 부처 독자적인 교육시설을 통해 실업자 정책을 펼친다. 장애인 교육은 보건복지부의 장애인 복지와 재활, 노동부의 장애인 고용과 직업훈련, 그리고 교육인적자원부의 특수교육이 주요한 정책이라고 할 수 있다. 성인 재소자는 법무부의 수형자 교육의 대상이 되며, 제대군인은 국방부 또는 국가보훈처가 주로 교육훈련 정책을 담당한다.

이 밖에도 건설교통부의 건설기술 및 항공인력 양성, 과학기술부의 과학기술인력 육성, 농림부의 농민교육, 문화관광부의 문화, 관광, 체육 및 청소년 관련 인력 양성, 정보통신부의 정보통신 관련 교육, 해양수산부의 어업인 교육, 행정자치부의 공무원 교육, 중소기업청의 중소기업 근로자 훈련 등 특수한 영역에서 대부분의 부처가 성인을 대상으로 하는 다양한 교육과 인적자원 정책을 시행하고 있다.

노인기의 교육은 보건복지부와 교육인적자원부, 노동부가 주로 관련한다. 보건복지부는 노인 복지의 측면에서 노인정책을 전개하지만, 그 일환으로 노인의 소득보장을 위한 취업알선과 직업 관련 훈련을 하기도 한다. 교육인적자원부는 근래 들어 노인 교육의 중요성을 인식하고 다양한 노인 교육프로그램을 개발하고 있다. 노동부는 퇴직예정자와

준고령퇴직자들을 중심으로 그들의 전직과 경력개발을 위한 훈련정책을 수립하고 집행한다. 그 밖에도 산업자원부, 정보통신부, 그리고 행정자치부 등에서 노인 관련 정책을 전개하기도 한다.

지금까지 살펴본 대로 우리나라 국민은 전생애에 걸쳐 다양한 형태의 교육인적자원 정책의 수혜를 입을 수 있는 제도가 그런대로 마련되어 있다고 할 수 있다. 가장 일반적으로는 교육인적자원부의 정책으로부터 각 부처의 특수한 대상과 영역에서의 교육 또는 인적자원개발 정책이 존재한다.

그러나 문제는 교육부가 교육인적자원부로 전환한 주요한 배경에서도 나타났듯이, 부처들 사이의 교육훈련과 학습에 관한 업무분담과 연계가 적절하게 이루어지지 못하여 중복과 비효율이 크다. 또한 이러한 정책이나 제도 자체의 내용이나 내실에 있어서도 문제점이 지적되곤 한다. 특히 공식적인 학습 이외의 비공식이나 무형식적인 학습, 평생학습에 대한 제도나 정책이 상대적으로 취약하고 활성화되어 있지 않다. 아울러 여전히 기본적인 학습망에서조차 보호받지 못하는 교육적 소외 집단에 대한 적극적인 보장 장치, 즉 사회학습망을 구축하는 일도 서둘러야 할 것이다.

제 3 절 생애학습 단계별 사회학습망의 실태

우리나라 평생학습을 지원하는 사회학습망을 제대로 살펴보기 위해서는 생애학습 단계별로 교육대상에 따라 그 제도를 살펴보는 것이 유용할 것이다.

한 개인의 생애 단계(life cycle)를 영유아, 청소년, 성인 그리고 노인으로 분류한 후 각각을 다시 학령단위, 사회계층 혹은 경제활동참여여부 등으로 구분한 후 각각의 단계에서(lifewide) 어떤 유형의 교육훈련기관과 학습기회가 존재하는지를 살펴보고, 나아가 각각의 교육훈련기관의 실태와 문제점이 무엇인지를 간략하게 기술하고자 한다. 다만 학

〈표 4-9〉 생애학습 단계의 구분

구 분	영유아		청 소 년					성 인					노 인				
	취약계층	기타	학 생			청소년근로자	비진학미취업청소년	청소년재소자	취업자	실업자	비경제활동인구					준고령자	노인
			초등	중등	고등						여성	장애인	성인재소자	제대군인	기타		

교교육 단계에 대한 논의는 생략한다.

1. 영유아

우리나라의 영유아에 대한 교육은 교육인적자원부와 보건복지부, 여성부에서 주로 담당하고 있다. 이는 유아교육이 유치원과 보육시설로 이원화되어 있기 때문이다. 유치원은 3~5세 아동을 대상으로 하며, 보육시설은 0~5세 아동을 대상으로 한다. 교육인적자원부는 유치원 제도와 다양한 종류의 각종 학원을 통해 영유아교육 정책을 펼치고 보건복지부는 어린이집, 사회복지관 등의 영유아 보육시설에 대한 정책을 통해 주로 저소득층의 영유아 보육 활동을 관할하고 있다. 그리고 여성부는 여성정책의 일환으로 영유아교육 정책을 수립한다.

유치원에 대한 지도·감독은 중앙의 교육인적자원부 및 지방자치단체가 담당하도록 되어 있다. 또한 지역적 특성에 맞는 유아교육 정책의 수립 조정 및 협의 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 시도에 유아교육진흥위원회를 두며, 시도 교육감은 유치원에 대한 장학지도를 원활하게 실시하기 위하여 유아교육전문가, 유치원 및 학부모 대표 등으로 장학지도위원회를 구성·운영할 수 있다. 반면 보육시설에 대한 지도 감독은 중앙의 보건복지부 및 지방자치단체가 담당하며 영유아 보

육사업의 기획, 조사, 실시에 필요한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부에 중앙보육위원회를 두고 시·도·군 등에 지방보육위원회를 두게 되어 있다.

이처럼 중앙과 지방의 관할 조직이 양분되어 있어 정책 수립과 시행에서 일관성을 유지하기가 매우 어렵다. 물론 양 부처와 그 하위 조직들 사이의 강한 연계와 적절한 업무 조정 및 분담이 이루어진다면 크게 문제될 것이 없겠지만 현실은 그렇지 못한 실정이다. 유아교육 수요자의 입장에서는 명칭을 제외하고는 별 다를 것이 없는 유치원과 어린이집이 서로 다른 법제도 및 정책에 의해 운영됨으로써 여러 가지 측면에서 혼란이 야기되고 있다. 이런 문제를 해소하고자 교육개혁위원회 등에서 이미 오래 전부터 유치원과 보육시설을 유아학교를 통해 통합하려는 시도가 있었지만 양 부처의 입장 차이로 아직 실현되지 못하고 있다.

유아교육 실태를 살펴보면 2002년 현재 유치원은 550,150명, 보육시설은 734,192명으로 총 1,284,343명으로 집계되고 있다. 유아의 취원율은 2002년 7월 현재 27.8%에 그치고 있다. 이처럼 영유아의 취원율이 낮은 것은 1차적으로 유아교육시설의 부족에서 찾을 수 있다. 즉 유아교육시설에 있어 국공립이 차지하는 비중이 매우 낮다. 유치원의 경우 국공립시설이 전체 유치원의 50.8%이지만, 보육시설은 6.5%에 그쳐 전체 유아교육시설 중 국공립 교육기관은 19.5%에 불과하다.

〈표 4-10〉 유치원 현황 및 취원율 : 2002년 7월 현재

	국 립	공 립	사 립	전 체
유치원수	3	4,216	4,089	8,308
학급수	12	6,000	15,481	21,493
교원수	15	6,228	23,278	29,521
	3세	4세	5세	전 체
취원대상아수	634,557	665,305	679,751	1,979,613
취원아수	74,635	172,376	303,139	550,150
취원율(%)	11.8	25.9	44.6	27.8

자료: 교육인적자원부, 『2002년 유치원 현황』, 2002. 8.

〈표 4-11〉 보육시설 현황 및 취원율

	국공립	민 간				직 장	가 정	전 체
		전 체	개 인	단 체	법 인			
시설수	1,306	11,794	9,490	313	1,991	196	6,801	20,097
아동수	102,118	521,594	369,044	16,483	161,419	7,881	77,247	734,192
직원수	10,229	58,662	40,698	1,735	16,229	1,031	12,309	82,231

자료: 보건복지부, 「2001년 보육일반현황 통계」, 2002.

이러한 영유아 중심의 학습망은 크게 중간계층 이상의 영유아를 대상으로 한 정책과 취약계층의 영유아를 대상으로 한 정책으로 구분해 살펴볼 수 있다.

가. 중간계층 이상의 영유아

영유아의 건전한 육성과 보호자의 경제적·사회적 활동을 지원하기 위해 1991년 ‘영유아보육법’을 제정한 바 있으나, 현재 보육사업은 민간보육시설에 주로 의존하고 있는 실정이며, 국·공립(1,306개소) 및 직장보육시설¹¹⁾(196개소)은 그 수가 적다.

보육수요가 있는 0~5세의 아동 중 보육시설을 이용하는 아동의 수는 50%대에 머물러 절반 가까운 아동이 체계적인 보육서비스를 받지 못하고 있는 실정이다. 이처럼 보육률이 낮은 것은 국공립 보육시설의 부족과 파트타임 근로제의 확산 등 취업구조의 변화에 따른 다양한 보육수요를 충족시키지 못하기 때문이다. 보육료가 상대적으로 저렴하고 교육프로그램이 우수한 국·공립 시설은 94%의 높은 이용률을 보이고 있으나 직장(79%), 가정(71%) 보육시설 이용률이 저조한 것은 현재의 민간보육시설의 보육서비스 질이 낮기 때문이며, 또한 휴일·야간·24시간 보육 등 특수보육서비스를 제공하는 시설이 부족하고, 특히 영아보육의 경우 높은 수요에도 불구하고 보육서비스 제공은 부진하기 때

11) 상시여성 300인 이상 사업장은 보육시설을 설치해야 하고 사업주는 운영비의 50%를 부담하도록 한다.

문이다.

이에 보건복지부는 영유아 건전 육성을 위해 ① 보육시설 시설개선 및 확충, ② 보육시설 종사자 자질 향상, ③ 우수 프로그램 개발을 주요 정책으로 추진하고 있다. 우선 영아(0~2세) 보육서비스 확충을 위하여 영아전담시설 설치 기준을 완화하고, 특수보육서비스를 제공하는 시설을 야간·휴일·24시간 등 시간 연장형 서비스에 대한 수요가 많은공단 및 병원 소재지 등을 중심으로 설치하기 위해 2002년에 영아, 장애아 등 특수보육시설에 인건비 등 약 528억 원을 추가지원하기로 했으며, 2003년부터 보육사업 예산을 대폭 증액 편성하고 연차적으로 계속 투자규모를 확대할 계획이다.

또한 보육프로그램 및 관련 정보를 공유할 수 있는 보육정보망이 구축되지 못한 상태이기 때문에 영유아의 건전 육성을 위한 정책지원을 위해 광역자치단체별로 보육정보센터를 설치하여 전국적인 보육정보 네트워크를 구축할 계획이기도 하다.

나. 취약계층 영유아 대상 인적자원개발

우리나라 영유아 교육은 영유아의 취원율이 낮을 뿐 아니라 높은 보육료¹²⁾에서 기인한 취약계층 영유아의 교육기회 제한, 즉 교육기회가 매우 불공평하게 분배되어 있다는 문제가 있다. 취약계층 영유아를 대상으로 하는 복지사업은 근간에 들어 생산적 복지 차원에서 접근하면서 그런대로 정착되어 왔다. 이에 따라 ‘생산적 복지 구현을 위한 후속대책’의 일환으로 저소득층과 장애아 자녀의 보육료를 지원함으로써 취약계층 유아의 건전한 육성을 도모해 유아교육 기회의 불평등을 해소하고 나아가 보호자의 경제적·사회적 활동을 지원함으로써 취약계층의 보육비 부담을 경감시키는 데 주안점을 두고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위해 보건복지부는 생활보호대상자, 모자복지법 등에 의해 법정 저소득층으로 분류된 가구와 기타 저소득층 가구

12) 보육료는 3~5세를 기준으로 할 경우 국·공립시설 월 11만 원 내외, 민간시설 월 16만 원 내외 그리고 가정시설 19만 원 수준이다.

의 2~4세 아동을 대상으로 보육료를 지원하고 또한 만 5세에 이른 아동 무상보육을 위해 2002년에 총 970억 원의 예산을 배정하였다.

또한 교육인적자원부는 보건복지부와 공동으로 학부모의 과도한 유아교육비 부담 경감과 유아교육기회 확대를 위해 법정 저소득층과 농어촌 기타 저소득층, 그리고 도시 기타 저소득층의 만 5세아 13만 4,718명(교육인적자원부 4만 7,736명, 보건복지부 8만 6,982명)을 대상으로 무상교육 확대를 실시하기로 하고 2002년도에 1,396억 원(교육인적자원부 366억 원, 보건복지부 1,030억 원)을 배정하였다. 그 외에도 만 3~5세를 위한 ‘교육복지형 유아학교체제’ 도입, 초등학교 취학전 1년아에 대한 무상교육의 단계적 실시, 취업모를 위한 ‘종일제와 상시운영’ 지원방안 마련, 유아학교 교원의 양성 및 관리체제 개선, 유아교육법 제정 등과 같은 일련의 조치를 취하고 있는데, 이는 유아교육 투자를 통해 출발점에서의 평등을 구현하고자 함이다. 동시에 자녀양육 문제가 기혼여성의 취업에 주요한 장애요인으로 작용하고 있기 때문에 여성의 경제활동참여를 촉진하기 위해서는 유아교육기관의 증설이 불가피한 것도 한 원인이다.

〈표 4-12〉 취약계층에 대한 유아교육 정책

	정 책
교육인적자원부	저소득층 자녀 유치원 학비 지원 공립유치원 확대
보건복지부	영유아 보육시설과의 역할분담 및 연계체계 구축 그룹홈 시범운영 취약계층 아동의 보육시설 입소 지원 저소득층 자녀 보육시설 이용 지원 저소득층 자녀 보육시설 운영비 지원 장애아 전담 보육시설 기능 보강비 지원 저소득층 보육료 지원 확대 만 5세아 무상보육 확대 추진

자료: 신익현 외(2000)의 자료를 재구성한 것임.

2. 청소년

가. 재학청소년

이들은 학교교육제도라는 공식적 학습망으로 보호받고 있는데, 이들에 대한 자세한 논의는 그간 상당한 논의가 축적되어 왔고 주제가 방대하여 여기에서는 생략한다.

나. 비진학미취업청소년

1998년 12.2%, 1999년 11.0%, 2000년 7.7%, 2001년 7.7% 등으로 보여지듯이, 최근 경기회복으로 실업률이 큰 폭으로 감소해 15~29세의 청년층 실업률 역시 지속적으로 감소하고 있지만 전체 실업률의 2배를 넘고 있다. 비진학미취업 청소년은 IMF 이후의 노동시장의 구조변화와 경기침체 등으로 기업의 인력채용 여력이 감소하면서 이들의 실업이 증가추세인데, 이는 개인적·사회적으로 인력의 낭비로 이어진다는 점에서 중요한 문제이다.

외국의 경우에도 1980년부터 본격화된 경기침체로 인한 청년층 실업 문제가 심각하였다. 서구 선진국들은 학교에서 노동시장으로의 이행이라는 관점에서 청년층 실업문제를 주요한 정책으로 다루고 청년층 실업을 줄이기 위한 각종 프로그램을 제공하고 있다. 예를 들어 미국은 직업훈련파트너십 프로그램(Job Training Partnership Act Program), Jobstart 프로그램, Step 프로그램 등 다양한 프로그램을 통해 미진학 청소년 실업문제를 다루고 있다. 또한 영국은 1980년대 중후반의 청년층훈련계획(Youth Training Scheme), 1980년대 후반의 청년층훈련(Youth Trainig), 그리고 1990년대 중반의 현대도제제도(Modern Apprenticeship) 등과 같은 일련의 프로그램을 정책적으로 실시하였다(전병유, 2002). 이러한 정책적 노력에 힘입어 OECD 평균 청년층 실업률이 1993년에는 20% 가까이 이르렀으나 지속적으로 완화되어 1999년에는 15% 수준까지 하락하였다(OECD, 2002).

우리나라 정부 역시 청년층 실업문제를 해결하기 위해 다음과 같은 정책을 펼치고 있다. 적성과 능력에 적합한 교육·훈련 실시를 통한 능력개발의 지원과 취업알선을 위해 청소년의 특성에 맞는 교육훈련프로그램을 제공하고 인턴제를 통한 직업훈련 경험축적 기회를 제공하고 있다. 먼저 교육훈련프로그램으로 ① 고졸 이하 청소년을 대상으로 메카트로닉스 등 첨단제조업 과정 및 전기용접, CNC선반 등 인력부족 직종 훈련과정 운영, ② 청소년에게 친숙한 사이버훈련 강화(즉 이론과정 등 기초훈련은 훈련수요가 많은 직종을 중심으로 공공훈련기관에서 인터넷으로 원격-통신훈련 실시), ③ 고졸 비진학청소년을 대상으로 다기능기술자 야간과정 확대운영 등을 들 수 있다. 원격-통신훈련의 경우 중앙인력개발센터에서 인터넷 ‘열린 직업훈련’ 및 원격훈련시스템을 활용하여 리눅스, auto-cad, 머니싱센터 등 5개 직종을 개설하였고 실습과정은 공공훈련기관 및 기업체 인턴과 연계하여 2000년 하반기부터 실시중이다.

또한 인턴제를 통한 직업훈련 경험축적을 위해 인턴제를 지속적으로 실시하여 청소년 미취업자에게 근로경험의 기회를 제공하여 직업능력 배양을 통한 정규직 취업을 제고하고 있다. 신규 졸업자에게 산업의 현장경험을 제공하여 취업능력을 배양하고 정규직으로의 취업을 도모하기 위해 1999년부터 실업대책의 일환으로 청년층을 위한 정부지원 인턴제를 추진해 오고 있다. 그 결과 2000년까지 총 2,324억 원의 예산을 투입하여 5만 3,000개의 사업체에 10만 명의 고·대졸 미취업자에게 인턴 기회를 제공하였고, 인턴을 수료한 5만 4,000명이 정규직으로 채용되는 등 청년층의 실업 감소에 상당한 기여를 하였다. 노동부는 인턴제의 후속사업으로 2002년부터 미취업 청소년들이 현장경험을 통한 경력형성이 가능하도록 ‘직장체험프로그램’을 도입·시행중에 있다. ‘직장체험프로그램’은 중소기업에의 취업을 도와주는 ‘인턴취업지원프로그램’과 대기업·공공기관 등에서 직장경험을 쌓게 하는 ‘연수지원프로그램’으로 구성되어 있다.

〈표 4-13〉 직장체험프로그램 사업별 지원내용

	지원 내용	모집 대상	연수기관(기업)
인턴지원 프로그램	미취업청소년을 인턴사원으로 채용하는 사업주에게 연수기간(3개월) 동안 매월 50만 원씩 지원하고 연수후 정규직원으로 채용하는 경우 추가로 3개월분(150만 원)을 지원해 주는 제도로서 인턴사원은 정부 지원금 외에 연수업체에 따라 추가로 임금을 받을 수 있음.	만 18세 이상 30세 이하의 취업상태에 있지 아니한 자. 단, 재학생(졸업예정자 포함)·휴학생과 실업대책사업 등 정부지원사업 수혜중인 자는 제외	고용보험에 가입한 상시근로자 5인 이상 300인 미만 기업. 단, 공공기관·비영리법인 또는 사회단체·기타 개인서비스 등 일부 업종 제외
연수지원 프로그램	청소년의 다양한 현장경험 욕구를 충족하고 재학시부터 현장체험을 통해 경력형성이 가능하도록 ‘연수지원프로그램’을 실시. 이 프로그램에 참가하는 기관(기업)은 기관(기업)의 이미지를 높이고 널리 인재탐색의 기회를 갖게 되며, 연수에 참가하는 고교·대학 졸업생(예정자)은 매월 30만 원씩 6개월을 지원받음.	고교·대학 재학생(졸업반) 및 졸업자로 취업상태에 있지 아니한 자(직업훈련 등 실업대책사업 수혜중인 자는 제외). 단, 3개월을 초과하여 근로경험이 있는 졸업생은 제외	고용보험에 가입한 ‘중소기업기본법 시행령 제3조 제1호의 별표 1 내지 6의 중소기업’을 제외한 사업장(단, 인턴취업지원 프로그램 참여 기업은 제외)과 국가 및 지방자치단체 행정기관과 그 부속기관, 정부투자·출자·출연기관

자료: 노동부, 『직장체험프로그램 FAQ』, 2002.

다. 학업중단 청소년

학업중단 학생수는 입학생수 대비 졸업생수로 추산할 수 있는데 초등학교, 중학교, 고등학교에 입학한 후 통상적인 기간 내에 졸업하지 못한 학생수는 2000년 70,721명, 2001년 72,741명으로 각각 입학생수의 4.5%, 4.6%에 이르는 규모이다. 1990년 이후 대체로 한 해에 약 7만(1.8%)명의 중·고등학생이 학업을 중단하고 있는데, 이러한 학업중단율은 OECD 국가의 평균 학업중단율 13% 수준에 비하면 아직까지는

비교적 낮은 비율이다. 우리나라는 미국(11.2%)이나 일본(8.1%)에 비해 정규교육과정에서의 중도탈락률이 상대적으로 낮지만, 실업계 고등학교에서의 학업중단율이 1990년을 기점으로 다시 증가하는 것으로 나타나고 있어 실업계 고등학생들의 중도탈락을 방지할 수 있는 조치가 긴요함을 보여주고 있다.

하지만 학업중단율이라는 개념을 고등학교 졸업에까지 이르지 못하고 중도에 학업을 중단하는 경우까지 확장하면, 고등학교에 입학한 1,000명의 학생 중 고등학교 졸업에까지 이르지 못하는 학생은 2000년 97명, 2001년 103명으로, 초등학교 입학생의 거의 10% 정도가 고등학교를 졸업하지 못하고 중도에 학업을 중단하고 학교를 떠나고 있다.

〈표 4-14〉 2001년도 학업중단 학생수

	전 체	중학생	일반고	실업고
총 재학생	3,742,325	1,831,152	1,259,975	651,198
총 학업중단 학생	66,995(1.8%)	17,270	17,437	32,289
해외이민 등 ¹⁾	12,403	6,442	4,923	1,038
순 학업중단 학생 ²⁾	54,592(1.4%)	10,828(0.6%)	12,514(0.9%)	31,251(4.7%)

주: 1) 질병, 사망, 유학, 이민 등에 의한 학업중단 학생을 말함.

2) ()는 총 재학생 대비 비율임.

자료: 교육인적자원부, 『교육통계연보』, 2001.

〈표 4-15〉 학업중단율 비교

(단위 : %)

	한 국			일본 (고 학업중단)	미국(16~24세 인구 중고 학업중단)
	중·고 전체	일반고 학업중단	실업고 학업중단		
1970	·	3.6	3.8	5.2	15.0
1975	1.6	2.3	2.4	3.6	13.9
1980	1.3	2.2	2.1	5.5	14.1
1985	1.8	2.2	4.1	6.9	12.6
1990	1.6	1.8	3.0	6.3	12.1
1995	1.4	1.3	3.2	5.7	12.0
2000	1.7	1.2	4.3	8.1	11.2

자료: 교육인적자원부(2001), 『OECD 주요국가 교육통계』, 2001.

학업중단이 발생하는 배경은 매우 다양하지만 대체적으로 개인적 요인, 가정적 요인, 학교환경 요인, 사회적 요인(유해환경)으로 대별할 수 있는데, 우리나라의 경우는 학교생활의 부적응에서 오는 것이 대부분을 차지하고 있다.

지난 1997년 교육부가 ‘학교 중도탈락자 예방 및 복교대책’을 수립 시행함으로써 학업중단자 예방을 위한 다양한 학교운영체계 혁신 방안과 함께 대안교육 분야 특성화학교 설치 근거를 마련하고, 이미 학업을 중단한 청소년에 대하여 대대적인 복교 조치를 취함으로써 특히 학업중단 청소년을 둔 학부모로부터 환영을 받고 있다. 하지만 교육청별로 적응교육프로그램을 운영하는 등 지속적인 노력에도 불구하고 복교 후 재학업중단율이 30%를 상회하고 있으며 정책추진 이후에도 학업중단율에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

참고로 현재 각 부처가 실시하고 있는 학업중단 청소년 관련 정책을 살펴보면 다음과 같다.

① 교육인적자원부 : 학교 학업중단자 예방 및 복교 대책, 대안교육 분야 특성화학교 설치, 복교 조치, 학교 생활지도 및 상담, 대안교육프로그램 지정 위탁 등

② 청소년보호위원회 : 청소년유해환경(가출, 성 문제, 인터넷 등)으로부터 보호, 청소년 중앙점검단 운영, 지방자치단체별 청소년 대책위원회 운영 등

③ 법무부 : 비행청소년 대상 형사 및 교정 정책, 소년분류심사원·보호관찰소 및 소년원 운영 등

④ 행정자치부 : 지방자치단체 단위 청소년 보호·육성 등

⑤ 문화관광부 : 상담을 통한 건전한 청소년문화 육성, 가출청소년 보호 및 지원, 시·군·구 청소년 상담실 및 상담원 운영, 청소년 쉼터 및 청소년 수련시설 운영 등

⑥ 보건복지부 : 시설 수용 및 생활보호 지원, 사회복지관·아동보호시설 및 직업훈련시설 운영, 생활보호대상자 가정 자녀학비 지원 등

⑦ 노동부 : 비진학청소년 고용촉진 및 근로조건 보호, 취업준비정보 제공, 직업전문학교·고용안정센터 운영, 미성년자 고용금지 및 근로조

건 보호·감독 등

⑧ 여성부 : 윤락여성 보호 및 재활 정책, 선도보호시설 운영 등

학업중단 청소년을 대상으로 하는 정책을 보면, 대체적으로 학업중단 청소년의 예방에서부터 학업중단 청소년의 보호와 자활에 이르기까지 다양한 정책을 펼치고 있지만 정책의 연계 및 통합이 부족한 편이다. 즉 각 부처가 각 영역 내에서 독자적으로 정책을 수행하는 경우가 많아, 동일한 대상으로 유사한 정책과 기능과 역할이 중복적으로 수행되고 있는 경우가 있다.

이 외에 중퇴청소년을 위한 현행 대책을 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 정부부처, 학교 및 지역단위 학업중단 청소년 지원 기관간 연계협력체계가 없다. 둘째, 학업중단 청소년을 보호·수용하기 위한 시설 및 대안교육프로그램이 매우 부족하다. 셋째, 학업중단 청소년 발생을 원천적으로 예방하는 차원에서 역할을 담당하고 있는 각급 학교는 현재까지도 입시 위주의 교육과정 운영의 관성으로 특기 적성교육, 체협학습 운영이 정착되는 데는 아직까지도 한계를 보이고 있으며 지속적인 여건 개선 노력에도 불구하고 학생수 과다로 담임교사의 학생지도 역량의 한계를 보이고 있다. 그 결과 대부분의 학교에서 부적응 학생을 지원하기 위한 실질적인 상담활동이 거의 부재상태에 있다고 할 수 있다(김규태, 2002). 결국 청소년 중퇴의 문제는 중퇴자 개인적으로뿐만 아니라 사회의 인적자원의 낭비와 직결된다. 그것은 교육의 문제로 인해 발생하는 경우가 많으며, 따라서 교육적인 처치를 통해 해결해야 한다. 그들은 학교와 사회가 만들어 낸 교육적 희생자일 뿐이다. 학교교육의 체질 개선, 대안학교와 직업훈련, 그리고 열린 학습망을 통해 그들이 중퇴자라는 오명(stigma)을 벗을 수 있도록 하는 체제를 구축하여야 할 것이다.

