

# 고령화시대에 대비한 평생학습정책 개선방안 연구

2005. 12.

김주섭·이병화·김태종·장수명·장원섭

한 국 노 동 연 구 원

## 목 차

<b>제 1 장 서 론 (김주섭)</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 구성	2
<b>제 2 장 인구고령화와 노동력 및 노동시장의 변화 (방하남 외)</b>	<b>3</b>
1. 인구구조 고령화의 추이	3
2. 인구 고령화와 노동력의 변화	8
3. 인구 고령화와 노동시장의 변화	15
4. 고령화 시대의 퇴직과 은퇴: 서구와 한국	24
5. 인구고령화와 노동생산성	35
<b>제 3 장 평생학습과 관련한 최근의 논의 (장수명)</b>	<b>38</b>
1. 서론	38
2. 각국의 노동시장의 특징과 노동시장 제도	40
3. 성인의 계속적 직업훈련: 비대학 부문(non-university)을 중심으로	51
<b>제 4 장 평생학습 참여 실태와 문제점 (이병희)</b>	<b>74</b>
1. 머리말	74
2. 인적자원투자의 근로생애 단계별 불균형	77
3. 평생학습 참여 기회의 불평등	84
4. 노동시장 이행과 평생학습	89
5. 요약과 정책적 시사점	100
<b>제 5 장 고령화시대의 직업훈련 (김태종)</b>	<b>102</b>
1. 서론	102
2. 자료	104
3. 실증분석의 결과	105

4. 소결 .....	118
<b>제 6 장 평생학습 공급 구조 (장원섭) .....</b>	<b>120</b>
1. 머리말 .....	120
2. 평생학습 공급구조 현황 .....	121
2. 평생학습 공급 현황 .....	132
3. 평생학습 참여 현황 .....	140
4. 평생학습 공급구조의 개선방향 .....	143
<b>제 7 장 고령화시대에 대비한 평생학습정책의 방향과 과제 (김주섭) .....</b>	<b>146</b>
1. 고령화와 평생학습: 요약 .....	146
2. 고령사회에 대비한 평생학습 및 인력개발 정책의 방향과 과제 .....	148
<b>참고문헌 .....</b>	<b>152</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 인구구조 고령화 추이의 국제비교 .....	4
<표 2-2> 부양인구비 및 중위연령 추이 .....	5
<표 2-3> 한국의 인구구성: 추이 및 전망: 1960-2050 .....	7
<표 2-4> 한국과 주요국의 연령그룹별 노동시장참여율(2000년 기준) .....	12
<표 2-5> 연령별 노동시장 참여율변화 가정에 의한 한국의 향후 노동력 규모 전망치: 2020년, 2050년 .....	13
<표 2-6> 고령층의 고용상 지위 분포: 2000 (%) .....	18
<표 2-7> 한국 대기업의 강제 정년퇴직연령분포(2001) .....	29
<표 3-1> 남녀의 연령별 실업, 경제활동참가, 취업률 .....	42
<표 3-2> 학력별 실업, 경제활동참가 및 취업 .....	44
<표 3-3> 노동시장제도 1990년대 후반 .....	46
<표 3-4> 임금협약제도 .....	46
<표 3-5> 고용 보호 법률의 엄격성 .....	47
<표 3-6> 노동시장 성과 .....	47
<표 3-7> 일반교육에서 직업교육으로의 이행 구조 (1975-1995, 구 서독 및 베를린 지역) .....	49
<표 3-8> 고등교육에서의 국·공립 및 사립의 비율 .....	53
<표 3-9> 고등교육기관에 대한 공공 및 민간투자의 상대적 비중 .....	53
<표 3-10> 독일의 유형별 고등교육기관 수 .....	59
<표 3-11> 독일 대학 유형별 재학생 수(외국인 포함) .....	59
<표 3-12> 미국의 2년제 전문대학의 수업료 .....	64

<표 4-1> 고등교육 진학률 국제비교 .....	77
<표 4-2> 연령계층별 학력수준의 국제비교(2002) .....	79
<표 4-3> 평생학습 참여율(15세 이상) .....	80
<표 4-4> 성인(25~64세)의 평생학습 참여율 국제비교 .....	81
<표 4-5> 평생학습 참여 현황(15세 이상, 재학·재수생 제외) .....	86
<표 4-6> 직무관련 평생학습 참여 요인 (로짓분석) .....	87
<표 4-7> 성인(25~64세)의 직무관련 평생학습 참여율의 불평등 국제비교 .....	88
<표 4-8> 표본 특성 .....	90
<표 4-9> 취업경험자의 실직과 평생학습 참여 .....	91
<표 4-10> 취업경험자의 실직 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석) .....	91
<표 4-11> 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여 .....	93
<표 4-12> 임금근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석) ·	93
<표 4-13> 상용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여 .....	95
<표 4-14> 상용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여 (로짓분석) .....	95
<표 4-15> 임시·일용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여 .....	97
<표 4-16> 임시·일용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여 (로짓분석) .....	98
<표 4-17> 자영업자의 노동시장 이행과 평생학습 참여 .....	99
<표 4-18> 자영업자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석) ·	100
<표 5-1> 직업훈련 참여율의 연도별 추이 .....	106
<표 5-2> 직업훈련 참가에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀 분석 .....	108
<표 5-3> 훈련에 대한 현재화된 수요+잠재적 수요에 영향을 미치는 요인들에 대한 회귀분석 .....	109
<표 5-4> 충족되지 못한 훈련수요에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석 .....	110
<표 5-5> 조사기간 중 한번이라도 훈련에 참가하는 데 영향을 미치는 요인의 회귀분석 .....	111

<표 5-6> 전년도 훈련 참가 여부가 금년의 취업여부에 미치는 영향에 대한 회귀분석 .....	115
<표 6-1> 행정부처별 평생학습 관련 법령 .....	123
<표 6-2> 대상별 평생학습 관련 법령 .....	125
<표 6-3> 정부부처별 학습단계별 인적자원개발 정책 .....	127
<표 6-4> 평생학습 지원 전담 기구 .....	130
<표 6-5> 대학부설 평생교육원의 설치 현황 (2004. 6월 기준) .....	134
<표 6-6> 유형별 평생학습관 참여자 수 현황 .....	135
<표 6-7> 연도별 평생학습 참여율 .....	141
<표 6-8> 유형별 평생학습 참여율 및 교육이수일수 (2004) .....	142

## 그림 목차

[그림 2-1] 연령계층과 생산활동에 따른 인구의 구분 .....	6
[그림 2-2] 한국의 인구구성: 추이 및 전망: 1960-2050 .....	7
[그림 2-3] 한국과 주요국의 노동력 증가율 추이 및 전망: 1980-2050 .....	9
[그림 2-4] 한국 노동력의 고령화 전망: 2000-2050 .....	10
[그림 2-5] 전체 노동력 중 60세 이상 고령근로자의 비율 추이 및 전망: 2030 .....	11
[그림 2-6] 한국의 2050년까지의 노동력 규모변화 전망 .....	14
[그림 2-7] 주요 국가별 남성 고령자(60-64세)의 노동시장참여율 변화추이: 1970-2000 .....	16
[그림 2-8] 주요 국가별 여성 고령자(60-64)의 노동시장참여율 변화추이:1970-2000	17
[그림 2-9] OECD 국가 고령자(55-64)들의 노동시장참여율(2000) .....	18
[그림 2-10] 전체 남성취업자 중 임금근로자의 백분율 변화: 1983-2003 .....	21
[그림 2-11] 전체 여성취업자 중 임금근로자의 백분율 변화: 1983-2003 .....	21
[그림 2-12] OECD 주요국에서의 평균 은퇴연령 추이: 남성 .....	25
[그림 2-13] OECD 주요국에서의 평균 은퇴연령 추이: 여성 .....	25
[그림 2-14] OECD 국가들에서의 정년퇴직연령과 실질 퇴직연령 .....	27
[그림 2-15] 연령대별 남성 중고령자 취업자 비율추이 .....	28
[그림 2-16] 연령대별 여성 중고령자 취업자 비율추이 .....	28
[그림 2-17] 한국 인구의 평균 연령의 변화 전망 .....	37
[그림 4-1] 성인(25~64세)의 평생학습 참여율 국제비교 .....	83
[그림 4-2] 성인의 직무관련 평생학습참여율과 1인당 국민소득의 관계 .....	83
[그림 5-1] 훈련기간 분포의 변화 .....	107
[그림 5-2] 인구연령구조의 변화와 훈련 참여율 시뮬레이션(남성) .....	116

8 고령화시대에 대비한 평생학습정책 개선방안 연구

[그림 5-3] 인구연령구조의 변화와 훈련 참여율 시뮬레이션(여성) ..... 117

[그림 7-1] 경제성장의 근원 ..... 149



## 제1장 서론

### 1. 연구의 배경

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

고령화로 인한 사회·경제적 환경변화 중에서도 특히 우려되는 부분은 고령화로 인한 성장잠재력 약화의 가능성이다. 인구구조의 고령화가 거시경제에 부정적인 영향을 줄 것이라는 연구 결과는 이미 많이 축적되어 있다. 이들 연구에서 공통적으로 발견되는 논거는 1) 고령화에 따른 인구의 저성장과 노동투입량의 감소에 기인한 성장률 하락, 2) 고령자의 비중 증가에 따른 저축률 감소와 자본축적 저하로 인한 성장률 하락 3) 노동력 부족에 의한 자본수익률 저하로 인한 물리적 자본 축적 저하, 4) 고령층의 증가로 이들에 대한 재정지출의 확대 및 젊은 층에 대한 상대적인 인적자본 투자 기회감소로 장기적인 인적자본 축적 저하, 5) 이자율 하락에 따른 해외부채의 증가 등을 들 수 있다.

우리나라의 경우 향후 30년간 인구 고령화의 진행과 함께 심각한 노동력 감소를 경험하게 될 것이라는 것이 일반적인 전망인 점을 감안한다면, 이로 인한 경제 성장률 저하가 크게 우려되는 상황이다. 뿐만 아니라 시간이 지남에 따라 위에 열거한 고령화로 인한 부정적 거시경제 효과가 실현될 가능성이 점점 더 높아지고 있다는 것 또한 부인할 수 없는 현실이다.

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

## 2. 연구의 목적

본 연구는 인구고령화로 인한 노동시장 변화 분석과 현재 이루어지고 있는 평생학습의 실태분석을 통하여 인구고령화에 적극적으로 대응하기 위한 평생학습 정책방안을 제시하는 데 목적이 있다.

## 3. 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에 이은 제2장에서는 인구고령화와 노동력 및 노동시장의 변화에 대해 실증적 분석을 통해 전망한다. 제2장에서는 이러한 변화가 평생학습 정책에 어떠한 함의를 주는가를 밝힌다. 제3장에서는 평생학습과 관련한 최근의 논의를 국내외 문헌분석을 중심으로 소개한다. 이 장에서는 평생학습과 관련한 논의에 대한 단순 소개에 그치지 않고, 주요국과 우리나라와의 평생학습 참여 실태 비교분석을 통하여 향후 평생학습 정책의 방향을 설정하는데 있어서의 함의를 도출한다. 제4장에서는 현재 실시되고 있는 평생학습 참여 실태와 문제점을 계량분석을 통하여 밝힌다. 제5장에서는 고령화로 인한 평생학습 수요 변화의 방향을 파악하기 위해 최근 5년간의 한국노동연구원 가구조사 자료를 분석한다. 6장에서는 현재 평생학습 공급구조를 파악함으로써 제5장에서의 수요변화에 대응하기 위해 현재의 평생학습 공급구조가 적절한가에 대한 진단을 수행한다. 마지막으로 제7장에서는 제6장까지의 논의와 분석을 바탕으로 고령화 사회에 대비하기 위한 평생학습 정책방향을 제시한다.

## 제 2 장

# 인구고령화와 노동력 및 노동시장의 변화<sup>1)</sup>

### 1. 인구구조 고령화의 추이

국가에 따라 다소 차이는 있지만 고령화는 현재 전세계적으로 진행되고 있는 현상이다. 현재 우리나라의 고령화 정도는 선진국에 비해 양호하며 인구구조가 젊은 편에 속한다. 2000년의 경우 65세 이상 인구의 비율이 선진국에서는 평균 14.4%(평균 연령 37.4세)이지만 우리나라의 경우 동 비율이 7.2%(평균연령 32.6세)로 선진국 평균의 절반 정도이다(홍기석, 2003). 문제는 향후 우리나라가 전세계적으로 유례가 없을 정도로 급속한 고령화를 경험할 것으로 예상된다는 점이다(통계청, 2001). 고령화 문헌에서 자주 등장하는 다음 <표 2-1>은 우리나라 고령화의 속도를 잘 보여준다.

---

1) 본 장은 방하남 외(20004)의 “인구고령화와 노동시장” 1장의 내용을 요약하였음.

&lt;표 2-1&gt; 인구구조 고령화 추이의 국제비교

	도달연도			소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2019	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15

자료 : 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

한편 국내외 고령화 문헌에서 65세 이상 인구의 비율과 함께 자주 등장하는 지표로서는 부양인구비가 있다. 부양인구비는 15~64세 생산연령인구 1명이 부양하여야 하는 인구비율을 의미한다.<sup>2)</sup> 다음 <표 2-2>에는 우리나라의 2050년까지의 부양인구비 및 중위연령 전망이 10년 단위로 나타나 있다(최경수, 2003a). 역시 우리나라의 노년 부양인구비는 향후 50년간 극적으로 증가할 것으로 전망된다. 반면에 유년 부양인구비는 2000년 이후 점진적으로 감소하여, 노년 부양인구비와 유년 부양인구비를 합한 총부양인구비는 2015년 38.6% 수준까지 하락한 후 다시 가파르게 상승하여 2050년에는 81.6%에 이를 것으로 전망된다.<sup>3)</sup> 2050년의 총부양인구비 전망치 81.6%는 우리가 1970년에 경험했던 총부양인구비와 유사한 수준이다. 고령화의 결과 중위연령도 가파르게 상승하여 2020년에는 42.8세, 2050년에는 53.8세에 도달할 전망이다.

2) 15세 미만의 유년인구와 65세 이상의 노년인구를 합하여 피부양인구라고 부른다.

3) 유년 부양인구비는 2020년까지 지속적으로 감소하다가 2020년 이후 19~20% 수준에서 안정적인 모습을 보일 것으로 예상된다. 한편 노년 부양인구비는 2019년경부터 유년 부양인구비를 능가하면서 그후 더욱 가파르게 상승할 것으로 전망된다(허재준, 2002b).

&lt;표 2-2&gt; 부양인구비 및 중위연령 추이

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
총부양인구비(%)	83.8	60.7	44.3	39.5	38.8	40.9	54.9	71.2	81.6
유년 부양인구비	78.2	54.6	36.9	29.4	23.9	19.6	19.1	19.6	19.0
노년 부양인구비	5.7	6.1	7.4	10.1	14.8	21.3	35.7	51.6	62.5
중위연령(세)	18.5	21.8	27.0	31.8	37.5	42.8	47.7	50.9	53.8

자료 : 통계청, 『장래인구추계』, 2001; 최경수(2003a: 44)에서 재인용.

일반적으로 생애과정에서의 경제활동과 근로를 중심으로 전체 인구를 크게 세 연령그룹으로 나누고 있다. [그림 2-1]에 제시된 대로 첫째는 0-14세 사이의 유년층 인구로 법적으로 경제활동의 지위가 주어지기 이전의 연령층이고, 둘째는 15-64세 사이의 경제활동인구이다. 이 연령인구는 다시 15-54세 사이의 핵심근로계층(OECD 기준은 20-54세)과 55-64세 사이의 고령근로계층으로 구분하고 있다.<sup>4)</sup> 셋째는 65세 이상의 비경제활동 혹은 정년퇴직인구이다. 이러한 구분은 물론 노동·사회정책상의 규범적인 구분일 뿐 실제로는 15세 이전에도 불법적으로 취업을 할 수 있고 65세 이후에도 계속 근로를 하는 사람들이 많다. 그럼에도 불구하고 정책적으로 전체 인구를 연령계층에 따라서 이렇게 구분하고 있다.

4) 15세부터 경제활동 연령이지만 15-19세까지는 대부분의 인구가 학교교육에 참여하기 때문에 노동시장 참여율이 아주 낮아 OECD의 고령화와 노동시장 연구에서는 20-64세 연령층을 핵심근로연령층으로 잡고 노동력의 부양비(Dependency ratio) 계산시 분모로 사용하고 있다. 그러나 우리나라 경우 대부분 15-64세를 전망치의 분모로 잡고 있어서 미래 사회의 부양비가 과소 추정되는 경향이 있다.

[그림 2-1] 연령계층과 생산활동에 따른 인구의 구분

0-14	15(20)-54	55-64	65+
유년층인구(A)	핵심근로계층(B1)	고령근로계층(B2)	비경활, 은퇴인구 (C)
	노동력인구(B)		

인구의 고령화는 공식적으로는 전체 인구 중 고령층의 비율이 일정치(즉 UN의 기준에 따르면 7.0%) 보다 높아지는 것을 말하는데, 이를 달리 표현하면 위의 세 연령그룹의 상대적 비율이 65세 이상의 비경활인구(C) 쪽으로 점점 커져가는 것을 의미한다. 인구의 상대적 연령비율이 심각하게 변한다는 것은 단지 인구의 숫자상(headcount)의 변화에만 그치는 것이 아니라 전 경제사회의 시스템, 특히 생산과 분배에 있어서 연령계층간 자원의 심각한 재분배가 이루어진다는 것을 의미하기 때문에 고령화의 문제는 어느 한 연령계층만의 문제가 아니고 전 연령층의 현재와 미래에 영향을 미치는, 사회의 구조적 변화라고 보아야 할 것이다. 인구의 고령화는 특히 생산활동을 하는 노동력의 감소와 의존적인 소비만을 하는 고령층의 증가를 동시에 수반하면서 사회의 자원을 생산을 담당하는 근로세대 자신이나 미래를 짊어질 유년층 보다는 은퇴한 노년층의 부양에 더 쓸 수밖에 없게 됨으로써 경제와 사회보장제도에 큰 부담을 주게 되는 것이다.