이에 정부는 중도탈락 청소년 문제를 해결하기 위해 지역의 각종 청소년 관련 기관간 인력 및 프로그램 정보를 종합 관리하는 ‘학업중단청소년지원협의회’(가칭)를 구성하여, 학업중단 청소년에 대한 종합적·지속적 지원체계를 확립하고 학업중단 청소년 지원시설 및 프로그램을

확대할 계획이다. 먼저 대안교육 기회의 확충을 들 수 있다. 구체적인 계획은 기존학교에 대안학급(교실), 대안프로그램 설치 운영, 시·도별 공립대안학교 설치, 대안교육시설, 청소년수련시설 등을 대상으로 평가 인증을 거쳐 수업을 인정하는 방안을 강구중에 있다. 다음으로 청소년 지원시설 확충 및 프로그램 개선이다. 지역단위별로 운영되고 있는 청소년 상담실, 쉼터, 각종 수련시설, 사회복지관, 교육과정상 체계가 잘 짜여진 소년원학교 및 분류심사원, 여성상담소 및 보호시설 등 각종 청소년 지원기관의 시설을 확충하고 운영프로그램을 학업중단 청소년 수요를 반영하여 추가 개설하며, 종합상담실에서 운영하는 협의회를 거점으로 정보를 공유하면서 지속적으로 내실화해 나갈 계획이다.

정부가 구상하고 있는 구체적인 세부계획은 다음과 같다.

- 청소년 상담실: 시군구 청소년상담실 확대(2002년, 115개소→122개소)
- 청소년 쉼터: 2002년, 국고지원 쉼터 확대(2002년, 9개소→11개소)
· 쉼터 내 선도교육, 사후관리, 재가출 예방프로그램 확대
- 청소년 수련시설: 학업중단 청소년을 포함한 수련대상별 민속공예, 문화자원 복원 등 특성화 프로그램 개발·보급
- 사회복지관: 학업중단 청소년 지원프로그램 개발, 확대(2002년 기관별 2~3개) 등
 - * 전국 350개(66개 사회복지관이 ‘학업중단생’을 대상으로 하는 프로그램 운영)
- 전국 5개 소년분류심사원과 그 기능을 대행하는 4개 소년원을 도시형·대안교육시설로 지정
- 기타 아동보호치료시설, 아동직업훈련시설의 사회복지프로그램 강화로 학업중단 청소년에 대한 정서적 치료 강화 및 직업교육 범위 확대 등

또한 정부는 직업훈련프로그램의 확대를 추진중에 있다. 노동부 고용안정센터(학교 진로지도 교사의 상담능력 제고), 지역단위 지원협의회(학업중단 청소년 현황 및 훈련수요 파악), 산업인력공단 지역훈련

〈표 4-16〉 학업중단 청소년 관련 사업 및 기관 현황(지역별 관련 기관·시설·인력을 중심으로)

		기관·시설	개소	관련법령	운영 방식	프로그램 램수 (내외)	수용 인원	기간 (내외)	운영 인력 (평균)	기능
청소년 보호위원회		중앙점검단 및 지역별 청소년대책협의회 운영								
교 육 부 (교육청)	대안학교	14	초·중등교육법 (특성화학교)	사립		1,298	3년	15명	진학	
	학력인정 사회 교육시설	43	평생교육법	"		26,382	3년	600명	진학	
	학생교육원	28	자치단체조례	직영	5개	5,600	5일	10명	수련	
법 무 부	소년원학교	12	소년원법	직영		3,700		15명	비행	
	소년분류심사원	9	"	직영	5개	8,177	5일	5명	비행 분류	
문화관광부	시도 종합상담실	16	청소년기본법	직영, 위탁	상담		일시	6명	상담	
	시군구 상담실	115	"	"	상담		일시	3명	상담	
	청소년 쉼터	24	"	"		10명*	7~30일	5명	상담, 수용	
	수련시설	581	"	위탁	2개	20~ 100명*	7일	15명	수련, 교육	
보건복지부	사회복지관	350	사회복지사업법	"	2개	20~ 100명*	1개월	15명	복지, 교육	
	아동보호치료시설	6	"	"	5개	373	6개월	20명	치료	
	아동직업훈련시설	5	"	"	10개	167	1년	10명	직업 훈련	
	아동상담소	39	"	"	상담	2,084		3명	보호 상담	
노 동 부	고용안정센터	169	고용정책기본법	직영	안내			20명	취업	
	인력은행	7	직업안정법	"	안내			10명	취업	
	직업전문학교	21	산업인력공단법	위탁	83개	11,000	1년	70명	진학, 취업	
여 성 부		보호시설	24	윤락행위등관계법	"	4개	673	6개월	5명	보호
자치 단체 사례	서울시	대안교육센터	8	사업	위탁	8개	20*	1~3년	10명	대안 교육
	서울시 교육청	청소년상담센터	12	자치단체조례	직영	상담	57,314	일시	8명	상담
		푸른교실만들기	3	사업	위탁	2개	672명	5~10일	10명	적응 교육
		대안교실	1	"	"	5개	1,052	5~10일	10명	적응 교육
		도시형 대안학교	3	"	"		84	3년	10명	대안 교육

주: *기관·시설당 평균.

자료: 김규태, 「학업중단 청소년 종합대책(안)」, 학업중단 청소년 종합대책 마련
을 위한 공청회, 2002. 5.

기관(훈련수요에 따른 특별반 신설·운영), 정보통신 및 문화산업 분야의 청소년 관심분야 및 취업 유망분야의 훈련직종을 확대할 계획이다.

라. 청소년재소자

소년원은 가정법원 또는 지방법원 소년부에서 보호처분을 받은 12세 이상 20세 미만의 비행소년을 수용 보호하여 교과교육, 직업훈련, 심성 순화, 심신의 보호 등을 통하여 전인적인 성장·발달을 할 수 있도록 지도하는 데 목적을 두고 있다. 교육대상이 재소자라는 특성상 직업교육훈련의 목표가 진로개척에 필요한 학력 취득 및 직업기술 지도를 통하여 건전한 사회적 복귀를 지원해 재범을 방지한다는 데 특징이 있다.

정부의 청소년재소자 대상 인적자원개발은 이들의 안전한 사회복귀를 지원하고, 21세기 지식정보사회에 적합한 직업능력을 개발하는 데 정책목표를 두고 있다. 구체적인 정책전략으로는 실용영어회화 및 컴퓨터교육 강화, 직업훈련 직종의 개편, 취업 및 사후정착 지도 강화, 퇴원 소년원생 무상 직업훈련 실시, 퇴원 소년원생 교육 및 지원체계 구축 등을 들 수 있다. 법무부는 이러한 정책목표를 달성하기 위하여 법무부가 주축이 되고 교육부, 노동부, 정보통신부, 한국소년보호협회 등 관련 기관과의 유기적 연계를 통하여 직업훈련의 효과를 극대화하기 위해 노력하고 있다.

소년원에서 직업교육훈련을 실시한 것은 지난 1942년 조선교정원령까지 거슬러 올라간다. 조선교정원령에 의거 축산, 영농, 이용, 목공 등 생활에 필요한 직업보도를 실시하도록 하였는데 각 소년원 실정에 따라 직업훈련 직종의 선택·변경이 가능하였다. 해방 후 1967년 소년원생 직업보도 실시요강을 제정해 1973년 안양원에 소년 제1 공공직업훈련소를 설치하고 다른 원으로도 계속 확대하였다. 안정적인 직업선택의 기회를 주기 위하여 각종 자격시험 응시를 권장하였고 훈련종목도 사양직종은 폐지하고 유망직종은 신설하는 등 산업구조의 변화에 부응할 수 있도록 노력하였다.

소년보호교육기관의 직업능력개발훈련에 관해서는 ‘소년원법(1957)’

제35조 제1항에서 “소년원의 직업능력개발훈련은 근로자직업훈련촉진법이 정하는 바에 의한다”라고 규정하고 있다. 소년원장은 기업체의 기술지원이나 지원금으로 직업능력개발훈련을 실시할 수 있는데 이 경우 근로자직업훈련촉진법이 정한 자격을 갖춘 직업능력개발 훈련교사를 둘 수 있도록 하였다. 소년원법 시행령에는 직업훈련방침, 공공직업 훈련시설의 설치, 직종의 신설 또는 폐지, 직업훈련 대상자, 지원직업 훈련, 외부시설에서의 직업훈련, 직업훈련교사의 훈련, 통근취업 등을 규정하고 있는데 일반인을 대상으로 하는 직업교육훈련과 큰 차이는 없다.

소년원은 기능에 따라 교육법에 의한 초중등 교육과정을 수업하는 교과교육소년원, 근로자직업훈련촉진법에 의한 기능훈련을 실시하는 직업훈련소년원, 여자소년원, 그리고 특별소년원으로 분류할 수 있다. 2000년 현재 직업능력개발훈련을 실시하는 특성화 학교(정보산업학교)를 둔 소년원은 6개소이며 이곳에서는 자동차정비, 중장비운전 등 23개 직종의 기능훈련이 이루어지고 있다. 특성화 학교별 훈련종목은 <표 4-17>과 같다.

<표 4-17> 소년원의 직업교육훈련 종목

	훈련종목	훈련기간	기능자격
정심여자정보산업학교	미용, 피부미용, 컴퓨터산업디자인	1년	기능사
한길정보산업학교	중장비 운전 (굴삭기, 지게차)	4월	기능사
오륜정보산업학교	자동차정비, 정밀기계가공, 산업설비, 건축의장		기능사
고룡정보산업학교	특수용접, 자동차정비, 건축배관, PC정비		기능사
원촌정보산업학교	컴퓨터산업디자인, 자동차정비, 전기용접, 전기공사		기능사
대덕정보산업학교	볼링, 유도, 태권도, 복싱, 씨름, 생활체육		

자료: 법무부 보호국(소년원 <http://www.jschool.go.kr>).

3. 성인

가. 성인근로자

성인근로자를 대상으로 하는 직업교육훈련기관으로는 크게 공공훈련기관과 민간훈련기관으로 구분할 수 있다. 1999년 ‘근로자직업훈련촉진법’의 제정으로 민간훈련기관 역시 직업훈련기관 범주에 포함되었기 때문에 이 양자를 구분하는 것이 무의미하지만 편의상 공공과 민간으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 공공훈련기관으로는 직업전문학교, 직업훈련원이 해당되며 민간훈련기관으로는 훈련법인 및 사업주가 실시하는 인정직업훈련기관¹³⁾과 사업내훈련기관 및 산업교육연수기관 같은 직업교육훈련이 해당된다. 공공훈련기관에는 전문대학, 기술대학, 산업대학, 기능대학, 한국기술교육대학교와 같은 공공 교육기관이 포함된다.

성인근로자의 경우 자신의 직업능력을 개발하기 위해 공공교육기관에 재입교해 새로운 교육·직업훈련을 받거나 아니면 기업측이 제공하는 사업내훈련기관이나 산업교육연수기관에서 직업능력향상 교육을 받을 수 있다. 혹은 민간직업교육훈련기관에서 교육훈련을 받기도 한다. 따라서 이들에게는 제도적으로 공식적 혹은 비공식적 교육훈련을 받을 수 있는 기회가 열려 있기 때문에 다른 어떤 부류의 집단에 비해 인적자원을 개발할 수 있는 양호한 여건을 갖추었다고 할 수 있다.

정부 역시 근로자의 직업능력개발을 위한 다양한 정책을 실시하고 있는데 대표적인 정책이 고용보험의 직업능력개발사업이다. 이하에서는 직업능력개발사업을 중심으로 근로자들의 평생직업능력개발 현황을 살펴보고자 한다.

13) 인정직업훈련은 공공 및 사업내 직업훈련 이외에 노동부 장관의 인가를 받아 실시하는 특별법인, 사회복지법인 또는 비영리 및 개인이 운영하는 직업훈련이다. 주로 공공 혹은 사업내직업훈련 과정으로 양성하기 곤란한 직종을 대상으로 하고 있다. 개설된 훈련분야는 기계·장비, 자동차정비, 미용, 지게차 및 굴삭기 운전 등 내·외선공사, 조리 등이다.

정부는 그동안 정부 주도의 직업훈련제도를 탈피, 수요자 중심의 자율적인 직업능력개발을 지원하기 위하여 지난 1995년 고용보험제도를 도입하고 1999년에는 근로자직업훈련촉진법을 제정한 바 있다. 고용보험의 직업능력개발사업은 크게 사업주지원, 근로자지원, 실업자지원의 세 가지로 구분되며 이 외에 직업능력개발촉진사업과 건설근로자 지원사업이 있다. 사업주에 대한 지원사업은 재직근로자, 채용예정자(및 구직자)를 대상으로 실시하는 집체훈련, 현장훈련, 통신훈련, 해외직업능력개발훈련 및 유급휴가훈련에 대한 훈련비용 지원과 직업능력개발을 위한 시설·장비구입에 필요한 비용의 용자로 구성된다. 다음으로 재직근로자에 대한 지원사업은 50세 이상이거나 이직예정자의 직업능력개발훈련 수강비용 지원과 기능대학 또는 전문대학 이상의 학교에 입학 또는 재학하는 경우 장기저리의 학자금 대부로 이루어져 있다.

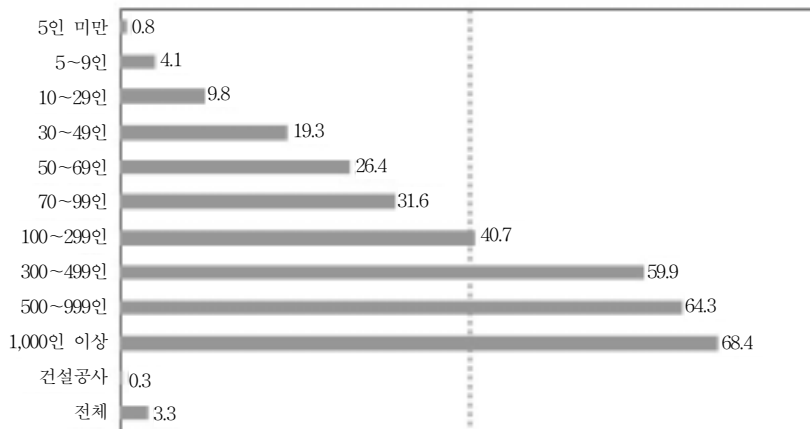
고용보험의 직업능력개발사업은 근로자 인력개발의 핵심적 지원제도로 자리잡았지만 제도적 여건이 모두에게 동일하게 주어져 있지는 않다. 즉 근로자의 신분, 산업, 학력 수준, 기업규모에 따라 그 조건은 매우 상이한 실정이다.

먼저 직업능력개발사업 중 사업주 지원사업 참여율을 살펴보자. 2001년 하반기 전체 직업능력개발사업 가입사업장은 806,962개 소인데 이 중 사업주 지원사업에 참여한 사업장은 26,340개 소에 그쳐 참여율은 3.3%에 불과한 실정이다. 사업주 참여율을 사업장 규모별로 살펴보면 사업장 규모에 따른 차이가 큰 것으로 나타난다. 다음의 [그림 4-1]은 사업장 규모별 2001년 하반기 직업능력개발사업 사업주 지원사업(직업능력개발훈련과 유급휴가훈련) 참여율을 비교한 것이다. 상시근로자수가 100인 이상인 대규모 사업장에서는 참여율이 40% 이상인 반면 100인 미만 사업장의 참여율은 30%를 밑돌고 있다. 특히 30인 미만 사업장의 경우는 참여율이 10% 이하로 사업장 규모에 따른 차이가 큰 것으로 나타나고 있다.

한편 여기에서 표로 나타내지는 않았지만, 직업능력개발훈련사업의 경우 업종과 지역에 따른 차이를 살펴보면 제조업이 가장 높은 비중(34.4%)을 차지하며 다음으로 부동산임대·사업서비스업(23.3%), 도소

[그림 4-1] 사업장 규모별 직업능력개발사업 중 사업주 지원사업 참여율 :
2001년 하반기

(단위 : %)



- 주: 1) 사업주 지원사업이란 직업능력개발훈련과 유급휴가훈련을 말함.
 2) 참여율=(활용사업장수÷2001년 12월 31일 현재 전체 고용보험 '직업능력개발사업'가입사업장수)×100.
 3) 활용사업장수는 활용건수로 계산하지 않았음. 즉 어느 사업장에서 해당 기간(2001년 하반기)내 두 번 이상 직업능력개발훈련이나 유급휴가훈련을 실시하였다고 하더라도 한 사업장에서 실시한 것으로 보았다는 의미임.
 4) 위의 내용은 고용보험 DB내 기금결재일을 기준으로 산출된 것임.

자료: 한국노동연구원, 『고용보험동향(2002년 상반기)』, 2002

매·소비자용품수리업(11.1%) 순으로 나타났다. 반면 농수림어업(0.4%)과 광업(0.2%)은 참여율이 가장 낮아 업종에 따른 차이가 큰 것으로 나타났다. 지역별로도 서울지역이 월등히 높은 비율을 차지하고 있다.

훈련직종별로 직업능력개발훈련을 살펴보면 <표 4-18>과 같이 활용건수와 활용인원 모두 사무관리분야의 훈련이 전체 활용실적에서 차지하는 비율이 각각 42.7%, 62.5%로 나타나 가장 많은 훈련을 받은 분야로 나타났다. 다음으로 정보통신분야가 각각 19.6%, 13.3%로 나타나 대부분의 직업능력개발훈련이 사무관리 및 정보통신분야에 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 4-18〉 훈련직종별 직업능력개발훈련 활용실적(2001년 하반기)

(단위 : 건, 명, 천 원, %)

	활용사업장	활용인원	지급액
전 체	36,956 (100.0)	699,894 (100.0)	88,161,337 (100.0)
농림·어업·광업	843 (2.3)	9,324 (1.3)	835,066 (0.9)
섬유	103 (0.3)	741 (0.1)	173,460 (0.2)
화학제품·요업	1,008 (2.7)	3,446 (0.5)	717,067 (0.8)
금속	270 (0.7)	1,720 (0.2)	225,023 (0.3)
기계·장비	1,802 (4.9)	31,321 (4.5)	8,214,460 (9.3)
건설	1,905 (5.2)	15,759 (2.3)	3,133,385 (3.6)
전기	2,014 (5.4)	13,275 (1.9)	3,171,282 (3.6)
전자	1,025 (2.8)	14,173 (2.0)	4,117,626 (4.7)
정보·통신	7,239 (19.6)	93,268 (13.3)	10,220,068 (11.6)
운송장비	79 (0.2)	8,689 (1.2)	974,628 (1.1)
산업응용	1,307 (3.5)	2,973 (0.4)	616,371 (0.7)
공예	44 (0.1)	332 (0.0)	107,801 (0.1)
서비스	1,196 (3.2)	9,272 (1.3)	1,233,078 (1.4)
사무관리	15,758 (42.7)	437,540 (62.5)	48,468,285 (55.0)
금융·보험	1,909 (5.2)	54,374 (7.8)	5,482,343 (6.2)
의료	251 (0.7)	2,127 (0.3)	221,996 (0.3)
환경	201 (0.5)	672 (0.1)	87,051 (0.1)

주: 1) 위의 내용에서 훈련직종별 활용사업장수 중 '전체 수치'는 중복 계산된 활용건수이며, 개별적인 수치는 중복 계산된 것이 아님. 즉 '전체 수치'는 어느 사업장이나 개인이 해당 기간(2001년 하반기)내 두 번 훈련을 실시하거나 받은 경우 동일 사업장이나 개인이지만 두 번 계산되었다는 의미임.

2) 위의 내용은 고용보험 DB내 기금결재일을 기준으로 산출된 것임.

자료: 한국노동연구원, 『고용보험동향(2002년 상반기)』, 2002.

다음으로 근로자의 자율적인 직업능력개발을 지원하는 사업(수강장려금, 유급휴가훈련지원)을 살펴보자. 수강장려금은 사업장의 감원계획·도산·폐업 등으로 인하여 이직예정인 자가 직업능력개발훈련을 받거나 또는 50세 이상인 자가 재직근로자 직업능력개발훈련 수강에 필요한 경비를 자비로 부담할 경우 지원하는 사업이다. 2001년 하반기

수강장려금제도 활용 현황을 살펴보면 성별로는 남자가 여자에 비해 참여율이 높으며, 연령별로는 20~30대 참여율이 67%에 이르고 있다. 학력별로는 고졸, 전문대졸 순으로 나타났고, 사업장 규모별로는 상시 근로자가 1,000인 이상 사업장이 가장 높다. 특이하게도 30인 미만인 사업장에서도 30.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 유급휴가훈련의 경우 전체적으로 활용실적이 미미한 편이다. 단지 87개 사업장에서 약 3,000명만이 활용하였는데, 세부적으로 살펴보면 대기업일수록 활용실적이 높으며 업종별로는 금융보험업, 제조업의 활용이 높다.

지금까지 고용보험의 직업능력개발사업을 통해 살펴본 바와 같이 근로자 중에서도 실업위험이 큰 중고령자, 중소기업 근로자, 여성, 농림어업, 음식숙박업, 교육서비스업 같은 업종 종사자들은 상대적으로 자신의 직업능력을 개발하는 데 있어 취약한 계층이라고 볼 수 있다. 이러한 연령간, 학력간 그리고 업종간 차이는 성인들의 평생학습 참여 현황에 대한 통계청의 「사회통계조사(교육부문)」를 통해서도 재확인할 수 있다.

<표 4-20>에서 1년 동안(1999. 7. 16~2000. 7. 15) 사회인(재학생 및 재수생 제외)으로 평생학습에 한 번이라도 참여한 가구원의 비율이 전체의 17.2%로 조사되어, 1996년의 17.4%에 비해 다소 감소한 것으로 나타났다. 평생학습 참여 방법으로는 직장연수 7.8%, TV 및 라디오 강좌청취 3.7%, 학원수강 3.6%, 교양강좌 3.3%, 직업훈련 2.1% 순으로 나타났다. 특히 학력이 높을수록, 고위 사무관리직일수록 평생학습 참여 비율이 높은 것으로 나타나, 능력개발이 필요한 근로취약계층일수록 평생학습 참여 기회가 낮은 역설적인 현상을 볼 수 있다(강순희 외, 2001).

이처럼 성인들의 평생학습 참여율이 극히 낮은 것은 고등교육을 통한 능력개발이 극히 제한적이기 때문이다. 즉 우리나라의 경우 고등교육 대중화로 다른 나라에 비해 대학교 진학률이 매우 높지만 이는 대부분 학령인구의 진학에서 기인한다. 비록 1990년대 들어 비전통적인 성인학습자들이 대학교육을 받는 비율이 많아지고 있긴 하지만(표 3-2 참조), 아직 성인들의 학습참여율은 매우 낮은 실정이다.

〈표 4-19〉 특성별 수강장려금 활용실적 : 2001년 하반기

(단위 : 명, 천 원, %)

	전 체	성 별		연 령				
		남 자	여 자	20세미만	20~24세	25~29세	30~39세	40~49세
활용인원	26,773(100.0)	16,353(61.1)	10,420(38.9)	352(1.3)	3,685(13.8)	5,781(21.6)	94,53(35.3)	5,673(21.2)
지 급 액	2,896,420(100.0)	1,842,782(63.6)	1,053,638(36.4)	35,580(1.2)	367,185(12.7)	580,840(20.1)	977,602(33.8)	604,965(20.9)
연 령		학 령						
50~59세	60세이상	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸	대졸	대학원이상	사업장규모
1,746(6.5)	83(0.3)	213(0.8)	1172(4.4)	14440(53.9)	5,438(20.3)	5,324(19.9)	186(0.7)	1,298(8.4)
315,210(10.9)	15,038(0.5)	30354(1.0)	151704(5.2)	1,585,667(54.7)	554,820(19.2)	552,737(19.1)	21,139(0.7)	132,767(7.6)
사업장규모								
5~9인	10~29인	30~49인	50~69인	70~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1000인이상
1,297(8.4)	2,291(14.8)	1,076(6.9)	636(4.1)	720(4.6)	2,454(15.8)	1,486(9.6)	1,226(7.9)	3,031(19.5)
142,322(8.1)	250,557(14.3)	120,427(6.9)	67,159(3.8)	81,086(4.6)	265,095(15.2)	157,115(9.0)	168,996(9.7)	363,620(20.8)
업 종								
건설공사	농수림어업	광업	제조업	전기가스·수도사업	건설업	도소매·소비자용품·수리업	숙박·음식점업	운수창고·통신업
6(0.0)	51(0.3)	52(0.3)	5,880(37.9)	171(1.1)	570(3.7)	1,057(6.8)	321(2.1)	997(6.4)
525(0.0)	5,685(0.3)	7,140(0.4)	699,061(40.0)	15,855(0.9)	61,340(3.5)	113,270(6.5)	31,785(1.8)	108,870(6.2)
업 종					지 역			
금융·보험업	부동산임대·사업서비스업	교육서비스업	보건·사회복지사업	기타공공·개인서비스업	기타업종	서울	강원	부산·경남
1,540(9.9)	2,027(13.1)	454(2.9)	1,296(8.3)	537(3.5)	568(3.7)	3,273(21.1)	126(0.8)	1,768(11.4)
162,485(9.3)	245,413(14.0)	46,020(2.6)	127,115(7.3)	67,865(3.9)	57,765(3.3)	373,897(21.4)	13,796(0.8)	186,265(10.6)
지 역					직업능력개발사업 보험요율			
대구·경북	인천·경기	광주·전라	대전·충청	제주	10%	30%	50%	70%
3,096(19.9)	3,094(19.9)	1,975(12.7)	2,155(13.9)	34(0.2)	7,189(46.3)	1,211(7.8)	1,505(9.7)	5,582(36.0)
403,050(23.0)	341,248(19.5)	210,733(12.0)	218,070(12.5)	2,610(0.1)	785,303(44.9)	141,940(8.1)	183,870(10.5)	635,451(36.3)

주: 1) 위의 내용에서 활용인원수는 활용건수가 아님. 즉 어느 개인 해당기간(2001년 하반기)내 두 번 이상 훈련을 받았다고 하더라도 동일인으로 간주하여 인원수는 1명으로 계산하였다는 의미임.

2) 분석과정 중 데이터의 누락으로 인하여 특성별 수치가 전체 수치와 상이할 수 있음.

3) 위의 내용은 고용보험 DB내 기금결재일을 기준으로 산출된 것임.

자료: 한국노동연구원, 『고용보험동향(2002년 상반기)』, 2002.

OECD의 「교육정책분석 2001」에 따르면, 35세 이상 성인 가운데 고등교육 단계의 교육기관에 등록한 비율은 우리나라가 2.87%로, 회원국 중 최하위 그룹에 속하는 것으로 나타나고 있다. 뉴질랜드 23.9%, 호주 21.0%, 영국 22.2%, 스웨덴 19.0%, 미국 16.4% 등 성인 계속교육이 활발히 진행되고 있는 선진국에 비해 성인들의 고등교육을 통한 능력

〈표 4-20〉 성인의 평생학습 참여율(재학생 및 재수생 제외, 중복응답임)

(단위 : %, 일)

	평생 학습 참여율 ¹⁾	직장연수		학원수강		교양강좌		직업훈련		TV,라디오 강좌 청취		기 타	
		참여율 비율	교육 이수 일수	참여율 비율	교육 이수 일수	참여율 비율	교육 이수 일수	참여율 비율	교육 이수 일수	참여율 비율	교육 이수 일수	참여율 비율	교육 이수 일수
전국(2000)	17.2	7.8	11.9	3.6	74.3	3.3	24.3	2.1	20.9	3.7	25.9	0.4	21.5
<학력>													
초졸 이하	4.5	0.4	5.7	0.1	50.3	1.0	9.8	2.7	3.6	0.6	10.4	0.1	10.7
중 졸	7.5	1.7	5.3	0.6	66.8	1.9	15.6	2.1	9.1	1.8	10.9	0.1	15.0
고 졸	16.8	6.7	9.3	3.3	71.5	3.8	22.4	1.8	27.5	3.9	17.2	0.4	21.5
대졸 이상	39.6	22.6	13.9	10.1	76.6	5.8	29.7	2.1	44.6	8.3	37.1	1.1	23.2
<직종>													
전문관리	42.7	29.8	13.9	8.0	68.6	5.0	20.8	1.8	32.2	8.9	37.0	1.3	22.4
사무	37.7	25.8	10.8	10.4	66.8	3.5	14.5	1.3	32.8	5.4	26.9	0.6	15.6
서비스 판매	10.8	3.9	10.1	2.3	67.6	2.5	21.6	1.0	28.1	2.6	16.5	0.3	17.5
농어업	15.3	0.2	7.4	0.3	51.5	1.9	7.7	12.8	2.9	1.4	8.0	0.3	5.2
기능노무	11.5	6.6	8.6	1.5	70.2	1.4	15.4	1.3	29.0	2.3	20.8	0.2	11.1
전국(1996)	17.4	9.1	12.3	3.5	78.2	3.1	17.1	2.2	8.9	3.8	28.2	0.4	27.3

자료: 통계청, 『사회통계조사보고서』, 1997, 2001

개발은 극히 제한적이다. 이와 관련하여 OECD는 한국 교육에서 가장 필요한 것은 성인 교육에 역점을 둔 평생교육체제의 구축이라고 지적하고 있다(최돈민, 2001).

<표 4-21>은 성인들의 평생학습 참여율의 국제비교표이다. 성인이 자신의 직업 관련 또는 자기계발을 위하여 순환교육이 일반화되어 있는 OECD 국가에 비해 우리나라의 평생학습 참여율은 크게 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

근로자의 근로생애에 걸친 직업능력개발을 촉진하기 위해서는 직업훈련에 있어 정부의 역할을 강화하는 것과 수요자 중심의 직업능력개발을 활성화하는 것이 필요하다. 우선 1980년대 이후 중소기업의 임금과 생산성이 대기업에 비해 급격하게 하락하는 것은 인력난과 인력의 질 저하에서 기인한 것으로 보이고 있다. <표 4-22>는 기업규모별로

임금총액에서 교육훈련비가 차지하는 비중을 비교한 것인데 중소기업과 대기업의 격차가 지속적으로 확대되고 있음을 보여준다.

〈표 4-21〉 평생학습 참여율의 국제비교

(단위 : %)

	전체 교육훈련	직업관련 교육훈련
호주	42	37
벨기에	25	19
캐나다	44	35
아일랜드	28	22
네덜란드	46	32
뉴질랜드	53	44
스위스	52	33
영국	54	49
미국	46	42
한국(1996)	17.4	
한국(2000)	17.2	-

자료: 통계청, 「사회통계조사보고서」, 1997, 2001.

OECD, *Education at a Glance*, 1998.

〈표 4-22〉 기업규모별 임금총액 대비 교육훈련 비중

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
30~99인	0.67	1.02	1.34	1.39	0.64	0.67	0.54	0.52	0.50
100~299인	0.98	1.04	1.14	1.27	1.15	0.84	0.98	0.78	0.56
300~499인	1.16	1.66	1.42	1.65	1.34	1.21	1.12	1.17	1.03
500~999인	1.21	1.42	2.06	2.37	1.53	1.45	1.73	1.88	1.26
1,000인 이상	1.56	2.29	2.29	2.59	2.67	2.31	3.21	2.96	2.40
전 체	1.50	2.09	2.17	2.46	2.22	1.98	2.68	2.56	2.04

자료: 노동부, 『기업체노동비용총조사보고서』, 각 연도.

중소기업의 임금과 근로조건이 열악한 상황에서 중소기업 근로자의 경우 인력개발이 실패할 가능성이 높다. 따라서 중소기업 근로자의 직업능력개발 참여를 활성화할 수 있도록 지원을 강화하여야 하는데 이것은 직업훈련에 있어 정부의 역할을 강화하는 것을 의미한다. 물론

직업교육훈련에 정부의 역할을 강화하는 것이 정부실패(government failure)의 가능성이 존재하지만, 정부가 직업교육훈련에 있어 시장 실패와 정부 실패의 균형적 조정자로서 역할할 경우 직업교육훈련의 조정자·촉진자로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 직업교육훈련에 있어 정부의 역할을 관리·규제자가 아닌 지원자·촉진자·조정자로 재정립하고, 훈련인프라를 혁신하는 것이 필요할 것이다. 이때 직업능력개발에 있어 상대적으로 취약한 상황에 놓여 있는 집단에 대해서는 보다 실효성 있는 정책을 펼침으로써 직업교육훈련에 있어 불평등이 확산되지 않도록 하는 것이 필요하다.

중소기업 근로자의 경우 개별 중소기업이 독자적으로 직업훈련을 실시할 재정상·인력상 여건이 충분하지 않기 때문에 산업별·지역별 공동훈련을 활성화할 필요가 있다. 이때 정부는 직업훈련 시설·장비·인력·프로그램에 대한 비용부담을 완화시켜 주는 것이 필요할 것이다. 또한 중소기업 근로자의 경우 직업능력개발의 필요성이 있지만 인력여유가 없어 훈련을 실시하지 못하는 경우가 많다. 이런 경우에는 재직자의 향상훈련에 대한 인건비 보조를 해준다든지 현장학습 혹은 인터넷을 이용한 학습을 활성화해 현장이탈 없이도 학습이 가능하도록 해주는 것이 필요할 것이다. 이때 학습참여자에 대한 인센티브를 부여함으로써 근로자들의 자발적 참여를 유도하는 것이 필요할 것이다.

다음으로 평생학습 접근 기회의 지원 측면에서 사업주 중심의 직업능력개발지원제도와 함께 근로자들이 필요한 교육훈련을 스스로 선택하여 수강하도록 하고 이를 지원하는 근로자 자율적인 직업능력개발지원제도를 확립하는 것이 필요하다. 근로자의 자발성에 기초한 근로생애에 걸친 계속학습과 평생학습 기회를 보장하는 것이 필요하다. 이러한 개인 주도적인 학습에 대한 지원은 노동력의 유동화 및 경기변동에 따라 위축되기 쉬운 기업의 인적자원개발 투자를 보완하여 근로자에게 지속적인 능력개발 기회를 제공할 뿐만 아니라 근로시간 단축을 통한 여유 시간을 능력개발로 전환할 수 있는 계기도 마련할 수 있을 것이다(Luttringer & Pasquier, 1980). 이미 서유럽과 일본에서 실시하는 개인학습계좌제나 교육훈련급부금, 교육훈련바우처 같은 제도를 도

입해 근로자의 자율적인 평생직업능력개발을 지원하는 것이 필요한 정책과제이다.

나. 성인실업자

1998년 6.8%까지 급증하였던 실업률은 이후 지속적인 구조조정에 따른 경기회복에 힘입어 감소하기 시작해 2002년 7월 현재 2.7%로 외환위기 이전 시기와 비슷한 수준으로 회복되었다. 경제활동참가율 역시 62.1%로 외환위기 이전 수준(1997년 62.2%)으로 회복되어 실업문제는 양적인 측면에서는 다소 안정적인 상태에 접어든 것으로 보인다. 하지만 고용의 질적인 면을 살펴보면 청년층 실업률이 여전히 경제위기 이전보다 높은 수준이며 구직기간이 12개월 이상인 장기실업자 비중이 경기회복에도 불구하고 지속적으로 2~3% 수준을 유지하고 있다. 또한 중·장년층을 중심으로 재취업에 따른 임금하락 현상이 발견되고 있으며, 임시·일용직 등 비정형근로자의 비중이 급격하게 증가하는 등 고용 불안정성이 증대되고 있다.

실업자를 대상으로 하는 직업교육훈련 현황을 살펴보기 위해서는 외환위기 이후 실시된 정부정책을 살펴보는 것이 유용하다. 외환위기를 거치고서야 실업자를 위한 직업교육훈련이 기본적인 틀을 갖추었기 때문이다. 정부는 외환위기 이후 다양한 실업대책을 실시하여 일자리 창출을 통한 노동시장의 회복에 기여를 하였다. 특히 고용보험 직업능력개발사업은 1997년 이후 대량실업 사태에 직면하여 실업자의 재취업을 촉진하기 위한 직업훈련을 크게 확대함으로써 실업자재취직훈련은 실업대책 직업훈련 가운데 가장 대표적인 직업훈련으로 자리잡았다. 실업자재취직훈련의 추이를 살펴보면 고용보험 도입 이후 1997년까지는 그 실적이 미미했으나 외환위기를 기점으로 1998년 들어 큰 폭으로 증가했다. 이후 2000년 들어 실업률의 감소에 힘입어 다시 감소하고 있다.

실업자재취직훈련은 경기 침체기에 다양한 정책을 활용해 실업이 야기하는 사회적 충격을 완화하였을 뿐 아니라 실업자들의 인적자원을 보존하고 새로운 직업능력을 개발함으로써 실업자 대상 직업훈련은 경

〈표 4-23〉 실업대책직업훈련의 추이

(단위 : 명)

	1998	1999	2000
전 체	330,644	358,351	216,317
○ 재취업훈련	301,244	324,623	188,864
실업자재취직훈련	170,096	226,356	120,296
고용촉진훈련	106,835	69,466	47,057
취업훈련	10,715	10,022	6,666
취업유망분야훈련	-	11,054	10,146
창업훈련	13,598	7,725	4,699
○ 인력개발훈련	29,400	33,728	27,453
기능사양성훈련	14,515	16,817	13,311
우선직종훈련(정부위탁)	11,000	9,122	6,885
유급휴가훈련	3,885	7,789	7,257

주: 1998년 취업훈련인원 10,715명은 대학훈련 인원임.

자료: 노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2001. 8.

제적 측면 이상의 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 실업자재취직훈련이 나름대로의 성과를 거두었음을 기존 연구를 통해 확인할 수 있다. 이병희·김미란(2000)에 의하면 훈련참여가 재취업 가능성을 28.3% 높이는 것으로 나타났다. 나영선·이상준(1999)에 따를 경우 훈련수료생의 재취업 확률값이 중도탈락자의 재취업 확률값보다 더 높게 나타나서 훈련의 성과가 있음이 입증되었다. <표 4-24>에서 알 수 있는 것처럼, 실업대책 직업훈련의 성과도 꾸준히 개선되고 있다. 대개의 실업대책 직업훈련에서 수료인원 대비 취업자의 비율이 계속 높아지고 있음을 확인할 수 있다.

그러나 이러한 성과 개선에도 불구하고 절대적인 수준으로 볼 때는 취업률이 여전히 높지 못한 형편이다. 아직도 취업과의 연계가 부족하고 훈련을 위한 훈련에 그치고 있다. 특히 훈련의 성과를 보다 잘 보여주는 것은 단순한 취업률이 아니라 실업대책 직업훈련 참여자가 훈련 직종과 동일한 직종에 재취업한 정도를 나타내는 지표일 것이다. 이에 관한 최근의 지표가 없어 선부른 판단을 내릴 수는 없지만, 이병희·

〈표 4-24〉 훈련유형별 취업률

(단위 : %)

	평 균	실업자 재취직	고용촉진	취업 유망분야	기 능 사양성	우선 직종	창 업
1998	19.8	21.2	19.3	9.9	26.9	51.2	4.9
1999	16.0	15.3	15.3	16.0	32.9	32.3	5.9
2000	25.4	25.3	-	16.6	27.3	21.7	10.8

주: 취업률은 '수료후 취업자/수료자'의 비율임.

김미란(2000)에 의하면 1998년의 경우 실업자재취직훈련을 받고 훈련 관련 분야에 취업한 사람은 전체 재취업자의 22.3%에 불과한 형편이다. 최근 들어서도 이런 상황이 크게 개선되지 않았다면 여전히 실업 대책 직업훈련의 성과는 만족할 만한 수준에 이르지 못했다고 보아도 무방할 것이다.

실업대책 직업훈련의 성과가 만족스럽지 못한 이유 중의 하나는 훈련에 대한 정보 제공과 상담 기능이 미약하기 때문이다. 대부분의 훈련희망자들은 자신에게 가장 적합한 훈련과정에 대한 정보를 갖고 있지 못하다. 따라서 훈련 희망자들이 자신에게 맞는 최선의 선택을 하기 어렵다. 훈련 희망자에 대해 훈련과정의 내용이나 수준에 대한 충분한 상담이 이루어지고 있지 못하다는 것도 문제다. 현재 훈련상담은 고용안정센터에서 실시되는데, 고용안정센터의 인력이 부족하여 전문적인 상담기능을 제대로 수행하고 있지 못한 형편이다.

훈련 성과가 좋지 못한 또 다른 이유는 훈련 수강 실업자들의 학력이나 연령 등 인적 속성의 편차가 너무 커서 훈련이 효율적으로 진행되기 어렵기 때문이다. 한 반의 훈련생들의 학력이 다양하고 개인간 능력의 차이가 심할 경우 훈련의 효과가 떨어지는 것은 당연하다. 또 3D 관련 직종처럼 취업이 용이한 직종에 대해서는 훈련 수요가 거의 없는 반면, 훈련 수요가 많은 IT 관련 직종의 경우에는 이 훈련을 통해 배출된 인력의 기능 수준이 저급한 차원에 머물러 취업이 용이하지 않다는 점도 실업자에 대한 훈련의 성과를 제약하고 있다.

훈련생의 훈련에 대한 몰입 혹은 훈련 성과를 극대화하고자 하는 동

기부여가 충분히 이루어지고 있지 못하다는 점도 훈련 성과를 떨어뜨리는 주된 요인 중 하나이다. 훈련생에 대한 동기부여가 약한 것은 무엇보다도 훈련이 무료로 실시되고 있기 때문이다. 훈련비용에 대한 본인부담분이 있을 경우에 비해 훈련과정의 선택이 덜 철저해지고 훈련에의 참여 열의가 상대적으로 약화될 수밖에 없는 것이다.

실업대책 훈련에 대한 성과가 미약한 가운데 교육훈련기관이 교육훈련의 성과가 상대적으로 양호할 대상자를 우선적으로 선발하는 이른바 크리밍 문제(creaming problem)로 인한 부작용도 부분적으로 발견되고 있다. 훈련생의 인적 특성의 변화 추이를 보면, 여성 실업자의 비중 증가에도 불구하고 여성의 훈련참가율이 낮아지고 있으며 연령별로는 30대 이상 고연령층의 훈련참여 비율이 낮아지고 있다(표 4-25, 표 4-26 참조). 즉 교육훈련기관들이 취업이 보다 용이하다고 판단되는 계층을 우선하여 훈련생을 선발하고 있기 때문이다. 결과적으로 취업취약계층인 30대 이상 고연령층 및 여성 실업자들이 상대적으로 직업훈련에서 점차 소외되고 있는 양상이 나타나고 있는 셈이다. 이는 취업성공만 보고 훈련과정을 우선적으로 승인해 주고 있는 현행 제도의 부작용이라 할 것이다.

현재 우리나라가 직면한 실업문제는 청년층과 장기실업자 실업문제를 어떻게 해결하느냐에 집중되어 있다. 특히 장기실업자 문제는 가장 심각한 문제 중의 하나이다. 2002년 9월 현재 6개월 이상 장기실업자 수는 9만 3,000명에 달하고 있는데, 장기실업자의 특성을 살펴보면 성

〈표 4-25〉 훈련생 성별 구성비의 변화

(단위 : %)

	남 성		여 성	
	훈련생	실업자	훈련생	실업자
1998	63.1	67.3	36.9	32.7
1999	54.0	67.3	46.0	32.7
2000	51.4	67.2	48.6	32.8
2001(5월)	57.1	66.4	42.9	33.6

주: 전체 훈련생 및 전체 실업자에서 차지하는 비율임.

〈표 4-26〉 훈련생 연령별 구성비의 변화

(단위 : %)

	20대 이하	30대	40대	50대 이상
1998	45.1	30.9	16.1	7.8
1999	53.9	28.4	11.9	5.8
2000	60.2	25.9	9.3	4.6
2001(5월)	64.0	24.1	8.2	3.6

주: 전체 훈련생에서 차지하는 비율임.

별로는 취업에 대해 적극적인 남성이, 그리고 연령별로는 가계를 책임지는 40대 이상에서 6개월 이상의 장기실업자 비중이 상대적으로 높다. 또한 학력별로는 전문대졸 이상의 고학력자들의 비중이 높은 것으로 나타났다(통계청, 2002년 9월 고용동향). 우리나라의 경우 장기실업자 비중이 외국에 비해 낮은 것으로 나타나는데 이것은 사회보장제도의 미비와 생계유지의 어려움이 실업자들의 기대 수준을 낮추어 취업할 수밖에 없기 때문으로 판단된다. 하지만 강순희(2000)에 의하면 계속 실업상태에 있었던 사람들뿐 아니라 비경제활동상태와 실업상태를 이동하는 사람까지 고려할 경우 6개월 이상 비취업자는 공식 지표상의 6개월 이상 장기실업자보다 10만 명 이상 증가할 것으로 추정하고 있어 장기실업자 규모가 생각보다 높을 것으로 추정된다.

정부는 장기실업자 문제를 해결하기 위해 직업교육훈련을 강화하거나 다양한 고용유지정책을 실시하고 있지만 그 효과는 기대에 못미치고 있다. 기존 연구에 따르면 실업이 장기화될수록 재취업 가능성은 하락하는 기간 의존성 효과(duration dependence effect)를 가지는 것으로 나타난다(신동균, 1999; 이병희, 1999). 물론 직업훈련을 받은 사람들의 훈련 전과 훈련 후의 소득을 비교해 볼 때 훈련을 받은 후 소득이 증가(Ashenfelter, 1978)한다. 특히 경제적으로 취약한 상태에 놓여 있는 여성과 고령자의 경우 직업훈련이 긍정적인 효과를 갖는 것으로 나타나고 있다. 하지만 장기실업자의 경우 직업교육훈련이 노동시장에서의 이탈을 억제하여 재취업을 촉진하는 효과를 가지지만, 취업능력의 재고를 통한 안정적인 일자리로의 재취업이라는 측면에서는 미

흡한 것으로 나타났다(이병희, 2000). 미국과 유럽지역을 대상으로 한 연구들도 재훈련프로그램(retraining programme)이 실업을 유의미하게 감소시키지는 않는다고 지적하고 있다(Heckman, 1999; Dar & Gill, 1998; Gundlach, 2000). 이처럼 장기실업자는 장기실업에 따른 그동안 축적한 인적자원의 감소와 사용자들의 부정적 인식 등이 영향을 미쳤기 때문이다. 하지만 장기실업자의 인적 특성을 보다 세세히 살펴보고 그 원인을 파악해 정책방안을 마련할 경우 장기실업자 문제를 일정 부분 해소할 수 있을 것이다. 이런 점에서 10%를 넘어서는 장기실업자 문제를 해결하기 위해 다양한 정책들을 사용하였던 유럽의 경험이 우리에게 시사점을 줄 수 있을 것이다.

우선 공급사이드 면에서 장기실업자의 구직활동을 돕기 위한 직업안정서비스를 강화하는 방안을 들 수 있다. 장기실업자의 경우 장기간의 실업으로 인한 자신감 결여 및 직업능력의 쇠퇴로 구직에 큰 어려움을 겪게 되므로 그들이 스스로 취업할 수 있는 능력을 배양해 줄 수 있는 교육훈련을 실시하는 것이 매우 중요하다. 이때 장기실업자의 특성을 반영한 훈련 과목과 기간을 선택할 수 있도록 다양화하는 것이 필요하다. 또한 지속적이고 집중적인 교육훈련 외에 취업알선, 일자리 제공 등과 같은 관련 지원프로그램과 연계하는 것이 필요하다. 예를 들어 덴마크의 일자리 교대(job rotation) 프로그램은 장기실업자에게 근로경험에 병행하여 훈련기회를 제공하는 방식으로 운영되고 있는데 그 성과가 높은 것으로 나타나고 있다. 이 방식은 기업이 재직근로자에게 훈련휴가를 부여하여 직업능력을 개발할 수 있도록 하는 한편 실업자에게는 일할 수 있는 기회를 제공하는 방식으로 운영해 재직근로자와 실업자 모두의 직업능력을 향상시키고 있다. 정부는 일자리 나누기의 일환으로 해당 기업에 보조금을 지원해 기업의 적극적 참여를 유인하고 있다.

또한 장기실업자에게 직접 일자리를 제공하거나 기업이 이들을 채용하도록 장려하는 정책도 고려할 수 있다. 고용창출프로그램은 주로 공공·비영리 부문에서 일정기간 일할 기회를 제공함으로써 근로경험을 통하여 취업능력을 향상시키는 것을 목적으로 하고 고용보조금정책은

기업에게 채용장려금을 지급하거나 사회보장분담금을 감면해 주는 방식으로 운영되고 있다.

다. 여성

우리나라 노동시장의 주요 특징 중의 하나가 성에 따른 노동시장 분리이다. 남성은 생산성과 임금이 높은 지위를 차지해 상대적으로 고용이 안정되어 있는 반면에 여성은 생산성과 임금이 낮고 고용이 불안정한 하층부를 차지하고 있다. 이러한 직업상의 성분리는 재생산 기능을 갖는다는 점에서 문제이다. 즉 능력이 있는 여성이 고생산·고임금 직업에 진출하지 못하고 저생산·저임금 직업에 하향 취업하는 경우 또는 취업하더라도 승진, 보직 등에서 성차별을 받을 경우 이는 여성의 인적자본 투자를 위축시키고 이것이 다시 여성의 이직률을 높이는 소위 ‘저숙련 함정’(low-skill trap)에 빠질 수 있는 위험이 커진다(금재호, 2002).

노동시장의 분절로 여성이 가진 잠재적인 능력을 활용할 수 없다면 이는 장기적으로 국가의 경쟁력 확보에 부정적 영향을 미치게 된다. 더구나 출산을 저하와 노령인구의 급격한 증가로 생산가능인구의 절대적·상대적 감소가 예견되고 있는 시점이기 때문에 여성의 경제활동참여율을 높이는 것이 필요하다. 고도의 숙련과 학력을 갖춘 여성인력의 노동시장 참여도가 높아질 경우 인력활용의 극대화가 이루어질 뿐 아니라 인건비 상승을 억제함으로써 기업의 경쟁력을 강화할 수 있다. 이런 점에서 여성인력의 효율적 사용을 높이기 위한 법적·제도적 여건을 조성하는 것과 여성들의 직업능력을 개발하는 것이 중요한 정책이 된다. 이하에서는 여성인적자본 개발의 측면에서 여성 재직근로자의 실업자를 위한 인적자원개발 실태 및 과제가 무엇인가를 살펴보고자 한다.

승진·보직과 같은 기업의 인사정책에 있어 남녀간에 기회 격차가 존재함은 널리 알려진 사실이다. 실제로 여성의 높은 이직률(turnover rate)이 여성의 교육훈련 기회를 제약하고 이것이 여성의 낮은 임금으로 이어진다는 실증적인 사례는 많다(Barron, 1993; Becker & Lindsay, 1994). <표 4-27>은 우리나라 여성들의 직장연수와 직업훈련 참여 정

〈표 4-27〉 평생학습 참여자 비율 및 교육이수일자

	평생학습 참여자 비율	직장연수		학원수강		교양강좌		직업훈련		TV, 라디오		기타	
		비율	일수	비율	일수	비율	일수	비율	일수	비율	일수	비율	일수
2000													
전국	17.2	7.8	11.9	3.6	74.3	3.3	24.3	2.1	20.9	3.7	25.9	0.4	21.5
여자	15.2	5.1	12.1	4.0	73.5	4.5	27.0	0.9	36.5	3.8	22.7	0.4	25.3
남자	19.4	10.7	11.8	3.1	75.4	1.9	17.5	3.4	16.4	3.6	29.5	0.5	18.0
1996													
전국	17.4	9.1	1.1	3.5	2.7	3.1	0.5	2.2	0.2	3.8	1.1	0.4	0.1
여자	13.5	5.3	0.6	5.6	2.9	3.7	0.8	0.9	0.1	3.8	1.1	0.4	0.1
남자	21.6	13.2	1.7	3.4	2.5	2.5	0.2	3.7	0.3	3.8	1.0	0.4	0.1

자료: 통계청, 사회통계조사

도가 남성에 비하여 현저히 낮음을 실증적으로 보여주고 있다. 평생학습참여율 비율을 살펴보면 1996년 8.1%에서 2000년에는 4.2%로 그 격차가 감소했다. 하지만 여전히 여성의 경우 직장연수나 직업훈련 참여자에 있어 남성의 반 혹은 4분의 1에 불과하다. 이처럼 여성들의 직장연수 참여율이 낮을 경우 기업특수적 숙련(firm-specific skill)을 익힐 수 있는 기회의 제한으로 기업내 승진·보직에 부정적 영향을 미칠 수 밖에 없다.

교육훈련 참여에 있어 남녀간 차이는 성차별적 관행일 수도 있으나 보다 본질적으로는 결혼과 육아에 따른 여성의 경력단절이 주요 요인으로 지적될 수 있다. 실제로 이병희·김미란(1999)의 연구에 의하면 여성 임금근로자의 경우 훈련참가 희망이 남성에 비해 높은 것으로 분석되었다. 이것은 정부가 여성의 경력단절을 완화할 수 있는 제도적 장치(예를 들어 영유아교육시설 확대 및 재정지원)를 마련할 경우 교육훈련 참여율에 있어 남녀 격차를 해소할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 여성의 특성에 맞는 평생직업능력개발 프로그램을 지속적으로 개발하는 것이 필요하다.

한편 여성직업훈련기관 및 과정 현황을 정리하면 다음과 같다. 여성 전용 직업교육훈련기관으로는 기능대학법에 의한 안성여자기능대학과

지방자치단체가 운영하는 여자직업전문학교 및 여성회관, 그리고 노동부가 지원하는 일하는 여성의 집을 들 수 있다. 또한 여성복지 차원에서 직업교육훈련을 실시하는 곳으로는 사회복지기관 및 여성회관이 있다. 그리고 민간부문으로는 가장 비율이 높은 사업내직업훈련기관과 인정직업훈련기관이 있다. 이들 훈련기관에서 제공하고 있는 훈련과정들은 주로 여성 특화적인 직종에 집중되어 있다.

프로그램의 구체적 내용에서 나타난 것처럼 현재의 프로그램은 여성 인력의 고학력화를 반영하지 못하는 것으로 보인다. 우리나라의 경우 남녀간 대학 전공분리 현상이 심한데, 고학력 여성의 경우 고용기회의 부족으로 미취업 여성이 상대적으로 많은 실정이다.¹⁴⁾ 이들 고학력 여성을 노동시장으로 유인하기 위해서는 전환교육이 필요하지만 이러한 기회도 제한되어 있다. 따라서 이들 여성들에 대한 전환교육을 강화하여 여성 인적자원의 손실을 최소화하는 훈련프로그램을 개발하는 것이 시급하다.

다음으로 여성실업자 직업능력개발사업 현황을 살펴보면 다음과 같다. 실업자 직업훈련사업의 경우 훈련생의 남녀 비율 격차는 점차 감소하고 있지만 취업률에는 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 강순희 외(2000)의 연구에 의하면 1998년 훈련수료자 중 남자는 12.4%, 여자는 8.7%의 재취업률을 보이고 있고 1999년에는 남자는 34.9%, 여자는 27.1%로 남녀간에 다소 격차가 존재함을 보여주고 있다. 일하는 여성의 집은 여성실업자를 위한 대표적인 훈련기관이다. 일하는 여성의 집

14) 2001년 9월 현재 여성의 경제활동참가율은 49.7%임. 학력별로 여성의 경제활동참가율을 살펴보면 전문대졸 이상 학력자의 경제활동참가율(61.6%)이 가장 높고 중졸(43.4%)이 가장 낮다. 하지만 학력별·연령대별 여성의 경제활동참가율로 살펴보면 중졸 이하의 여성은 30~40대에 경제활동참가율이 가장 활발하지만, 전문대졸 이상의 학력자는 20대 초반(84.4%) 이후에 30대(50.5%)까지 경제활동참가율이 급격하게 하락하는 특징을 보인다. 이처럼 고학력 여성의 경제활동참가율이 30대에 급락하는 것은 배우자도 고학력일 가능성이 높는데 배우자의 소득이 높음에 따라 노동시장에서 벗어나려는 배우자의 소득효과(income effect)가 있고, 직장에서의 승진 가능성이 낮고 경력과 같은 인적자본의 축적에 따른 임금상승효과가 적을 때 여성들이 노동시장을 이탈할 가능성이 높아지게 된다는 측면과 자녀양육 및 가사부담 또한 노동시장 이탈에 영향을 미치게 되기 때문이다(금재호, 2001).