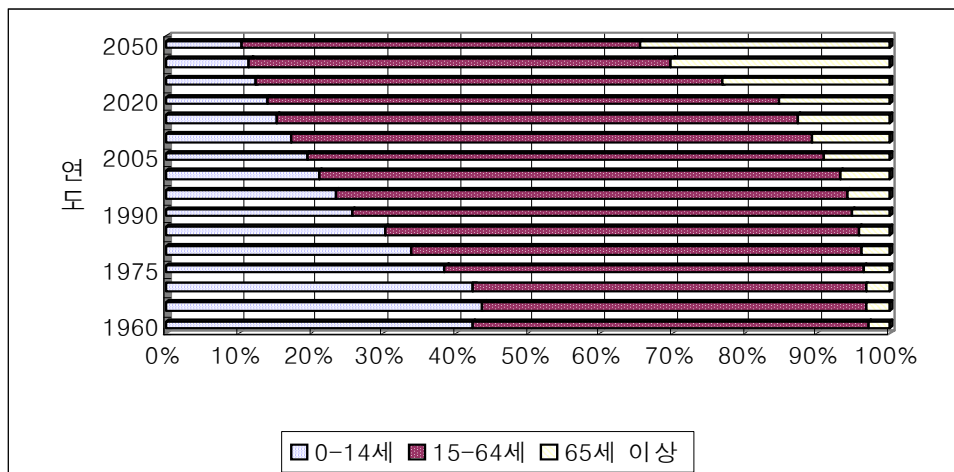
<표 2-3>과 [그림 2-2]는 1960년부터 2050년까지 [그림 2-1]에 제시된 세 연령그룹에 따른 인구구성 비율의 추이와 전망을 제시해 준다. 제시된 자료에 의하면 현재와 비교하여 인구의 절대 숫자가 줄기 시작하는 것은 2030년 이후이지만 인구의 연령구성비는 극적인 변화를 겪게 되는데 그 변화는 유년층의 지속적인 감소와 고령층의 지속적인 증가 추세이다. 그러나 한 가지 고무적인 사항은 경제활동 연령층인 15-64세 연령층의 비율이 인구 고령화에도 불구하고 2020년까지는 70% 이상을 유지한다는 것이다. 그러나 베이비붐 세대가 고령층에 진입하게 되는 2020년 이후에는 경제활동연령층의 비율도 감소하게 되는 것으로 전망되고 따라서 2020년 이후에는 인구의 고령화가 더 급속해 질 것으로 추정된다.<sup>5)</sup>

5) 한 국가에서 65세 이상 고령층의 인구가 15세미만 유년층의 인구를 앞지르는 것은 선진국의 역사에서도 얼마 되지 않은 인류 역사의 초유의 변화이다.

&lt;표 2-3&gt; 한국의 인구구성: 추이 및 전망: 1960-2050

연도	총인구	연령층 구성(%)		
		0-14세 (A)	15-64세(B)	65세 이상(C)
1960	25,012	42.3	54.8	2.9
1965	28,705	43.8	53.1	3.1
1970	32,241	42.5	54.4	3.1
1975	35,281	38.6	58.0	3.4
1980	38,124	34.0	62.2	3.8
1985	40,806	30.2	65.6	4.3
1990	42,869	25.6	69.3	5.1
1995	45,093	23.4	70.7	5.9
2000	47,008	21.1	71.7	6.9
2005	48,461	19.6	71.4	9.0
2010	49,594	17.2	72.1	10.7
2015	50,352	15.3	72.1	12.6
2020	50,650	13.9	71.0	15.1
2030	50,296	12.4	64.6	23.1
2040	48,204	11.5	58.4	30.1
2050	44,337	10.5	55.1	34.4

[그림 2-2] 한국의 인구구성: 추이 및 전망: 1960-2050



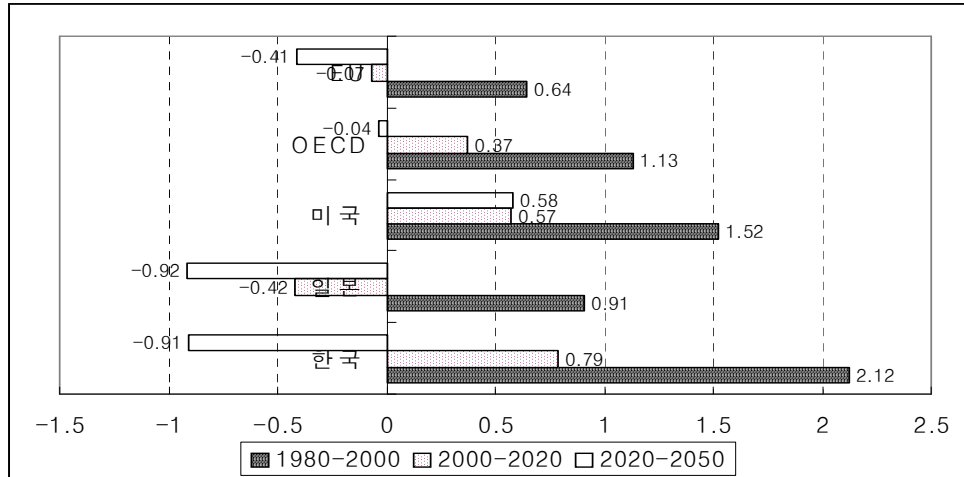
## 2. 인구 고령화와 노동력의 변화

인구고령화에 따른 노동력에의 변화는 첫째, 노동력의 양, 즉 규모에 있어서의 변화와 둘째, 노동력의 질, 즉 생산성에 있어서의 변화 두 가지로 대별하여 논의될 수 있다. 첫째, 인구의 고령화는 고령화의 단계에 따라서 인구의 절대규모가 증가하면서 진행되는 경우와 감소하면서 진행되는 경우로 나뉘어 진다. 이미 고령화의 진행이 오랜 유럽의 고령사회들은 인구의 고령화가 절대 규모의 감소와 함께 진행되고 있다. 프랑스와 독일이 그 대표적인 예이다(U.N. 2000). 이미 고령사회인 일본의 경우도 2010년 이후부터는 절대 인구의 규모가 감소하게 될 것으로 전망되고 있다(OECD, 2004b). 한국의 경우는 다행히도 전자에 속해 향후 2-30년간은 고령화가 진행되면서도 인구의 절대 규모는 늘어나는 것으로 전망되고 있는데 이는 줄어드는 출산률보다 노령층의 수명연장 효과가 더 큰 작용을 하기 때문으로 볼 수 있을 것이다. 한국의 경우 전체 인구뿐만 아니라 노동력의 규모도 늘어날 것으로 전망되고 있기 때문에 그 반대의 경우에 비해서 이중의 이익을 볼 수 있는 상황이다.

노동력의 규모도 중요하지만 실제로 경제의 성장률 변화에는 노동력의 증가 혹은 감소 비율이 더 중요하게 작용할 것이다. OECD에 의하면([그림 2-3] 참조) 향후 20년간은 한국의 노동력 증가율이 OECD 평균보다 높을 것으로 예상되지만 한국의 지난 2-30년간에 비해서는 노동력 증가율이 현저하게 떨어질 것으로 전망되고 있다. 특히 2020-2050년간은 우리나라 노동력의 증가율이 급격하게 마이너스 성장을 하게 될 것으로 예측하고 있어서 출산력 저하와 인구고령화의 효과가 2020년 이후 본격적으로 나타날 것으로 전망된다. 동일한 보고서에 의하면 이미 고령사회로 깊숙이 접어든 일본의 경우 2000 이후부터 이미 노동력이 마이너스 성장 시작한 것으로 나타나고 있다.



[그림 2-3] 한국과 주요국의 노동력 증가율 추이 및 전망: 1980-2050

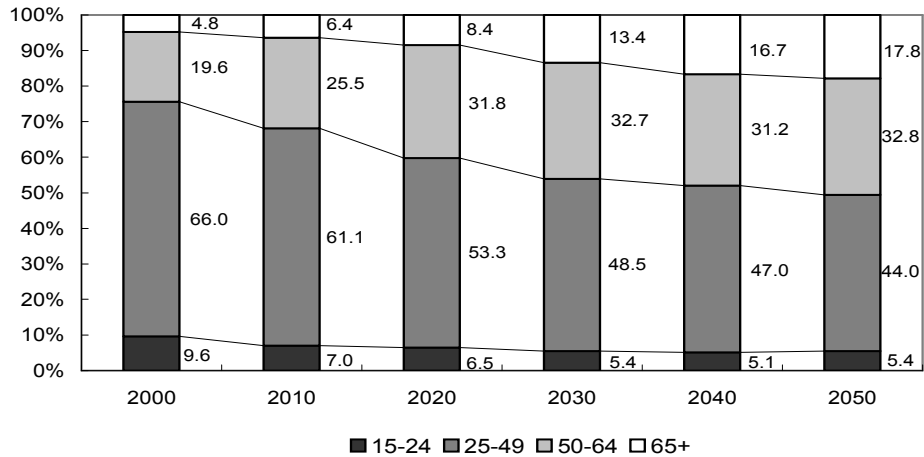


※주: 위의 전망치는 성별-연령그룹별 노동시장 참여율이 2000년 수준을 유지한다는 가정 하에 얻어진 것이다.

※자료: 한국통계청: 경제활동인구조사; 인구전망 2000-2050; OECD(2002).

급속한 인구고령화가 노동력에 미치는 영향은 미래 노동력의 규모뿐만 아니라 노동력 구성의 변화를 통해서 나타날 것이다. 인구의 고령화는 고령층 노동력의 증가와 함께 노동력의 고령화를 수반하게 된다. OECD(2004d) 연구에서의 전망에 의하면 노동력의 규모는 인구의 증가와 함께 2020년까지 증가할 것이지만 노동력의 연령구성은 다음 2-30년간 지속적으로 노령화될 것으로 전망되고 있다. 아래 [그림 2-4]는 2000-2050년까지 향후 약 50년간 노동력의 연령구성상의 변화를 보여주고 있다. 노동력의 노령화는 50세 이상 노동력이 차지하는 비율의 극적인 변화를 통해서 잘 나타나고 있다. 즉 2,000년에 50세 이상 노동력의 비중이 약 25% 미만인데 비해 2050년에는 그 비율이 50%를 넘을 것으로 전망되고 있다. 반면 핵심 노동력인 25-49세 사이의 근로자 연령그룹은 2,000년의 66%에서 2,050년에는 44%로 줄어들게 될 것으로 전망된다.

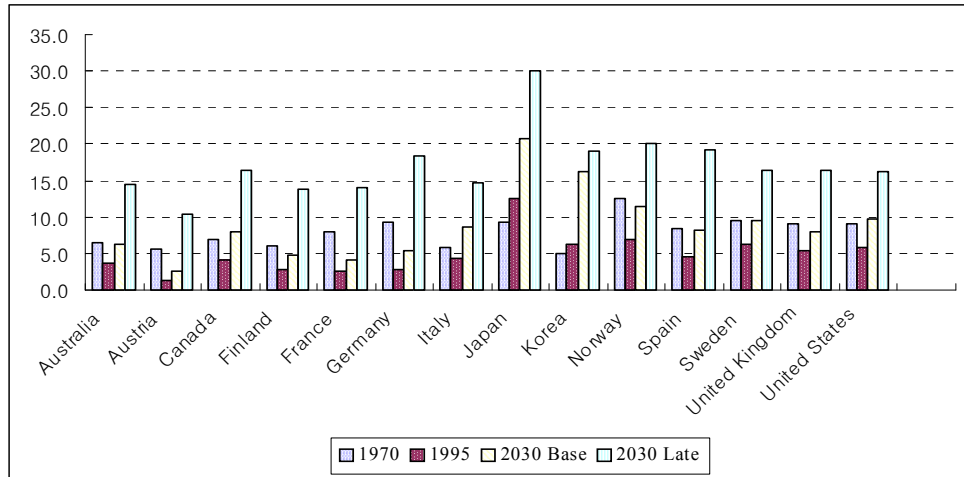
[그림 2-4] 한국 노동력의 고령화 전망: 2000-2050



※자료: 한국통계청, 경제활동인구조사; 인구전망 2000-2050; OECD(2002).

[그림 2-5]는 OECD 국가들의 노동력 중에서 60세 이상 고령 근로자가 차지하는 비율의 추이 및 2030년의 전망을 보여주고 있다. 향후 30년 동안 노동력의 고령화가 가장 심각하게 진행될 나라로는 일본이 단연 두드러지지만, 한국도 노르웨이, 독일과 함께 고령자의 비율이 가장 높은 그룹에 속하게 될 것으로 보인다. 그러나 이 통계치는 고령자들의 노동시장 참여율 자체가 높을 경우 그 만큼 구성 비율도 높을 것이기 때문에 반드시 부정적인 지표만은 아닐 것이다.

[그림 2-5] 전체 노동력 중 60세 이상 고령근로자의 비율 추이 및 전망: 2030



노동력의 규모는 그러나 인구구조의 변화나 고령화와는 상관없이 변할 수 있다. 즉 경제활동 가능(15세 이상) 인구의 노동력 참여율에 따라서 동일한 인구 수준에서도 노동력의 규모는 차이가 나게 될 것이다. 고령화 사회에서는 특히 큰 비중을 차지하게 되는 고령층의 노동시장 참여율이 관건이며, 그 만큼 선진국에서의 고령화대책 중에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있는 것이다(Visco, 2001). 고령층의 노동시장참여율은 노동력의 규모라는 양적인 측면에서만 중요한 것이 아니라 경제활동인구의 기반을 더 넓혀 주고 경제적인 의존도 즉 부양비(the economically dependent)를 그 만큼 감소시켜 준다는 측면에서 사회 정책적으로 양(quantity) 이상의 의미가 있는 변수이다.

현재 이미 고령화된 서구유럽 선진국들의 가장 큰 문제 중의 하나가 바로 고령자들의 낮은 노동시장참여율이다. 공적, 사적 연금을 포함하여 각종 노후소득보장 장치가 잘 정비되어 있고 관대하여 고령 근로자들은 정년까지 소득활동을 하지 않아도 생활에 큰 지장 없이 은퇴를 할 수 있는 제도적 경로가 존재하고 있는 것이다. 서구유럽의 경우 따라서 인구 고령화의 문제가 훨씬 더 복잡한 양상으로 전개되고 있는데 바로 고령층의 조기퇴직으로 인한 수급자의 증가와 보험료 기여자의 감소로 노령연금제도가 재정적 도산의 위기에 몰리고 있다는 것이다. 여기에 출산률의 하락과 평균수명의 꾸준한 연장은 이러한 문제들에 대한 단순한 인구학적 해결 방안은 미래에도 없다는 것을 의미한다. 즉 출산률의 하락은 미래 인구 특히 노동력의 증가를 기약할 수 없다는 것을 의미하며 노령층의 잔여수명의 연장은 상대적으로 작은 규모의

노동력이 큰 규모의 노령층을 미래의 더 오랜 기간 동안 사회적으로 부양해야한다는 것을 의미하기 때문이다. 3중의 인구학적 압박을 받고 있는 현실이다.

그러나 한국의 경우 고령화의 진행과 관련하여 가장 긍정적인 지표 중의 하나는 바로 고령자들의 노동시장참여율이다. <표 2-4>는 2000년 기준으로 지난 10년간 연령 그룹별 노동시장 참여율을 국가별로 보여주고 있다. 한국의 50-64세 준고령층 이상 인구의 노동시장 참여율 자체는 남성의 경우 일본보다는 낮지만 EU, OECD 국가나 미국에 비해서는 높은 편이다. 여성의 경우도 미국보다는 낮지만 EU나 OECD 국가들보다는 높은 편이다. 한편 정년퇴직 연령에 해당하는 65세 이상 인구의 노동시장 참여율은 남녀 모두 일본보다 높다. 실제로 한국의 근로자들은 중고령기에 일찍 직장에서 퇴직을 하게되지만 곧바로 은퇴하는 것이 아니라 늦은 나이까지 노동시장에 남아 소득활동을 하는 것으로 나타나고 있다. 그 결과 한국은 일본과 함께 OECD 국가 중에서 고령자의 노동시장참여율이 자발적이건 비자발적이건 아주 높은 나라로 분류되고 있다. 이러한 현상은 비교적 노후소득보장제도가 아직 미비한 한국의 경우 일부는 노령까지 일을 해야 하는 어쩔 수 없는 선택일 수도 있겠으나 일본의 경우는 노후소득보장제도가 서구 유럽국가들 정도는 아니지만 어느 정도 갖추어진 나라이기 때문에 단순히 노후소득보장 제도변수만 가지고 이러한 차이를 설명하기는 부족할 것이다. 이와 관련한 자세한 논의는 다음 절에서 기술할 것이다.

<표 2-4> 한국과 주요국의 연령그룹별 노동시장참여율(2000년 기준)

	남성			여성			전체		
	25-49	50-64	65-74	25-49	50-64	65-74	25-49	50-64	65-74
한국	92.4	78.0	45.7	58.2	50.7	29.0	75.5	64.3	35.9
일본	97.2	89.1	42.0	66.1	56.8	21.0	81.8	72.6	30.7
EU	94.0	66.1	-	73.9	42.3	-	84.0	54.0	-
미국	92.4	75.6	23.5	77.3	61.0	14.4	84.7	68.0	18.5
OECD	93.7	72.8	-	69.0	48.4	-	81.3	60.3	-

※자료: OECD, Labour Force Statistics, 2001.

그러나 현재의 노동통계 수치들이 향후 2-30년 후에도 동일하게 유지될 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 현재는 고령자들의 노동시장 참여율이 국제적 기준으로 볼 때 높은 편이지만 인구의 고령화와 경제사회의 선진화에 따라 노동의 수요-공급 구조가 바뀌게 될 경우 고령자들의 노동시장 참여율도 상당한 정도 바뀔 수 있을 것이다. 인구의 고령화에 따른 노동력의 변화에 대한 OECD(2004d)의 연구보고서는 향

후 반세기 동안 연령별 노동시장 참여율이 변화 한다는 가정하에 기초하여 몇 가지 전망치를 제시하고 있다. 이 보고서에서는 참여율변화에 대한 가정을 세 가지로 하고 있는데, 첫째 가정은 현재의 연령별 참여율이 그대로 지속된다는 가정이고, 둘째는 참여율이 OECD 최소치로 감소할 것이라는 가정이며, 셋째는 OECD 최고치로 증가할 경우를 가정하고 있다. 여기에 따라서 한국의 노동력 규모는 2020년과 2050년에 각각 아래 표와 같이 변화할 것이라는 전망을 내어 놓고 있다.

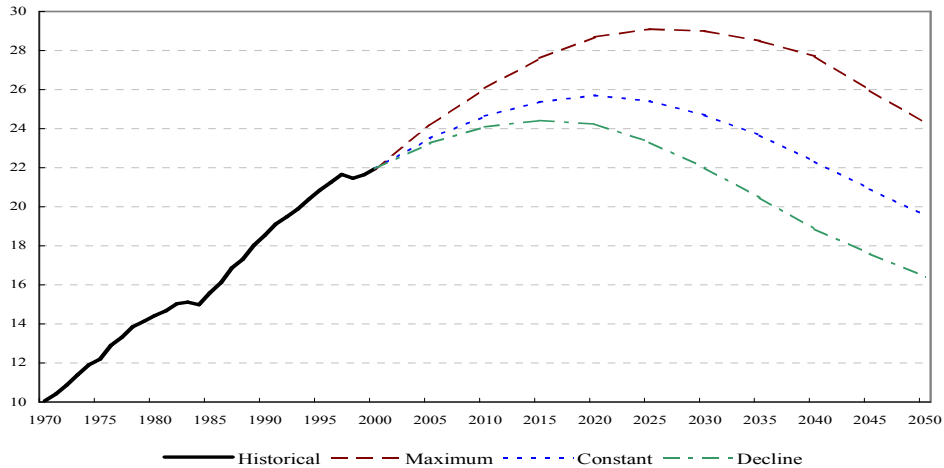
<표 2-5>와 [그림 2-6]에서는 OECD의 연구결과 1970년 이후 2050년까지의 노동력의 규모 변화와 향후 변화 전망치를 참여율 시나리오별로 보여준다. 시나리오 A는 연령그룹별 노동시장 참여율이 현재(2000년)의 수준을 유지한다는 가정 하에 2020년과 2050년의 노동력규모 전망치를 추정한 것이다. 시나리오 B는 동일한 참여율이 OECD 국가 중 최하 수준으로 낮아진다는 가정 하에서, C는 OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 증가한다는 가정 하에서 각각의 노동력 규모 전망치를 추정한 것이다. 이러한 전망치가 보여주는 것은 향후 각 연령층의 노동시장 참여율에 따라서 미래 노동력의 규모가 작게는 2백만, 크게는 4백만명 정도 차이가 날 수 있다는 것이다.