〈표 4-28〉 여성직업훈련기관 과정 및 현황

	훈련기관수	대 표 직 종
공공직업 훈련	46	패션디자인, 정밀계측, 귀금속공예, 정보처리, 사무자동화 등 58개 직종
사업내직업 훈련	158	신발류제조, 전자기기조립, 반도체조립, 도배, 방직기조정 등 90개 직종
인정직업 훈련	76	정보처리, 컴퓨터산업디자인, 미용, 한식, 사무자동화 등 46개 직종
일하는 여성의집	44	섬유·의복, 요리, 컴퓨터, 아동지도, 애니메이션, 텔레마케터, 마용, 건강, 가사서비스, 창업 등 107개 직종
여성회관	85	미용, 요리, 의상, 원예, 공예, 자수, 기술정보, 서비스 등
전 체	409	

자료: 김미숙, 2001.

은 1~6개월 정도의 단기직업능력개발, 취업정보·취업알선, 근로여성 고충상담, 훈련수강생 자녀를 위한 복지후생시설 운영, 사회교육·문화 활동 지원 등 복지증진사업을 실시하고 있다. 일하는 여성의 집이 제공하고 있는 훈련은 유료직업훈련과 무료직업훈련으로 구분되는데, 무료훈련에는 여성가장실업자훈련, 실업자재취직훈련, 고용촉진훈련 등이 있다. 무료직업훈련의 경우 일부 기관을 제외하고는 10%를 밑도는 취업률을 기록하고 있는 실정이다. 이처럼 실적이 낮은 것은 훈련이 단기 과정으로만 국한되어 있고 지역사회의 산업 수요에 부응하지 못하고 있으며 취업알선기능이 취약하다는 점을 지적할 수 있다.

정부는 일차적으로 이들 훈련기관에 대한 지원을 적정수준으로 확대하는 것이 필요하다. 또한 여성 집단별로 직업능력개발 프로그램을 특성화해 제공하는 것이 필요하다. 즉 근로여성이나 여성실업자뿐 아니라 직업능력개발에서 소외된 계층(여성재소자, 윤락여성 등)에게 적합한 특화된(target-specific) 교육훈련프로그램을 개발·보급해야 할 것이다.

마지막으로 임시·일용직 여성근로자를 위한 직업능력개발사업도 재검토가 필요하다. 2001년 현재 임시(2,535천 명)·일용직(1,176천 명) 여성근로자의 비중이 전체 여성근로자(5,467천 명)의 67.9%를 차지하

고 있어 이들을 위한 능력개발이 주요한 과제로 부각되고 있다. 그런데 그간의 국내외 연구 결과에 의하면 비정규직 근로자의 경우 직업능력개발 지원을 통한 취업 가능성 제고가 기대에 미치지 못한 것으로 나타나고 있다. 따라서 비정규 여성근로자를 대상으로 하는 직업능력개발 사업은 현재의 단기정책이 아닌 보다 장기적·종합적 관점에서의 접근이 필요하다. 이때 구체적인 직업훈련프로그램 내용은 비정규 여성근로자의 인적 특성을 반영할 수 있어야 한다. 실제 비정규 여성근로자 범주에는 저학력·저소득층에서부터 고학력·고소득층에 이르기까지 다양한 계층이 포함되기 때문이다.

라. 장애인

선천적 장애인뿐만 아니라 교통사고 및 기타 재난 등으로 장애인 수가 증가하고 있다. 현재 장애인 출현율(인구 100명당 장애인수)은 2.35%로 1990년에 비해 0.13%포인트 증가하였으며, 인구추계에 의하면 1996년의 1,056천 명에서 2030년은 2,255천 명으로 증대되며 취업자수보다 실업자수의 증가가 예상된다.

그럼에도 불구하고 장애인 취업자수는 그에 비례하여 증가되지 않고 있다. 한국보건사회연구원(1995)의 조사에 의하면 재가장애인의 경제활동참가율은 43.9%로 일반인(61.75)에 비해 낮은 반면, 실업률은 27.4%로 일반인의 2.4%에 비해 10배 이상 높은 수준이다. 취업중인 재가장애인은 일반장애인에 비해 주로 농·어업(31.4%)이나 단순노무직(23.0%)에 종사하는 비율이 높으며 기능직(18.2%) 등의 종사도 꽤 많은 편이다. 취업장애인의 61.2%는 장애로 인해 현재의 직무를 수행하는 데 지장을 받고 있다고 응답하였으며 또한 취업장애인의 13%는 직장내의 설비나 시설을 개조해야 할 필요가 있다고 지적하였다. 또한 이 조사에서는 약 8만 4,000명의 장애인이 직업훈련을 희망하는 것으로 나타났다.

장애인들이 사회적으로 생산적인 인적자원이 되기 위해서는 학령기 동안의 특수교육 현장에서부터 보다 철저하고 충분한 진로나 직업준비

교육이 이루어져야 하며 그것이 자연스럽게 성인 직업재활 서비스에 연계되어야 한다. 그러나 우리나라에서 장애인 인적자원개발은 매우 미흡한 실정이다. 성인 장애인 1,344,825명의 최종 학력은 초등학교 졸업이 30.1%, 중학교 졸업이 24.1%, 고등학교 졸업이 14.2%, 그리고 학교를 다니지 않은 경우도 21.5%나 된다(한국보건사회연구원, 2000).

장애인의 교육 및 인적자원 정책은 여러 부처에서 분리된 정책에 의해 이루어지고 있으며 그 연계가 미흡한 실정이다. 즉 장애아동의 특수교육은 교육인적자원부, 장애인 고용과 직업훈련은 노동부, 그리고 중증장애인을 중심으로 한 장애인 복지와 재활 업무는 보건복지부가 분담하고 있다.

보건복지부는 장애인고용촉진및직업재활법의 시행(2000. 7)에 따라 장애인고용촉진및직업재활기금 중 일부(사용자 부담금의 2/9)에 대하여 보건복지부가 사업계획 및 예산안을 마련하여 사업추진이 가능하도록 됨에 따라 보건복지부 소관 직업재활기금을 활용하여 2000년 10월부터 직업재활기금사업을 시행하고 있다. 2002년 2월 현재 직업재활센터(장애인복지관) 35개 소, 작업활동시설 23개 소, 직업훈련시설 8개 소, 보호 작업시설 35개 소, 장애인복지단체 29개 소, 기타 3개 소가 장애인 직업재활기금사업을 수행기관으로 선정되어 직업지도, 직업적응훈련, 직업훈련, 지원고용, 직업알선 및 사후지도 등의 사업을 추진중이다.

장애인을 대상으로 하는 직업교육훈련은 한국장애인고용촉진공단의 지원하에 여러 기관에서 운영되고 있다. 즉 장애인고용촉진공단은 장애인을 대상으로 직업훈련을 실시하고 있는 훈련기관에 훈련비용을 지원하고 훈련생에 대하여 훈련장려금을 지급한다.

장애인고용촉진공단은 장애인을 대상으로 직업훈련을 실시하여 기능인력을 양성하고자 하는 훈련기관에 대하여 훈련비용과 교사수당을 지원하고 있는데, 공단에서 지원을 실시하고 있는 훈련기관으로는 ① 공공직업훈련시설(기능대학, 한국산업인력공단 산하 직업전문학교, 대한상공회의소 산하 직업훈련원), ② 인정직업훈련시설, ③ 특수학교 전공과, ④ 장애인 복지관, 장애인 직업재활시설, ⑤ 대한안마사협회 부설 안마수련원(서울, 인천, 광주, 대구, 부산) 등이 있다. 훈련기관별 훈련

공과는 <표 4-29>~<표 4-34>와 같다.

또한 장애인공단은 장애인 직업재활 관련 기관·단체·시설·학교 등에 종사하는 실무자에게 직업재활 전문지식과 현업 실현성이 높은 실무정보를 제공함으로써 재활사업 변화발전에 능동적으로 대처하고 전문적인 직업재활 서비스를 제공할 수 있는 여건을 조성하기 위해 전문인력교육(직무별 교육 7개 과정 160명, 대상별 교육 3개 과정 80명)과 사업체장애인 고용지원인력 교육을 실시하고 있다. 사업체장애인 고용지원인력 교육은 장애인근로자의 직장적응 및 직업생활 원조자로서의 역할 및 방법론을 익히고 장애인고용 관련 제도 및 정책에 대한 이해를 돕기 위한 교육으로 장애인직업생활상담원양성과정(80명)과 장애인직업생활상담원향상과정(40명)이 있다.

<표 4-29> 공공직업훈련기관의 훈련과목

	훈 련 과 목
기능대학(21): 서울정수,서울 정수강서분교, 부산,인천,대구, 광주,대전,성남, 안성여자,춘천, 청주,대전홍성 분교,전북,목포, 구미,창원,섬유, 전북고창분교, 창원거창분교, 제천,울산	- 국민기초생활보장법에 의한 수급권자, 국가유공자 등과 함께 입학정원의 30% 범위 내에서 우선 선발(우선직업교육훈련 대상자) - 훈련과목은 정보/전기, 전자계열(정보통신설비, 전자계산기, 전기, 전자, 전기계측제어, 정보통신시스템, 멀티미디어, 광전자, 항공전자, 반도체디자인, 컴퓨터게임, 컴퓨터정보, 영상매체, 통신전자), 기계/금속계열(컴퓨터응용기계, 컴퓨터응용금형, 컴퓨터응용기계설계, 정밀계측, 기계정비, 자동차, 재료, 카일렉트로닉스), 자동화계열(자동화시스템, 메카트로닉스, 플랜트설비자동화), 건축/산업응용계열(건축, 환경화학, 산업설비, 건축설비자동화, 인테리어디자인), 디자인/섬유계열(시각디자인, 컴퓨터애니메이션, 산업디자인, 귀금속공예, 인쇄매체, 패션디자인, 텍스타일디자인, 섬유소재생산, 섬유소재가공, 패션메이킹, 패션마케팅, 섬유경영관리, 섬유소재설계, 인터넷미디어), 항공계열(항공기계)
산업인력공단 산하 직업전문 학교(21)	
대한상의 산하 인력개발원(8)	

자료: 한국장애인고용촉진공단(<http://www.kepad.or.kr/>).

〈표 4-30〉 인정직업훈련시설의 훈련공과

	공과(훈련정원)
삼육직업전문학교	귀금속, 정보처리, 전자기기, 양장(공과당 15~30명)
덕산직업전문학교	사무자동화(60), 정보처리(60), 산업디자인(60)
한국기술직업전문학교	자동차정비(30)
(사)맹인복지연합회 인정직업훈련원	텔레마케팅(20)
남강직업전문학교	정보처리(15)
동양직업전문학교	정보처리(30)
한국산업직업전문학교	정보처리(30)
세종직업전문학교	

자료: 한국장애인고용촉진공단(<http://www.kepad.or.kr/>).

〈표 4-31〉 특수학교 전공과의 훈련직종

	직 종	훈련기관명	직 종
서울맹학교	의료	목포인성학교	제빵, 도자기
서울선화학교	공예미술	대전원명학교	목공, 철공
새얼학교	농업, 목공, 수직, 조립	대전맹학교	의료
서울정진학교	조립, 봉제	공주정명학교	농업, 조립
부산혜성학교	봉제, 조립, 도자기, 세탁, 청소	한국선진학교	제빵, 재배, 수예, 재봉, 조립
경주경희학교	도예	성남혜은학교	목공, 목각, 재봉, 제빵
대구성보학교	전자	강릉오성학교	재배, 조립
안동영명학교	조립	청주혜원학교	공예
광주선광학교	제빵, 조립	전주선화학교	도자기공예, 제과제빵, 자동차정비
순천선혜학교	공예, 조립	진주혜광학교	원예, 도예

자료: 한국장애인고용촉진공단(<http://www.kepad.or.kr/>).

〈표 4-32〉 장애인 복지관 및 직업재활시설(16개소)의 훈련공과

	직종(훈련정원)		직종(훈련정원)
노틀담복지관	제과제빵(25)	가나안복지산업	조립(20)
대구장애인 종합복지관	귀금속공예, 정보처리, 음향영상기기, 도자기 공예(공과당 15~30명)	원광장애인 종합복지관	포장(10)
정 립 회 관	정보처리(10)	서울정신지체인 복지관	직업적응(10)
서울시립북부 장애인종합복지관	인터넷(30)	서울장애인 종합복지관	조립(10)
성분도 장애인 직업재활원	도자기, 직종, 양재, 자 수, 편물, 전산(공과당 20명)	부산장애인 종합복지관	의료보험전산청구 (10)
실로암시각장애인 복지관	인터넷(6), 정보처리(6), 실천적경영(20)	부천장애인 종합복지관	직업적응(10)
기쁜우리복지관	애니메이션(15)	혜원장애인 종합복지관	제작(10)
서부장애인 종합복지관	포장(10)	경남장애인 종합복지관	직업적응(10)

자료: 한국장애인고용촉진공단(<http://www.kepad.or.kr/>).

〈표 4-33〉 안마수련원의 훈련공과

	직종(훈련정원)		직종(훈련정원)
(사)대한안마사협회 부설안마수련원(본원)	안마(80)	안마수련원인천교육장	안마(30)
안마수련원대구교육장	안마(30)	안마수련원광주교육장	안마(30)
안마수련원부산교육장	안마(30)		

자료: 한국장애인고용촉진공단(<http://www.kepad.or.kr/>).

장애인공단은 장애인들이 직업환경에 적응할 수 있도록 체계적이고 단계적인 직업교육훈련을 통하여 직업능력을 갖춘 전문기능인을 양성하기 위해 직업전문학교를 운영중에 있다. 2002년 현재 전문학교별로 개설된 훈련공과는 <표 4-34>와 같다.

〈표 4-34〉 장애인 직업전문학교별 훈련공과

	공 과
일산직업전문학교	전산응용기계, 전자통신, 의상디자인, 인쇄매체, 제품응용모델링, 귀금속공예, 정보기술
부산직업전문학교	전산응용기계, 정보전자, 전산응용건축설계, 인쇄매체, 컴퓨터산업디자인, 제과제빵, 실무작업
대전직업전문학교	전자통신, 정보처리, 컴퓨터산업디자인, 귀금속공예, 제과제빵, 실무작업
전남직업전문학교	전산응용기계, 전자통신, 컴퓨터그래픽디자인, 컴퓨터애니메이션, 텔레커뮤니케이션, 실무작업
대구직업전문학교	미개원

자료: 일산직업전문학교(<http://www.ilsan.or.kr/>).

다음으로 장애인 관련 직업훈련기관으로 장애인 복지관을 들 수 있다. 2001년 현재 전국적으로 93개의 복지관 시설이 있는데, 장애인 복지관은 지역장애인의 재활자립과 복지증진을 도모하기 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 장애인 복지관이 펼치는 교육 및 직업재활 프로그램은 <표 4-35> 같다.

〈표 4-35〉 장애인 복지관의 교육 및 직업재활 프로그램

	목 적	교 육 내 용
교육재활사업	장애인에 대한 각종 교육재활서비스 제공	조기교육(영유아, 아동 등), 통합교육, 부모교육, 학습지도(취학아동교육, 문자교육, 감정고시 등), 컴퓨터교육, 각종 교구 대여, 시·청각장애인 기초재활 등
직업재활사업	장애인의 경제적 안정과 자립촉진을 도모하기 위한 직업재활서비스 제공	직업상담, 직업평가, 직업적응훈련, 직업훈련, 보호작업장 운영, 취업알선(지원고용 등), 현장훈련, 취업 후 지도

자료: 보건복지부, 2002.

〈표 4-36〉 장애인 직업재활시설

	시 설 내 용
장애인작업 활동시설	작업능력이 극히 낮은 장애인에게 주기능으로 작업활동, 일상생활 훈련 등을 제공하여 기초작업능력을 습득시키고, 부기능으로 작업 능력평가 및 사회적응훈련 등을 실시하는 시설
장애인보호 작업시설	작업능력이 낮은 장애인에게 주기능으로 직업훈련 및 일거리 등을 제공하여 보호적 조건에서 생산활동에 참여하게 함으로써 이에 상 응하는 노동의 대가를 지급하고, 부기능으로 직업알선 등을 실시 하는 시설
장애인근로 작업시설	작업능력은 있으나 사회적 제약 등으로 취업이 어려운 장애인에게 주기능으로 근로의 기회를 제공하여 생산활동에 참여하게 함으로 써 최저임금 이상을 지급하고, 부기능으로 직업알선 등을 실시하 는 시설
장애인직업 훈련시설	직업훈련을 받고자 하는 장애인에게 주기능으로 직업능력평가, 사 회적응훈련 및 직업훈련 등을 일정기간 실시하여 직업능력을 향상 시키고, 부기능으로 직업알선 및 사후 지도 등을 실시하는 시설
장애인생산 품판매시설	주기능으로 장애인생산품의 판매활동을 대행하고, 부기능으로 장 어진생산품에 관한 상담, 홍보, 판로개척 및 정보제공 등을 실시하 는 시설

자료: 보건복지부, 2002.

장애인 직업재활시설은 장애인 직업재활과 관련된 제반 서비스(직업
상담, 직업능력평가, 직업적응훈련, 직업훈련, 취업알선, 취업후 지도,
장애인생산품 판매 및 판로 확대 등)를 제공하고 취업기회를 제공한다.
장애인 직업재활시설은 제공하는 서비스에 따라 유형과 기능이 세분화
(장애인복지법 시행규칙 제32조 별표 3)된다.

국립재활원은 장애인을 위한 의료재활, 재활훈련, 상담지도, 재활전
문요원 훈련, 조사연구사업 등을 실시함으로써 장애인 복지증진에 기
여하고 민간 장애인복지기관에 재활프로그램을 보급하는 등 장애인 재
활의 선도적 역할을 수행함을 목적으로 설치된 기관이다. 국립재활원
은 중증장애인의 사회적응력 및 자립능력 배양을 위한 자립훈련을 실
시하고 이를 토대로 재활훈련 프로그램 및 모델을 연구·개발하여 민
간기관에 보급하고 있는데, 장애인의 기능회복 과정과 컴퓨터기초 및
사회적응 과정으로 컴퓨터, 양재, 공예, 도자기, 생활자립, 자동차운전,

자립작업장 등의 교육과정이 있다.

마지막으로 산업재해로 인해 장애를 갖게 된 산재장애인을 위한 재활정책은 근로복지공단이 담당하고 있다. 근로복지공단은 산업재해로 인한 장애로 산업현장 복귀가 어려운 산재근로자를 위한 재활 및 사회복귀를 위한 재활사업을 시행중에 있다.

산재재활원은 스스로 일상생활이 가능한 50세 미만의 산재장애인을 대상으로 1년의 직업재활 훈련을 실시하고 있다. 현재 2개의 재활훈련원이 설치되어 훈련을 실시하고 있는데, 훈련원별 훈련공과는 <표 4-37>과 같다.

장애인 대상 직업교육훈련을 평가하자면 일차적으로 장애인 전용 교육훈련시설이 부족한 실정임을 지적할 수 있다. 또한 장애인에 관한 교육훈련은 개개 장애인의 장애 유형과 장애 정도 및 연령, 교육수준 등에 맞는 전문적이고 효과적인 직업재활로 변화되어야 할 것이다.

〈표 4-37〉 산재장애인을 위한 재활훈련원별 훈련공과

	훈련공과
안산재활훈련원	의상디자인(세탁과정 포함), 인쇄사진, 전자출판, 금속공예, 광고디자인
광주재활훈련원	의상디자인(세탁과정 포함), 광고디자인, 산업설비, 정보통신

자료: 근로복지공단, 2002.

마. 성인재소자

2000년 현재 미결수를 포함한 수형자는 6만 여명으로 1990년대 이래 계속 증가추세이다. 이 중 수형자는 3만 8,000여 명이다. 한 해에 평균 3~4만 여명에 이르는 사람이 수형자 신분이기 때문에 효율적인 직업훈련을 통한 재소자의 사회복귀 능력을 강화하고 이들의 인적자원을 개발한다는 의미에서 재소자 대상 직업교육훈련을 활성화할 필요가 제기되고 있다.

법무부는 1950년부터 ‘교육형주의’에 입각해 직업훈련을 강조하여 수형자를 사회로부터 격리한 후 교정·교화하며 건전한 국민사상과 근로정신을 함양하고 기술교육을 실시하여 사회에 복귀하는 데 목적을 두고 재소자 대상 교육훈련을 실시하고 있다. 행형법 제32조 제2항에 수형자의 건전한 인격형성을 촉진시키고 심신단련과 기술습득을 위하여 필요한 교육훈련을 실시할 수 있다고 규정하고, 이 규정에 의해 수형자를 위한 교육과 직업훈련을 실시하고 있다. 이하에서는 학과교육과 직업훈련을 구분하여 살펴본다.

〈표 4-38〉 연도별 수형자의 성별분포

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
수형자	남	29,745	30,607	32,289	32,681	32,185	31,792	33,381	35,400	37,218	36,874
	여	787	892	1,005	1,025	1,150	1,147	1,712	1,411	1,519	1,350
	계	30,532	31,499	33,294	33,706	33,335	32,939	34,372	36,811	38,737	38,224
미결수용자	남	21,654	20,357	21,650	23,316	23,876	23,057	26,459	30,388	24,063	21,521
	여	1,310	1,344	1,465	1,740	2,104	2,135	2,150	2,837	1,841	1,601
	계	22,964	21,701	23,115	25,056	25,980	25,192	28,609	33,225	25,904	23,122
전 체		53,496	53,200	56,409	58,762	59,315	58,131	62,982	70,036	64,641	61,346

자료: 법무부, 『2001년 법무연감』, (<http://www.moj.go.kr/corrections/index.html>).

교육형주의의 궁극적인 목적은 범법자에 대한 교정·교화를 통하여

그 범죄적 심성을 근원적으로 순화, 재범에 이르지 않고 선량한 시민으로 사회에 복귀시키는 데 있다. 이를 위하여 그동안 교도소에서는 수용자 각자의 개성과 특질에 적합한 교정교육을 실시하고 있는데, 정신교육 이외에 다양한 학과교육프로그램을 개설해 수형자들이 배움의 기회를 잃지 않도록 하고 있다. 학과교육은 수형자의 학력 수준에 따른 일반학과 교육과 방송통신고등학교 교육, 학사고시 교육으로 구분 실시하며 구금으로 인한 학업중단 사례를 방지하는 등 학업기회를 부여하고 있다.

① 일반학과 교육 : 수형자 중에서 학교과정 교육을 필요로 하는 자에 대하여 초·중·고등학교 수준의 학과교육 과정을 설치, 1년을 수업연한으로 하여 교육을 실시하고 있다. 일반학과교육을 이수한 자 중 성적이 우수한 자는 공인학력을 취득할 수 있도록 매년 2회 검정고시에 응시시켜 학력취득 기회를 부여하고 있다.

② 방송통신고등학교 교육 : 소년수형자에게 사회의 정규 고등학교 과정을 이수할 기회를 주기 위하여 1982년 3월 14일 김천소년교도소에 김천중앙고등학교 부설 방송통신고등학교를, 1991년 1월 10일 천안소년교도소에 천안중앙고등학교 부설 방송통신고등학교를 각각 설치하여 정규 고등학교과정 교육을 실시하고 있다.

③ 학사고시 교육: 구금으로 인한 학업중단 사례방지와 고등교육 기회 확대를 지적능력을 배양하여 출소 후 자립갱생기반조성 및 재범방지를 목적으로 1995년부터 대상자를 선발하여 대전, 청주, 청주여자, 춘천, 청송 제1·2 보호감호소, 안동, 공주, 광주, 대구, 안양교도소에 집결시켜 국어국문학, 영어영문학, 법학 등 11개 전공분야의 학사고시반을 설치·운영하고 있다.

④ 외국어 회화 및 컴퓨터 전문교육 : 21세기 지식정보화 사회에 대비, 취업과 사회복귀능력을 향상시켜 출소 후 사회정착에 용이하도록 1999년 10월 의정부교도소에 어학실습실과 컴퓨터교육실을 설치하여 영어·일본어 회화와 컴퓨터 교육을 실시하고 있다. 또한 중국과의 교류확대에 대비해 2000년 10월에 여주교도소에서 중국어 교육을 시행하였고 2002년부터는 목포교도소에서도 중국어 교육을 확대 시행하고 있다.

⑤ 학과교육 중점 교도소 운영 : 전국 38개 교도소와 구치소에서 분산 실시하고 있는 수형자 학과교육이 교육설비 미흡, 유자격 교사 부족 등 현재 교정기관이 안고 있는 열악한 교육여건을 최대한 개선하여 학과교육 실질화에 기여하고자 1999년 1월 1일부터 춘천·안동·공주·목포교도소를 고등과 중점 교도소로, 논산구치소를 중등과 중점 교도소로 지정 운영하다가 현재는 고등과 6개 기관, 중등과 2개 기관으로 총 8개 기관 420명이 교육중에 있다.

수형자의 교육훈련 참여도를 살펴보면 해를 거듭할수록 학과교육 참여자가 증가하고 있다. 특히 중등 이상의 교육을 받는 수형자의 비중이 큰 폭으로 증가하고 있는데 이것은 수형자의 평균 학력 수준이 상승한 것과 연관된 것으로 보인다(2000년 현재 수형자의 학력별 분포를 보면 초등졸 이하가 10.9%, 중퇴 11.1%, 중졸 23.5%, 고퇴 17%, 고졸 30.9%, 대학중퇴 이상이 5.7%임. 법무부 교정국, 2001). 이에 따라 검정고시 외 대입합격자가 지속적으로 증가해 교도소에서의 교육훈련이 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다.

교정기관¹⁵⁾에서 이루어지는 수형자 대상 직업교육훈련은 교정청에서 이루어진다. 교정청에 의한 직업교육훈련은 수형자들이 기술이 없이 출소할 경우 안정된 직업을 얻지 못하고 이것이 재범의 한 원인이 되기 때문에 전과자의 재범을 방지하고 범죄로부터 사회를 보호하기 위해서는 경제적 자립기반이 없는 수형자들에 대한 내실 있는 직업훈련이 필요하다. 이에 법무부는 1969년부터 전국 30개 교정시설에 공공 직업훈련소를 설치하여 1인 1기의 목표 아래 각자의 직업적성을 고려하여 자동차정비, 건축, 전기분야 등 54개 직종에 대하여 6월 내지 2년 과정의 훈련을 실시하고 있다. 1995년부터는 기능장 및 산업기사 전문과정을 신설하여 고급기술교육을 실시하고 사회내 우수기업체 훈련원에 출장직업훈련, 산업현장과 연계한 훈련 등을 실시하고 있다.

직업훈련의 종류는 근로자직업훈련촉진법(1997. 12. 24, 법률 제5474

15) 교정기관은 교도소, 소년교도소, 구치소, 여자교도소, 개방교도소, 보호감호소로 전국에 43개의 교정시설이 존재한다. 내부 조직은 시설의 기능에 따라 약간의 차이가 있다.

호)에 의하여 시행하는 공공직업훈련과 동법의 적용을 받지 아니하는 일반직업훈련, 그 외 외부출장직업훈련으로 구분하여 시행되고 있다. 훈련종류별로 세분하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 공공직업훈련은 양성훈련과 정예훈련, 향상훈련으로 나누어 체계적으로 실시하고 있는데 그 구체적 훈련 내역은 다음과 같다.

① 양성훈련 : 기능사 자격 취득을 목표로 기능에 대한 기초과정이 필요한 자와 학력 부족자 등을 대상으로 자소에서 기초적인 기능을 연마시키는 훈련

② 정예훈련 : 영등포, 청주, 순천, 천안소년교도소 등 4개 정예직업훈련소에 집결시켜 기술훈련을 실시하는 과정으로 1999년에는 636명에 대하여 광고도장, 선반 등 13개 직종의 훈련을 실시

③ 향상훈련 : 산업기사 자격 취득을 목표로 기능사 자격 취득자 및

〈표 4-39〉 수형자 교육훈련

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
학 과 교 육	초등기초반	-	-	-	-	217	328	210	400	199	91
	초 등 과	67	50	433	503	212	165	180	158	180	145
	중 등 과	488	514	348	340	524	413	538	519	882	564
	고 등 과	398	421	178	207	578	493	545	556	1106	769
	소 계	953	985	959	1050	1531	1399	1473	1633	2367	1569
검 정 고 시	고 졸	331	462	404	482	471	531	434	527	630	641
	고 입	233	259	281	279	288	355	328	391	477	476
	중 입	42	14	40	66	52	72	85	79	86	87
	소 계	606	735	715	827	811	958	847	997	1405	1204
대 입 합 격	대 학	0	1	2	2	6	12	14	6	3	9
	전문대	0	1	4	3	2	1	1	3	7	9
	방통대	1	9	6	1	3	0	0	0	0	0
	소 계	1	11	12	6	11	12	15	9	10	18

자료 : 법무부, 『2001년 법무연감』, (<http://www.moj.go.kr/corrections/index.html>).

중학교 졸업 정도의 학력 소지자로서 자소 또는 정예직업훈련소에서

실시하는 훈련

다음으로 일반직업훈련은 양성훈련과 향상훈련, 고급훈련으로 나누어 체계적으로 실시하고 있는데 양성훈련과 향상훈련은 공공직업훈련과 같고, 고급기술훈련은 기사 이상의 자격을 취득목표로 기사 전문과정의 인가를 받아 산업기사 자격 취득자 및 전국기능경기대회 입상자에 대하여 의정부교도소, 청주교도소, 대구교도소, 원주교도소에서 2년 이상의 과정으로 훈련하고 있다.

마지막으로 외부출장직업훈련은 사회내 우수기업체에서 운영하는 사업체내 직업훈련원에 수행자가 출·퇴근하면서 기능을 연마하는 훈련으로서 1995년도부터 훈련수로 후 가석방이 가능한 모범수형자를 대상으로 (주)대림산업 등 3개 직업훈련원에서 기술교육을 실시하였다. 그러나 외환위기 관리체제 이후 기업체의 경영난으로 훈련 실적이 미미한 실정이다.

연도별 직업훈련 참가 현황을 살펴보면 1990년대 들어 전체적으로 직업훈련 참여자가 점차 감소하다가 외환위기를 기점으로 다시 증가하고 있다. 특히 정예훈련과 일반훈련의 감소 폭이 상대적으로 두드러진다. 외부출장훈련은 지속적으로 증가하다가 외환위기를 기점으로 큰 폭으로 감소하고 있는데 이것은 기업들의 경영난 가중이 출장훈련에 대한 수요를 줄였기 때문이다.

〈표 4-40〉 연도별 직업훈련 참가 인원

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
양성·향상훈련	3,279	3,628	3,579	3,344	3,368	3,180	3,067	2,920	3,127	3,028
정예훈련	884	979	1,042	1,097	714	540	441	428	633	976
일반훈련	1,189	405	372	474	239	257	265	251	348	451
외부출장훈련	-	-	-	-	89	299	387	391	261	51
전 체	5,352	5,012	4,993	4,915	4,410	4,276	4,160	3,990	4,369	4,506

자료: 법무부, 『2001년 법무연감』, (<http://www.moj.go.kr/corrections/index.html>).

직업훈련의 성과를 기능자격증 취득자수로 측정한다면, 직업훈련 참

여자가 줄어든다 기능자격 취득자 역시 줄다가 1999년부터 다시 빠른 속도로 증가하는 추세이다. 이것은 직업훈련 참가자 증감폭과 동일한 패턴으로 직업훈련 참가율과 기능자격 취득률간에는 정적 관계가 존재함을 보여준다. 최근 들어 기능자격 취득자수가 급증한 것은 1997년 외환위기 이후 고용에 대한 불안감이 일반 국민들의 자격증 수요를 불러 일으킨 것처럼 수형자들에게도 동일한 영향을 미쳤기 때문으로 보인다.

〈표 4-41〉 기능자격 취득 추이

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
산업기사 이상		13	30	13	130	159	232	267	181	293
기능사	2,538	2,797	3,079	3,607	3,535	3,304	3,107	3,023	3,696	3,965
기능사보	847	1,247	1,169	621	222	58	95	15	-	-
전 체	3,385	4,057	4,278	4,241	3,887	3,521	3,434	3,305	3,877	4,258

자료: 법무부, 『2001년 법무연감』, (<http://www.moj.go.kr/corrections/index.html>).

수형자 취업정보 관련 인프라를 살펴보면 다음과 같다. 법무부는 수형자들이 출소 후 안정된 직업을 가진 건전한 사회인으로 거듭날 수 있도록 출소자들의 취업을 지원하기 위한 여러 가지 제도를 개발·시행하고 있다. 먼저 전국 교정기관에 취업알선협의회를 구성하였다. 협의회 구성 배경은 매년 교도소에서 직업훈련을 통하여 4,000여 명이 각종 기능자격을 취득하고 그 중 매년 약 2,300여 명이 출소하고 있으나, 이들의 취업이 극히 부진하여 이들의 취업을 촉진시키고자 취업알선협의회를 구성하게 된 것이다. 구성인원은 43개 기관 총 533명이며, 이들의 활동 내용은 출소예정자들을 면담·장래 희망직업 및 애로사항을 청취하고 각 위원들의 적극적인 취업알선 및 알선실적 등에 대한 활동상황을 평가한다. 위원회 활동에 따른 취업인원은 2,000년도 317명에서 2,001년 1,233명으로 큰 폭으로 증가하였다.

또한 취업지원정보센터를 설치·운영하고 있다. 취업지원정보센터는 오랜 수용생활로 인해 사회에 대한 막연한 불안감 및 구직에 대한 정보부족 등으로 출소자들의 취업이 어려운 점을 감안, 상담을 통하여

사회의 각종 취업정보를 제공하여 취업에 도움을 주고자 설치되었다. 센터의 주요 활동 내용은 취업상담, 직업적성검사 및 각종 취업정보 제공 등으로 취업의욕을 고취하고, 노동부 등 사회 각 유관기관과의 연계를 통하여 보다 효과적인 취업을 알선하고 있다. 현재 천안개방교도소, 마산교도소, 군산교도소에 설치되어 있으며 가석방 예정자들에게 취업정보 제공 및 취업알선 등을 활발히 전개하고 있다.

바. 군인 및 제대군인

1) 군인에 대한 직업교육훈련 강화 필요성

우리나라는 국민개병제를 실시하는 관계로 모든 성인남자는 의무적으로 군복무를 마쳐야 한다. 이것은 군복무기간이 학교에서 노동시장으로 이어지는 연결고리로서 기능함을 의미한다. 그동안 군은 국방의무 외에도 문맹퇴치(창군부터 1960년대까지), 기술인력양성(1970~80년대), 시민의식 및 인성교육(1980년대 중순 이후)에 이르는 교육훈련기능을 담당하여 국가발전에 큰 기여를 하였다. 하지만 이제는 군도 급격한 사회구조 변화에 대응하여 효율적이고 체계적인 인적자원개발이 필요한 시점이다. 군복무기간 동안 군인의 인적자원을 어떻게 효율적으로 개발·관리하느냐가 국가 인적자원개발 성패에 큰 영향을 미치기 때문이다.

하지만 군생활과 직업활동을 유기적으로 연계시키지 못해 군복무중 개인의 직무능력 향상을 피하기가 어렵고, 제대군인을 위한 체계적인 직업지도 및 직업 관련 정보 제공, 교육훈련 지원이 미비하여 노동시장 진입을 위한 준비가 부족한 실정이다. 따라서 군 본연의 의무인 국방의무를 수행하면서도 군복무자에 대한 평생직업교육훈련을 강화하여 이들의 직무능력을 개발·향상시켜 궁극적으로 국가인적자원개발에 기여할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요한 것이다.

현재 국방부의 국방인력 정책은 효율적인 인력관리체계 및 인력구조 개선을 통한 국방인력의 전문화·정예화에 중점을 두고 있으며, 이를 위해 간부 위주 인력구조 재편 추진, 전문기술인력 양성 및 확보, 민간

전문인력 특채, 여군인력 활용 확대 등을 추진하고 있다(국방부, 『국방백서』, 2001).

2) 군인 대상 직업훈련 관련 법령

군에서 이루어지는 교육은 특성상 군사교육, 직무교육, 학위교육, 직업교육으로 구분할 수 있다. 이와 같은 교육을 규정하고 있는 대표적인 법령은 ‘군인사법’과 ‘제대군인지원에관한법률’이다. 관련법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 제대군인지원에 관한법률(국가보훈처)

이 법은 제대군인의 원활한 사회복귀를 돕고 그 인력의 활용을 촉진함으로써 제대군인의 생활안정을 도모하고 경제·사회발전에 이바지함을 목적(법 제1조)으로 하고 있다. 대상은 10년 이상 현역으로 복무하고 장교, 준사관 또는 부사관으로 전역한 자로 이 법의 적용을 받고자 하는 자가 적용대상이다.

직업교육훈련 관련 사업(법 제10조)으로 국가보훈처장은 장기복무 제대군인(전역예정자 포함)에게 사회적응교육을 실시하거나 취업에 필요한 기술을 습득하도록 직업교육훈련을 받게 할 수 있으며, 직업교육훈련촉진법에 의한 직업교육훈련기관이 동법에 의한 직업교육훈련을 실시하는 때에는 장기복무 제대군인에 대하여 우선적으로 이를 실시하도록 하고 있다. 이때 사회적응교육 또는 직업교육훈련에 필요한 비용은 국가가 부담하도록 하고 있다.

(2) 군인사법(국방부)

이 법은 군인의 책임 및 직무의 중요성과 신분 및 근무조건의 특수성을 고려하여 그 임용, 복무, 교육훈련, 사기, 복지 및 신분보장 등에 관하여 국가공무원법에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다(제1조). 이 법에서는 군인으로서 복무한 후 전역하는 자에 대하여는 취업을 지원하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 직업보도교육을 실시할 수 있다고 규정하고 있다(제46조의 2).

이에 따른 교육대상은 장교·준하사관 또는 하사관으로 임용되어 10년 이상 복무한 자로서 전역전 직업보도교육을 희망하는 자로 하고 있다. 교육기간은 1년의 범위 내로 하고 교육은 군내교육, 공공직업훈련 위탁교육, 인정직업훈련위탁교육, 사업내직업훈련위탁교육, 군외학원위탁교육, 창업연수교육 등으로 구분하여 실시하고 있다. 직업보도교육 대상자로 선발된 자는 예산의 범위 내에서 교육비를 지원받을 수 있다.

(3) 국가유공자등 예우및지원에관한법률(국가보훈처)

국가보훈처장은 전상군경, 공상군경, 4.19혁명 부상자, 공상공무원 및 특별공로상이자에 대하여 그 취업에 필요한 기술을 습득하게 하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 직업재활훈련을 실시할 수 있다(법제38조 제1항). 국가보훈처장은 근로자직업훈련촉진법 및 기능대학법에 의하여 직업교육훈련을 실시하는 기관에 취업보호 대상자를 추천하여 직업교육훈련을 받게 하여야 한다. 이 경우 취업보호 대상자의 추천 인원은 직업교육훈련촉진법 제10조의 규정에 의한 우선 실시 비율

〈표 4-42〉 교육내용별 관련 법령 및 주요 교육내용

	관련 법령	주요 내용
군사 교육	군인사법/시행령	- 군인에게 기본교육 및 보수교육을 실시/평가
	국방교육훈련규정	- 국방교육훈련의 목적을 적과 싸워 이길 수 있는 개인 및 부대를 육성하는 데 둔. - 개인의 교육훈련목표를 창의적인 군사전문가, 강인한 전투군인, 건전한 민주시민으로 명시 - 부대의 교육훈련 중점을 통합전투력 발휘 훈련, 실천적인 훈련, 기술집약적인 훈련으로 명시
직무 교육	군인사법/시행령	- 군인에게 직무수행에 필요한 능력증진, 교육훈련 실시
	직업보도업무규정	- 직업보도업무절차, 교육대상자 선발, 교육비 지급에 필요한 사항을 규정 - 위탁직업훈련은 정부직업훈련과정, 업체직업훈련과정, 사설전문학원 이용 가능
학위 교육	군인사법/시행령	- 군인에게 전문교육시설에 참가할 기회를 공정히 부여
	국방전문인력인사관리규정	- 군 전문인력 관련 업무관리, 교육관리, 인사관리를 위한 지침 제공
	군위탁생규정	- 장기복무 현역군인에 대한 야간취학 기회 부여/예산지원 - 부사관의 경우 각군 참모총장이 취학승인/예산지원
직업 교육	군인사법/시행령	- 10년 이상 복무한 간부에게 직업보도교육을 실시 - 직업보도교육 대상자에 대하여 교육비를 지원
	제대군인 지원법/시행령	- 장기복무 제대군인 중 유자격자에 대한 취업보호 실시 - 전역예정자에게 사회적응교육 및 직업교육훈련 기회제공

자료: 이정표 외, 『평생직업교육훈련 종합대책(Ⅱ)』, 직업능력개발원, 2001.

의 범위 안에서 노동부 장관과 협의하여 이를 정하며(법 제38조 제2항), 이때 이 규정에 의한 직업재활훈련과 제2항의 규정에 의한 직업훈련에 필요한 비용은 국가가 부담한다.

교육 내용별 관련 법령 및 주요 교육 내용을 정리하면 다음과 같다.

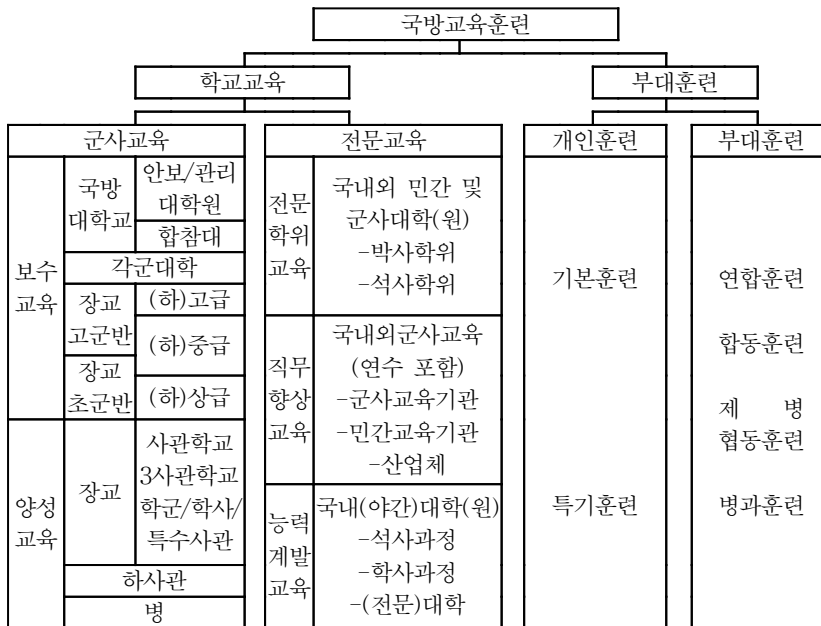
국방교육훈련체계는 학교교육과 부대훈련으로 구분되는데, 학교교육은 다시 일반군사전문가를 육성하는 군사교육과, 특수군사전문가를 양성하는 전문교육으로 구분되며, 부대훈련은 개인훈련과 부대훈련으로 구분된다.

현역군인을 대상으로 하는 교육훈련은 주로 기술교육을 중심으로 이루어지고 있다. 사병은 특기병 임무수행능력 배양을 목적으로 하고, 부사관의 경우는 야전정비능력 및 지휘능력 배양을 목적으로 한다. 육군의 경우 육군 포병학교, 기갑학교, 화학학교에서는 특기분야를 교육하고, 종합군수학교에서는 정비, 보급, 수송에 대한 각각의 기술 주특기 분야 교육을 실시하고 있다. 항공학교, 공병학교, 통신학교에서도 주특기 분야 교육을 전담한다. 해군의 경우는 종합기술학교에서 항해, 병기, 기관, 통신, 전자, 기술, 행정, 시설 분야에 따른 기술분야 기본교육을 실시하고, 마지막으로 공군에서는 기술전자학교와 통신전자학교가 각각의 분야에 대한 기술분야 기본교육을 실시한다. 군 기술 관련 교육 기관 및 교육분야는 다음과 같다.

전역 예정인 직업군인을 대상으로 하는 직업교육은 직업교육훈련기관의 형태 및 교육 주체에 따라 군내 직업교육훈련 인정과정, 인정직업훈련 위탁과정, 창업연수 위탁과정 등 4개 형태로 구분되어 운영되고 있다. 교육대상은 대부분 10년 이상의 장기복무자이고 교육과정은 대부분 1년 이내의 단기과정이다. 교육은 국가기술자격 취득과 연계되어 있다. 국가보훈처가 실시하는 전역 예정자 사회적응교육은 10년 이상 복무한 전역 예정자를 교육대상으로 교육기간은 4박 5일로 연 6회 실시하며, 교육 장소는 보훈교육연구원(수원시 소재)이며, 교육 내용은 전역후의 가치관 재정립, 사회환경 변화에의 대응전략 등이다.

하지만 전역하는 직업군인의 최근 5년간의 평균 재취업률은 28.7% 수준에 불과한 실정이다. 따라서 전역 후 재취업을 강화하기 위해 직업보도 교육기간을 부여하고 일정액의 교육비용을 지원하고 있다. 국방부는 군사문제연구원 국방취업지원센터를 전역장병 취업지원 전담기구로 확대·발전시켜, 군내·외 취업직위 확대, 제대군인 법정 소요인원 채용 독려 등 다양한 취업대책을 수립하여 추진할 계획이다. 또한 전역병사 취업을 위하여 전역병사 전담 취업알선업체를 지정하여 운영할 계획이다.

〔그림 4-2〕 국방교육훈련체계



자료: 국방부(<http://www.mnd.go.kr/>).

〈표 4-43〉 군 기술 관련 교육기관 및 교육분야

	교 육 기 관	교 육 분 야
육군	포병학교, 기갑학교, 화학학교 종합군수학교(정비, 보급, 수송) 항공학교, 공병학교, 통신학교	특기분야 기술주특기분야 주특기분야
해군	종합기술학교(항해, 병기, 기관, 통신, 전자, 기술, 행정, 시설)	기술분야 기본교육
공군	기술전자학교(정비, 무장, 병참, 시설, 통신전자학 교(통신, 기상, 관제)	기술분야 기본교육

자료: 이정표 외, 2001.

〈표 4-44〉 10년 이상 근속 직업군인 전역 후 취업 현황

	평 균	1996	1997	1998	1999	2000
전역군인(명)	2,918	3,353	1,980	3,012	3,650	2,596
취업군인(명)	837.4	951	749	646	1,093	748
취업률	28.7	28.4	37.8	21.5	29.9	28.8

자료: 국방부, 『국방백서 2001』, (<http://www.mnd.go.kr/>).

직업교육훈련 대상자 및 기관을 살펴보면 다음과 같다. 직업교육훈련 대상자의 경우 취업보호 대상자는 모두 직업교육훈련 대상이 된다. 다만 직업교육훈련은 직업교육훈련기관의 입학자격에 따라야 한다. 공공직업교육훈련기관은 한국능력개발학원 산하 기능대학(21개소), 한국산업인력공단 산하 직업전문학교(21개소), 대한상공회의소 산하 공동직업교육훈련원(8개소), 서울특별시 산하 직업전문학교(4개소), 장애인고용촉진공단 산하 직업전문학교(1개소), 사설직업교육훈련기관(노동부 인정직업교육훈련기관, 기타 사설직업교육훈련기관) 등이다.

직업교육훈련 관련 인프라로는 국방부는 직업군인에게 사회재취업을 위한 지원활동을 하기 위하여 1997년 2월에 한국군사문제연구원 산하에 ‘국방취업지원센터’(<http://www.mndjob.or.kr>)를 개설하여 전역장병 취업설명회, 창업 및 사회적응교육 등 전역하는 직업군인의 취업을 돕고 있으며, 1998년 9월에는 국방취업전산망(MNDJOB)을 개발하여 취업정보 열람, 취업상담, 신속한 취업알선 등 다양한 정보를 인터넷을 통해 제공하고 있다. 민간부문에서는 현·전직 군인을 대상으로 운영하는 정보망인 PX21(<http://www.px21.co.kr>)이 있다. PX21은 jobcaster 서비스를 통해 유료로 취업정보를 제공하고, 온-오프라인 교육장 개설에 따른 시험과 각종 자격증 교육사업 등 전역군인들의 취업을 지원하는 사이트이다.

4. 노인

노년인구가 전체의 7%를 넘어선 고령화사회에서 노인의 자활을 도모하고 사회적으로 노인인력을 활용하는 일은 매우 중요한 문제로 대두되었다. 노인들이 소외와 빈곤으로부터 벗어나 사회적으로 유의미한 존재라는 인식을 가지도록 하고 실제로도 사회에 생산적으로 기여할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 노인복지의 차원을 넘어 더 적극적인 노인인력개발과 활용이 필요하다. 그리고 그것은 교육과 노동시장 정책 또는 인적자원개발 정책을 통해 실현될 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에서 노인의 학습 참여와 노인인적자원의 활용도는

매우 낮은 형편이다. 특히 급격하게 변화하는 시대에 노인인적자원개발을 위해서는 그들의 학습 참여를 보장하는 대책이 반드시 선행되어야 한다.

우리나라에서 노인인적자원개발은 전통적으로 보건복지부의 노인복지 차원의 접근이 주류를 이루었다. 최근에는 교육인적자원부의 노인 교육 정책과 노동부와 정보통신부의 노인 직업훈련 정책이 나타나고 있다. 그러나 이런 노인인적자원개발 정책은 적극적인 의미의 사회학습망 정책과는 거리가 있다. 노인들을 단순히 편히 쉬도록 한다거나 일반적인 학습을 통해 소일을 하도록 하는 정책이 주류를 이루고 있다.

노인을 위한 대표적인 시설인 노인복지회관이 그런 정책의 예이다. 이 시설에서는 무료 또는 저렴한 비용으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고 건강 증진, 교양, 오락, 기타 노인의 복지 증진에 필요한 편의를 제공한다. 1998년 현재 전국에 총 80개 소가 운영되고 있는 노인복지회관은 사무실 및 숙식실, 식당 및 조리실, 상담실 또는 면회실, 강당, 오락실, 화장실, 물리치료실 등의 기본 설비를 갖추고 있다. 그리고 시설의 장(長)과 상담지도원 2인 이상, 사무원, 물리치료사, 취사부, 관리인 등이 배치되어 있다. 노인복지회관에서는 교육프로그램을 제공하고 있기도 하다. 그러나 직업상담, 건강교실, 교양여가선용 강좌, 취미교실 등과 기초학력 보충을 위한 산수 및 한글교실 등의 노인대학이 있을 뿐이다.

그 밖에도 노인교실, 사회복지관, 종교단체 및 대학의 노인교육프로그램 등이 노인을 대상으로 교육을 실시하는 대표적인 시설 및 프로그램들이지만, 그것들 역시 대부분 노인교육에 대한 전문성이 부족하고, 노인의 직업능력개발과는 무관한 교육 내용으로 구성되어 있다(교육인적자원부, 2001 참조).

물론 ‘노인 정보화교육 지원’ 같은 보건복지부의 정책과 노동부와 정보통신부의 직업훈련 정책은 적극적 의미의 노인의 생산적 사회 참여를 위한 정책에 해당될 수 있다. 그러나 그런 정책은 부처간의 일관된 정책 틀 안에서 추진되고 있지 못하며 매우 미흡한 단계에 있다. 세계에서 가장 빠르게 고령화가 진행되고 있는 우리나라의 현실에서 노인

들을 위한 단순한 복지 차원의 소극적 대책이 아닌 적극적 의미의 사회학습망 정책이 시급히 추진되어야 한다. 그럼으로써 노인들의 자활과 사회적 생산성을 높일 수 있어야 한다.

〈표 4-45〉 노인인적자원개발 정책 현황

	정 책 과 제
교육인적 자원부	노인교육담당자 및 전문가 양성과정/노인프로그램 개발 노인단기대학(Elder Hostel)등 노인교육프로그램 개발/제공 노인교육지원법 및 체제 정비 노인교육의 전문성 강화
보건복지부	경로연금 지급 대상자 및 지급액 확대 노인건강진단 실시 치매 상담 신고 센터 운영 노인 자원봉사활동 활성화 노인 여가생활여건의 조성 노숙자 등 소외계층 보호대책 강화 노인 소득보장사업 추진 노후 소득보장 강화 노인 정보화교육 지원 노인 공동작업장 설치 노인취업알선센터 운영 지원 노인의 건강관리시스템 구축 재가노인 복지서비스 확충 건강한 노후생활 지원 경로당 활성화 가족의 노인보호기능 지원 재가노인을 위한 복지서비스 활성화 유료 노인복지시설의 활성화 노인의 생활보장지원 강화
노동부	고령자 적합 직종 및 교육훈련과정의 개발
정보통신부	노인대상 컴퓨터교육 실시

자료: 신익현 외(2000)의 자료를 재구성한 것임.

제 4 절 학습을 위한 네트워크

지금까지 살펴본 사회학습망의 실태는 생애단계별로 주요한 정책과 제도를 중심으로 한 것이었다. 이제 사회학습망의 또 다른 한 축으로서 사회적·제도적·기술적으로 구축된 학습을 위한 네트워크를 살펴보기로 하자.

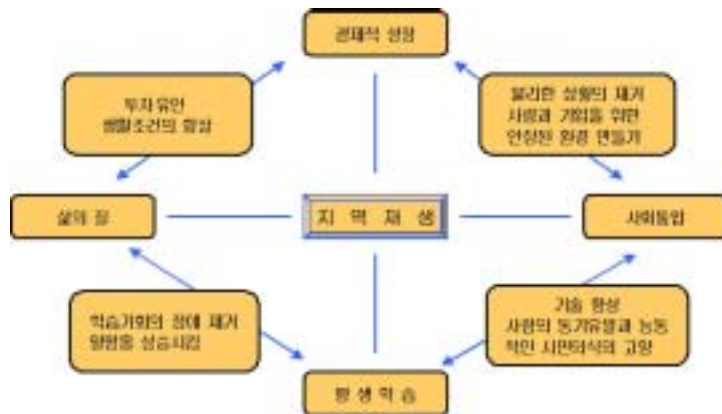
최근 들어 모든 이의 평생학습을 지원하기 위한 네트워크 구축이 다양한 측면에서 시도되고 있다. 구체적으로 지역의 학습자원을 총체적으로 연계하여 사회적 학습 네트워크를 건설하기 위한 평생학습도시와 발달한 정보통신기술을 활용하여 학습·고용 및 인적자원 관련 정보를 제공하는 정보 네트워크가 대표적인 예들이다.

1. 평생학습도시

평생학습도시 건설운동은 지역 단위의 인적자원개발(RHRD)을 위한 평생학습과 그 추진체계를 구축하기 위한 시도이다. 그것은 학습이 지역사회를 재생시킨다는 기본적인 철학에 근거하고 있다. 즉 Barnsley의 모형에서 보듯이, 학습을 통해 개인의 삶의 질을 향상시키고 경제를 성장시키며 사회통합을 가져오기를 기대한다.

우리나라에서 평생학습도시 추진을 위한 매뉴얼을 개발한 한국교육개발원 평생교육센터(2001)에 의하면, 평생학습도시 정책은 기본적으로 다음과 같은 방침에 따른다. 첫째, 평생학습도시는 평생에 걸친 학습 기회를 제공하여야 한다. 평생학습 기초 성립을 위해서는 가정교육이 밑거름이 될 수 있으며, 더 나아가 학교교육이 충실히 이루어져야만 한다. 또한 평생을 통하여 교육·문화·스포츠 등 다양한 분야의 학습 기회를 제공하여 주민의 자주적인 학습활동을 촉진함으로써 평생학습의 기반을 구축할 수 있을 것이다. 또한 유아기로부터 노년기까지 각 발

〔그림 4-3〕 학습이 지역재생을 촉진하는 과정(Barnsley 모델)



자료: 한국교육개발원 평생교육센터, 2001.

달 단계별로 다른 학습과제를 가지고 있으며, 이에 따른 적합한 프로그램을 지원할 수 있는 사업과 시책이 추진되어야 한다.