<표 2-5> 연령별 노동시장 참여율변화 가정에 의한 한국의 향후 노동력 규모 전망치:  
2020년, 2050년

노동시장 참여율 시나리오	노동력 규모(2020)	노동력 규모(2050)
(A)향후 현재 수준 유지	27 백만	19.5 백만
(B)향후 OECD 최하수준으로 감소	24 백만	16.5 백만
(C)향후 OECD 최고수준으로 증가	29 백만	24 .0 백만

자료: OECD, 2004d

[그림 2-6] 한국의 2050년까지의 노동력 규모변화 전망



\*자료: 통계청의 경제활동인구조사와 인구전망에 기초한 OECD 추정치

둘째, 인구 고령화는 노동의 질, 즉 생산성에 있어서의 변화를 초래할 수 있다. 노동생산성에 있어서의 변화는 무엇보다 가장 직접적으로 노동력의 연령구성에 있어서의 변화로 인하여 초래될 수 있다. 즉 인구가 고령화되면서 노동력의 연령구성도 고령화되고 고령층의 비중이 커지면서 새로운 기술에의 적응력과 학습능력이 떨어짐으로써 생산성이 저하될 수 있는 가능성이 있는 것이다. 특히 미래의 산업구조가 IT 기반의 서비스 산업으로 전환되고 있어서 빠른 기술변화에 대한 적응력과 학습능력은 무엇보다 생산성에 큰 영향을 미치게 될 것으로 보여 노동력의 고령화는 생산성 증가에 부정적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 그러나 다른 한편 테크놀로지의 발전 자체가 인구의 고령화와는 독립적으로 발전할 것이며 이러한 발전이 생산성을 증진시킬 수 있는 가능성도 높아 미래의 변화는 열린 과제로 보아야 할 것이다(본고 제6장 참조). 그러나 당분간은 제조업 등 육체노동이 주를 이루는 산업에서는 노동력의 고령화가 부정적인 영향을 미칠 수 있는 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 인구 고령화에 따른 노동력의 고령화가 생산성에 미치는 영향은 예단하기 어려울 것으로 보인다.

어떠한 상황에서도 인구의 고령화가 노동력의 고령화를 수반하는 것은 피할 수 없는 현실이고 미래의 산업은 기술의 발전이 더욱 빠를 것이라는 것을 고려할 때 미래의 노동정책과 관련하여 중요한 사실은 중고령 노동력의 생산성 유지를 위한 훈련과 교육으로 사안이 귀결된다. OECD의 고령화와 노동시장 관련 연구들(OECD, 2000)

에서는 이러한 점 때문에 미래 사회에 있어서의 중요한 노동정책 과제 중의 하나로 평생 직업훈련을 강조하고 있기도 하다. 본 연구 후반부에서는 인구 고령화가 진행되는 미래에 우리나라의 노동생산성은 어떻게 변할 것인가를 보다 객관적으로 심층적으로 분석한 결과를 제시하고 정책적 함의를 논의할 것이다.

### 3. 인구 고령화와 노동시장의 변화

우리나라는 이제 막 고령화의 시대에 접어들기 시작하였기 때문에 이론적이 아닌 실질적으로 고령화가 노동시장에 어떤 영향을 미치고 변화를 가져올 것인가에 대해서는 우리보다 먼저 고령화가 진행된 서구의 경험을 빌려 올 수밖에 없다. 그러나 우리보다 고령화의 경험이 앞선 서구 선진국의 노동시장변화를 거론할 때 염두에 두어야 할 것은 그 국가의 독특한 사회제도적 환경이다. 인구 고령화가 노동시장에 미치는 영향은 많은 부분 사회정책 및 제도적 환경에 따라서 국가별로 다르게 나타나기 때문이다.

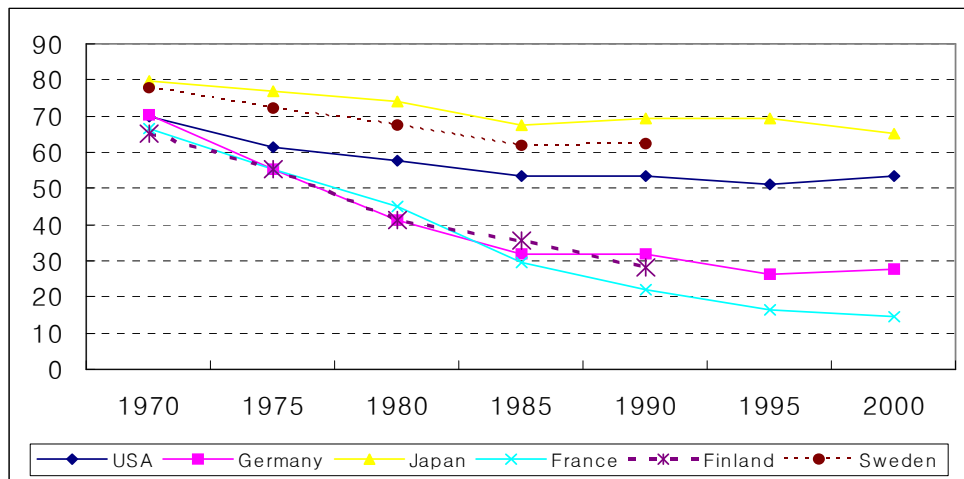
고령화로 인해 초래될 노동시장의 변화는 노동력의 연령구성이 고령화됨에 따라서 고령 근로자의 비중이 커져 가고 따라서 노동의 공급 측면에서 고령자의 노동시장 참여율이 중요한 관건일 것이다. 고령자의 노동시장 참여는 다른 연령층과는 달리 은퇴를 전후하여 이루어지기 때문에 동시에 퇴직이나 은퇴행위와 긴밀하게 연결되어 있다. 고령근로자들이 언제 은퇴하는가? 은퇴할 경우 어떤 경로를 통하여 은퇴를 하는가? 그리고 은퇴의 패턴은 어떠한가? 은퇴 시점에서 소득활동을 완전히 그만두는 완전은퇴가 주를 이루는가? 아니면 은퇴한 후에도 부분적으로는 소득활동을 계속하는가? 은퇴의 이러한 양태들이 성별로, 취업부문(즉 임금근로자와 자영업자)에 따라서, 혹은 사회계층에 따라서 어떻게 다른가? 아래에서는 인구 고령화가 노동력과 노동시장에 미치는 영향과 관련하여, 첫째, 고령층의 노동시장 참여율, 둘째, 고령 근로자의 퇴직 및 은퇴의 양태와 경로에 대해 기술한다.

#### 가. 고령층의 노동시장 참여율 추이

아래 [그림 2-7]은 주요 국가별 고령자의 노동시장 참여율의 장기(1970-2000) 변화 추이를 보여준다. 남성 고령자의 참여율을 보면 1970년 초만 해도 참여율이 아주 높은 편이었으며 선진국가간의 차이가 그다지 크지 않았다. 낮게는 65%에서 높게는 거의 80%까지 범위를 나타내고 있었다. 그러나 그 이후 국가간에 큰 차이가 나기 시작하여 1980년대 중반 이후부터는 국가간에 큰 차이를 유지하고 있다. 2000년을 기준

으로 볼 때 전반적으로 과거 2-30년전에 비해 참여율이 낮아진 가운데 높게는 65%에서 낮게는 15% 미만까지 낮아진 극적인 변화와 차이를 보이고 있다.

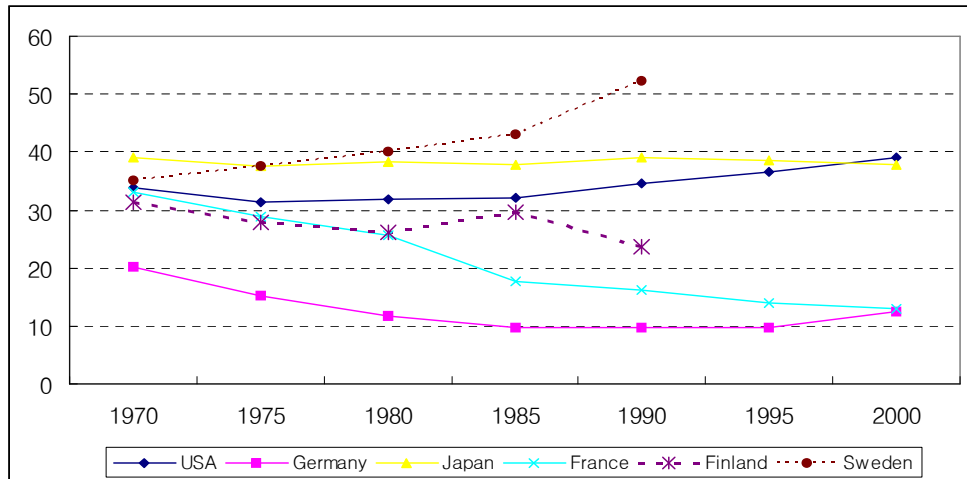
[그림 2-7] 주요 국가별 남성 고령자(60-64세)의 노동시장참여율 변화추이: 1970-2000



여성의 경우는 어떠한가? 우선 선진국의 경우도 고령자의 노동시장참여율에 있어서 남성과 여성간 차이가 상당히 큰 것을 볼 수 있다. 여성의 경우 [그림 2-8]에 나타난 추이를 보면 국가간에 일방향의 변화보다는 국가별로 서로 다른 변화의 경로를 밟아 온 것을 보여준다. 미국, 스웨덴의 경우는 1980년대 중반보다 현재 2000년대 초반에 여성 고령층의 노동시장참여율이 더 높은 것을 보여주며 일본의 경우는 과거부터 지금까지 별 변화가 없이 국제적으로 높은 참여율(40% 대)을 유지하고 있음을 보여준다. 한편 독일과 프랑스의 경우 과거에도 낮았지만 그간 더 낮아져 2000년 기준 10% 초반대의 참여율을 보이고 있어서 65세 이후에는 여성들의 노동시장 참여가 없는 것으로 볼 수 있다.

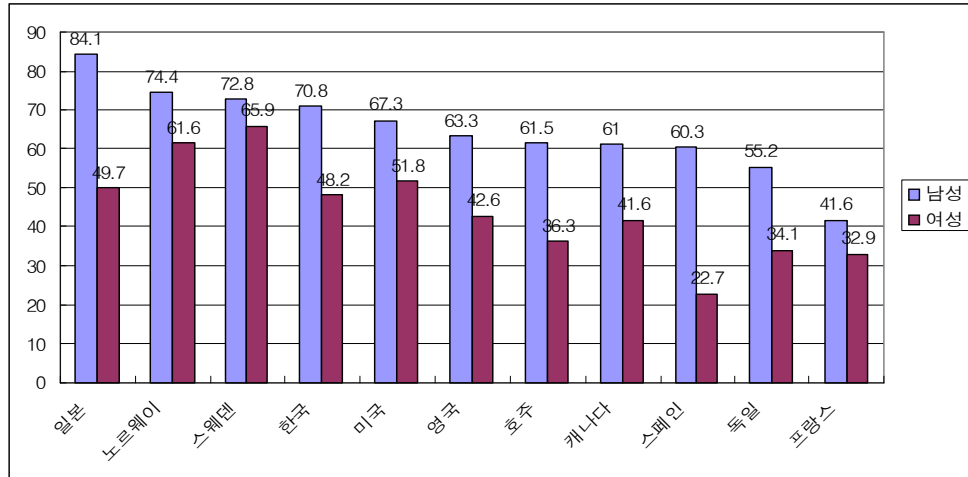


[그림 2-8] 주요 국가별 여성 고령자(60-64)의 노동시장참여율 변화추이:1970-2000



아래 [그림 2-9]에서 보여 지는 대로 OECD 국가들 중에서 한국 남성 55-65세 고령자들의 노동시장 참여율은 예외적으로 높은 일본(84.1%), 노르웨이(74.4%), 스웨덴(72.8%)에 이어 70.8%로 다른 국가들보다 적게는 3%(미국 67.3%) 많게는 30% (프랑스 41.6%) 이상 높은 편이다. 여성 고령자들의 경우는 약 48%로 미국 보다는 낮지만 대표적인 OECD 국가들의 평균을 상회하며 독일, 영국, 프랑스보다 높은 참여율을 보이고 있다. 더욱이 우리나라 여성 전체의 참여율이 OECD 국가들 중 가장 낮은 그룹에 속한다는 것을 고려할 경우 여성 고령자들의 참여율은 상대적으로 높은 편이라고 해야 할 것이다.

[그림 2-9] OECD 국가 고령자(55-64)들의 노동시장참여율(2000)



고령자들의 높은 노동시장 참여율은 한국 노동시장의 특수한 구조적 특성-높은 자영업의 비율-에도 기인한다고 볼 수 있다. 한국은 OECD 국가들 중에서 가장 높은 자영업 취업비율(전체 취업자의 40%)을 기록하고 있다. 자영업 취업의 비율은 고령층으로 갈수록 더 높아진다. <표 2-6>에 제시된 자료를 보면 55-64세 고령자들의 경우는 55-60% 정도, 65세 이상 고령자들의 경우는 75% 이상이 자영업에 종사하고 있는 것으로 나타나고 있다. 자영업자들이 임금근로자들보다 노동시장에 오래 머문다는 사실을 고려할 때 고령층의 높은 자영업 취업비율은 왜 한국 고령층의 노동시장 참여율이 그렇게 높은가를 부분적으로 설명해 주고 있다.

&lt;표 2-6&gt; 고령층의 고용상 지위 분포: 2000 (%)

	남성:55-64	여성:55-64	남성: >=65	여성: >=65
임금:정규직	21.6	3.9	6.6	1.0
임금: 임시직	13.6	19.4	10.7	8.4
임금: 일용직	10.4	16.7	5.8	14.8
비임금: 고용주	8.7	2.9	4.8	0.6
비임금: 자영업	44.5	26.2	67.4	42.2
무급가족종사자	1.2	30.8	4.8	33.0

\*자료: 통계청 경제활동인구조사(2001)

이처럼 고연령층의 높은 노동시장참여율은 빠르게 진행될 인구고령화와 이에 따

른 노동력의 고령화를 앞두고 있는 한국 사회로서는 긍정적인 측면이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편 우리나라 노동시장에서 고령자들의 높은 참여율은 은퇴 이후의 노년기에 대한 소득보장과 사회적 서비스 체계가 미비한 사회에서 조기퇴직이 수반하게 될 높은 경제적 리스크를 반영하고 있는 것이기도 할 것이다.

## 나. 고령사회로의 전망

지금까지 우리는 한국 고령층 노동시장의 높은 참여율은, 첫째 구조적 측면에서, 한국 노동시장의 구조적 특성, 즉 높은 자영업 취업비율과, 둘째, 경제행위적 측면에서 조기퇴직이 가지고 있는 경제적인 리스크라는 두 요인을 지적하였다. 이러한 두 요인들과는 독립적으로 문화적 측면에서의 설명은 일본과 한국 등 특히 아시아 국가들에 특징적인 ‘일의 문화’(culture of work)로부터 제시된다. 즉 동양적인 일 문화는 사회보장이라는 제도적 장치에 민감하게 반응하고 계산적인 선택을 하는 서구의 고령 근로자들과는 달리 동양의 고령자들-특히 가구주들-은 자신의 건강이 허락하는 한 계속 일을 하는 것을 당연한 것으로 받아들이는 문화이며 이러한 문화의 역사적 기원은 온 가족이 일을 분담하는 농경사회에서의 노동분담(family division of labor)의 전통과 가족 단위의 경제행위와 가구주 중심의 확대가족경제-즉 자녀가 결혼을 하여 독립할 때까지 부모가 경제적인 책임을 지거나 도움을 주는 가족내 상부상조의 전통-에 기인한다고 보고 있다. 특히 후자의 전통 하에서는 가구주는 가족의 경제적 필요를 충족시키기 위해서 아주 늦은 나이까지 경제활동을 통하여 소득을 창출해야 할 것이다.

고령자들의 높은 노동시장참여율에 대한 또 다른 문화적인 차원의 설명은 은퇴문화의 제도적 부재이다. 공적연금의 수급연령을 중심으로 정년퇴직(normal retirement)을 제도화하고 퇴직한 이후에는 공적, 사적 연금의 수급자로서의 퇴직자(retiree)라는 사회적 자기정체성이 부여되는 서구와 달리, 그러한 제도의 역사와 관습이 부재한 동양 사회에서는 직장과 일자리로부터의 은퇴는 자신의 일자리(Job)로부터 부여되는 사회적 아이덴티티 및 거기에 부여된 지위와 권위의 상실을 의미하기 때문에 가능하면 늦은 나이까지 정식 일자리에 오래 머물 수 있기를 희망할 것이다. 따라서 이러한 제도문화가 강할 경우 사람들은 직장에서의 퇴직과 은퇴연령을 늦추려는 경향이 강할 것이다.<sup>6)</sup>

6) 그러나 경제학적 측면에서 볼 때 노동시장에 참여하는 경제적 행위자로서의 개인들에게는 기본적으로 ‘일’과 ‘여가’ 사이의 선택의 여지가 상존하고 있으며 나이를 먹어가고 건강이 약화될수록 그리고 자신의 여명이 짧아질수록 사람들은 일반적으로 일보다는 여가를 더 선택하게 되는 경향은 한국 고령 근로자들에게도 기본적으로 존재한다고 볼 수 있을 것이다.