둘째, 평생학습 거점 시설을 확충한다. 학습자 요구를 배려하여 운영을 개선하고, 평생학습 관련 시설을 종합적으로 재구조화하며, 평생학습도시 건설 중심 추진체로서 평생교육센터를 신설하고, 도서관의 평생교육적 기능을 확보하며, 작은 도서관 만들기 운동과 지역 생태공원 개발을 전개하고, 기초단위 학습센터로서 주민자치센터의 자율관리체계를 추진한다. 그리고 특별교실과 여유교실의 개방과 공개강좌들을 통한 학교 개방을 촉진한다. 그 밖에도 지역에 있는 공공시설 및 설비를 비롯하여 지역을 개방 존(zone)으로 만들어 시민들의 평생학습 및 자치활동을 위하여 개방하고, 지역에 있는 민간 내지는 산업시설 중 유흥산업체 시설과 인력을 지역사회에 개방하여 다양한 학습기회의 제공을 촉진한다.

셋째, 성인의 학습활동을 지원한다. 구체적으로 학습정보 제공 및 상담시스템을 구축한다. 또한 학습동아리를 지원하여 학습동아리에서 배우고 익힌 학습 내용은 학습 자원봉사자로서 주민자치센터나 복지관의 강사요원 내지는 학습상담원으로 역할을 가능하게 하고, 학습동아리가 학습축제나 학습도시 만들기 운동의 주도세력이 되도록 양성할 필요가

〈표 4-46〉 지방자치단체의 평생학습도시 관련 정책 추진 동향

	학습도시 관련 사업 추진 내용
광명시	- 전국 최초 평생학습도시 선언(1999. 3. 9) - 평생학습센터 운영 → 평생학습원 건립 예정(2001. 10)
군포시	- 전국 최초 평생학습추진위원회조례 제정(1997. 10.) - 평생학습도시 건설계획 수립(2001. 2)
창원시	- 평생교육원설치운영조례(1995. 1. 13) 제정 - 23개 사회교육센터를 지역대학과 사회단체에 위탁 운영
기 타	- 서울시, 김해시, 진해시, 서산시, 평택시 등의 시민대학 운영

자료: 이정표 외, 2001.

최근 교육인적자원부는 시·군·구와 연계한 지역 학습공동체 조성을 위한 평생학습도시 선정·지원 계획에 따라 2001년에 처음으로 대전시 유성구, 경기 광명시, 전북 진안군을 올해의 평생학습도시로 선정한 바 있다. 이에 따라 이들 세 지역 교육청은 평생학습도시 조성 사업을 위해 2억 원씩의 특별교부금을 지원받고 있다. 해당 지방자치단체는 이에 상응하는 대응 투자를 할 계획을 수립하여 시행하고 있어 평생학습마을/도시 조성지원사업이 본격적으로 추진되는 단계에 있다.

현재까지 지방자치단체에서는 체육·수련·문화·복지시설 등을 보유·운영하면서 아동, 청소년, 여성, 노인 등을 대상으로 다양한 프로그램을 제공하고 있으나, 이는 복지와 문화라는 한정된 틀 속에서 이루어지고 있으며, 평생교육의 행정을 관장하는 교육청과 주민 종합행정 서비스를 제공하는 지방자치단체간에 연계 협조가 부족한 실정이다. 지방자치단체와 교육청과의 유기적인 네트워크가 형성되지 못함에 따라 전도시(全都市)적 차원의 평생교육체계 구축 및 운영에 어려움이 있다. 특히 그동안 지방자치단체가 교육에 관심을 보이지 않았고, 우리나라에 평생학습도시 개념이 도입된 지도 일천하여 아직 운영에 있어서 미숙함을 보이고 있다. 즉 교육적 전문성이 부족하여 프로그램의 체계적인 개발 보급이 미흡하고 시너지 효과를 내지 못하는 한계가 있다. 그 밖에 다른 지방자치단체에서는 평생학습 추진에 대한 단체장의 인식 부족, 관련 공무원의 사업계획 수립에 대한 아이디어 부족 등

〈표 4-47〉 2001년 교육인적자원부 선정 평생학습도시 개요

	특징 및 추진계획
대전 유성구 (대도시형)	대덕연구단지, 첨단과학산업단지, 500여 개의 벤처기업, 엑스포 공원 등의 대덕밸리를 형성하고 있고, 대학 등 고등교육기관이 다수 위치하고 있어 평생교육도시 건설에 적합한 입지조건을 갖추고 있으며, 이를 바탕으로 계층간·세대간·지역간의 정보가 공유·교류되는 '만인을 위한 평생학습'운동을 전개하여 국제적인 도시로서의 위상을 높이고자 평생교육추진기획단을 구성하여 제반 계획을 수립·추진할 예정임.
경기 광명시 (중소도시형)	평생학습추진위원회를 구성하여 평생학습 주간 선포 및 평생학습축제를 준비 중에 있으며, 그 내용으로는 평생교육기관 및 단체의 작품 전시회(꽃꽂이, 종이공예, 서예, 분재 등), 프로그램 발표회(스포츠댄스, 동화구연, 아동 인형극, 풍물 등), 평생학습도시 만들기 시민토론회, 학습공동체 시범마을(하안5단지) 선정 및 지원 등이며, 올 10월에 평생학습원이 준공되면 이를 거점으로 사회적 변화와 요구에 빠르게 부응하는 평생학습을 진흥해 갈 계획임.
전북 진안군 (농촌마을형)	'鎭安人은 平生學習人'이라는 모토 아래 3만 4천여 명의 군민들을 평생학습의 장으로 끌어들이며 군민 모두가 평생학습인으로서의 자부심과 긍지를 갖고 생활할 수 있도록 다양한 프로그램을 마련하고 있는 바, 찾아가는 평생학습관 운영, 직장 순회 평생교육 실시, 학부모 평생교육 교양 및 실기강좌 확대, 전북지역 평생학습 관계자 세미나, 군민 자율의 평생학습 동아리 육성·지원, 평생학습 발표회 등을 통해 군민들의 평생학습에 대한 관심과 참여를 제고하게 될 것임.

자료: 이정표 외, 2001.

이 심각한 문제로 제기되고 있다. 이와 함께 각종 평생교육 시설이나 기관마다 운영하고 있는 평생교육사업이나 프로그램이 중복되거나 특성을 갖지 못해 시민들의 선택권이 제한되고 있다(이정표 외, 2001).

2. 학습 및 인적자원 정보 네트워크

평생직업시대에는 학령기뿐만 아니라 평생에 걸친 개인의 경력개발(career development)과 평생학습의 필요성이 강조된다. 효율적인 평생

학습체계의 핵심과제는 학교에서 직업세계로의 그리고 직업세계에서 다시 교육체계의 순조로운 이행을 지원하는 정보체계의 구축이 필수적이다. 발달한 정보통신기술을 활용하여 평생학습과 경력개발을 위한 네트워크를 현실화한 것이 학습·진로·고용 정보에 대한 정보체계라고 할 수 있다. 이미 미국, 영국, 일본 등 주요국들은 종합적이고 체계적인 학습과 고용, 그리고 인적자원 정보망을 구축하여 평생학습을 촉진시킬 수 있도록 국가적인 차원에서 체계를 마련하고 있으며 효과적인 운영을 위해 막대한 재정지원을 하고 있다.

현재 국내에는 에듀넷, 커리어넷, 평생교육센터, 학점은행종합정보시스템(이상 교육인적자원부), 워크넷, 직업훈련정보망, 열린직업훈련학습정보시스템(이상 노동부), 케듀넷(산업자원부) 등 다양한 공공부문의 학습·진로·고용정보 제공 시스템이 운영중이다. 이 밖에도 정부 각 부처별로는 청소년, 여성, 군인, 장애인, 선원, 농어민 등 대상별 및 목적별로 필요한 정보제공 서비스를 운영하고 있다. 또한 민간부문에서도 영리 및 비영리단체에서 다양한 학습·진로·고용정보 서비스를 제공하고 있다. 비영리단체로는 경영자총연합회, 대한상공회의소, 한국건설기술인협회 등 각종 사용자 및 직능단체, 사회단체 등이 있다. 영리단체는 각종 기업체 및 단체가 유·무료 정보를 다양한 매체를 이용하여 제공하고 있다. 최근에는 인터넷의 보급으로 다양한 학습·진로·고용정보가 폭발적으로 증가하고 있으며, 이용자들도 정보에 대한 접근성이 용이해지고 있다(이정표 외, 2001 참조).

학습·진로·고용정보 제공과 관련한 법령을 살펴보면, 고용정보에 관한 사항은 고용정책기본법, 직업안정법 등 고용관계 법규에 규정되어 있으며, 교육·학술정보에 관한 규정은 한국교육학술정보원법과 평생교육법에 규정되어 있다. 그러나 진로정보에 관한 규정은 미비한 실정으로 파악된다. 정보화와 관련한 법령으로는 정보화촉진기본법에 정보화 관련 기본계획의 수립·조정, 정보의 공유 및 공동 활용 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 이와 관련한 정부 사업으로는 정보통신부가 주축으로 공공정보의 민간이용 활성화 계획 수립, 정보화 지원사업, 정보통신 통합정보시스템 구축 등을 추진하고 있다.

그러나 이렇게 다양한 기관에서 제공하는 정보가 단편적이며, 제한된 정보서비스에 편중되고, 기관간 폐쇄망으로 인해 상호 연계성 없이 산발적으로 관리되는 문제점을 안고 있다. 중앙행정기관간 DB의 공동 활용도 미흡한 실정으로, 부처별 각기 정보시스템의 구축으로 인한 정보 DB의 제한 및 중복 현상이 발생하고 있다.

이는 공공부문의 경우 정부 부처별로 각기 정보시스템을 구축하고 있어, 각 부서가 생산하는 정보를 제외한 다른 기관의 정보 그리고 민간에서 제공하는 정보가 소개되어 있지 않다. 어느 정도의 정보·DB의 중복 현상은 있을 수 있으나, 중요한 것은 필요한 정보의 공유체계 구축과 최신 자료의 제공, 그리고 원자료(raw data)에 대한 활용 및 가공 시스템 구축 등이라고 할 수 있다. 이는 정부 부처간의 정보공유가 원활하지 않기 때문이기도 하지만 정보시스템과 같은 중요한 계획을 해당 부처의 협의와 조정 없이 정보제공 시스템을 운영하는 기관에서 자율적으로 수립·추진하고 있기 때문이기도 하다.

진로정보 시스템(Careernet)도 고용정보 시스템(Worknet)과 연동되어 있지 못하며, 진로정보 시스템은 주로 학생을 대상으로 진로정보를 제공하고 있고, 고용정보 시스템은 주로 구직자를 대상으로 취업정보 및 직업훈련정보를 제공하고 있어 서비스 대상과 내용이 고착되는 경향을 보이고 있다. 또한 직업훈련정보망(HRD-NET)과 자격포털사이트(Q-NET)의 연계도 미흡하여 직업훈련에 대한 종합정보서비스 제공 기능이 약한 실정이다.

고용정보 시스템의 경우 유관기관간의 고용정보 연계체계가 미흡하다. 특히 공공 및 비영리 민간직업소개소간의 연계가 부족한데, 여러 형태의 연계방식 중 구인·구직정보 교환(DB 공유)에 대한 수요가 가장 높지만 Work-Net을 통한 정보공유 및 취업알선업무의 협조는 실제로 매우 미흡하다. 일부 고용안정센터 및 인력은행에서는 Work-Net 상에 등록된 구인·구직정보 중 타기관에서 등록한 정보는 신뢰성의 문제로 활용하지 않는 경우가 있다.

지자체 취업정보센터의 경우 취업알선사업 담당 공무원들 중 상당수가 지방노동사무소(고용안정센터 등)가 취업알선 관련 DB 정보 및 기

술적·행정적 노하우를 지원해 주기를 희망하고 있지만 제대로 이루어지지 않고 있다. 전반적으로 지자체는 노동사무소와의 업무 협조를 적극적으로 희망하고 있으나 고용안정센터로부터 기대하는 만큼의 협조를 받고 있지 못하다.

국민 개개인이 자신에게 필요한 교육·훈련 투자, 경력, 직업선택 등을 종합 관리할 수 있도록 분산적·산발적으로 제공되고 있는 직업 및 진로, 교육훈련 관련 정보를 일관되고 체계적으로 수집·가공·전달하는 체계를 구축함으로써, 심화되고 있는 교육시장과 노동시장의 괴리와 산업체의 인력을 적시에 공급하지 못하는 비효율을 극복하고, 교육시장이 노동시장의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 해야 할 필요가 있다(이정표 외, 2001).

제 5 장

사회학습망 구축의 방향과 과제

지금까지 우리는 지식기반경제가 가져오는 기회와 위기 요소에 적절히 대응하는 적절하고도 강력한 수단이자 삶의 질 향상과 경쟁력 제고의 추구라는 두 가지 전략적 목표를 동시에 달성하기 위하여 모든 국민이 전생애에 걸쳐 필요한 때에 어디서든 필요한 학습기회를 가질 수 있도록 하는 사회적인 학습망의 구축이 필요함을 살펴보았다. 이를 위하여 우선적으로 사회학습망의 개념을 도출하고 그 배경이 되는 논의를 복지와 학습의 측면에서 검토하였으며, 이에 기초하여 우리나라의 사회학습망의 실태와 문제점을 생애단계별 정책, 제도, 실태를 통하여 살펴보았다.

이미 살펴보았듯이 어떤 형태로든 생애단계별로 각급, 각층의 사회학습망은 체계적이고 촘촘하지는 않을지라도 이미 큰 골격은 존재하고 있다. 우선은 이러한 학습망을 체계화하고 촘촘하게 메우는 작업이 필요하다. 특히 아직 형식적으로도 상대적으로 미흡하게 구축되어 있는 취약계층 영유아, 비진학 청소년, 미취업 성인, 그리고 노인 등에 대한 사회학습망의 보완이 필요하다. 다음으로는 각 단계, 각 층간 사회학습망의 연계와 체계화이다. 이러한 측면에 주목하면서 이상의 논의를 바탕으로 향후 온전하고도 체계적인 사회학습망 구축을 위한 기본방향과 과제를 제시하고자 한다.

이에 앞서 최근 본고의 사회학습망의 의의에 준하는 평생학습 정책

을 강조하여 온 OECD의 정책기조를 검토하여 사회학습망 구축을 위한 기본 방향 및 과제 제시의 참고자료이자 또 하나의 준거로 활용하고자 한다.

제 1 절 OECD의 사회학습망 정책의 기초

1. 사회적 배제의 예방과 극복을 위한 학습

사회적 배제의 예방과 극복을 위한 주요 방편으로 학습의 중요성이 강조되고 있다. 1998년 6월에 개최된 OECD 사회정책장관 회의에서는 사회적 배제 계층을 보호하는 것이 필요하다는 인식을 함께 하였다. 극단적인 빈곤이나 소외계층만이 아니라 배제될 위험이 높은 계층을 대상으로 사회적 배제를 극복하기 위한 학습의 적극적인 역할을 제기하고 있다. 사회적 평등의 실현이 사회복지의 최대 관심사였던 초기 사회복지 추세 속에서는 개인의 생산성을 증대시켜 빈곤을 퇴치하고 능력에 따른 지위 배분 기능을 통하여 사회적 평등 실현을 촉진하는 학교교육의 역할이 강조되었던 반면, 사회적 배제의 예방과 극복이 사회정책의 주요 관심으로 부상하고 있는 최근의 사회복지 동향 속에서는 성인학습의 중요성이 강조되고 있다.

OECD(1999)에서는 학습을 통한 지식과 기술의 개발을 경제활동과 자원への 접근 기회를 높여 주고 사회적·문화적·개인적 삶의 제반 측면을 활성화시켜 주며, 기본 욕구 충족(기능문해), 노동시장 참여(지식, 기술, 자격증), 적극적인 시민성 형성(자원봉사, 문화, 시민정신에 관련된 사회적 활동)을 위한 선행 조건으로 인식하는 가운데 성인학습을 통해 사회적 배제를 극복하는 방안을 모색하고 있다(OECD, 1999). 이들 OECD 국가들은 모든 성인들이 최소한 후기 중등학교 교육 수준 혹은 이에 상응하는 직업 자질을 획득하도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 이 수준은 현행 노동시장에서 요구되는 최저 자격 수준일 뿐 아

나라 사회적·민주적 참여의 측면에서도 배제를 효과적으로 막을 수 있는 자격 수준으로 간주되고 있다.

2. 학습-근로-복지 연계

근간에 이루어진 OECD 국가의 복지정책의 기조는 복지 수급자들을 신속하게 노동시장으로 복귀시켜 복지 의존에서 벗어날 수 있도록 하는 것이다. 1970년대 이후 선진국 경제는 저성장 구조로 전환되면서 실업이 급증함에 따라 복지지출이 크게 증대하여 재정난에 빠지게 되었다. 또한 소득보조 중심의 복지지출 확대는 조세부담의 증가와 함께 민간부문의 투자를 축소하는 구축효과(crowding-out effect)가 발생하며 경제 활력이 저해된다는 비판이 확산되었다.

이에 따라 선진 각국은 소득보조를 통한 빈곤의 구제라는 전통적인 접근으로부터 신속한 노동시장으로의 복귀를 강조하는 근로연계복지(workfare)로 선회하게 되었다. 사회보장지출의 지급 한도를 축소하고 수급 대상의 제한 등을 통해 전통적인 복지지출을 감축하는 한편 구직활동의 의무화 등 사회보장급부의 수급요건을 엄격하게 규정하는 등 근로연계복지가 강조되고 있다.

이와 같은 복지정책의 변화는 근로자의 재훈련, 계속직업교육·훈련의 중요성을 증대시킨다. 많은 OECD 국가에서 근로자들의 계속교육 및 직업훈련을 평생학습의 틀 안에서 재구조화하려는 노력을 기울이고 있다. 근로자들의 성인학습체계를 수요자 중심으로 전환시키려 하고 있으며, 정부, 고용주, 근로자 등 직업훈련 관련 집단간 협동체제의 강화, 훈련 제정의 공동 부담, 국가 수준의 직업능력 평가·인정 체계 확립, 비형식적 학습의 평가·인정체계 도입, 훈련체계의 분권화 및 유사시장(quasi-market) 원리의 도입 등을 시도하고 있다(김영화, 1999).

그러나 근로연계복지의 일환으로 실시되고 있는 교육과 복지연계 프로그램은 많은 쟁점을 노정하고 있다. 교육의 질, 성취 기준, 다양한 인구집단의 성격을 고려한 프로그램의 다양화, 출석의 모니터링, 프로그램의 수용 능력, 교육 제공자간의 차이, 교육프로그램과 취업간의 연계,

자원봉사 활용, 대안학교프로그램 개발과 재정지원 등과 관련한 논의들이 그것이다(MDRC, 1992). 또한 노동·복지부문과 교육부문 관료들간의 협력과 협상(기구간 협력·협상)도 중요한 쟁점이 되고 있다.

3. 청년층의 노동시장 통합을 촉진하기 위한 인력개발

OECD 국가에서는 지난 20여 년 동안 노동공급 측면에서 청년층 인구의 감소, 고학력화의 진전, 노동수요 측면에서 지식정보화의 진전 등 청년층의 고용 전망을 밝게 하는 여러 요인에도 불구하고 청년층의 경제활동참가율은 하락하여 왔다. 청년층 실업률은 전체 실업률의 2배 가까운 높은 수준을 기록하고 있으며, 청년층의 저임금 일자리 고용 비중 또한 매우 높게 유지되고 있다. 이처럼 청년층은 여전히 노동시장으로 진입하는 데 심각한 어려움에 직면하고 있다.

이러한 이유로 청년층의 노동시장으로의 통합을 원활히 하기 위하여 청년층의 노동시장 접근을 개선하기 위한 정책과 함께 보다 근본적으로는 학교로부터 직업세계로의 성공적인 이행을 위한 다양한 정책이 실시되고 있다. 이러한 정책은 노동력의 공급과 수요 양 측면에서 영향을 미치는 정책으로 구분할 수 있는데(OECD, 1999), 어느 측면에서든 공통적으로 교육과 학습의 중요성이 강조되고 있다.

〈표 5-1〉 OECD 국가의 청년층 노동시장 상태

(단위: %)

	미국	영국	프랑스	독일	일본	OECD 평균
청년층 실업률	10.4('98)	12.3('98)	25.4('98)	9.4('98)	7.7('98)	12.8('98)
전체 실업률	4.5('98)	6.3('98)	11.7('98)	9.4('98)	4.1('98)	7.0('98)
청년층 저임 고용 비중	63.0('94)	45.8('95)	49.5('95)	50.4('94)	36.4('94)	
전체 저임 고용 비중	25.0('94)	19.6('95)	13.3('95)	13.3('94)	15.7('94)	

주: 1) 괄호 안은 해당 연도임.

2) 저임금은 전체 전일제 근로자가 받는 중위 소득의 2/3 미만으로 정의.

자료: OECD, *Employment Outlook*, 1999 및 1996.

4. 실업의 장기화를 예방하기 위한 인력개발

OECD에서 장기실업 문제는 가장 심각하고 지속적인 사회적 문제의 하나이다. 특히 10%대의 높은 실업률을 기록하고 있는 유럽에서는 실업자의 절반이 1년 이상의 장기적인 실업에 놓여 있어(OECD, 1999), 일단 어떤 이유로든 실직하게 되면 다시 재취업하기가 매우 어렵다. 유럽연합에서 1년 이상의 장기실업자 규모는 1996년에 전체 노동력의 5.5%인 900만 명에 이르고 있으며, 그 가운데 60% 이상이 2년 이상의 실업상태에 놓여 있다. 뿐만 아니라 장기실업자가 좌절하여 노동시장으로부터 탈락할 가능성이 높다는 점을 고려하면, 공식적인 장기실업자 규모는 경제 전체적으로 장기적인 비취업의 심각성을 과소측정한다고 할 수 있다. 또한 저학력·중고령·여성 등의 특정한 계층은 실업이 장기간의 미취업으로 이르게 될 가능성이 높다. 예를 들어 1996년의 유럽연합 통계를 보면, 1년 전에 실직한 여성들 가운데 절반은 여전히 실업자이고, 단지 4분의 1 정도만 재취업하였으며, 나머지 4분의 1은 노동시장으로부터 탈락하였다(ILO, 1998).

여러 연구 결과에 따르면 실업이 장기화될수록 재취업할 가능성은 하락하는 것으로 나타나는데(신동균, 1999; 이병희, 1999; 강순희·이병희·김미란, 2000), 이러한 장기실업자에 대하여는 특히 원인별로 정책적인 대응이 요구된다. 장기실업자가 직업능력이나 현장적응력을 상실하여 취업에 어려움을 겪는 경우에는 교육훈련과 같은 공급 사이드의 정책이 필요하다. 다른 한편 고용주가 실업기간을 근로자의 능력을 판단하는 선별 기준으로 삼거나 근로자가 실업의 장기화에 따라 근로동기를 상실하는 문제가 중요할 경우에는 고용주의 부정적인 태도를 극복하고 노동시장과의 연계를 유지할 수 있도록 일자리를 마련해 주는 수요 사이드의 정책이 필요하다. 하지만 어느 경우에도 장기실업에 대한 유효하고 강력한 대응책은 적극적인 인적자원개발에 있다는 것이 주장되고 있다.

제2절 사회학습망 구축의 기본 방향

우리나라에서도 그간 계속교육과 평생학습이 강조되어 왔음에도 불구하고 아직도 많은 사람들이 교육적으로 소외되어 있으며, 그로 인해 개인적으로 인간다운 삶을 누리고 있지 못하며 사회적으로도 기여하지 못하고 있다. 평생학습의 활성화를 통하여 학교교육을 제대로 받지 못한 사람들이 제2의 학습기회를 가질 수 있을 것으로 기대되었으나, 실제로 평생학습은 학교교육의 소외자보다는 오히려 학교교육의 수혜자들에게 더 많은 기회를 주는 제도로 변형되어 운영되고 있다. 따라서 현행의 학교교육과 평생학습체계에서 더욱더 배제되고 있는 사회적 취약자들을 위한 학습망의 구축이 개인의 학습권과 사회적 통합을 통한 삶의 질 향상, 그리고 국가적 생산성 제고를 위해서도 반드시 필요하다. 물론 기존 학습체계의 내실화를 통하여 이미 참여기회를 가지고 있는 일반 국민에게도 좋은 학습에의 참여기회를 확충하는 것도 지속적으로 추구되어야 한다.

사회학습망은 이와 같이 사회구성원 모두가 생애에 걸쳐 학습권을 보장받고 생산적인 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 매우 촘촘하고 중층적이면서도 생애 연속적인 학습 그물로서의 제도적 장치이다. 이러한 사회학습망은 기존의 교육훈련 제도와 기관들 사이의 강한 연계와 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 새로운 장치들을 통해서 제대로 구축될 수 있다. 이러한 사회학습망을 구축하기 위한 기본 방향은 다음과 같은 세 측면에 중점이 두어져야 한다.

1. 학습 소외계층에 대한 학습기회의 형평성 보장

우리나라를 비롯한 대부분의 국가에서 교육기회 평등의 원리는 실현되어 있으나 교육기회의 실질적인 보장에 있어서의 평등은 아직 완벽

한 상태에 이르지 못하고 있다. 우리나라의 경우 초등학교와 중학교 교육은 의무교육이지만 아직은 무상 의무교육이 아니기 때문에 저소득층 자녀에게 불이익이 돌아가고 있다.

특히 취학전 교육과 고등학교 및 대학교육은 수익자 부담 원칙이 적용되기 때문에 저소득층 자녀가 교육기회를 획득하기에 매우 불리하다. 유아기는 신체, 감성, 지적능력 발달이 가장 활발한 시기이므로 교육의 질을 높이고 교육기회의 형평성을 기하기 위해서는 국가의 지원이 필요하다. 학업 성적이 우수하지만 가정형편이 어려운 대학 및 대학원생에게도 학자금을 지원하여 면학에 대한 동기를 부여하고 고등교육기회의 형평성을 높여야 한다. 뿐만 아니라 공교육의 내실화와 질제고를 통하여 형평성의 원리가 작동하기 어려운 사교육부문으로부터 비롯되는 교육기회 및 교육성과에 있어 심각한 불균형의 문제를 해소하거나 완화할 수 있어야 한다.

또한 중도탈락자, 비진학자, 학습부진아 등과 같이 형식적으로는 교육기회를 부여받고 있지만 실질적으로는 교육기회가 제한되어 있는 상당수의 아동과 청소년 등 교육 결손집단에 대한 학습대책이 시급하다. 이들은 정규 교육체계에 적응하지 못하고 소외감, 열등감, 좌절감 등을 경험하여 탈선할 우려가 크다. 기존 학교에 적응하지 못하는 학생들을 위하여 대안학교 설립을 적극 장려하는 등 정규 교육체계 내에서 교육결손집단에 대한 대책을 우선 마련하여야 할 것이다. 또한 학습부진아를 위하여는 다양한 프로그램을 통하여 이들이 자신의 연령대에서 성취하기를 기대받는 최소한의 학업 성취 수준을 달성할 수 있도록 해야 한다. 이와 같은 교육 결손집단의 교육기회 확대를 위한 조치들은 교육복지 및 사회학습망 구축의 중요하고도 우선적인 영역에 속한다.

2. 학생들의 잠재능력을 최대한으로 계발할 수 있는 기회 제공 및 인권의 보장

저소득층이나 교육 결손집단과 같은 특수계층 학생이 아닌 일반학생을 위한 교육복지는 기본적으로 학생들의 잠재능력을 최대한으로 계발

할 수 있는 여건을 마련하는 것이다. 교육환경의 인간화, 입시 위주 교육의 탈피 및 교육과정 운영의 정상화, 교육프로그램의 다양화 및 선택권 확대, 개인 존중의 학습풍토 조성 등이 일반학생들의 잠재능력 계발을 위해 요구되는 조치들이다.

한편 체벌, 학교 폭력, 성차별 등 학생들의 인권을 침해하는 요소들로부터 학생들을 보호하는 것도 일반학생들의 교육복지 증진과 온전한 학습망 구축을 위해 필요한 요건이다. 학교 폭력과 갈취에 의한 학생의 인권 침해가 1998년 한 해에만 4,000여 건에 이르고, 동료들간의 집단 따돌림은 학생의 자살로까지 이어지는 사태가 벌어지고 있다.

최근 제정된 교육기본법에서는 국민의 교육권을 ‘학습권’의 개념으로 구체화하였고(제3조), 학생의 인권이 학교교육의 과정에서 존중되고 보호되도록 규정(제12조)하고 있다. 정부는 ‘학생권리헌장’을 제정하여 학생 인권 보호를 정책적으로 추진할 의사를 표명하기도 하였다. 학생권리헌장의 주요 내용은 ‘동료 학생들에 의한 폭력과 갈취, 교사에 의한 비교육적 체벌, 성차별을 부추기는 교육 내용’으로부터 학생을 보호하는 것이었으며, 제도적 장치로서 학교운영위원회 내에 ‘학생고충처리위원회’를 설치하는 방안을 구상하였던 것으로 알려지고 있다(김혜숙 외, 1999). 이것은 우리 사회에서도 학생 권리의 영역에 대한 인식이 확장되고 있다는 것을 시사하며, 따라서 교육복지에 대한 사고도 확대되어야 할 필요성을 제기한다.

3. 모든 국민의 학습권 보장

마지막으로 학령기의 아동과 청소년뿐 아니라 모든 국민의 학습권을 보장하는 것이 교육복지 및 사회학습망 구축의 중요한 나머지 측면이다. 학령기에 학교교육 기회를 놓치고 성인이 된 이후에 다시 학교교육을 받고자 하는 성인들, 학교를 마친 후 계속적으로 교육받기를 원하는 성인들, 직업능력개발을 위해서든 교양이나 여가 선용을 위해서든 지속적인 자기 발전을 위해 계속교육을 받고자 하는 성인들을 위해 평생교육체계가 구축되어야 한다. 평생교육체계의 구축을 통한 전국민

의 학습권 보장은 교육복지가 궁극적으로 추구해야 할 목표이자 사회 학습망 구축의 최종적 방향이다.

성인교육 및 학습은 ‘복지로서의 교육’, 다시 말해 교육복지의 관점과 동시에 ‘교육을 통한 복지’, 즉 사회복지 실현을 위한 수단으로서의 교육의 관점이 견지되어야 할 것이다. 권리로서의 성인교육 혹은 계속교육과 함께 사회적 배제(social exclusion)의 예방 및 극복, 또는 직업능력개발을 통한 근로복지연계 등 사회적 문제 해결을 위한 수단으로서의 역할도 강조되고 있다.

이러한 사회학습망 구축의 기본 방향이 제대로 실현되기 위해 다음과 같은 몇 가지 점들이 우선적으로 고려되어야 한다.

첫째, 학교의 교육 독점에서 탈피하여야 하며, 이를 위해 우선 학교의 역할은 지역사회의 학습센터로 전환하여야 한다. 학교는 학령학생들만을 위한 기관이 아니라 지역사회 주민의 교육과 학습을 위해 문을 열어야 한다. 또한 학원, 사회 및 기업체 등의 평생교육훈련기관, 온라인 교육훈련장치 등 지역사회의 다른 교육훈련기관들과의 연계를 위한 중심기관으로서의 역할을 수행해야 한다.

둘째, 현재의 의무교육 기간은 시대의 변화에 발맞추어 유치원에서부터 단기 고등교육 수준까지인 K-14의 개념으로 더욱더 확대되어야 한다. K-14 교육은 유아교육 단계의 출발부터 시작하여 전통적인 아동과 청소년기의 교육과 전통적인 학령기에 있는 자들뿐만 아니라 성인 학습자들이 실용적인 고등교육을 계속해서 받을 수 있는 개방된 체계로 운영되어야 한다. 물론 의무교육기관이 반드시 학교일 필요는 없으나 현실적으로 학교는 여전히 그 핵심기관이 될 것이다. 그러나 학교가 모든 아동과 청소년들의 기본 교육을 독점하는 단일 모형 대신에 학교교육은 비형식화되고 학교와 학교외 교육과 학습이 유기적으로 연계되는 다양한 모형과 방법들이 도입되어야 한다. 중요한 것은 모든 이의 기본적인 학습권이 충분히 보장되어야 한다는 점이다.

셋째, 사회적 약자들의 평생학습을 보장하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 국가는 교육적으로 소외되어 있거나 그럴 가능성이 큰 사람들인 ‘학습보호 대상자’를 선정하여 지원하는 ‘학습보장제도’를 마

련하여야 한다. 이를 통하여 학습보호 대상자들을 위한 K-14의 기초교육뿐만 아니라 그들의 평생계속학습이 보장되어야 한다. 사회학습망은 이러한 교육 및 학습으로부터의 소외자들의 평생학습을 보장하는 망상조직으로서 핵심적인 기능을 할 것이다.

넷째, 사회학습망을 구축하기 위한 하나의 제도적 장치로서 개인별 학습계좌제가 도입될 필요가 있다. 그럼으로써 개인이 자신의 학습을 체계적이고 누적적으로 관리할 수 있도록 하고 평생학습을 위한 안정적인 재정지원체제로 기능하도록 하여 개인의 학습에의 선택권과 접근 기회가 온전하게 마련되도록 하여야 한다. 이 제도를 통해 지식기반사회에서 학습의 최종적인 책임이 더욱 커지는 개인이 스스로의 학습의 정도를 가늠하고 얼마나 어떻게 학습할지에 대한 처방을 받을 수 있고 필요시 적절한 비용조달을 통하여 학습기회를 가질 수 있으며, 동시에 국가는 교육으로부터 소외되어 있는 사람이 누구인지, 어떤 학습이 필요한지, 이를 위한 재정지출은 어떻게 되어야 할지를 적절히 파악하여 평생학습 정책을 효과적으로 수행할 수 있게 된다.

다섯째, 정보통신기술을 최대로 활용한 학습정보망과 사회적 네트워크체계가 통합된 학습망(learning web/network)체계를 구축하여야 한다. 온라인을 통한 통합적 학습망체계를 구축하는 것 못지않게 그것이 오프라인과 통합 및 연계되는 것도 중요하다. 그것은 최첨단의 정보통신기술에 기반한 국가적 또는 국제적 차원에서의 학습정보망과 지역의 학습자원(learning resources)들을 총망라하고 그것들 사이의 통합을 통한 지역 차원의 학습 네트워크를 연계하는 것이어야 한다. 그럼으로써 진정한 의미의 학습을 위한 사회적 네트워크가 실현될 수 있다.

종합하면, 사회학습망은 모든 사람이 스스로 삶을 꾸리고 사회에 생산적으로 기여할 수 있는 능력 조건을 형성하도록 항상적인 학습을 보장하는 장치를 의미하는 것으로서, 특히 교육적으로 소외되어 인간다운 삶을 살아가지 못하는 사람들을 주요한 대상으로 하여 그들이 스스로 살아갈 수 있도록 능력을 개발하도록 하는 가장 적극적인 사회정책이 되어야 한다는 것이다. 그리고 그것은 현재의 모든 학습자원들을 유기적으로 연계하고 인적·물적·정보 측면에서의 교류를 할 수 있도

록 지원하고 모니터링 및 피드백하는 체계를 통하여 제대로 현실화할 수 있다.

제3절 사회학습망 구축을 위한 과제와 전략

사회학습망의 구축을 위한 과제들을 앞에서 제시한 생애단계별 실태와 문제점, 그리고 기본 방향에 따라 제시하여 보자.

이러한 과제들은 구체적으로 실천적 전략으로 뒷받침되어야 할 것이다. 최근에 제정된 인적자원개발기본법이나 평생교육법, 학교기본법, 직업교육훈련촉진법, 근로자직업훈련촉진법, 학원설립법 등은 물론이고 각 대상 및 단계별 관련법에 구체적인 입법으로 대안적 정책들이 제시되도록 하여야 할 것이다. 이는 추후의 논의에서 세부적으로 살펴보기로 하고 여기에서는 기본적인 과제를 적시하는 것으로 제한하고자 한다.

1. 형평성 증진을 통한 교육복지 실현

가. 취학전 교육기회 확대

유아기는 신체, 감성, 지적능력 발달이 가장 활발한 시기이므로 교육의 질을 높이고 교육기회의 형평성을 기하기 위해서는 국가의 지원이 필요하다. 특히 유아교육은 사학 의존도가 높기 때문에 저소득층에게 매우 불리하다.

첫째, 초등학교 취학 직전 5세 유아에 대한 교육복지 혜택은 선별주의 원칙으로부터 보편주의 원칙으로 시급히 전환할 필요가 있으며, 무상교육 대상 연령을 점진적으로 하향화한다.

둘째, 저소득층 가정의 3세 미만 영아를 위해서는 보건복지부와 지방자치단체가 협력하여 무상 공교육을 적극적으로 확대한다.

셋째, 보건복지부와 교육인적자원부가 최적 기능을 준거로 역할을

분담하여 수행한다.

나. 저소득층 자녀를 위한 교육비 지원

경제적 이유로 자녀의 교육을 제대로 시킬 수 없는 계층에게 학비 무상 지원, 장기저리 융자 확대 등을 통해 교육비를 지원해야 한다. 공무원, 공기업 및 대기업 직원의 자녀인 중·고등학교 학생에게는 국가, 지방자치단체 또는 기업체 등에서 학비를 지원하고 있으나 저소득 근로자 및 도시자영업자 등의 자녀는 학비 지원 없이 학부모가 등록금을 부담하고 있어, 학비 지원을 받고 있는 전자와 형평성의 문제가 있다. 따라서 저소득층 중·고등학생의 학비를 무상으로 하는 등의 지원책을 강구할 필요가 있다. 학업 성적이 우수하지만 가정형편이 어려운 대학 및 대학원생에게는 학자금을 지원하여 면학에 대한 동기를 부여하고 고등교육기회의 형평성을 높여야 한다.

2000년부터 정부는 학부모가 등록금을 직접 부담하고 있는 생활이 어려운 저소득층 중·고등학교 자녀 40만 명에게 등록금을 지원해 사실상의 무상교육을 실시하고 있으며, 생활보호대상자, 결손가정, 실직가정 등 어려운 가정의 대학(원)생에게 금융기관을 통하여 학자금을 저리로 융자해 주고 이자율의 일부에 대해 국고 보조하고 있는 등의 지원책을 강구하고 있다. 향후 이와 같은 교육비 지원이 내실화되도록 하는 방안을 강구함과 동시에 점차 그 범위와 액수를 확대해 나가야 할 것이다.

다. 교육 결손집단을 위한 교육프로그램 운영

앞에서 이미 지적한 대로 우리 사회에는 형식적으로는 교육기회를 부여받고 있지만 실질적으로는 교육기회가 제한되어 있는 아동과 청소년이 상당수에 달한다. 중도탈락자, 비진학자, 학습부진아 등이 이러한 교육 결손집단에 속한다. 이들은 정규교육체계에 적응하지 못하고 소외감, 열등감, 좌절감 등을 경험하여 탈선할 우려가 크다. 기존 학교에

적응하지 못하는 학생들을 위하여 대안학교 설립을 적극 장려하고, 대책없이 이들을 학교 밖으로 내모는 일이 없도록 해야 할 것이다. 학습부진아를 위하여는 다양한 프로그램을 통하여 이들이 자신의 연령대에서 성취하기를 기대받는 최소한의 학업 성취 수준을 달성할 수 있도록 해야 한다.

라. 특수아를 위한 교육기회 확대

특수교육의 가장 큰 문제점은 교육기회 자체가 부족하다는 것이다. 장애아의 특수교육 취학률이 1996년에는 초등학교 32.9%, 중학교 17.5%, 고등학교 10.4%에 불과하였다. 장애학생 교육의 궁극적인 목적은 이들의 사회적응과 사회통합을 최대한 도모하는 데 있다.

첫째, 미래의 특수교육을 위하여 분명한 이념과 철학을 정립하여야 한다. 이러한 이념과 철학의 정립은 현재와 같이 외국의 것을 모방하는 것이 아니라, 우리나라의 역사와 전통에 따라 우리의 토양에 적합한 이념과 철학을 정립하는 것이 되어야 한다.

둘째, 출생에서부터 사망에 이를 때까지 어떤 조건의 장애인이라도 원하는 경우 언제, 어디서나 적절한 교육을 보장받을 수 있는 체계를 수립하여야 한다. 이를 위해서는 장애영아를 교육의 대상에 편입시키고, 장애유아에 대한 교육을 의무화하며, 초·중등 특수교육의 연계를 강화하고, 고등교육의 기회를 확대하며, 장애 성인들을 위한 평생교육 체계를 구축하여야 한다.

셋째, 장애학생들의 분리를 지원하는 특수교육 전달체계를 계획하여 통합교육을 지원하는 체계로 바꾸어야 한다. 현재 우리나라 특수교육 기관의 주류를 이루고 있는 특수학교는 지역사회 특수교육센터의 기능을 추가하여 그 역할을 전환하고, 특수학급은 통합교육을 지원하는 역할을 확대하며, 일반학급은 장애학생들에게 적절한 특수교육적 지원을 제공할 수 있는 체계를 구비하도록 개혁하여야 한다.

넷째, 특수교육 지원체계를 개선하여 장애학생들이 통합교육 장면에서 원하는 서비스를 충분히 제공받을 수 있는 체계를 구축하여야 한다.

이를 위하여 교육인적자원부 및 시·도교육청과 지역교육청 내의 특수교육 담당부서를 확대하고 전문인력의 배치를 확대하며, 특수교육운영위원회를 활성화하여 특수교육기관에서 제공하는 서비스의 틈을 메워 통합교육을 지원하도록 하여야 한다.

다섯째, 특수교육의 양적 확대 못지않게 질적 개선을 도모하여야 한다. 이를 위해서는 현재 제대로 파악되지 않고 있는 특수교육 제반 영역에 대한 평가를 통해 실태를 정확히 분석하고, 장애학생들의 교육 내용과 방법 등 교육과정의 질 관리를 전담하는 기구를 설치하여야 한다.

여섯째, 일반교사와 일반인들의 장애인과 특수교육에 대한 이해를 제고하여 통합교육의 여건을 강화하여야 한다. 이를 위해서는 특수교육 교사들의 전문성 강화와 더불어 통합학급의 학생 정원 조정, 일반교원들의 특수교육 연수 의무화, 일반인에 대한 특수교육 및 장애 이해 교육의 강화 등을 통해 일반교사들의 특수교육 역량을 강화하고, 일반인들의 장애인에 대한 이해를 제고하여야 한다.

2. 인력개발을 통한 사회복지체계의 구축

근로에 이르는 적극적 복지로서의 인력개발은 청소년들이 순조롭게 직업세계에 진입할 수 있도록 직업준비교육을 확충하는 한편, 근로취약계층에 대한 인력개발을 강화하며, 장기적으로 평생학습체계의 기반을 구축하는 데 주력하여야 한다.

경제위기에 따른 노동수요의 격감과 그 이후 정형화되고 있는 채용관행의 변화는 특히 노동시장에 신규로 진입하는 청년층의 실업 위험을 크게 증대시키고 있다. 청소년들이 학교를 떠나서 직업세계로 진입하는 단계는 그 이후 생애직업경력에 발전에 매우 중요한 영향을 미친다. 이 단계에서 이들이 오랫동안 실업상태에 있거나 시간제 취업 등 직무 관련 교육·훈련 기회가 주어지지 않는 주변적 취업을 지속하게 되면 고용 가능성을 신장시킬 수 없게 되고 안정적인 정규 일자리를 확보하기 어려운 악순환이 되풀이된다. 따라서 청소년들이 학교 졸업 후 순조롭게 직업세계에 진입할 수 있도록 직업준비교육을 내실화해야

할 것이다.

근로취약계층에 대한 인력개발의 강화는 근로를 통한 자활·자립을 촉진하는 사회투자적 복지라고 할 수 있다. 인력개발은 자립적인 경제 사회활동에의 참여기회를 확대하고 안정적인 소득기회를 확보하도록 하는 장기적이고 적극적인 복지정책이기 때문이다. 그 대상은 빈곤계층만이 아니라 노동시장과 사회에 참여로부터 배제될 가능성이 높은 계층으로 확대되어야 할 것이다. 더구나 지식기반경제의 도래와 경쟁의 격화 속에서 보유하고 있는 지식의 격차(knowledge gap)는 노동시장 불평등의 주요한 원천으로 등장하고 있다. 따라서 적어도 지식습득 기회의 차단으로 인한 사회적 불평등이 발생하지 않도록 인력개발을 활성화함으로써 근로자의 삶의 질을 향상시키고 사회적 통합을 회복하는 데 기여하여야 할 것이다.

나아가 보다 근본적으로 근로생애에 걸친 평생학습체계를 구축하여야 한다. 경제의 지식집약화 진전, 노동력의 유연화 증대, 기업의 능력중시 고용관리의 강화 등의 여건 변화에 따라 노동시장에서 요구되는 지식이 계속 변화하고 있기 때문에 보유지식의 지속적인 갱신을 위한 근로생애에 걸친 평생학습의 필요성이 대두되고 있다. 평생학습기회의 결여는 실업과 저임금으로 귀결될 뿐만 아니라 평생학습기회의 지속적인 불균등으로 인한 불평등의 확대를 초래할 가능성이 높다. 근로생애에 걸친 평생학습을 통한 취업능력의 배양은 고용의 유지·안정을 가져올 수 있을 것이다. 따라서 모든 국민에게 균등한 기회와 동기가 부여되고, 이를 위해 모든 국민이 일생동안 평등하게 학습할 수 있는 기반이 조성되어야 한다.

가. 학교에서 직업세계로의 순조로운 이행을 위한 교육체제 확충

1) 산업사회의 요구 및 산업구조 고도화에 대응한 직업교육체제 구축

기존의 실업계 고교 체계는 1960년대와 1970년대의 산업화에 필요한

인력의 양성에 적합하였으나 지식기반사회의 도래와 산업인력구조의 고도화에 대응하여 개편될 필요가 있다. 정부는 산업현장 수요에 부응하는 산업인력 양성 체계를 구축하기 위하여 고교 단계 직업교육을 개편하고 전문대학의 현장적응력을 높여 직업교육의 역할을 분담하는 다양한 정책을 추진하고 있다. 우선 고교 단계 직업교육의 성격을 완성교육에서 계속교육의 모형으로 전환하고자 한다. 아울러 진학과 취업을 동시에 탐색할 수 있는 통합형 학교의 도입, 사회적 수요가 없는 실업계 고등학교의 학과 개편 또는 일반계 또는 통합형 학교로의 전환 유도, 기존의 실업계 고교를 특성화 고교로 전환, 다양한 형태의 특성화 고교 개편 지원, 실업계 고등학교가 교육과정을 자율적으로 편성·운영할 수 있도록 권장, 실업계 고교와 전문대학 및 대학 상호간, 그리고 산업체와의 연계교육 강화, 전문대학 및 대학 과정의 사내 대학 부설·운영 유도, 산업체의 기술대학 설립 촉진, 일정한 기준 이상의 사내 대학에 대하여 학위 수여 허용 등의 정책을 추진하고 있다.

2) 산·학·관 협력 체제의 활성화

직업·기술교육·훈련은 기본적으로 산업계의 인력수요를 탄력적으로 반영하여 이루어져야 한다. 따라서 산학협동 교육과 연구가 매우 중요하며 이를 촉진하기 위한 정부의 역할 또한 중요하다. 아울러 직업·기술교육과 훈련을 담당하고 있는 정부 부처간의 협력이 요구된다. 현재 학교교육을 기반으로 한 직업기술교육은 교육인적자원부가 담당하는 한편 근로자를 위한 직업훈련은 노동부, 산업자원부 등이 담당하고 있다. 이와 같은 역할분담체계의 장점을 최대화할 수 있도록 교육과 훈련의 유기적인 연계를 촉진하는 지원체계가 구축되어야 한다.

범부처간 인사로 구성된 직업교육훈련정책심의회 설치, 범부처간 협동에 기반한 직업교육훈련기본계획안 수립 등은 이와 같은 유기적 연계체계의 사례가 될 수 있기에 이들을 내실화하는 것이 필요하다. 정부가 지원하고 있는 전문대학과 지역 산업체와의 유기적인 협력체계 구축 및 특성화, 지역사회의 산업수요에 적합한 전문인력 양성을 위한 향토산업기반 거점 전문대학 집중 육성 등도 산·학·관 협력체계의

한 방안이다.

3) 생애에 걸친 직업세계로의 효율적인 이전체계 확립

최근 직업세계에서는 평생고용의 관행이 사라지고, 개인은 산업구조의 변화에 발맞추어 끊임없이 새로운 지식과 기술을 습득하여 자신이 직업능력을 향상시켜야만 하게 되었다. 이에 따라 모든 국민들에게 개인의 소질과 적성을 조기에 발굴할 수 있도록 체계적으로 진로지도를 실시함으로써 생애설계 능력을 배양할 필요성이 제기된다. 또한 불안정한 노동시장에 대처할 수 있기 위해서는 직업정보에 쉽게 접근할 수 있어야 하며 이를 위해 종합적인 직업정보서비스체계를 구축할 필요가 있다. 아울러 자신이 현재 소지하고 있는 직업능력을 잠재적 고용주에게 쉽게 보일 수 있도록 직업능력의 가시성과 이동 가능성을 높여야 할 것이며 이를 위해서는 직업자격체계를 개선해야 할 것이다.

초등학교 상급 학년부터 고등학교까지 주기적으로 직업적성검사를 실시하고, 학생들에게 체계적인 진로지도를 실시하는 계획이 내실화있게 실현되도록 하여야 할 것이다. 교육과 직업세계 간의 효율적이고 순조로운 연계 과정을 구축하기 위하여 마련된 ‘고용·학습 서비스센터’(직업진로정보센터)의 운영도 내용과 연계망을 확충하는 등 내실화 방안을 마련하여야 한다.

나. 근로취약계층의 자활·자립을 지원하는 인력개발의 확대

실업자, 실업위험이 큰 고령자, 노동시장 진입에 어려움을 겪는 여성, 청소년, 장애인 등과 함께 중소기업 근로자들은 학습기회 제한으로 인해 안정적인 일자리를 획득하는 데 어려움을 겪고 있어 인력개발이 필요한 주된 취약계층이라고 할 수 있다.

우선 실업자 직업훈련을 보면 1998년 이후 유례없는 실업자 증가에 대처하여 실업자의 재취업을 촉진하기 위한 직업훈련이 양적으로 대폭 확대되어 왔다. 대량실업 상황에 직면하여 짧은 기간 동안에 실업자를 대상으로 직업훈련을 대폭 확대하고 다양한 훈련과정을 개설하여 직업

훈련기회를 확대함으로써 실직자들의 능력개발과 심리적 안정에 기여한 점은 긍정적으로 평가되어야 할 것이다. 또한 직업훈련 실시기간 중 상당수의 일시적 실업 감소 효과를 가져오기도 하였으며, 훈련기간 중 훈련수당을 지급함으로써 소득보전의 기능을 수행하기도 하였다.

그러나 이러한 직업훈련은 실업자가 적합한 과정을 선택하고 이에 따른 훈련을 거쳐 재취업에 이르는 것임에도 불구하고 취업률이 저조하게 나타나는 등 직업훈련의 효과가 높지 못하다는 비판에 직면하기도 하였다.

1) 실업자 인력개발의 내실화

실업자에 대한 인력개발은 실업자에 대한 사회보호(social protection)와 함께 인력개발을 통하여 취업능력(employability)을 제고하는 적극적 노동시장정책의 기능을 수행하여야 한다. 최근 경기회복에 따라 실업률은 하락하고 있지만 구조적 요인에 의한 실업문제는 더욱 심각해질 것으로 보여지므로, 노동력의 질적 불일치를 해결하는 인력개발 기능은 더욱 강화되어야 할 것이다. 또한 노동력의 유동성이 높아지고 실업으로의 빈번한 유입·유출이 발생하게 될 것이므로 실업자에 대한 인력개발을 향후의 새로운 일자리 수요에 대비한 인적자원개발의 계기로 적극 활용될 수 있도록 할 필요가 있다. 특히 지식기반산업 분야별 인력양성과 연계하여 인력개발의 질적 수준을 제고하여야 한다.

실업자 직업훈련을 내실화하기 위해서는 우선 훈련생 특성별로 특화된 훈련(target-specific training)으로 전환될 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 직업안정기관의 상담기능을 대폭 강화하여야 한다. 둘째, 마찰적 실업자에 대한 단기간의 훈련을 가급적 지양하고 인력개발을 통한 재취업을 가장 필요로 하는 중점 실업자 집단에 대한 직업훈련을 강화할 필요가 있다. 셋째, 1999년 3월부터 일부 실업자 훈련을 대상으로 실시하고 있는 맞춤형훈련을 실업자 직업훈련 전체로 확대 실시할 필요가 있다. 넷째, 지역별 훈련과정선정위원회의 활성화를 통하여 수요적합적이며 훈련기관별 특성을 고려한 체계적인 훈련과정 개선을 유도할 필요가 있다. 다섯째, 교육훈련기관별 특성을 고려한 체계적인 교육

훈련과정의 개선을 유도하여야 할 것이다. 특히 산업체 재취업교육(교육부), 실업자 취업훈련(노동부) 등을 통한 대학·전문대학 등 교육기관의 실업자 교육훈련을 내실화하기 위해서는 중장기적인 직업능력 향상, 타분야로의 전이가 가능한 교육과정 개발·운영 등으로 특성화를 유도할 필요가 있다. 여섯째, 현재의 실업자 직업훈련제도는 훈련대상별, 추진 부처별, 관련 재원별로 복잡하게 구성되어 있어 훈련생, 훈련기관, 관련 부처 모두에 대해 행정업무의 비효율을 낳고 있다. 따라서 현재의 복잡한 실업자 직업훈련제도를 정비하여 저소득층 중심의 고용촉진훈련을 제외한 그 외 실업자 직업훈련은 고용보험으로 통합하는 것이 바람직하다.

2) 근로취약계층의 인력개발 지원

사회적 지원 없이는 자활하기 어려운 청소년, 여성, 장애인 등의 근로취약계층에게 건전한 경제사회활동의 기회를 제공하기 위해서는 공평한 학습기회의 제공이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 무엇보다 대상자별로 적합한 인력개발이 이루어져야 할 것이다.

우선 심층적인 직업상담기능을 강화하고 이를 기반으로 이들에게 필요한 교육훈련, 공공근로 및 임금보조적 일자리를 패키지화하여 제공함으로써 신속히 노동시장에 편입할 수 있도록 지원하여야 할 것이다. 직업능력개발 면에서는 노동시장 참여를 촉진하고 경력을 지속할 수 있도록 특성화된 교육훈련과정의 개발이 필요하다. 또한 훈련의 활성화와 함께 구직활동을 촉진할 수 있는 다양한 프로그램의 활용이 필요하다. 기술 습득뿐만 아니라 효과적인 구직정보의 입수, 동기부여 등의 프로그램(Job Search Assistance)을 함께 편성할 필요가 있다.

다. 학습사회에 부응하는 평생학습체제의 구축

직업세계의 급속한 변화에 적극적으로 대응할 수 있기 위해서는 성인들에게 계속교육훈련 기회의 필요성이 증대하고 있다. 계속교육훈련은 개인에게 과거에 받았던 교육훈련을 수정하고 보완하는 기회를 제

공하며, 고용주로 하여금 생산성 있는 노동력을 유지할 수 있도록 하고 또한 경제성장을 지원하며 경제적 형평을 제고할 수 있도록 한다. 특히 고실업시대를 맞이하여 고용 가능성을 제고하는 것은 삶의 질 측면에서도 핵심적인 요건이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 근로생애와 연계한 평생학습체계 구축이 매우 미흡하며, 평생학습 참여도도 매우 낮은 실정이다.

1) 개인주도적인 직업능력개발의 촉진

우리나라 고용보험 직업능력개발사업의 지원체계는 사업주 주도의 직업훈련에 대한 지원이 주를 이루고 있다.¹⁶⁾ 그러나 직업능력개발사업의 최종적인 수요자의 한 축은 개별 근로자에게도 있으며 변화하는 경제사회환경하에서 개인의 능력개발에 대한 책임도 증대되는 만큼 개별 근로자에 대한 직접적인 지원을 확충할 필요가 있다.