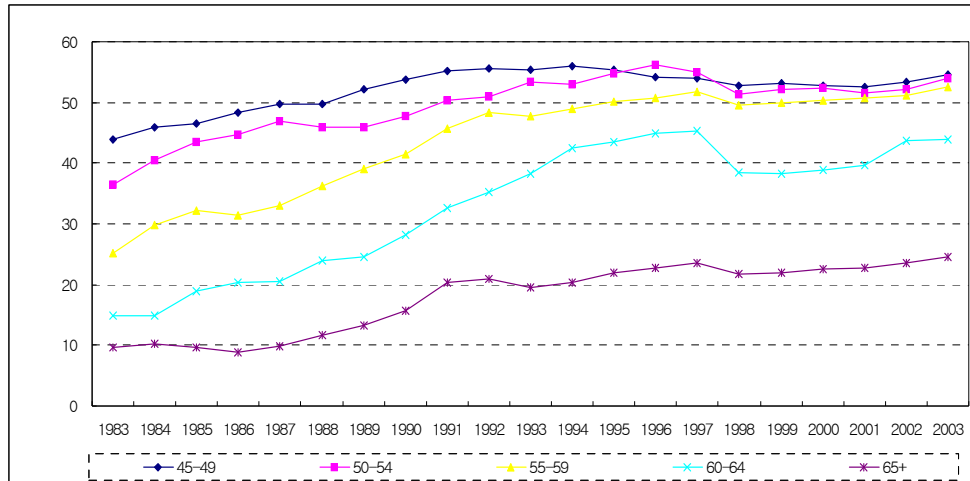
따라서 향후 고령층의 노동시장 참여율과 관련하여 주요한 변수는 (1) 취업구조의 변화, 즉 자영업의 축소로 인한 고령층의 노동시장참여율의 변화, (2) 기업의 정년 퇴직제도의 변화, (3) 노후소득보장제도의 변화, 즉 공적, 사적연금제도의 도입과 확대에 의한 인센티브의 변화, (4) 가족구조와 세대간 경제적 상호의존구조의 변화, 즉 핵가족화의 진행과 세대간 경제적 독립성의 증가, (5) 노령기 일과 여가에 대한 개인들의 선호도의 변화 등 경제사회적 구조와 제도의 변화, 일과 여가에 대한 개인의 취향과 선택의 변화에 따라서 고령자 노동시장뿐만 아니라 노동시장 전반의 변화가 진행될 것으로 전망된다. 위의 변화 요인들은 각각 독립적으로 진행되면서 고령자들의 은퇴행위에 영향을 미칠 수도 있고 아니면 서로 상호작용을 하면서 동시에 복합적으로 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

### 1) 취업구조의 변화

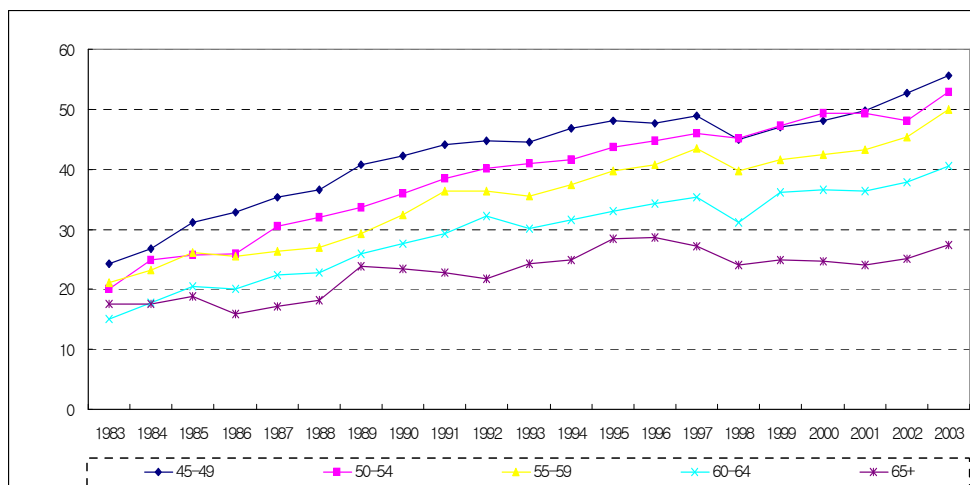
구조적 측면에서 고령자들의 낮은 은퇴와 높은 참여율을 낳고 있는 자영업 부문이 앞으로 어떻게 변할 것인가가 고령자들의 노동시장 참여율에 영향을 미치는 주된 변수가 될 것이다. 현재 한국 자영업 부문은 기업의 구조조정이 지속되는 가운데 임금취업 부문의 축소로 인하여 임금부문으로부터 나온 미취업 노동력의 대체 취업 기회를 제공하고 있다. 그러나 장기적인 추이는 특히 농업 부문의 축소와 함께 점진적인 감소 추세를 보일 것이다. 또한 여성 노동력의 고학력화, 전일제-경력직으로의 취업이 증가하는 미래의 추세를 고려할 때 지금까지 자영업 부문 취업 비중의 많은 부분을 차지하고 있는 여성 ‘무급가족종사자’의 숫자가 점차 줄어들고 임금부문의 취업이 상대적으로 큰 비중을 차지할 것으로 전망된다.

아래 [그림 2-10]과 [그림 2-11]은 경제활동인구조사 자료를 이용하여 1983년부터 2003년까지 전체 취업자 중 임금근로자의 비율 추이를 남성과 여성으로 나누어 보여주고 있다. 자료 분석 결과에 의하면 남성과 여성 모두 취업자 중 임금근로자의 비율이 장기적으로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 이는 다른 말로 하면 남성과 여성 모두 자영업의 비율이 장기적으로 감소하고 있다는 의미이다. 고령자들(특히 60-64세)의 경우 자영업의 비율이 아직 높지만 다른 연령층과 마찬가지로 임금근로자의 비율이 점차 증가하고 자영업의 비율은 점차 감소하고 있는 것을 볼 수 있다.

[그림 2-10] 전체 남성취업자 중 임금근로자의 백분률 변화: 1983-2003



[그림 2-11] 전체 여성취업자 중 임금근로자의 백분률 변화: 1983-2003



## 2) 기업의 정년퇴직제도의 변화

한국 기업의 정년제도가 가진 문제점은 강제 정년퇴직 연령이 미리 정해져 있다는 점. 그리고 대부분의 임금근로자들이 그 정년연령까지도 채우지 못하고 조기퇴직을 하게 된다는 점으로 특징지어진다. 따라서 한국 노동시장은 고령자들에 대한 제도적인 차별과 기회의 제한을 가하고 있는 규제된 노동시장으로 볼 수 있다. 그러나 법, 제도의 개정 및 문화의 변화 등으로 인해 점차 경제사회적인 차별제도의 시정 및

완화 조치가 이루어질 것으로 본다. 그럴 경우 현재 행해지고 있는 기업의 강제 정년제도는 고령자들에 대한 조직적인 차별을 완화하는 방향으로 조정될 가능성이 많다. 아울러 평균수명이 계속 연장되고 고령자들의 건강이 좋아짐으로써 정년 연장에 대한 사회적 요구가 높아질 것이고 머지않아 단체협상의 주요한 대상 안건으로 떠오르게 될 것이다. 현재도 기업의 강제 정년퇴직과 중고령 근로자들에 대한 반강제적 정리해고 등이 조직적인 연령차별행위로 국내 시민단체나 국제사회(OECD 등)에서 비판받고 있는 실정이다.

단순히 노동공급의 인구학적 측면에서 보더라도 50대 초반부터 이루어지는 기업의 조기퇴직제도는 노동력의 고령화가 급속하게 진행될 가까운 미래에는 지속 가능하지 않을 것이다. 앞에서 제시된 향후 노동력의 연령구성 전망에서 보여지듯이 2020년에 이미 전체 노동력의 약 40%가 50세 이상의 준고령자로 구성될 것으로 전망되고 있는 바, 이러한 상황에서 지금과 같은 기업의 조기퇴직제도는 인력 운용상 불가능할 것이다. 따라서 노동력의 고령화에 대비하여 정부와 기업은 현재의 고령자 조기 퇴직제도를 정비하여 고령자들이 정년까지 근무하고 생산적으로 노동시장에 참여할 수 있는 제도적, 문화적 인프라를 구축해야 할 것이다. 그러나 한편 서구의 앞선 나라들이 경험했던 것처럼 고령자들의 고용을 연장할 수 있는 노동시장의 구조적인 조정 비용을 기업과 근로자 개인, 그리고 사회가 어떻게 분담하느냐가 향후 중요한 정책 아젠다가 될 것으로 보여진다. 더군다나 앞의 장기추이가 보여준 것처럼 자영업의 비중이 향후 완만하게 그러나 지속적으로 축소될 경우 임금부문에서의 정년제도와 은퇴행위들이 한국의 고령자 노동시장을 규정하게 될 것이므로 이에 대한 잘 계획되고 잘 조정된(well-planned and well-coordinated) 사회적 개혁아젠다가 조만간 설정되어야 할 것이다.

### 3) 노후소득보장제도의 변화

한국의 공적연금제도인 국민연금제도는 1988년에 도입되었는데, 100% 완전급여를 제공하게 되는 성숙기까지는 20년 이상의 기간이 남은 제도의 초기 정착기에 있다. 제도가 성숙하는 동안 고령인구의 노후소득에 대한 사회적 보장 장치에 있어서 두 가지 문제점이 존재하고 있다. 첫째는 국민연금이 도입과 동시에 고령세대에게 연금 수급자격을 부여하는 ‘부과방식’(Pay-As-You-Go)으로 시작한 것이 아니고 현재 근로세대부터 적용하고 그들이 은퇴 후에 연금혜택을 받게 되는 적립방식(Funded System)을 택하였기 때문에 연금제도가 도입되기 이전 혹은 도입 당시 이미 은퇴를 한 고령자들은 제도의 적용 밖에 있게 된다. 둘째로 제도 도입당시 은퇴는 하지 않았지만 은퇴연령에 가까운 중고령세대들(50세 이상)의 경우도 65세를 가상의 은퇴연령

으로 잡을 경우 최대한 15년의 가입기간만을 축적하고 은퇴를 하게 될 것이므로 수급권이 부여되더라도 연금급여 자체는 40년의 실질적인 기여를 전제로 하는 60%의 소득대체율에 크게 못 미칠 것이다. 따라서 국민연금의 도입 시점을 전후로 하여 고령세대간에 연금소득에 있어서 체계적인 불평등이 존재하게 될 것으로 전망된다. 한편 공적연금제도의 미성숙은 한국의 고령자 노동시장이 향후 최소 20년간은 연금제도가 은퇴행위에 미치는 영향력이 제한적으로만 작용할 것으로 가정해 볼 수 있을 것이다.<sup>7)</sup>

#### 4) 가족구조와 가구경제의 변화

앞에서 우리는 우리나라 고령자들의 높은 노동시장 참여율이 확대가족 가구경제 하에서 이루어지는 세대간의 장기간에 걸친 소득이전 전통과 연관이 높다고 지적하였다. 그러나 한국의 가족구조는 경제사회의 현대화와 함께 핵가족화가 지속적으로 진행될 것으로 보인다. 핵가족화의 진행은 과거 확대가족을 중심으로 이루어진 가족 내의 경제적 상호부조의 전통이 약화되고 고령자들의 노후소득에 대한 사적인 보장 장치가 약화되거나 없어지는 결과를 가져오게 될 것이다. 그리고 서구 유럽국가들이 이미 그랬듯이 노후소득보장에 대한 사회적 수요를 증가시킬 것이다. 한편 핵가족화의 진행과 세대간 상호부조의 전통이 약화될 경우 각 세대는 자신들만의 생애과정을 책임지면 될 것이기 때문에 고령기에 노동시장에 늦게까지 남아서 소득활동을 하지 않아도 될 것이며 그렇게 되면 당연히 노동시장 참여율도 감소하게 될 것으로 보인다.

#### 5) 일과 여가간의 개인의 선호 변화

경제사회의 선진화와 함께 향후 개인들은 노후에 일보다는 여가를 더 선호하는 방향으로 사고와 문화가 바뀌어 갈 것이다. 그럴 경우 서구 사회에서 관측된 대로 사람들은 정년까지만 일을 하고 그 이후에는 취업보다는 개인의 노후를 즐기는 방향으로 경제활동에 대한 선호도가 변화할 것으로 보인다. 따라서 개인적 차원에서 고령자들의 경제행위는 앞으로 일보다는 여가를 선호하고 이에 따라 노동시장 참여율은 감소하는 방향으로 작용할 것이다.

이상의 요인들을 종합해 볼 때 한국의 고령자 노동시장은 노동의 수요와 공급차

7) 우리나라는 아직 서구 기업들이 가지고 있는 기업연금제도가 도입되지 않았으나 이제 ‘근로자퇴직소득보장법’이 통과될 경우 현재의 법정 퇴직금과 공존하는 기업연금제도가 본격적으로 도입될 것으로 보인다. 기업연금이 도입되면 공적연금인 국민연금과 함께 다층 노후소득보장 장치가 마련되는 효과가 있을 것이다. 그렇게 될 경우 공사연금에 의한 노후소득보장 효과가 클 것이며 근로자들의 은퇴행위 역시 제도적 영향으로 변하게 될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

원에서 선진경제 시스템에서 보여지는 구조로 점점 변화해 갈 것으로 전망된다. 즉 노동력의 지속적인 고령화에 따라 기업은 고령화되는 노동력에 대처할 수 있는 인사 노무정책을 채택하게 될 것이며, 이에 따라 강제퇴직 정년이 연장되고 대신에 보상에 있어서 연공급 대신 능력과 업적에 기반한 급여제도가 확대될 것이다. 한편 고령자들은 경제사회와 삶의 질의 선진화로 인하여 일정한 연령까지만 정식으로 노동시장에 참여하고 그 이후에는 은퇴를 하고 노후의 여가를 택하려는 비율이 높아질 것이다. 아울러 향후 2-30년 후에는 사회보장제도의 발전과 함께 연금제도가 더욱 성숙해져 정년퇴직을 앞둔 개인들은 소득활동과 연금수급간의 선택의 문제 앞에 놓이게 될 것이며 개인들은 정년을 전후로 자발적 퇴직 혹은 은퇴를 선택하게 될 것으로 전망된다.

#### 4. 고령화 시대의 퇴직과 은퇴: 서구와 한국

인구의 고령화만큼이나 심각하게 서구 선진국들이 공통적으로 직면하고 있는 노동시장의 문제는 근로자들의 자발적인 조기퇴직 경향이다. 중고령 근로자들이 50대 초반부터 비자발적으로 퇴직을 해야 하는 우리의 고용 현실과는 정반대의 현상이다. 실제로 정년 이전의 조기퇴직의 경향은 지난 25년간 서구 사회가 겪어 온 어떤 구조적인 변화보다도 더 뚜렷하고 일관된 추이를 보여주었다(Jacobs, Kohli and Rein, 1991). 이러한 추세가 가지고 있는 역사적인 아이러니는 해당 선진국들에서 사람들의 평균수명이 80세를 향하여 증가하고 있는 가운데 근로자들이 수명이 더 짧았던 과거보다 더 일찍 경제활동을 접고 은퇴를 한다는 데 있다.

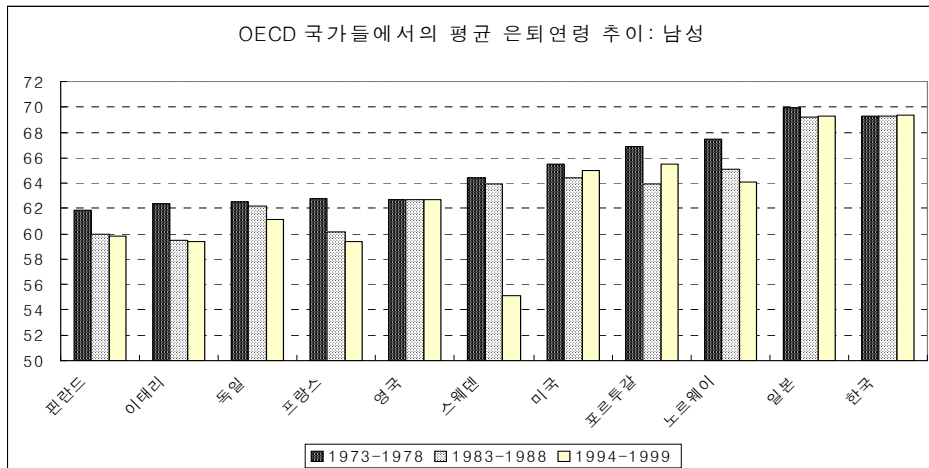
##### 가. 조기퇴직의 추이

아래 [그림 2-12]와 [그림 2-13]에서는 1970년대, 1980년대, 1990년대 주요 국가들에서 근로자들의 은퇴연령의 추이를 보여준다. OECD 국가들 중에서, 남성의 경우, 핀란드, 이태리, 독일, 프랑스, 영국 등은 이미 1970년대 초반에 평균 은퇴연령이 62세 정도였고 1980년대를 거쳐 1990년에 이르러서는 60세 이하로 낮아졌다. 반면 미국, 포르투갈, 노르웨이, 일본, 한국 등은 1990년 말까지 평균 은퇴연령이 64세 이상을 유지하고 있다. 이중에서 일본과 한국은 최종 은퇴 연령이 현재까지 68세 이상을 유지하고 있어서 가장 은퇴가 늦은 국가이다. 다른 나라들의 평균 은퇴연령이 전반적으로 낮아졌음에도 불구하고 한국의 경우는 1970년대부터 지금까지 평균 은퇴연령이 낮아지지 않은 특징을 보여주고 있다. 여성의 경우 평균 은퇴연령이 남성들보다 낮은 가운데 장기적인 추이는 비슷한 추이를 보여주고 있으며, 국가간의 차이도



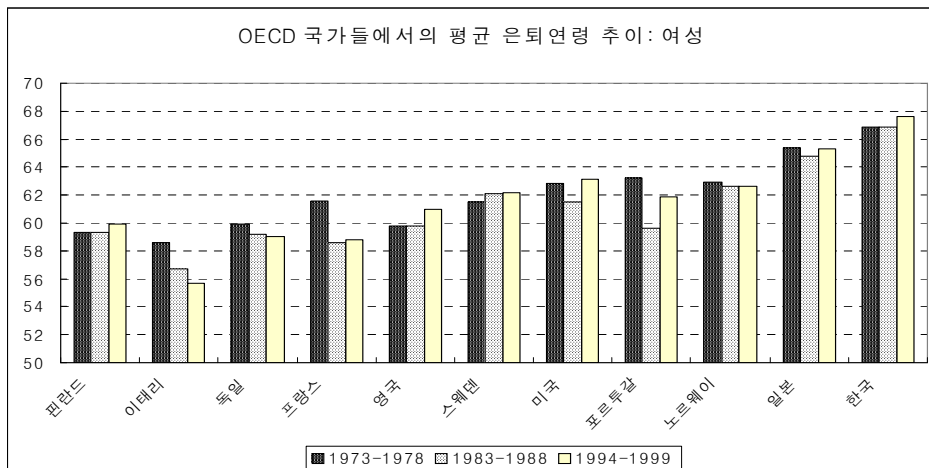
남성들의 경우와 비슷한 정도를 보여주고 있다. 여성들의 경우도 일본과 한국은 평균 은퇴연령이 각각 약 65세, 67세로 국제적으로 은퇴가 아주 늦은 것으로 나타나고 있다.

[그림 2-12] OECD 주요국에서의 평균 은퇴연령 추이: 남성



자료: P. Scherer(2002), <Table 3> 재구성

[그림 2-13] OECD 주요국에서의 평균 은퇴연령 추이: 여성



자료: P. Scherer(2002), <Table 3> 재구성

## 나. 제도적 정년 대 실질퇴직 연령

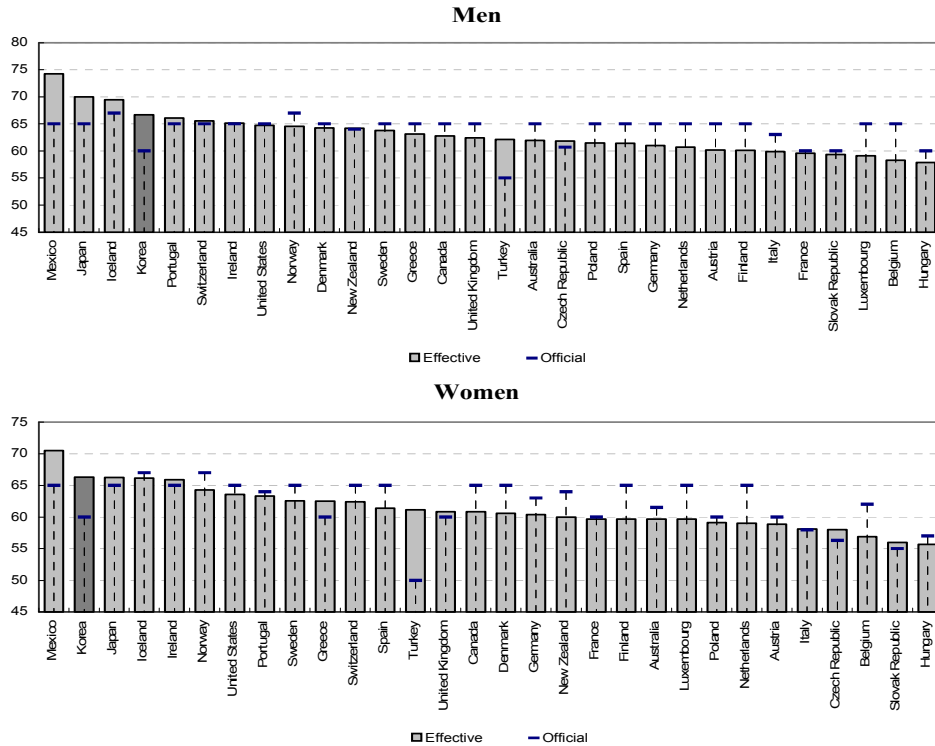
서구에서 공식적인 정년연령은, 사회보장 차원에서는 공적연금제도에서의 정식 연금수급개시연령으로, 사적보장 차원에서는 기업연금의 수급개시연령에 의해 정해지게 되며 둘은 대부분의 경우 일치하거나 근접하게 설정된다. 20세기 후반의 거의 전 기간 동안 대부분의 사회에서 공적연금의 수급연령은 65세였고, 따라서 노동시장에서의 정년연령은 65세가 오랜 관행이었다. 65세를 기준으로 이보다 일찍 은퇴할 경우 ‘조기은퇴’(early retirement)라고 하고, 이 보다 늦을 경우는 ‘늦은 은퇴’(late retirement)라고 한다.

근로자들은 공식적인 정년연령을 전후로 해서 은퇴를 하게 되고 따라서 공식적인 정년연령과는 별도로 실질적으로 근로자들이 몇 세쯤에 은퇴를 하는가를 나타내는 실질적인 은퇴연령(effective retirement age)이 고령자 노동시장의 평가와 정책수립에 있어서 중요한 기준이 된다. 실질적인 은퇴연령은 노동시장의 구조적 요인(기업의 강제 퇴직제도), 사회보장의 제도적 요인(연금수급권의 확보여부 및 정도), 그리고 개인의 경제적 사정 및 선호(일과 여가)에 따라서 결정이 될 것이다.

아래 [그림 2-14]는 1995-2000년 OECD 국가들의 공식 및 실질 은퇴연령을 그래프로 보여준다. 대부분의 국가들이 공식정년연령을 65세로 정하고 있고 소수의 국가들은 그 보다 이른 60세로 정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 실질적인 은퇴연령은 대부분의 국가 간에 약간씩 차이가 있는 것을 볼 수 있다. 일반적으로 노후소득보장제도(특히 공적연금제도)가 후하게 발전한 유럽의 복지국가들에서는 공식 정년보다 일찍 은퇴하는 경향이 강한 반면 그러한 제도가 없거나 미약한 국가들에서는 실질 은퇴연령이 공식 정년보다 더 높은 것을 볼 수 있다. 전자의 대표적인 케이스가 네덜란드, 벨기에 등이고 후자의 대표적인 케이스는 한국, 멕시코 등이다. 일본의 경우는 공적, 사적 연금제도가 잘 발달되어 있음에도 불구하고 후자 그룹에 속하여 예외적인 케이스라고 볼 수 있다. 옛 동구 사회주의국가들은 공식-실질 정년연령이 모두 60세 전후로 낮은 것을 볼 수 있는데 이는 과거 사회주의 경제에서의 공적연금제도가 조기퇴직에 대해 관대하였기 때문으로 보인다.

한국의 경우 공적연금인 국민연금의 수급연령을 기준으로 할 경우, 남녀 동일하게 공식적인 정년이 60세로 정해져 있으나 실질적인 은퇴연령은 남성의 경우 66.7세, 여성의 경우 66.3세로 공식 은퇴정년과는 상대적으로 큰 차이를 보이고 있다.

[그림 2-14] OECD 국가들에서의 정년퇴직연령과 실질 퇴직연령

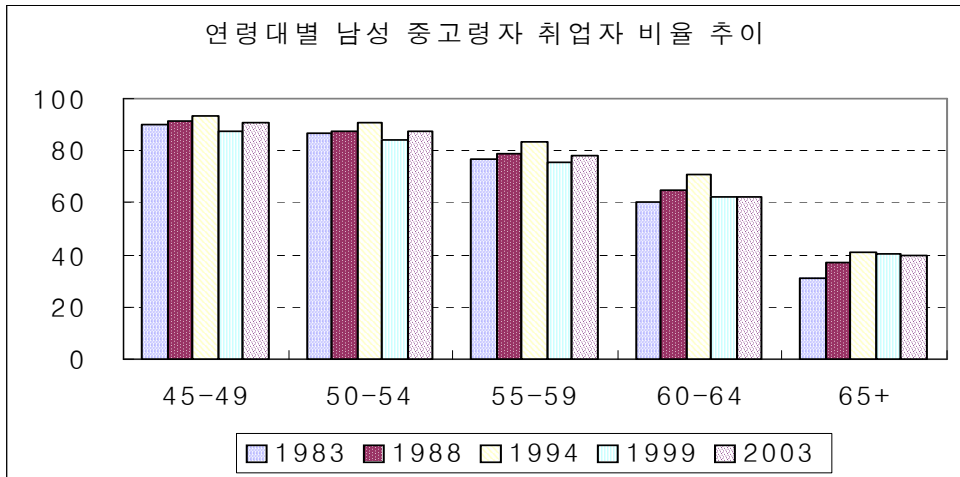


자료: OECD(2003b) 40세 이상 중고령층을 대상으로 한 노동시장 퇴직연령

### 다. 한국의 경우

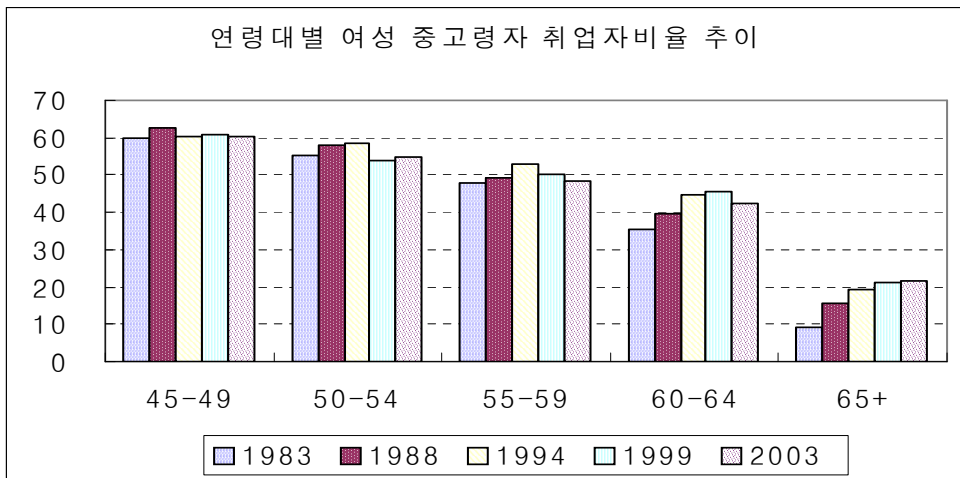
[그림 2-15]와 [그림 2-16]에서는 1980년대 초부터 2000년 초까지 한국 중고령자의 취업비율 추이를 연령대별로 보여준다. 선진국들의 경우 대부분 일정 정년연령이 넘으면 고령자의 취업률이 뚝 떨어지는 분포를 보여주는데 비해 한국의 경우는 65세 이상 초고령 연령그룹을 제외하면 64세까지의 취업률 분포가 완만한 감소를 보여주고 있다. 특히 남성의 경우 45-49세의 취업률과 55-59세의 취업률이 대동소이한 것을 볼 수 있다. 여성들의 경우 특징적인 것은 60-64세와 65세 이상 연령의 취업률이 1980년대 초반 이후 완만하게 증가해 왔다는 것이다. 고연령 여성들의 취업률이 이렇게 증가해 온 것에 대해서는 어떤 부문, 어떤 형태의 고용에서 증가를 주도해 왔는지에 대한 후속연구가 흥미로울 것으로 사료된다.

[그림 2-15] 연령대별 남성 중고령자 취업자 비율추이



자료: 통계청, 경제활동인구조사 각년도(1983-2003)

[그림 2-16] 연령대별 여성 중고령자 취업자 비율추이



자료: 통계청, 경제활동인구조사 각년도(1983-2003)

한국에서의 고령층의 높은 노동시장 참여율과 늦은 은퇴가 반드시 근로생애 동안의 지속적인 고용이력과 고령기의 고용안정을 의미하지는 않는다. 오히려 한국의 대부분의 중고령층 근로자들은 기업의 강제정년제도 및 고령자에 대한 구조적인 차별로 인해 고용구조가 가장 불안한 계층이다. 미시적 차원에서 고령층의 고용이력을 보면 고용-실업, 경활-비경활 상태간의 잦은 이동으로 단절과 불연속적인 형태를 띄

는 경우가 많다. 이러한 형태는 특히 여성, 저학력, 무기능자 등 고용취약계층의 경우 더욱 두드러진다.

노동시장 참여여부가 아닌 기업에서의 퇴직 혹은 은퇴를 기준으로 할 경우 한국 근로자들의 평균 퇴직연령은 55-56세 사이로 추정되고 있다. 아래 <표 2-7>에 나타난 대로 한국 기업의 거의 50% 정도가 정년을 55세 전후로 정하고 있다. 이는 OECD가 추정한 노동시장으로부터의 은퇴연령인 65-66세와는 약 10여년의 간극을 가지고 있다. 특히 임금근로자로 취업한 중고령자들이 50대 초-중반에 강제 퇴직제도에 의해 퇴직을 하고 자영업을 하거나 남은 근로생애 동안 불안정한 고용상태에서 근로생애의 후반기를 보내고 있는 것이 현실이다. 따라서 임금 취업자의 대부분이 직장에서의 퇴직을 하게 되는 50대 중반과 실질적인 은퇴연령인 60대 중반 사이 약 10년이 한국의 중고령 근로자들에게는 고용 불안정과 은퇴에 대한 사회제도적 지원의 부재라는 이중의 고통이 가중되는 기간이라고 볼 수 있다.

<표 2-7> 한국 대기업의 강제 정년퇴직연령분포(2001)

정년퇴직 연령	기업/근로자의 정년퇴직연령 분포								평균 퇴직연령	
	54세 이하	55	56	57	58	59	60	61세 이상	평균	중위값
기업 기준	0.9	46.4	5.8	11.4	21.2	1.1	10.0	3.2	56.7	56.0
근로자 기준	0.4	45.5	5.0	14.8	24.6	0.8	7.1	1.8	56.6	56.0

\*자료: 노동부의 300인 이상 대기업 표본조사(2001)

### 라. 퇴직과 은퇴의 결정요인들: 개인, 제도 그리고 사회정책

근로자 개인들이 노동시장에서 은퇴하는 행태, 즉 은퇴시기와 은퇴경로는 미시경제학적 시각에서는 최종적으로는 개인의 선택에 의해 결정된다고 본다(Quinn, Burkhauser and Myers, 1990). 그러나 은퇴에 관한 개인의 선택이 완전히 자발적인 선택인지 아니면 비자발적인 선택인지 혹은 현실적으로 자발-비자발적인 것의 혼합인지에 따라서 관측된 추세와 결과에 대한 해석이 극단적으로 다르게 될 것이다. 앞에서 언급한 대로 중고령 임금근로자들의 퇴직 추이만을 보여주는 객관적 자료를 비교해 보면 유럽 국가들에 못지않게 한국도 조기퇴직의 노동시장으로 나타날 것이다. 그러나 동일한 현상적 결과의 이면에는 서로 상반되는 노동시장의 현실이 자리 잡고

있는 것이다. 유럽 국가들에서의 조기퇴직 경향은 자발적 성격이 지배적인 반면 한국의 경우는 비자발적 성격이 지배적인 것으로 볼 수 있다. 고령자들의 조기퇴직이 비자발적인 선택 혹은 밀어내기가 주를 이룰 때 노동시장에서 고령자들은 ‘한계계층화’(marginalization)를 경험하게 될 것이고 이는 곧 중요한 사회정책적 이슈가 될 것이다.

이미 고령사회로 진입한 서구 국가들의 비교연구 결과에 의하면 고령층에 대한 노동시장 정책과 복지정책에 따라서 고령자들의 삶의 기회와 질은 국가들 간에 상당한 차이가 나는 것으로 보고되고 있다(Esping-Anderson, 1990; Myles, 1984). 예를 들어 프랑스에서는 불황기인 1977년부터 1986년까지 기업의 대대적인 구조조정이 있었는데 이때 고령자들의 대거 조기퇴직이 있었다. 그러나 그러한 조기퇴직은 1997년 이후 한국의 기업들에서의 구조조정과는 달리 근로자 자신의 자발적인 사퇴에 의한 것이었다. 물론 고령 종업원들의 자발적인 퇴직을 유도하기 위해서 기업은 아주 좋은 조건(예: 정년 시까지 기존의 임금을 거의 보전 받는 등)의 인센티브를 제공해야 했다. 그러나 약 10년간의 시행을 마치고 1986년 이후에는 그러한 좋은 반대급부에 기초한 자발적인 ‘ 명예퇴직 ’ 제도는 없어지고 오직 고용주로부터 강제퇴직을 당했을 경우만 조기퇴직연금의 수급자가 될 수 있도록 했다. 한편 조합주의적인 전통이 강한 독일의 경우 1970대 초에 고령 근로자들에 대한 특별한 사회적 보호를 내용으로 하는 협약을 체결하여 지금까지도 유효하게 적용되고 있다. 이 협약에 의하면 사용자들은 정상적인 방법으로 고령자들을 해고하는 것이 불가능하게 되어 있다. 유일하게 해고를 할 수 있는 경우는 사업장(공장)이 폐쇄되거나 해당 근로자 본인이 고용계약상 이행해야 할 의무를 수행하지 않을 경우이다. 고령 근로자에 대한 정상적인 방법의 해고가 불가능한 것이다. 고령 근로자에 대한 정상적인 방법의 해고가 불가능하다는 것은 고령자들을 조기퇴직으로 유도하려는 기업들은 이제 이전보다 더 강력한 인센티브를 제공하지 않으면 안 된다는 것을 의미한다. 이는 또한 사용자들이 필요한 고령자를 계속 고용하려고 할 때도 마찬가지로 계약비용이 높게 됨을 의미한다.

여기서 중요한 것은 개인이 퇴직-은퇴를 선택 혹은 결정하게 되는 경제사회제도적 환경이 중요한 정책적 함의를 가지고 있다는 것이다. 개인의 선택과 결정의 제도적 환경뿐만 아니라 그러한 결정이 가져오게 되는 결과에 대한 평가 또한 중요하다. 자발적 혹은 비자발적 퇴직을 한 결과 개인들의 노후 생활은 어떻게 되는가가 중요한 사회정책적 관심의 대상이다. 20세기를 이어 온 서구 복지국가의 전통은 정년연령까지 경제활동에 참여하여 사회에 공헌하고 은퇴한 후에는 사회보장제도를 통하여 노후소득이 보장되는, 사회적 의무와 권리(citizenship)의 관점에서 개인들의 생애과정이 설계되고 구조화되어 왔다(Kohli and Meyer, 1986). 그러나 복지국가의 전통과 역

사를 아직 경험해 보지 못한 우리나라와 같은 개발경제체제에서는 근로생애를 마감한 은퇴 이후의 삶에 대해서는 전적으로 개인의 책임에 맡겨져 있었다.<sup>8)</sup> 1988년 국민연금제도의 도입은 이러한 차원에서 볼 때 은퇴 이후의 삶에 대한 첫 단계 사회보장장치의 도입이라고 볼 수 있다.

조기퇴직의 경향은 전사회적 차원에서 볼 때 개인들의 생애과정의 패턴이 바뀌는 것을 의미한다. 20세기 후반까지만 해도 개인들은 학교교육을 마친 후 노동시장에 참여한 후 정년연령(보통 65세) 이후에라도 자신의 건강이 허락하는 한 소득활동을 계속하는 것이 통상적인 생애과정의 이미지였다. 그러나 20세기 말에 이르러 정책, 제도, 개인의 선호 등 여러 제도적, 개인적 요인들의 상호작용으로 인하여 그러한 통상적인 생애과정은 조기퇴직이라는 새로운 경향에 의해 변화를 겪게 되었고 그만큼 근로생애-은퇴에 이르는 과정과 결과에 있어서 집단간, 세대간에 차이가 커지게 되었다. 아울러 비슷한 경제 환경의 선진 국가간에도 고령 근로자들의 노동시장참여와 은퇴행태에 있어서 큰 차이를 보이고 있는데 이는 은퇴와 관련된 사회정책, 노동시장, 사회제도에 있어서의 차이에 기인한다고 본다(Kohli and Rein, 1991).

### 1) 개인적 요인들

노인학이나 사회심리학 이론에 의하면 개인의 은퇴행위는 건강, 일자리의 성격 및 경력 그리고 개인의 선호나 태도 등에 의해 결정된다고 한다(Palmore, 1985). 미시경제학 이론에 의하면 개인의 은퇴는 개인의 일(직업)의 특성, 이전소득의 유무 및 정도, 일과 여가간 개인의 선택(work-leisure trade-off)에 의해 결정된다. 미시경제학적 관점에 의하면 사회보장과 노동공급은 서로 배타적일 수밖에 없는데 이는 이전소득이 존재하는 한 개인들은 일과 여가 중에서 여가를 택함으로써 개인의 만족을 극대화하려는 경향이 있다는 것이다(Quinn and Burkhauser, 1994). 따라서 사회보장의 급여가 관대할수록 개인들은 일보다는 여가를 택하게 될 것이다. 개인주의적인 미시경제학적 관점에서는 사회제도적인 요인들은 개인들의 합리적 판단과 선택을 하는 데 있어서 유인요인(incentives) 혹은 반유인요인(disincentives)에 지나지 않고 독립적인 영향력은 없는 것으로 가정되고 있다. 그러나 이러한 관점은 제한적일 수밖에 없다. 제도적 요인들이 변화하고 변화한 요인들이 개인들의 은퇴결정에 제한을 가하거나 ‘밀어내기’ 요인(push factor)으로 독립적인 영향력을 미칠 수 있다는 것을 앞의 이론적 관점들은 간과하고 있는 듯 하다. 정년퇴직이나 은퇴는 적어도 개인의 근무하는 직장(회사)의 정년제도에 의해 직접적으로 영향을 받을 것이다.