근로자 개인의 능력개발기회의 확충과 관련하여 먼저, 평생학습 집근기회의 지원 측면에서는 사업주 중심의 직업능력개발지원제도와 함께 근로자들이 필요한 교육훈련을 스스로 선택하여 수강하도록 하고 이를 지원하는 근로자 자율적인 직업능력개발지원제도를 확립할 필요가 있다. 이를 위해서 영미형(개인학습계좌제), 일본형(교육훈련금부금제도), 유럽형(학습휴가제) 등 다양한 근로자 자율적인 능력개발지원제도 가운데 어떤 것을 우선할 것이냐에 대한 전략적인 판단과 사회적 합의가 선결되어야 하나, 평생직업능력개발의 장애가 금융적인 제약과 함께 시간적인 제약에 있다는 사실에 비추어, 근로자 스스로 능력개발에 참여할 수 있도록 주 5일 근무제의 확산 등과 연계하여 학습휴가제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이는 기업 사정상 교육훈련의 이수가 어려운 근로자의 교육훈련 참여를 활성화시키고 기업의 우수인력 확보난을 해소하는 데 크게 기여할 것으로 보인다. 이러한 유·무급

16) 현행 직업능력개발체계하에서 근로자를 직접 지원하는 사업은 50세 이상 근로자 또는 고용조정 예정자가 자비로 훈련을 이수하였을 때 수강료를 지원하는 고령자수강장려금, 전문대학 이상의 교육훈련기관의 수강료(수업료)를 대부하여 주는 교육수강비용 대부, 그리고 실업자재취직훈련지원사업 등 세 가지가 있을 뿐이다.

학습휴가제의 활성화를 위해서는 세제 등의 지원방안도 마련될 필요가 있다. 예를 들면, 개인의 인력개발 투자에 대한 조세감면 확대, 개인의 인력개발 투자비용에 대한 장기저리의 대부제 시행 등이 당장 강구될 수 있으며, 나아가 개인학습계좌제(individual learning account)를 도입하여 개인의 교육훈련 투자비용에 상응하는 노사정의 지원(matching fund)을 확충하는 방안도 모색될 수 있다.

이를 위해 첫째, 고용보험의 역할이 제고되어야 한다. 개인학습휴가권을 포괄적으로 인정하여 근로자의 자발적인 훈련을 통해 평생취업능력을 유지·제고할 수 있도록 고용보험의 규정을 개정하여 지원을 확대하여야 할 것이다. 둘째, 개인의 인력개발 투자에 대한 조세감면의 확대가 이루어질 필요가 있다. 근로소득의 교육비 공제대상 범위를 정규교육기관 교육비뿐만 아니라 개인이 능력개발에 투여한 비용 전액으로의 확대를 검토할 필요가 있다. 셋째, 개인의 인력개발 투자비용에 대한 금융지원을 확대하여야 할 것이다. 개인의 교육훈련 투자비용에 대한 장기저리의 대부제를 활성화하며, 나아가 국민연금의 향후 수혜급부를 미리 학습투자에 지출할 수 있도록 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 수요자 중심의 열린 학습체제의 구축

평생학습체제의 구축을 위해서는 누구나 언제 어디서나 손쉽게 학습 기회에 접근할 수 있는 수요자 중심의 열린 학습체계가 마련되어야 한다. 교육훈련 바우처제도의 내실적 확대는 교육훈련체계에 있어 수요자 중시, 성과 중시, 경쟁원리를 강화하는 핵심적 제도이다. 현재 직업훈련카드제로 제한적으로 활용되고 있는 교육훈련 바우처(Training Voucher)제도를 수요자 선택권 확대, 경쟁을 통한 교육훈련의 질 제고 등 본래 목적에 부응하도록 내실화하면서 확대할 필요가 있다.

아울러 현재 근로자의 능력개발에 대하여 지원되고 있는 체계가 기업을 매개로 한 사업이어서 직접적으로 바우처제도의 적용이 어렵기 때문에 교육훈련바우처제도의 취지를 살리는 방향으로 이를 기업에 적용할 필요가 있다. 즉 직업능력개발사업을 실시한 기업을 지원함에 있

어서 적용사업체의 근로자가 직접 훈련기관을 선택하여 훈련을 수강하도록 하되, 훈련위탁 사업주는 훈련비용 중 고용보험 지원금이 못 미치는 차액만 훈련기관에 선납하도록 하고 훈련실시 후 훈련기관이 나머지 훈련비용을 지방노동관서로부터 직접 수령하도록 하는 방안이 그 하나이다. 이는 훈련비 전액을 기업이 현금으로 선납한 후 훈련을 실시한 다음에 정산하여 지원받던 방식에서 탈피하는 것으로서 기업의 현금 부담을 줄여 직업교육훈련 실시에 좀더 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이다. 또한 이 제도는 훈련기관간에 훈련생을 모집하기 위하여 경쟁을 촉진하기 때문에 성과와 질이 좋은 훈련을 제공하도록 하는 효과를 거둘 수도 있다.

한편 평생교육법, 고등교육법, 학점인정 등에 관한 법률 등에서 일과 학습을 연계시킬 수 있는 각종 제도적 장치를 이미 가지고 있는데, 사내대학·기술대학의 설립 규모 및 주체, 교사 및 교원 확보의무 등과 관련한 기준의 규제적 요소를 완화하고, 사내기술대학의 학점인정, 자격증 공인제 등을 포함한 평생학습을 통한 학력인정 및 학점인정 등의 각종 기준과 규제를 정비하여 평생학습을 촉진하는 방향도 지속적으로 강구되어야 할 것이다.

라. 자격의 사회적 통용성 확대

자격제도는 학습을 통해서 도달하는 지표를 제시함으로써 교육훈련을 유인하는 기능을 가지고 있으며, 동시에 기업에서의 인력 선별을 지원하는 능력의 신호기능을 가지고 있다. 특히 지적능력에 대한 사회적 인정체계의 하나로서 자격제도의 활성화는 지식의 흡수·확산을 촉진하는 데 중요한 역할을 수행할 수 있다. 향후 평생학습사회를 이끌어 갈 수 있도록 자격제도의 기능을 확충하기 위해서는 자격의 사회적 통용성을 확대하고 자격의 공신력을 제고할 필요가 있다.

직업능력의 척도로서 자격제도가 제대로 기능하기 위해서는 직업세계의 급속한 변화에 유연하게 대응할 수 있어야 한다. 자격제도의 관리 운영에 있어 민간위탁 등 수요자들인 민간의 참여를 확대하고, 민

간자격제도를 활성화할 필요가 있다. 국가자격은 기본적으로 국민 대다수의 공적 이익, 즉 안전, 복리후생, 미풍양속 등과 관련 있는 일반자격분야 및 민간이 수행하기 곤란한 자격분야 등으로 범위를 최소화하는 대신에 자격제도의 큰 틀과 인프라 구축 등에서의 국가의 역할을 강화할 필요가 있다.

또한 자격제도의 문제점 중의 하나인 자격과 학력의 상호 단절을 지양하고 평생학습사회의 정착을 선도할 수 있도록 자격체계와 교육훈련체계의 연계를 강화하여야 한다. 이를 위하여 일을 매개로 한 자격과 학력의 연계체계를 확충하여 나갈 필요가 있으며, 특히 교육훈련과 자격 등의 국가적 표준이 될 국가직업능력표준(National Competency Standards: NCS)의 마련이 필요하다.

그리고 형식적인 학력 취득이 아니라 다양한 학습을 통해 획득한 직업능력에 대한 인증제를 도입하여 평생학습을 촉진할 수 있도록 한다. 이를 위해 첫째, 학점은행제를 활성화한다. 둘째, 자기주도적이고 계속 학습의 잠재력을 높여 주는 교육·훈련으로 유도하기 위하여 직업기초능력에 대한 인증제를 도입하거나, 또는 기존의 교과과정이나 자격제도 운영과정에 적절히 반영하는 방안을 모색한다. 셋째, 개인의 모든 유무형의 학습 및 교육·훈련 경력을 체계적으로 누적 기록하여 이를 다양한 방식으로 활용할 수 있도록 하는 방안을 강구하여야 한다. 개인학습계좌제, 교육훈련바우처제도, 직업기초능력인증제, 자격제도, 학점인정제 등의 학습 결과에 대한 인증시스템이 이러한 유무형의 학습이나 공식적·비공식적 또는 무형식적 학습 결과를 인증하는 장치로서 활용될 수 있다.

마. 기업의 학습 조직화를 통한 평생학습체계 구축

기업이 실시하는 인력개발이 가진 장점은 기업 내에서 수시로 변동하는 숙련 필요에 가장 효율적으로 대응할 수 있는 데에 있다. 급속히 변화하는 경제환경에서 다양한 훈련 필요에 효율적으로 대응할 수 있기 위해서는 기업의 인력개발을 강화할 필요가 있다. 이는 생애 중 중

요한 시기를 차지하는 근로생애 동안의 능력개발에서 기업이 핵심적인 역할을 함으로써 평생학습체계의 구축에 크게 기여하는 것이기도 하다.

이를 위하여 고용보험 직업능력개발사업의 지원 수준과 범위를 확대하여 기업의 훈련투자 확대를 적극적으로 유도할 필요가 있다. 또한 기업의 직업훈련 투자에 대한 긍정적인 유인을 제공하는 방법으로 인력개발을 위해 기업이 지출한 비용에 대한 세액공제를 확대할 필요가 있다. 산업수요에 부응한 훈련이 이루어질 수 있도록 일부 실업자 훈련에 한하여 시행하고 있는 맞춤형 직업훈련을 일반 교육훈련에 확대할 필요가 있다. 정부에서는 맞춤형 훈련의 활성화를 위해 기업체의 수요조사, 훈련비용 및 채용장려금 등의 지원을 확대할 필요가 있다.

기업의 인적자원에 대한 투자의 확대와 기업내 지식자산의 공유와 확산을 위해 인력개발조직인증을 도입하여 기업의 학습 조직화를 유도하여야 한다. 또한 창의적 인재양성을 위해서는 능력개발을 중시하는 보상체계가 구축되어야 한다. 채용·배치·승진 등 인사관리에서 학력이나 연공보다는 실력과 능력개발을 중시하는 인사관리를 시행함으로써 기업의 학습 조직화를 촉진하여야 한다. 특히 근로자의 경력개발을 보상·승진체계와 연계하여 기업내 핵심역량의 확보와 근로자의 계속능력개발 시스템을 구축하도록 하여야 할 것이다.

바. 사회적 파트너십에 기초한 평생학습체계의 확립

지식기반경제에서는 지식이 국가·기업의 경쟁력과 개인의 노동시장 지위를 결정짓는 주요한 요소로 대두하게 됨에 따라 전통적인 노사관계를 포함하여 사회적 파트너들의 이해관계도 변화를 요구받고 있다. 기술 주기의 단축과 다양성, 광속성, 네트워크의 확대 등은 사회적 파트너들의 숙련형성에의 참여 요구를 증대시키고 있으며, 또한 지식과 기술은 근로자 및 노조를 포함한 사회적 파트너들의 교섭력의 원천이자 스스로의 고용안정 등 이익을 가져올 수 있는 토대이기 때문이다. 이에 따라 사회적 파트너, 특히 노동시장 참가자인 근로자를 대변하는 노조의 책임성은 더욱 증대하고 있으며, 기업으로서도 핵심역량을 확

보하고 근로자가 보유하는 지식과 창의력을 최대한 끌어 내기 위해서 파트너십에 더욱 의존하게 된다. 특히 고용·실업문제와 교육·훈련 문제는 밀접한 연관을 갖고 있기 때문에 지식집약화와 고실업이라는 환경의 변화에 대응한 노사를 포함한 사회적 파트너들의 참여적 능력 개발체계의 수립은 더욱 긴요하다 할 것이다.

노사관계에 국한하여 보면, 노사간의 교섭의제는 전통적인 분배 중심으로부터 지식의 생산과 흡수를 둘러싼 생산적인 측면(bargaining for skill)으로의 전환이 요구된다. 이를 위해 훈련정책의 수립 및 집행, 그리고 평가와 관련된 각급 네트워크에 노사의 실질적인 참여를 대폭 확대하여야 한다. 그리고 기업 내에서 노사의 협력을 강화하기 위해 노사가 근로자 직업능력개발계획을 수립하고, 기업내 직업능력개발 담당자제도를 선임하여 활용하도록 적극 유도할 필요가 있다.

3. 사회학습망 구축의 추진 방안 및 전략

이상의 사회학습망 구축의 기본 방향과 이에 기초하여 제시된 과제들을 추진하기 위하여 우선적으로 추진되어야 할 방안 및 전략들을 정리하여 보면 다음과 같다.

가. 사회학습망의 종합점검 및 보완

1) 정부 차원에서 사회학습망의 종단적·횡단적 체계를 재점검하고 각 제도와 정책간 연계 및 효과를 분석한다. 이를 기초로 국가 차원의 종합적인 학습사회, 즉 학습국가의 건설을 위한 순차적 계획을 마련할 필요가 있다. 또한 각 단계 또는 각층의 학습망으로부터 소외되고 있는 학습 소외계층을 파악하고 이들의 소외 원인, 요구분석, 참여기회 확대방안을 마련할 필요가 있다. 나아가 각 국민의 평생학습에의 참여 기회를 내실화하고 확대하는 방안도 지속적으로 모색하여야 할 것이다. 이러한 사회학습망에 대한 모니터링은 향후 정기적으로 실시될 필요가 있으며, 특히 실태조사와 요구분석은 정책의 효과 제고를 위하여

절대 필요하다.

2) 평생능력개발의 중요성, 정책과 제도를 포함한 사회학습망의 현상 등에 대한 국민의 인식을 제고시키고 참여 기회를 확대하기 위한 체계적인 홍보 전략을 수립·시행한다.

나. 학습사회의 형성 지원

1) 자발적인 평생학습 참여를 유도하고 촉진시키기 위하여 개별적인 학습조직에 대한 지원을 강화하고 학습문화 및 학습사회를 형성해 나간다.

2) 사회학습망 차원에서 학습·진로·고용정보망의 통합적 유통체계를 구축·운영한다. 각급 사회학습망간의 이동과 연계를 원활히 하기 위하여 전문 직업상담사의 양성 및 연수체계를 구축하고 자격요건을 강화한다.

3) 또한 학습사회의 기반을 다지기 위하여 전국민의 취업정보 및 직업·진로상담 서비스 제공을 담당하는 직업안정기관을 확충하고 서비스를 강화한다. 그리고 학교에서의 진로·직업지도와 직업안정 업무의 통합 연계를 통해 학생 대상 진로지도 서비스를 강화한다.

다. 사회학습망 운영체계의 기반 구축

1) 사회학습망 정보 흐름의 원활화와 학습 및 능력개발의 현장성 제고를 위하여 직업교육과정, 훈련 기준, 자격 기준을 일원화할 수 있는 국가직업능력표준(NCS)을 개발한다.

2) 수요자 중심의 질 높은 학습을 제공하기 위하여 사이버 학습체계의 구축·운영에 따른 행정·재정지원을 강화하는 방안을 모색하여야 한다.

3) 사회학습망의 중요한 전달체계로서 공공직업훈련기관의 역할과 기능을 정립하고 기관간 연계를 강화한다.

4) 직업생애에서 중요한 역할을 할 기업주의 교육훈련 투자, 학습조

직화 강화를 위한 제도적 기반을 구축한다.

5) 평생교육훈련기관이 공정한 시장경쟁원리의 바탕 위에서 질 높고 다양한 교육훈련프로그램을 통해 다양한 학습자층을 확보하고 인적자원개발에 기여할 수 있도록 민간교육훈련산업을 육성한다.

6) 현장 및 학습 수요자의 다양한 요구에 부응할 수 있는 학습프로그램의 개발을 위하여 프로그램 공모 및 인증제를 실시함으로써 질 높은 우수한 프로그램을 공유하고, 프로그램 개발에 따른 투자비용을 줄인다.

7) 평생교육훈련 및 학습을 담당할 교사·강사의 확보 및 전문능력향상을 위하여 전문능력을 갖춘 인력의 확보 체계를 마련하고, 연수체계를 강화한다.

8) 정규교육기관의 평생학습 기능을 수행할 수 있도록 지역사회 학교체계를 구축하고, 학생 선발 및 학사 운영·관리체계를 재편한다.

라. 평생학습에 대한 평가인정제의 다양화와 질 제고

1) 국가자격제도의 대폭적인 개선을 통해 자격의 현장성, 신뢰성을 강화하고 학교 교육과정과의 연계체계를 구축한다. 이를 위하여 자격의 현장검정 기준을 강화하고 민간참여의 확대 등을 통한 내실화 방안을 마련하여야 한다.

2) 민간자격의 활성화와 질 관리 강화를 통하여 자격제도의 다원화 및 공신력을 제고한다. 이를 통하여 개인의 다양한 유무형의 교육훈련 성과를 적극 평가·인정하고 직업능력개발 및 학습참여를 유인한다. 특히 능력인정형 자격제도를 정착시켜 선행학습이나 무형의 학습에 대한 평가인정을 확충하는 방안을 체계화함으로써 자격 및 학위의 질을 제고시킨다.

3) 학점은행제의 확충을 통해 성인근로자의 직업능력개발을 지원하고 학점인정 대상의 범위를 확대하며, 개인의 선행학습 결과를 포괄적이고 체계적으로 인정해 줄 수 있는 체계를 갖춘다. 아울러 개인의 평생에 걸친 직업능력개발 지원을 위하여 경력관리 지원체계를 구축한다.

마. 평생학습 활성화를 위한 운영체계 지원 및 책무성 강화

1) 지역 단위의 사회학습망 구축을 위하여 지방자치단체의 학습체계 운영 및 전달에서의 기능을 강화한다. 특히, 지역 단위 평생학습의 활성화를 위하여 지방자치단체에 직업교육훈련 및 평생교육 업무를 총괄·관리할 수 있는 체계를 구축한다.

2) 유·무급 학습휴가제의 활성화 등 평생학습을 촉진하기 위하여 세제 지원의 강화 방안을 마련한다.

3) 사회학습망의 주기적 모니터링체계의 일환으로 평생학습의 성과 측정 및 책무성 평가를 위한 국가적 수준의 질 관리체계를 구축·운영한다.

4) 사회학습망의 구축과 운영에 있어 사회적 파트너, 특히 노동조합의 참여를 강화함으로써 학습 및 능력개발의 현장성을 강화하고 사회적 책임감을 제고한다.

참고문헌

- 강순희 · 이병희 · 김주섭 · 고인아 · 고혜원 · 백형찬 · 오학수(2001), 『지식반경제하의 직업교육과 직업훈련의 운영 및 발전방안』, 한국노동연구원.
- 강순희 · 김미란 · 김안국 · 류장수(2002), 『기업교육훈련 투자의 현황과 과제』, 한국노동연구원.
- 강순희 · 이병희 · 전병유 · 정진호 · 최강식 · 최경수(2000), 『지식경제와 인력수요 전망』, 한국노동연구원.
- 강순희 · 이병희 · 조용만 · 김미란(2000), 『근로자 자율적 능력개발의 활성화방안』, 한국노동연구원.
- 강순희 · 이병희 · 최강식(1999), 『지식경제와 직업훈련』, 한국노동연구원.
- 교육인적자원부(2001), 『OECD 주요국가 교육통계』.
- 교육인적자원부(2001), 『교육통계연보 2001』.
- 교육인적자원부(2002), 『2002년 유치원현황』.
- 교육인적자원부 · 한국교육개발원(2001), 『평생교육백서』, 제5호.
- 국방부(2001), 『국방백서 2001』.
- 교육인적자원정책위원회(2002), 『21세기 지식강국을 주도할 국가인적자원개발 정책보고서』.
- 권두승 외(1999), 『성인교육기관 실태조사에 의한 성인교육 참여율 분석』, 교육부.
- 권이종 · 이상오(2001), 『평생교육: 실제편』, 서울.
- 금재호(2000), 「여성 노동시장의 고용구조와 실업」, 『한국노동시장의 구조와 변화』, 한국노동연구원.
- 금재호(2001), 『장기실업자의 구조변화 및 정책과제』, 한국노동연구원.
- 금재호(2002), 「21세기 지식기반사회에서의 근로여성 중기정책방향」, 「21세기 지식기반사회에서의 근로여성 중기정책방향 및 목표설정

- 관한 토론회', 한국노동연구원.
- 김규태(2002), 「학업중단 청소년 예방 및 사회적응을 위한 종합대책(안)」.
- 김대환(2002), 「생산적 복지=노동연계복지, 일을 통한 복지」, '생산적 복지의 성과와 전망 토론회', 삶의 질 향상기획단.
- 김영화 외(1999), 『생산적 복지와 교육의 역할분석 연구』, 한국교육개발원.
- 김유배(2001), 『새로운 도전, 희망찬 미래: 생산적 복지』, 에디터.
- 김종서 외(2000), 『평생교육원론』, 교육과학사.
- 김형만 · 이상준(2001), 『장기실업자 직업훈련 현황분석』, 한국직업능력개발원.
- 나영선 외(1998), 『여성 및 취약계층의 직업교육훈련 활성화 방안』, 한국직업능력개발원.
- 노동부(2001), 『직업능력개발사업현황』.
- _____(2002), 『직장체험 프로그램 FAQ』.
- _____(각 연도), 『기업체노동비용총조사보고서』.
- 백성준 · 김주섭(2000), 『직업교육훈련 재정배분 및 운영체제 개선방안』, 한국직업능력개발원.
- 법무부(2001), 『2001년 법무연감』.
- 보건복지부(2002), 『2001년 보육일반현황통계』.
- 삶의질향상기획단(1999), 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』.
- _____(2002), 『생산적 복지: 복지패러다임의 대전환』.
- _____(2002. 11), '생산적 복지의 성과와 전망 토론회' 자료집.
- 신익현 외(2000), 『국가 인적자원개발 주요 정책 진단 · 분석 및 개발 연구』, 한국직업능력개발원.
- 안주엽(2002), 『중장기 인력수급전망: 2002~2010』, 한국노동연구원.
- 유길상 외(1998), 『고실업시대의 실업대책』, 한국노동연구원.
- 윤여각 외(2000), 『평생교육의 활성화를 위한 고등교육체제개혁방안 연구』, 한국교육개발원.
- 윤정일(1990), 「21세기 사회의 교육복지정책」, 『교육이론』, 5권 1호.
- 이남철 · 김현구 · 고승의(1999), 『정부의 평생교육 영역별 예산실태분석

- 과 향후 투자방향』, 한국직업능력개발원.
- 이병희·김미란(2000), 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 이상일(1999), 『직업교육훈련의 효율적 네트워크 구축과 정책과제』, 한국직업능력개발원.
- 이승희(2002), 『평생교육산업의 경제적 규모 평가를 위한 지표개발 연구: 유아교육, 공공직업훈련, 대학 평생교육을 중심으로』, 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이정표 외(2000), 『평생 직업교육훈련 종합대책(Ⅰ)』, 한국직업능력개발원.
- (2001), 『평생 교육훈련제도의 발전 전략: 국가 인적자원 비전 2005』, 교육인적자원부.
- 이정표·고혜원(2001), 『평생 직업교육훈련 종합대책(Ⅱ)』, 한국직업능력개발원.
- 이종만(2001), 「평생교육관련 법규의 체계화과정 및 현황과 과제」, 『평생교육학』, 교육과학사.
- 이지혜(2002), 「학습동아리: 함께 배워, 더불어 사는 세상」, 『평생교육소식 2002년 여름호』, 한국교육개발원 평생교육센터.
- 이희수 외(2001), 『지역단위 인적자원개발 추진 체제 구축방안』, 한국교육개발원.
- 이희수(2000), 「인적 자원 개발·관리를 위한 평생학습 체제 종합 발전 방향과 과제」, 「인적자원 개발·관리를 위한 평생학습체제 종합 발전 방안 탐색 세미나」.
- 장원섭(1998), 「성인교육의 사회학」, 『앤드라고지-현실과 가능성』, 서울: 학지사.
- 장창원·윤석천·이병희·김형만·이상준(1998), 『산업인력수급 전망과 과제』, 한국직업능력개발원.
- 장지연·호정화(2000), 「여성 미취업자의 취업의사와 실업탈출과정」, 『한국노동시장의 구조와 변화』, 한국노동연구원.
- 전병유(2002), 『고졸 미진학청년층의 고용·실업현황과 정책과제』, 한국노동연구원.

- 전병유 · 안주엽 · 강순희 · 박우성 · 노용진(2001), 『디지털경제와 인적자원』, 한국노동연구원.
- 정민승(2002), 『사이버 공간과 평생학습』, 교육과학사.
- 정지선 외(1999), 『성인교육 참여율과 성인교육 비용분석에 관한 연구』, 교육부.
- _____(2000), 『소외계층 성인교육 참여율 분석과 지원방안 연구』, 한국직업능력개발원.
- 정진호 · 황덕순 · 이병희 · 최강식(2002), 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 주인중 · 변숙영(2001), 『중 · 장년층 훈련 활성화방안』, 한국직업능력개발원.
- 최돈민(2001), 『평생학습사회와 대학구조변화의 기제』, 교육과학사.
- 김신일 · 한승희, 『평생교육학: 동향과 과제』, 교육과학사.
- 통계청(1996), 『장래인구추계』.
- _____(1997, 2000), 『사회통계조사보고서』.
- 한국교육개발원(1999), 『생산적 복지와 교육의 역할 분석연구』.
- 한국교육개발원 평생교육센터(2001), 『지역을 살리기 위한 평생학습마을 / 도시 만들기: 관리자 매뉴얼』, 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2001), 『한국의 교육인적자원지표 2001』.
- 한국노동연구원(1995), 『산업인력개발체제의 구축방안』, 한국기술교육대학교.
- _____(1999), 『한국의 실업정책』.
- _____(2002), 『2002 KLI노동통계』.
- _____(2002), 『고용보험동향(2001년 가을)』.
- 한국산업인력공단(1999), 『미국의 청소년훈련과 실업자훈련 특성 및 효과』.
- 한국직업능력개발원(각 연도), 『한국의 직업교육훈련 지표』.
- 한국학술진흥재단(2000), 『저학력 · 저능력 계층을 위한 성인 인적자원 개발방안: 정보격차 해소방안을 중심으로』.
- 한준상(2000), 『Lifelong Education: 모든 이를 위한 안드라고지』, 학지사.

한준상(2001), 『학습학』, 학지사.

日本労働研究機構(1995), 『生涯学習社會を考える』

Bills, D. B.(1998), *Social, Demographic, Economic, and Technological Trends Affecting Lifelong Learning*, NCES.

Boshier, R.(1998), “Edgar Faure After 25 Years: Down But Not Out”, in *International Perspectives on Lifelong Learning*, edited by J. Holford, P. Jarvis, and C. Griffin, London: Kogan Page.

Dave, R. H. (1976), *Foundations of Lifelong Education*, New York: PERGAMON Press.

Faure, E. et al.(1972), *Learning To Be*, Paris: UNESCO.

Hutchins, R. M.(1968), *The Learning Society*, Mentor Book.

Illich, I.(1971), *Deschooling Society*(황성모 역, 『탈학교사회』, 삼성미술 문화재단, 1984).

ILO(2002), *Learning and Training for Work in the Knowledge Society*.

Jarvis, P.(1998), “Paradoxes of the Learning Society”, in *International Perspectives on Lifelong Learning*, edited by J. Holford, P. Jarvis, and C. Griffin. London: Kogan Page.

Jarvis, Peter(1985), *The Sociology of Adult and Continuing Education*, London: Croom Helm.

Lengrand, P.(1970), *Introduction to Lifelong Education*, UNESCO.

OECD(1994), *Vocational education and training for youth: Towards Coherent Policy and Practice*.

_____(1996), *Lifelong Learning for All*.

_____(2002), *Employment Outlook*.

Reimer, E.(1971), *School Is Dead*(김석원 역, 『학교는 죽었다』, 한마당, 1982).

Stalker, J.(1993), “Voluntary Participation: Deconstructing the Myth”, *Adult Education Quarterly* 43 (2).