8) 물론 21세기에 들어서는 20세기형 서구의 연금체계가 재정적 부담의 과중으로 인하여 그 역할이 점차 축소되고 개인의 책임을 조금 더 강화하는 방향으로 제도의 개혁이 이루어지고 있다.

## 2) 기업·조직차원의 요인들

근로자 개인들의 퇴직행태는 개인의 선택이나 선호와는 독립적으로 개인이 근무하고 있는 기업체나 사업장의 조직특성이나 정년퇴직제도에 의해 결정되고 영향을 받을 것이다. 우선 기업의 정년제도는 개인이 그 기업에서 근무할 수 있는 연령의 한계를 정하게 되며 따라서 정년에 이를수록 다른 대체 기회가 주어지지 않는 한 개인들은 노동시장에 머무를 수 있는 기간이 단축될 것이다. 유럽 선진 국가들에서의 근로자들의 조기퇴직 행태와는 달리 우리나라 근로자들의 퇴직 혹은 은퇴행위는 개인적 요인들보다는 기업의 조직 및 인사제도에 의해 결정이 되는 확률이 더 높다고 볼 수 있다.

미시경제학적 관점에서 기업의 조기퇴직제도는 기업 내부노동시장의 구조적 특성에 기인한 것이며 이를 위한 설명도구는 ‘효율임금이론’(theory of efficiency wage)이다. 이 이론에 의하면 기업의 사용주는 종업원들의 장기적인 조직헌신도를 증가시키기 위해 근속 전반기의 젊은 시절에는 생산성보다 낮은 임금을 근속 후반기의 노령 시절에는 생산성보다 높은 임금을 지급하게 된다는 것이다. 따라서 사용주의 입장에서 보면 근속기간이 긴 나이 많은 종업원들을 퇴직시키고 새로운 젊은 종업원들을 새로 고용하는 것이 더 경제적이라는 것이다(Lazear, 1979).

기업의 퇴직제도와 정년제도와 관련하여 중요한 조직변수로 기업의 규모를 들 수 있다. 일반적으로 대기업과 중소기업간에는 취업규칙이나 실제 인사노무 정책이 있어서 상당한 조직적인 차이를 나타내고 있다(본고 제4장 참조). 또한 개별 기업차원을 넘어서 종사하고 있는 산업도 퇴직행태에 영향을 미치는 중요한 조직변수이다. 해당 산업의 기술요구와 발전의 정도, 인력구성, 노사관계 등의 특성에 따라서 정년 및 퇴직행태가 서로 다르게 나타날 것이다.

## 3) 사회정책-제도적 요인들

개인주의적이고, 미시적인 이론들과는 입장을 달리하는 제도주의 혹은 은퇴의 정치경제학적 관점에서는 개인들의 주관적 판단과 선호보다는 사회제도적 요인들이 더 중요한 역할을 하게 된다는 입장이다(Casey and Bruche 1983; Myles 1984). 제도적 요인들에 대한 논의는 주로 ‘잡아당기는 요인’과 ‘밀어내는 요인’(pull and push factor)으로 구분하여 이루어진다. 제도적 차원에서는 주로 연금(Pension) 제도와 노동시장의 구조가 가장 대표적인 제도적 요인들로 지목이 된다.



유인요인에 주목하는 논의들은 조기퇴직의 경향은 퇴직으로 인해 발생할 수 있는 개인의 경제적 비용을 낮추어 주는 사회정책의 결과라고 주장한다. 예를 들어 공적 연금제도의 수급연령을 낮추어 주거나 노령연금 이외에 다른 대체 제도적 장치들(institutional pathways to early exit)을 만들어 줌으로써 근로자들이 소득에 있어서 큰 손실 없이 경제활동으로부터 조기퇴직을 할 수 있는 길을 열어 주었다는 것이다. 공적, 사적연금이 제공하는 퇴직의 인센티브는 고령자들의 노동시장 참여율에 지대한 영향을 미친다는 것이 기존 연구들의 일반적인 결론이다(Fields and Mitchell, 1984; Quinn, Burkhauser and Myers, 1990). 연금 이외에 다른 제도적 장치들로는 노령자를 위한 장기실업급여(Unemployment Insurance)와 장애급여(Disability Insurance)가 대표적이다. 장기실업급여는 고령자들의 정년 연령 이전에 실업상태에 들어갈 경우 다른 조건 없이 장기간 소득대체 실업급여를 제공해 준다. 장애급여는 노령으로 인해 부분적으로 소득활동을 할 수 없다는 판정을 받을 경우 등급에 따라서 소득대체 급여를 제공하는 데 보통 고령자의 경우 등급의 판정이 까다롭지 않으며 연금의 수급정년까지 급여를 받을 수 있는 사회보장제도이다. 이러한 대체 급여를 수급하는 기간 동안은 통상 연금보험료가 면제된다. 따라서 이러한 제도가 있는 서구 복지국가들의 경우 근로자들은 연금을 수급할 수 있는 연령인 정년연령 이전이라도 위와 같은 대체급여를 받을 수 있을 경우 퇴직을 하더라도 소득에 큰 손실을 보지 않는다고 판단되면 조기퇴직을 하는 경향이 강하다.

스웨덴에서는 63세 이상으로 실업상태에 있는 노령자들의 경우 장애연금을 수급하는 데 의료검진을 필요로 하지 않는다. 또한 지방정부는 상병상태에 있는 고령자들의 경우도 상병급여를 수급할 수 있는데 이것이 장기화될 경우 장애연금으로 전환하도록 유도하고 있다. 독일의 경우도 고령자들의 장애연금을 받는 데는 특별한 의학적 검증을 필요로 하지 않고 고령자들의 경우 노동시장 활동을 하는 데 장애가 있을 수 있다는 상식선상의 기준만을 적용하고 있어서 보통 60세 전후의 고령자들의 경우 조기퇴직연금 이외에도 다른 여러 가지 대안적 사회보장장치가 있어서 서로 대체기능을 하고 있다.

실업급여와 장애보험제도는 제도의 본래 목적이 조기퇴직을 위한 대체소의 제공을 위한 것이 아님에도 불구하고 고령자 노동시장 정책에 있어서 역사적으로 정치적인 개입과 정책적인 타협의 산물로 발전해 온 것이다(Mirkin, 1987). 이러한 과정에서 근로자 개인들의 생애과정이 국가의 노동시장정책과 사회정책에 의해 많은 부분 영향을 받게 되었다. 20세기 초반부터 발전되어 온 서구의 퇴직연금제도는 개별 근로자들의 근로생애를 제도화하고 표준화하게 된 대표적인 사회정책이었다. 연금제도의

도입 이후 대부분의 근로자들은 연금급여의 수급을 시작할 수 있는 정년(보통 65세)을 전후로 하여 일제히 퇴직을 함으로써 근로생애를 마감하게 되었다. 여성들의 노동시장 참여가 증가함으로써 여성들도 남성들과 같은 생애과정의 표준화에 동참하게 되었다(Kohli and Rein, 1991).

평균수명의 연장을 동반하는 고령화시대에 조기퇴직이 가져오는 생애과정에 있어서의 중요한 결과 중의 하나는 근로생애(work life) 이후 은퇴생애(retirement life)가 상당히 길어졌다는 것이다. 예를 들어 1960-1990년 사이 독일 남성들의 평균 퇴직연령은 5세가 낮아진데 비해 동일한 기간 동안에 60세 이후 잔여수명은 15.5년에서 17.3년으로 약 2년 가까이 증가함으로써 전체적으로 은퇴생애의 길이가 7년 정도 늘어났다. 예를 들어 동일한 연령집단이 과거에는 35년의 근로생애에 15년의 은퇴생애를 누렸다면 지금은 30년의 근로생애에 22년의 은퇴생애를 누리게 된 것이다. 따라서 생애소득 및 소비의 비중도 근로생애로부터 은퇴생애기간을 위한 저축을 늘리는 방향으로 옮겨져야 할 것이며 이를 위한 제도적 장치가 기업이나 사회정책 차원에서 정비되어야 할 것이다. 서구 선진 국가들의 경우 적정 수준의 노후소득을 위해 기업 연금제도가 이 역할을 담당하고 있다. 우리나라 근로자들의 경우 이러한 제도적 장치가 지금까지 미비했기 때문에 생애 주된 일자리(직장)에서 조기퇴직을 한 이후에도 근로생애의 잔여기간 동안 제2, 제3의 일자리에 취업을 하여 노후소득을 해결하는 것이 일반적인 경향이다.

서구의 경우 공적, 사적연금제도는 정년 이전이라도 자발적으로 조기퇴직을 할 수 있는 제도적 대안을 제공하고 있다(Gruber and Wise, 1999). 공적연금의 조기퇴직 연령은 독일의 경우 63세, 미국은 62세, 스웨덴은 60세로 정해져 있다. 물론 조기퇴직자들은 연금수급을 몇 년 일찍 하는 대신 정년까지는 감액된 급여를 받게 된다. 그러나 은퇴생애 전 기간 동안을 통해 받을 수 있는 연금의 총액은 동일하게 설계되어 있는 것이 관례였으나 최근에는 사정이 있을 경우 조기퇴직을 허용은 하되 남용을 억제하기 위해 수급 연금의 총액을 정년에 퇴직하는 경우에 비해 더 낮아지도록 제도를 개혁하는 추세이다(예: 미국, 스웨덴). 대부분의 국가들에서 연금수급을 위한 정년 연령은 아직 65세로 변함이 없지만 프랑스의 경우는 과거에 65세에서 60세로 낮추었다. 한편 미국, 독일, 일본과 같은 나라들은 거꾸로 정년을 65세에서 점진적으로 상향 조정할 계획을 세워놓고 있다. 그러나 일반 근로자가 아닌 보호가 필요한 특수그룹(예를 들어 여자, 장애인, 장기실업자)에 대해서는 많은 국가들이 조기퇴직을 허용하고 있는 실정이다. 예를 들어 독일의 경우 여성들은 60세에 조기퇴직을 하고 공적연금을 수급할 수 있도록 허용하고 있다. 장애의 정도가 심한 고령자와 일년 이상 장기

실업자의 경우도 동일한 보호를 받고 있다. 이상의 선진 국가들에서의 은퇴와 관련된 제도적 장치들을 살펴볼 때 근로자들의 근로생애는 연금제도의 정년-보험료의 납부 한계 연령-에 의해 규정되고 있고 거기에 맞추어 개인의 근로생애도 설계되고 있음을 알 수 있다. 아울러 근로자들은 합리적 선택을 하는 개인들로서 연금제도의 개혁 방향에 따라서 근로자들의 은퇴행위도 민감하게 반응하고 있는 것을 관측할 수 있다. 이러한 제도적 맥락은 우리나라의 상황과는 아직 거리가 멀지만 우리도 공적 연금과 사적연금이 성숙하여 서구의 경우와 같이 평균소득의 60-70% 이상의 소득대체율이 연금에 의해 확보될 수 있을 때는 현재와는 전혀 다른 은퇴의 양상이 전개될 수도 있을 것이다.

## 5. 인구고령화와 노동생산성

고령화가 거시경제에 미치는 부정적 효과에 대한 논거가 다양하게 제시되어 왔지만 압축하면 인구의 저성장에 따르는 자본생산성 하락으로 저축률이 하락하고 노동투입량 자체가 하락하면서 저성장으로 이어진다는 것이다. 반면 일부 연구들은 고령화의 긍정적인 측면을 강조하고 있는데 이는 노동생산성 향상에 있다.

우선 비관적인 견해를 제시하면 인구의 저성장(혹은 고령화)은 기술진보를 저하시킨다는 주장으로 이는 다음과 같은 두 가지 논거를 가지고 있다. 하나는 급속한 인구성장은 자본재 시장을 확대시켜(Solow 효과) 고정비용을 줄이게 됨으로써 기술혁신에 따른 수익성을 높이고 전반적인 자본생산성을 높인다는 것이다. 역으로 표현하면 인구의 저성장은 자본생산성을 낮추고 기술혁신에 따른 수익성을 낮추어 노동생산성을 저해한다는 것이다. 또 다른 하나는 젊고 혁신적인 인구그룹이 위축됨에 따라 고령화되어가는 사회는 역동성(dynamism)을 잃게 되고 이에 따라 기술진보도 더디게 이루어진다는 것이다. 일반적으로 고령자들은 잔여 생애가 얼마 남지 않았기 때문에 기술혁신을 해야 할 필요성을 느끼지 못하기 때문이다.

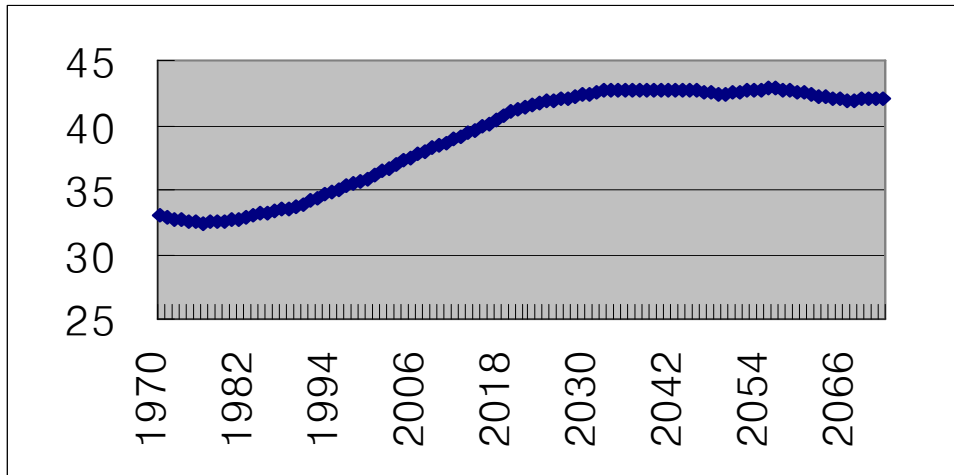
그러나 노동생산성에 관한 한 낙관적인 견해를 피력한 학자들이 더 많다. 우선 Scarth(2002)는 고령화에 따라 노동이 상대적으로 희소한 생산요소가 됨으로써 인적 자본 투자에의 수익률은 상대적으로 더 커진다고 하였다. 따라서 개인은 교육과 훈련에 더 많은 투자를 하게 되고 이로 인하여 자본의 추가적인 증가 없이도 생산성이 향상되게 된다고 하였다. 결국은 고령화는 경제성장과 생활수준에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 것이 그의 결론이다.

다른 한편 Habakkuk(1962)은 노동력이 상대적으로 부족할 때면 기술진보에의 욕구가 가장 커진다고 하였다. 그에 의하면 산업화가 영국보다 미국에서 보다 빠른 속도로 진전된 이유는 영국보다 미국에서는 농업수익성이 더 높았었고 이는 노동의 비용을 미국에서 상대적으로 더 빠르게 상승시키는 작용을 함으로써 기술진보에의 욕구를 더 크게 부추겼기 때문이라는 것이다. Romer(1990)는 이에 기초하여 미국에서 왜 노동력 증가율이 상대적으로 낮은 시기에 생산성 증가율이 컸는가를 설명하였다.

한편 Cutler, Poterba, Sheiner, and Summers(1990)도 국가간 노동생산성 비교를 통하여 유사한 결론을 내리고 있다. 이들은 국가간 노동생산성 차이를 국가간 노동력(labor force) 차이의 함수로 보고 과연 노동력이 부족한 국가의 노동생산성이 높은지를 분석하였다. 국가 고유의 고정효과를 통제하기 위해 패널형태의 데이터를 사용하였으며 노동생산성이 노동력 규모에 주는 영향을 고려하기 위해 (feedback effects) 인구증가율을 노동력 증가율의 도구변수로서 사용하였다. 분석 결과 노동력의 감소는 노동생산성을 유의하게 증가시키는 것으로 나타났다. 상대적으로 소득수준이 높은 29개국 데이터에 근거하여 추정한 결과 노동력증가율이 1% 포인트 감소할 때 노동생산성 증가율이 0.6% 포인트 증가한다는 것을 발견하였다(1960-85년 기간). 이러한 증거를 바탕으로 노동력 부족이 기술진보에 박차를 가하게 되면 다가올 고령사회에서의 노동력 부족이 시련이라기보다는 기회가 될 것이라는 낙관적인 견해를 피력하였다. 한편 Bernanke and Gurkaynak(2001)도 노동력 증가율과 총요소 생산성(total factor productivity)의 증가율은 역의 상관관계를 가진다는 것을 발견하였다.

한편 인구구조의 고령화는 핵심연령층의 비중을 낮출 뿐만 아니라 핵심연령층을 포함하여 전 인구의 평균 연령을 상승시키게 된다. [그림 2-17]은 15-64세 인구의 평균 연령을 전망한 그림이다.

[그림 2-17] 한국 인구의 평균 연령의 변화 전망



자료: 보사연(2004)의 인구전망(중위출산률 가정)을 필자가 재구성

위의 전망에 의하면 15-64세 그룹의 평균 연령은 1970년대에는 33세를 약간 밑돌던 것이 1980년대에 들면서 2020년대까지 급격히 상승하여 2020년대 말에는 약 42세에 다다르고 그 이후에는 그 수준을 대체적으로 유지할 것으로 전망된다.

평균 연령의 증가가 노동생산성에 긍정적인 영향을 줄 것인가 아니면 부정적인 영향을 줄 것인가에 대해서는 명확하지 않다. 한편에서 고령자들은 젊은 근로자들과 비교하여 창의성이 떨어지고 기술혁신에의 욕구가 강하지 않기 때문에 평균 연령의 증가는 노동생산성을 하락시킬 것이라고 보는 견해가 있고 또한 교육의 시대차이 효과(vintage effects)에 의해-고령자들이 받은 교육은 같은 수준이라고 하더라도 더 오래 전에 받았으므로-노동생산성은 낮아질 것이라는 견해가 있다. 그러나 또 다른 한편에서는 연령의 증가는 숙련의 향상, 조심성의 증가, 네트워킹 능력의 향상을 의미하여 평균 연령의 증가는 노동생산성의 증가를 가져온다는 견해도 있다. 이러한 상반된 견해에서 보듯이 인구고령화와 노동생산성의 관계는 실증적 연구를 통하여 규명되어야 할 문제이며, 반드시 실현되는 필연적인 관계라기보다는 일정정도 사회·경제정책으로 조절이 가능한 관계라고 보는 것이 타당할 것이다. 인구고령화가 노동생산성에 긍정적인 영향을 주도록 유도하기 위해서는 인적자원개발정책 측면에서의 성패여부가 매우 중요하다고 할 수 있는데, 특히 전 생애에 걸친 평생학습의 중요성이 고령사회의 도래와 함께 점점 더 부각될 것임은 자명하다.

9) 방하남 외(2004)의 연구에서 한국의 경우 인구고령화가 노동생산성을 증가시켜 2020년에는 10%p 상승하고 2030년대부터는 연평균 30%가 상승할 것으로 전망하고 있으나, 이는 당위론적인 전망이라기 보다는 정책적 노력과 기업의 적응여하에 따라 달라질 수 있는 전망치이다.

## 제 3 장

# 평생학습과 관련한 최근의 논의

### 1. 서론

이 글의 평생교육은 개인들과 기업의 입장에서 가장 큰 관심을 갖은 성인들의 계속적 직업교육이다.<sup>10)</sup> 평생교육, 특히 직업훈련에 투자하는 주체는 기본적으로 개인과 기업들이다. 개인들이 평생교육에 참여할 때 영향을 미치는 요소는 개인의 취향<sup>11)</sup>, 예산제약, 시간제약, 교육훈련에 대한 생산능력(평생교육에 참여하기 전의 일반적인 인지능력 등), 그리고 투자수익률, 앞으로서의 남은 노동생애 등이다. 기업의 경우 일반적인 숙련에 기업이 투자할 이유가 존재하지 않고 또 기업 특수적 숙련의 근로자와의 신뢰관계가 높지 않으면 투자에 적극적일 가능성이 높다. 한편 현실에서 일반적 숙련과 특수적 훈련을 명확히 구분할 수 없다. 따라서 기업은 교육훈련에 투자할 경우 근로자의 와의 장기계약 여부 또는 장기 고용관계의 가능성 여부(이직률 등), 해당 근로자의 교육훈련에서의 효율성과 교육훈련의 생산성, 기업으로서의 얻을 수 있는 렌트의 크기, 예산제약 또는 이윤의 크기와 안정성, 기업의 지속적인 성장 가능성 등을 고려할 것이다.

경쟁 노동시장에서 임금과 고용을 결정하는 것은 수요와 공급이다. 수요와 공급은 개별 근로자가 교육과 훈련에 대한 투자에 영향을 미치고 또한 기업의 숙련과 기술에 대한 투자에도 영향을 미친다. 저출산 고령화 등 인구구조와 관련된 변수, 교육 수준 등 숙련 수준별 노동공급의 변화, 가족구조의 변화, 청년층이나 여성의 경제활

---

10) 일반적으로 성인들이 가장 많이 받은 형태의 평생교육은 현직훈련과 교육을 통해 이루어지는 직업교육이라고 보여 진다. 교육이 매우 동학적이기 때문에 유아시절의 교육이 노인시절의 교육에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 교육훈련에 대한 목적성이 높은 투자는 직업훈련이다.

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

동 참가 등 공급측 요인과 세계화와 숙련 편향적 기술변화 등으로 인한 수요측 요인들이 교육훈련투자에 영향을 미치는 예이다.

노동시장은 여러 가지 측면에서 불완전하다. 노동시장은 각종 노동시장의 제도 자체 때문에 불완전하기도 하지만 동시에 노동시장, 금융시장 및 상품시장의 불완전성 때문에 각종 노동시장의 제도가 정착된다. 노동조합의 조직율과 노동분쟁의 강도, 단체체결 체제와 관행, 최저임금제,<sup>12)</sup> 고용 보호제도, 대기업과 중소기업의 상대적 분포<sup>13)</sup> 등 다양한 노동시장의 제도와 구조들은 임금의 결정과 기업과 개인의 훈련투자, 고용에 매우 큰 영향을 미친다. 여기서는 평생교육과 관련된 노동시장 실태와 노동시장의 제도를 다루고자 한다.

평생교육은 성인이 노동시장에서 경험하는 교육·훈련에 대한 투자 뿐 아니라 일반적인 교육과 밀접한 관련이 있으며 따라서 각 나라의 교육제도가 계속적 직업교육과 평생교육에 영향을 미친다. 특히 직업훈련과 밀접한 관련이 있는 중등의 직업교육제도나 중등 이후의 교육제도와 밀접한 관련이 있다. 따라서 이 연구에서는 평생교육과 관련하여 중등 이후 교육제도, 특히 고등교육체제 내에서의 직업교육훈련제도의 특성들을 살펴본다.

본 연구에서는 북유럽 사민주의 국가의 특성을 지닌 핀란드와 스웨덴, 전형적인 중부유럽모형인 프랑스와 독일, 노동시장 제도의 영향력이 낮은 미국과 영국, 그리고 아시아 국가로서 일본과 한국의 노동시장을 검토하고자 한다.<sup>14)</sup> 개별 국가마다 매우 큰 차이가 나지만 이러한 국가군으로 나누는 것은 노동시장제도의 특성이 국가 그룹 별로 매우 큰 차이가 나기 때문이다.<sup>15)</sup> 후버와 스테폰스(2002)는 복지국가의 유형을 사민주의 복지국가, 기독교 민주주의 복지국가, 자유주의 복지국가로 나누었다. 그의 분류에 의하면 영국과 미국을 자유주의 복지국가, 독일, 프랑스와 이탈리아를 기독교 민주주의 복지국가, 스웨덴과 핀란드를 사민주의 복지국가다. 여기서는 교육훈련에 관한 사회적 합의나 노동시장제도의 특성, 또는 교육제도의 특성 등을 고려하여 영국과 미국을 자유주의적 시장경제(liberal market economy), 스웨덴과 핀란드를 사회통합적 시장경제(social cohesive market economy), 독일과 프랑스를 복지형 시장경제

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

13) 이 글에서 중소기업의 분포문제는 직접적으로 다루지 않는다. OECD 2002년 통계에 따르면 250명 이하를 고용하는 중소기업의 고용비율은 일본 69%, 영국 53%, 프랑스 52.3%, 독일 45.5%, 스웨덴 44.5% 등으로 나라마다 큰 차이를 보이고 있다.

14) 남부유럽 모형인 이탈리아의 경우 분석 자료가 충분치 않아 통계만 제시한다.

15) 시장경제의 다양성에 관한 논의로는 IMD(2004), Hall and Soskice(2001) 참조하고 이들 교육훈련에 적용한 논문으로서는 신제도학과로서 교육훈련제도의 다양성에 주목한 Thelen(2004) 참조할 수 있다.

(social welfare market economies)로 구분하고자 한다. 한국과 일본의 경우 노동시장과 노동시장제도의 특성이 자유주의적 시장경제와 유사하지만 아시아 문화에 배태된 기업과 교육투자에 대한 관행으로 인하여 이와 같이 분류하기 힘들어 기타로 분류한다.

## 2. 각국의 노동시장의 특징과 노동시장 제도

### 가. 각국의 경제활동의 지표: 경제활동참가율, 실업률 및 취업률을 중심으로

노동시장의 특징으로서 고용구조의 한 특징을 나타내는 실업율, 경제활동참가율, 취업률(전체 인구에서 취업한 자의 비율) 고려해 볼 수 있다. 각 나라를 고용을 비교할 때 여성의 취업률과 경제활동 참가율은 남성의 취업률과 경제활동 참가율은 비교하면 상대적으로 큰 차이가 난다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 연령대별로 각 국가별로 경제활동참가와 취업률에서 매우 큰 차이를 보이고 있다.

우선 15-24세의 경우 영국과 미국의 경제활동참가와 취업률이 높은 반면 한국, 프랑스, 이탈리아의 경우 경제활동 참가와 취업률이 상대적으로 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 핀란드, 스웨덴, 독일, 일본의 경우 취업률은 대체로 OECD의 평균수준이다. 한국의 경우 경제활동참가나 취업률이 유난히 낮는데 이는 높은 대학진학률과 재학, 그리고 학교와 노동시장의 괴리로 등으로 인해 경제활동과 학업의 양립하기 어렵기 때문으로 보인다. 한국의 경우 남성의 경제활동 참가율이 유난히 낮은 것은 군복무로 인한 것으로 보인다.

일반적으로 15-24세의 청(소)년층의 경제활동 참가율의 높고 낮음은 인적자본투자자의 형태와 학교재학 중의 파트타임 일자리와도 높은 관련이 있을 것이다. 경제활동참가율이 낮은 나라의 경우 교육투자에 집중하거나 학교와 일 경험을 동시에 수행하지 않는 경우일 것이다. 우리나라의 경우 대학생 등의 학부모에 대한 의존적 성격으로 교육투자에 집중하는 경우가 매우 많을 것으로 보인다. 80%인 고등교육 진학률이 이를 단적으로 나타내 준다. 이것은 또한 인적자본을 축적하는 양식이 주로 학교교육에 의존할 가능성이 높다는 것을 뜻한다. 현재까지의 재학 중 일자리 경험에 관한 연구들은 긍정적 부정적 효과들을 동시에 제시하고 있어 뚜렷한 결론을 내지 못하고 있다. 제도적으로 일자리 경험과 학교교육의 내용의 연계의 강도가 문제일 것이다.

25세에서 54세의 그룹의 취업률이나 경제활동율의 참가율은 몇 가지 특징을 보인다. 우선 대부분의 국가에서 남성의 경우 매우 높은 참가율(약 90%), 상대적으로 낮



은 실업률, 그리고 높은 취업률을 나타내고 있다. 취업률에 있어 미국과 영국이 상대적으로 낮은 실업률으로 다소 높은 취업률을 보이고 있다. 여성의 경우에는 나라마다 매우 큰 차이를 보이고 있다. 남성에 대비한 여성의 취업률을 보면 핀란드와 스웨덴의 경우 남성의 95%에 가깝고 독일 프랑스 영국 미국의 경우 85-83%로 약 10% 낮다. 반면 일본 한국 이탈리아의 경우 각각 70%, 63.9%, 63.5%로 매우 낮다. 한편 55세에서 64세 사이의 남성의 경제활동참가율은 매우 큰 차이를 보이고 있다. 일본, 스웨덴, 한국, 영국과 미국은 상대적으로 높은 편이지만 핀란드, 독일, 프랑스는 낮은 편인데 특히 이탈리아는 매우 낮다. 이러한 참가율은 사회보장제도나 연금제도와 깊은 관련이 있을 것이며 사회보장이나 연금제도가 발전하지 않은 사회에서 남성의 노동시장 참여가 선택이 아닌 경제적 이유로 ‘강제된’ 경우가 있을 수 있다. 스웨덴의 높은 경제활동 참여율과 튼튼한 사회보장 제도의 양립은 주목할 필요가 있다. 한편 이 그룹의 여성의 상대적 참가율이나 취업률은 25세와 54세에 그룹과 유사하다.

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

&lt;표 3-1&gt; 남녀의 연령별 실업, 경제활동참가, 취업률

		15-24세			25-54세			55-64세		
		남성	여성	남성 대비 여성 비율 (%)	남성	여성	남성 대비 여성 비율	남성	여성	남성 대비 여성 비율
Finland	실업률	21.7	21.5		7.5	7.0		7.9	7.6	
	경제활동참가율	48.5	49.7		90.1	84.8		55.8	52.4	
	취업률	38.0	39.0	102.6	83.3	78.8	94.5	51.4	48.5	94.4
Sweden	실업률	14.8	12.7		5.3	4.4		5.7	3.9	
	경제활동참가율	51.9	52.7		90.1	85.5		75.5	69.5	
	취업률	44.2	46.0	104.1	85.3	81.7	95.8	71.2	66.8	93.8
Germany	실업률	12.3	8.6		9.4	8.8		9.4	10.1	
	경제활동참가율	49.9	44.9		93.0	78.9		52.0	34.3	
	취업률	43.8	41.1	93.8	84.2	72.0	85.5	47.1	30.9	65.6
France (2002년 통계)	실업률	18.2	22.8		9.4	9.4		9.4	5.5	
	경제활동참가율	33.8	26.5		93.0	79.0		52.0	36.6	
	취업률	27.6	20.4	73.9	84.2	71.6	85.0	47.1	34.6	73.5
Italy	실업률	23.0	30.9		5.4	10.0		3.6	4.3	
	경제활동참가율	40.5	29.9		91.5	60.9		44.4	19.3	
	취업률	31.2	20.6	66.0	86.5	54.9	63.5	42.8	18.5	43.2
United Kingdom	실업률	13.2	9.5		4.2	3.3		4.3	2.0	
	경제활동참가율	71.1	63.9		91.4	76.6		67.9	47.3	
	취업률	61.7	57.8	93.7	87.6	74.1	84.6	65.0	46.4	71.4
United States	실업률	13.4	11.4		5.2	4.8		4.5	3.7	
	경제활동참가율	63.9	59.2		90.6	75.6		68.7	56.6	
	취업률	55.3	52.5	94.9	85.9	72.0	83.8	65.6	54.5	83.1
Japan	실업률	11.6	8.7		4.6	4.9		6.7	3.7	
	경제활동참가율	45.2	44.4		96.4	67.7		83.0	49.3	
	취업률	40.0	40.5	101.3	92.0	64.4	70.0	77.4	47.5	61.4
Korea	실업률	11.3	8.5		3.3	2.5		2.4	1.1	
	경제활동참가율	28.0	39.4		91.9	58.3		72.6	45.9	
	취업률	24.8	36.0	145.1	88.9	56.8	63.9	70.8	45.4	64.1
OECD Total	실업률	13.8	12.8		5.8	6.3		5.2	4.1	
	경제활동참가율	55.1	45.5		92.0	68.0		65.4	42.0	
	취업률	47.5	39.7	83.5	86.7	63.7	73.7	62.0	40.3	65.0

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

다음은 학력별 경제활동 참가율을 보면 <표 3-2>와 같다. 대체로 남녀 모두 고학력일수록 실업률이 낮으며 경제활동참가율도 높고 취업에서도 성과가 좋다. 학력별 경제활동 참가율 또는 취업률의 차이 또한 나라마다 매우 크다. 학력별 취업률의 차

이가 크게 나는 나라는 영국, 독일, 이탈리아이고 가장 적게 나는 나라는 한국과 일본이다. 이 같은 현상은 실업율의 경우에도 마찬가지인데 실업율의 차이가 가정 낮은 한국의 경우 고졸 미만의 실업이 대졸자의 실업의 90%에 미치지 않으며 고졸 미만의 취업률이 대졸 취업률의 약 90%에 이른다. 일본도 이와 유사한 현상을 보이고 있다. 남녀의 학력별 경제활동 참가율에도 이 두 나라의 경우 큰 차이를 보이고 있지 않다. 이 두 나라의 경우 공식적인 학교교육이 여성의 경제활동참가나 취업률을 수단으로서 한계가 있다는 것을 뜻한다.

&lt;표 3-2&gt; 학력별 실업, 경제활동참가 및 취업

국가 (200년 25-64세 고등교육이수율)		고등학교 미만		고등학교 졸업		고등교육 이수		남녀전체 학력대비 비율※
		남성	여성	남성	여성	남성	여성	
Finland (32%)	실업율	11.6	13.0	8.8	8.8	4.3	4.6	2.7
	경제활동참가율	68.7	62.3	84.3	78.5	90.7	87.8	
	취업율	60.7	54.2	76.9	71.6	86.8	83.8	67.8
Sweden (32%)	실업율	5.4	6.3	5.1	4.0	3.6	2.5	1.93
	경제활동참가율	78.0	65.1	87.9	83.4	90.4	88.1	
	취업율	73.8	61.0	83.5	80.1	87.2	85.8	78.8
Germany (23%)	실업율	17.7	13.0	9.2	8.7	4.2	5.0	3.4
	경제활동참가율	76.5	49.9	83.8	70.8	90.4	83.0	
	취업율	62.9	43.4	76.0	64.6	86.6	78.8	60.9
France (23%)	실업율	10.6	13.1	5.3	8.8	5.3	5.1	2.27
	경제활동참가율	75.8	56.7	88.1	75.7	91.9	84.4	
	취업율	67.8	49.3	83.4	69.0	87.0	80.0	69.4
Italy	실업율	6.7	14.0	4.6	8.9	3.6	7.2	1.70
	경제활동참가율	75.5	34.8	86.1	67.9	90.9	82.7	
	취업율	70.5	30.0	82.1	61.8	87.6	76.8	60.5
United Kingdom (27%)	실업율	10.4	6.4	4.1	4.0	2.8	2.0	3.5
	경제활동참가율	65.9	50.7	88.1	76.4	92.2	87.3	
	취업율	59.1	47.5	84.4	73.3	89.7	85.6	60.3
United States (37%)	실업율	9.9	10.6	6.2	5.1	3.3	2.7	3.40
	경제활동참가율	75.5	50.4	85.4	72.0	91.3	80.4	
	취업율	68.0	45.0	80.1	68.3	88.3	78.2	68.5
Japan (34%)	실업율	7.9	4.6	5.5	5.1	3.5	4.4	1.69
	경제활동참가율	86.2	56.0	94.2	63.0	97.2	67.0	
	취업율	79.3	53.4	89.1	59.8	93.8	64.0	83.6
Korea (24%)	실업율	2.9	1.4	3.2	2.1	3.3	2.4	.88
	경제활동참가율	84.0	61.2	89.7	53.9	92.0	57.1	
	취업율	81.6	60.3	86.8	52.8	88.9	55.8	89.9
OECD Total (23%)	실업율	7.4	8.4	6.3	6.8	3.6	3.9	2.05
	경제활동참가율	79.3	45.3	87.4	69.2	92.1	77.9	
	취업율	73.5	41.5	81.9	64.5	88.7	74.812	69.3

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

※ 남녀 전체 취업률은 고졸미만의 취업율/대졸의 취업률의 비율이고 실업률 비교는 배수이다.

## 나. 노동시장의 제도

OECD(2003b)는 고용주가 제공하는 성인교육에 참여할 가능성이 낮은 인구특성 그룹으로 여성, 이민자 그룹, 청소년, 낮은 숙련수준의 근로자, 청년층, 비자발적 파트타임 근로자, 임시직 근로자, 소규모 기업 근로자 및 저숙련 직업에 종사하는 근로자들임을 밝히고 있다.

하지만 Acemoglu & Pischke(1998, 1999) 등에서는 노동시장이 불완전할 때 저숙련 근로자에게 기업이 훈련을 제공할 유인이 있음을 이론적 실증적으로 밝히고 있고 Pischke(2004)은 특히 높은 최저임금에 의해 유럽 국가들에서 영국이나 미국의 경우보다 저숙련 근로자에게 많은 훈련을 제공한다는 것을 밝히고 있다. 따라서 장기적 고용관계를 유지할 노동시장의 제도 발전이 보다 중요할 수 있다.

이러한 제도발전에 대한 관한 연구들은 일본과 독일의 경우 훈련투자-고숙련(high skill)-높은 생산성이라는 높은 균형을 이룬 반면 영국과 미국의 경우 낮은 훈련투자-낮은 숙련(low skill)-낮은 생산성 균형 또는 기술적으로 양분화된 구조를 갖고 있다고 지적하고 있다(Thelen 2004, Finegold & Soskice 1988).<sup>16)</sup>

1980년 이후 대부분의 국가에선 노동시장의 유연성 강화하는 정책을 보다 확대하여 왔다. 임금의 수준이나 차이를 노동시장의 조건에 맞게 적응하고자 하는 임금유연성, 고용주의 노동시간과 근로자의 수에 대한 자유를 높이고자 수량적 유연성, 장기핵심 근로자의 기능을 다변화하는 기능적 유연성, 주말근로, 연장근로, 교대제 등 근로자의 근로시간 일정의 유연성을 강조하는 노동시간 유연성 등 다양한 형태의 정책들이 거의 모든 국가에서 다양하게 적용되었다. 이러한 유연성 제고 정책들은 노동조합의 약화, 중앙집권적 단체교섭에서 단위 사업장 단체교섭으로의 전환, 임시직 등 비정규직 근로자의 사용 확대 등으로 구체화 되었다 (Rosenberg 1989)

각 나라에 도입된 유사한 노동 유연화 정책들은 각국의 노동시장 제도를 약화시키고 노동시장의 유연성을 높이며 단기적인 고용관계가 지배적인 노사관계가 될 가능성을 높인다. 하지만 대부분의 나라에서 전통적으로 내려온 노동시장제도들은 새로운 정책들과 기술변화와 세계화로 인한 노동시장상황의 변화에 대한 대응에도 불구하고 매우 안정된 체제를 유지하고 있다(Thelen 2004). 이들 제도의 차이를 통계로 요약하면 <표 3-3>, <표 3-4>, <표 3-5>와 같다.

16) 하지만 기술혁신이 급속히 일어나고 있는 현재 미국이 기술혁신의 주요한 원천국가로 간주되는 지금 과연 이러한 높은 균형과 낮은 균형의 의미는 다소 축소되고 있지만 연구개발위주의 핵심적인 근로자를 제외한 일반적인 근로자의 경우 이는 여전히 유효할 수도 있다고 본다.

&lt;표 3-3&gt; 노동시장제도 1990년대 후반

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

자료: Miura(2001)에서 인용하고 2004a년 자료를 첨부함, 원자료- OECD(1997, 1999, 2004)

&lt;표 3-4&gt; 임금협약제도

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

자료: OECD(2004a), Table 3.5

중앙집권화: 숫자가 높을수록 중앙집권화된 경향(자세한 설명은 원자료 참조)

협력정도: 숫자가 높을수록 높은 수준의 협력정도

&lt;표 3-5&gt; 고용 보호 법률의 엄격성

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

자료: OECD(2004a), Table 1.A2.4, 점수가 높을수록 해고의 엄격성이 높음. 점수계산방식 OECD 참조

&lt;표 3-6&gt; 노동시장 성과

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

자료: Miura(2001)에서 인용하고 2004년 자료를 첨부함, 원자료- OECD(1997, 1999, 2004a)

북유럽 국가의 경우 여기서 살펴본 스웨덴과 핀란드 등의 경우를 볼 때 노동조합 조직이 높고 활발할 뿐 아니라 단체교섭의 범주가 매우 넓다. 최저임금은 상대적으로 높으며 사용자가 근로자의 해고나 구조조정을 하는 정도가 쉽지 않다. part-time

근로자가 많지만 노동시장의 분화와 임금차이는 높지 않다. 정부와 사용자 단체, 그리고 노동조합이 상호 협력적이며 정부의 적극적 노동정책에 대한 투자 또한 크다.

기업의 이윤과 경쟁력이 주요 관심이 되는 기업들에게 근로자를 쉽게 해고할 수 없다는 것은 장기적 관계를 유지하게 만들며 상대적으로 높은 교육훈련투자를 하도록 만든다. 장기적 관계를 유지하거나 고용주들 사이, 근로자와 고용주들 사이, 정부와 고용주, 근로자와 고용주 사이의 사회적 신뢰가 높아짐으로써 일반적 숙련을 위한 교육훈련에 대한 밀렵 외부효과 *poaching externality*로 인한 문제를 해결하기 쉽다. 특히 정부의 적극적 고용정책 중 교육훈련정책은 높은 질적 수준을 유지해온 탄탄한 기반을 가진 공교육제도를 통하여 이러한 일반적 숙련을 보조하고 지지한다. 특히 이 경우 미숙력 근로자의 혜택이 크게 된다. 따라서 임금격차도 줄어든다.

한편 중부 유럽의 경우 노동시장의 제도는 독특하다. 노동조합의 조직율은 상대적으로 낮으나 단체교섭의 적용되는 비율은 매우 높으며 해고 등 근로자의 퇴출도 상대적으로 어렵고 최저 임금의 비율도 매우 높다. 따라서 고용주의 직업훈련 등에 대한 투자가 높일 가능성이 크다. 하지만 상대적으로 여성의 경제활동참가율은 낮으며 고등교육 이수율 또한 상대적으로 낮은 편이다. 이는 고용제도하에서 숙련형성의 기회가 낮은 근로자가 교육수준이 낮을 경우 교육훈련으로부터 소외될 가능성이 높다.

문제는 고용주, 정부, 노동조합의 상호협력이다. 고용주들 사이의 상호협력 또한 매우 중요하다. 3자 사이나 기업들 사이의 상호협력의 정도가 낮을 경우 생산성 향상이나 기업의 경쟁력 강화를 위한 핵심적인 수단인 교육훈련에 제대로 투자하기 어렵게 된다. 정부의 교육훈련을 통한 적극적 노동정책의 결실은 하나는 유연하고 탄탄한 공교육 제도의 존재이고 다른 하나는 고용주와 근로자의 교육훈련에 대한 협력이다.

독일의 경우 고용주가 일반적 직업훈련을 상당부분을 담당한다. 도제제도의 전통이 기반한 이체도로 직업교육에서 기업 내 직업교육이 주요한 비중을 차지하고 정시제 직업학교의 교육은 이를 보조하는 시스템이다. 이 시스템은 기술진보의 속도와 직업변화의 속도가 빨라짐으로써 이에 신속히 대응해야 하는 문제에 봉착하고 있으나 직업교육의 현장성을 높이는 효과는 매우 높다. 500명 이상의 90% 이상의 대기업이 여기 참석하고 있으나 소규모의 기업들은 이에 참석하는 비율이 상대적으로 낮다. 아래 [표 5]에서 보는 바와 같이 직업대학이나 경영학교과 밀접한 연계 속에 이루어지는 현장 중심의 도제 교육은 산업현장의 요구를 반영하고 있다.



<표 3-7> 일반교육에서 직업교육으로의 이행 구조(1975-1995, 구 서독 및 베를린 지역)<sup>17)</sup>

		졸업자 수 (단위: 천명)	직업교육훈련체제로 진입							노동시장으로 진입			비경제 활동  이민/ 사망	
			기초 직업 교육 과정	직업 전문 학교	이원 직업 교육	전문 학교 (보건계 포함)	*Fos,F GY	전문 대/대 학교	실업자	군복무/ 공익근 무	취업자			
하우프트 슐레	1975	451	8%	19%	59%	1%	0%	0%	2%	0%	6%	3%	2%	
	1985	390	17%	20%	148%	0%	0%	0%	11%	0%	2%	1%	1%	
	1990	236	14%	5%	1754%	0%	0%	0%	10%	0%	3%	3%	2%	
	1995	248	15%	%	44%	0%	0%	0%	12%	0%	1%	7%	3%	
레알슐레 졸주준 (중간자격 취득)	1975	226	2%	18%	47%	1%	13%	0%	1%	0%	11%	2%	3%	
	1985	343	5%	22%	54%	1%	9%	0%	3%	0%	4%	0%	1%	
	1990	231	5%	22%	54%	1%	10%	0%	2%	0%	5%	0%	1%	
	1995	235	5%	28%	45%	1%	11%	0%	3%	0%	3%	2%	1%	
대학/전문 대학입학 자격취득	1975	109	0%	1%	4%	1%	0%	56%	2%	24%	7%	3%	1%	
	1985	209	1%	2%	18%	3%	0%	28%	5%	28%	8%	6%	2%	
	1990	177	0%	2%	19%	1%	0%	32%	1%	31%	7%	6%	2%	
	1995	155	0%	2%	16%	1%	0%	35%	2%	29%	5%	7%	2%	

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

프랑스의 경우 단체교섭의 적용범위가 매우 넓고 근로자에 대한 보호가 강화되어 있으나 단체교섭의 협력이나 조정 정도가 매우 낮다. 고용주들 사이의 협력적 관계의 부재와 노동조합의 낮은 참여는 교육훈련에 있어 기업들 사이의 경쟁을 강화하는 계기가 될 수 있다. 이러한 취약한 제도적 전통으로 직업훈련에 대한 제로섬 게임 상황 기업은 기업들이 투자를 기피하게 될 가능성이 높다. 프랑스의 경우 직업훈련을 위한 세금부과나 강제적 규정으로 방식으로 직업훈련의 기업들에게 강요하고 있다.<sup>18)</sup> 이와 같은 방식은 교육훈련투자에 대한 개별기업들의 기피를 방지하는 장치로 보인다.

영국과 미국의 경우 ‘liberal 자유주의적’ 시장경제이다<sup>19)</sup>. 노동조합 조직율이 북유럽국가들과 비교할 때 매우 낮을 뿐 아니라 단체교섭의 적용 범위는 대륙유럽 국가

17) Alexandra Reinberg, Markus Hummel, Bildung und Beschaeftigung im vereinigten Deutschland, Nuernberg:institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt fuer Arbeit, 1999, p. 32.

18) 노동부가 직업훈련세금을 부과하는 데 그 방식은 10인 이상을 고용하고 있는 고용주는 연임금의 1.5%를, 10인 미만의 경우 약 .15%를 교육훈련에 투자해야 한다. 이 비용들은 직접적인 교육훈련이나 중앙기금, 또는 교육기관에 지원하는 것으로 되어 있다.

들과도 비교해서 매우 제한적이며 분산적이다. 또한 해고 등 고용관련 유연성이 매우 높다. 최저 임금은 낮으며 실업급여 등 또한 매우 제한적이다. 이들 나라에서 고용주의 인력정책은 생산비용이나 노동비용의 감소에 초점이 가 있다 (영국의 경우 정연주 1997 참조). Kathleen(2004)에 따르면 영국과 미국의 노동시장 제도는 기업간 경쟁을 강화하는 방향으로 역할을 하며 독일의 경우 노동시장의 노동조합과 단체교섭이 고용주들간의 경쟁을 약화시키고 협력을 강화하는 방향으로 된다고 주장하고 있다. 따라서 고용주는 자신이 교육훈련을 영국과 미국의 고용주들은 장기적 고용관계를 유지할 핵심 근로자의 교육과 훈련에 집중적으로 투자할 가능성이 높다. 하지만 영국과 미국을 비교하면 매우 큰 차이가 난다.<sup>20)</sup>

이런 조건 하에서 영국과 미국에서는 대부분의 근로자들은 직장 밖에서 기초기술의 축적과 직업기술훈련을 할 가능성이 높아지며 이는 튼튼하고 개방적인 공교육제도를 유지함으로써만 가능하다. 미국의 경우 이에 대한 국가단위의 체계적인 접근을 하기보다 주정부나 지역정부를 매개로 하여 지역의 개방적인 공공의 community college를 중심으로 이를 제공하고 있다. 영국의 경우 후술하는 바와 같이 보다 체계적인 인적자원정책을 시도하고 있으나 기본적으로 개인과 기업이 책임이 강조되고 있다.

일본의 경우 노동조합 조직율이나 단체교섭의 범주가 낮으나 장기고용의 오랜 전통, 노사교섭의 비공식적 협력관계의 발달 등으로 인하여 상대적으로 안정적인 고용관계를 발전시켜왔다. 그러나 고용보호는 상대적으로 낮을 뿐 아니라 이러한 안정적인 고용관계와 숙련형성은 대기업을 중심으로 발전되어 왔다<sup>21)</sup>(조우현 1998). 일본의 노사관계가 세계화나 급속한 기술혁신으로 인하여 기업중심노조 형태의 일본의 숙련형성 방식은 상대적으로 조직화된 대기업 정규직 근로자 또는 핵심적인 전문직 근로자에게 집중될 가능성이 높으며 비정규직의 다수 근로자를 배제하는 방식으로 전개되고 있어 노동시장의 분절로 나타나고 있다(Miura 2001).

우리나라의 경우 고용보호에 관한 법률과 상대적으로 낮은 임금격차<sup>22)</sup>를 제외할 경우 전형적인 영·미식의 노동시장제도를 갖고 있다. 낮은 노조 조직율, 기업별로 분산된 노조, 대기업 중심의 매우 제한적인 기업별 단체교섭, 그 적은 적용범위, 낮은 최저임금, 낮은 실업보험급여 등 노동제도의 약함은 세계화와 기술혁신에 대응하여 노동시장의 유연화로 나타날 가능성이 매우 높아진다. 심지어 최근에 확인되고 있는 비정규직의 확산과 근로자들 사이의 높은 임금격차는 엄격한 수준의 고용보호에 관

20) 영국의 경우 노동조합 조직율이 높으나 단체교섭 적용범위 등이 매우 높다. 따라서 영국의 노동시장 제도는 다소 덜 'liberal'하다고 할 수 있다.

21) 일본의 내부노동시장과 숙련형성에 관해서는 조우현(1993)을 참조바람.

22) 전병유(2005) 임금차이도 늘어나고 있는 것으로 파악하였다.

한 법률이나 전통적인 낮은 임금격차라는 현실이 크게 변화되어 가고 있다는 것을 보여준다. 이러한 조건에서 기업들의 교육훈련투자는 대기업의 핵심인력에 집중될 가능성이 높으며 중소기업의 근로자나 비정규직의 경우 근로자나 고용주나 장기적인 고용관계를 상정하지 않기 때문에 현직훈련에 대한 기업과 근로자의 투자를 기피하게 만들 수 있다.

따라서 대부분의 근로자들에게 직장의 장소나 공간에서 직업중심의 지속적인 교육훈련을 받을 기회는 교육제도와 교육내용의 충실성, 유연성, 기회균등에 달려 있으며 근로자의 시간제약과 예산제약이 크게 작용할 가능성이 높아진다. 직장을 통한 성인의 계속 직업훈련이 어려운 경우 중소기업은 기술경쟁이 아닌 비용경쟁으로 물리게 될 가능성이 크다. 중소기업과 비핵심 근로자를 지원하기 위한 체계적이고 개방적이며 동시에 품질 높은 직업교육 훈련기관의 필요하게 된다.

### 3. 성인의 계속적 직업훈련: 비대학 부문(non-university)을 중심으로

#### 가. 교육제도와 노동시장제도의 특성의 연관성

현직에서의 직업훈련에 노동시장제도의 영향을 매우 크다. 노동시장제도가 안정적인 고용이나 고용관계의 장기화를 유지하게 하는 경향이 있는 경우나 고용주들 사이의 협력이 잘 이루어질 때 기업은 근로자에 대한 직업훈련에 투자할 가능성이 높아진다. 기업의 경쟁력은 낮은 비용에서 뿐만 아니라 높은 수준의 숙련된 근로자의 기술, 지식, 태도와 적응능력에서도 나온다. 따라서 직업훈련의 투자는 기업의 경쟁력을 높이고 또 역으로 고용의 안정성과 일자리를 창출할 수도 있다.

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

앞에서 살펴본 바와 같이 세계화로 인한 경쟁의 격화와 급속한 기술혁신이라는 도전에 대하여 독일이나 북유럽의 경우 노동의 유연성을 높였지만 여전히 안정적인 고용과 숙련형성에 집중하여 온 반면 영국과 미국의 경우 대체적으로 후자의 노동 유연성을 제고하는 방식으로 대응하여 왔다. 이는 세계화나 기술혁신으로부터 받는 경제나 기업의 압력정도에 따라 기존 노동제도에 관계하는 이해 당사자로서의 정부,

고용주(또는 고용주 단체), 근로자(노동조합과 근로자 내의 개별 그룹)의 대응 양식에 달라질 수 있기 때문이다. 한편 세계화와 기술혁신의 가속화는 기업을 넘어서는 일반적으로 숙련된 근로자에 대한 기업의 수요를 높이고 또 시장에 적응해야하는 근로자의 일반적 숙련에 대한 요구를 높일 수 있다.

노사관계에서 제공하는 직업훈련이 사회적으로 적정하지 않을 때나, 그리고 현직의 직업훈련에서 소외된 근로자에게 노사관계 밖에서라도 직업적 훈련을 제공할 필요성이 존재한다. 따라서 현직의 직업훈련제도가 덜 발전할수록 그리고 현직에서 훈련을 받을 기회기 적은 근로자가 늘어날수록 이들을 위한 교육훈련에 대한 공공의 투자를 강화할 필요성이 제기된다. 그렇지 않을 경우 교육훈련의 양극화를 가져올 가능성이 매우 높다. 따라서 영국, 미국, 한국의 경우 이를 수용한 교육제도의 발전이나 운영이 더욱 필요할 것이고 노사 관계 속에서 근로자의 숙련을 제공해 왔던 독일과 일본의 경우에도 또한 앞으로는 교육제도의 역할이 더 중요하게 될 것으로 보인다.

대부분의 나라에서 적극적 노동정책과 교육훈련정책의 하나로서 지속적인 직업 교육훈련의 위한 교육제도의 발전을 추구해왔다. 교육제도는 현직의 직업훈련과 노동시장의 유연성을 연결시키는 한 기제가 된다. 아래 <표 3-8> 과 <표 3-9> 북유럽이나 중부유럽과 같이 노동시장제도가 현직훈련을 강화하는 나라일수록 교육의 공공적 부담과 지원이 일상화되어 있고 자유주의적 시장기제를 유지하는 나라일수록 교육에 있어서도 사적부담을 강조한다. 아래 표들이 제시하고 있는 바와 같이 핀란드나 스웨덴의 경우 공립위주이거나 공공재원을 통하여 고등교육을 공급하고 있다. 프랑스와 독일 이탈리아의 경우도 상대적으로 공립의 경우가 많고 정부지원도 많다. 한편 영국의 경우 전문대학과 4년제 대학의 대부분이 정부가 지원하는 사립에서 운영되나 재정의 상당부분(67-80%)을 정부가 담당한다. 한편 미국의 경우 대부분의 전문대학은 공립이고 4년제 대학의 상당부분도 공립이나 민간의 재정부담이 매우 높은 편이다. 일본과 한국의 경우 사립대학이 차지하는 비율이 매우 높고 민간이 담당하는 재원의 비중이 가장 크다.

&lt;표 3-8&gt; 고등교육에서의 국·공립 및 사립의 비율

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

주: 1) x는 관련자료가 다른 열에 포함되었음을 의미함, 예를 들어 x(2)는 2열에 포함되었음을 의미함

자료: OECD(2004) Education at a Glance Table C2.3.

&lt;표 3-9&gt; 고등교육기관에 대한 공공 및 민간투자의 상대적 비중

구 분	2001				1995			
	공공재원	민간재원			공공재원	민간재원		
		가계지출	기타민간 기관지출	전체민간 재원		가계지출	기타민간 기관지출	전체민간 재원
핀란드	96.5	x(4)	x(4)	3.5	m	m	m	m
스웨덴	87.7	m	12.3	12.3	m	m	m	m
프랑스	85.6	10.3	4.1	14.4	84.3	11.8	3.9	15.7
독일	91.3	x(4)	x(4)	8.7	92.8	x(9)	x(9)	7.2
이탈리아	77.8	16.0	6.3	22.2	82.9	12.7	4.4	17.1
영국	67.3	32.3	4.6	34.7	80.0	36.1	16.0	20.0
미국	34.0	33.9	32.1	66.0	34.0	x(9)	x(9)	66.0
일본	43.1	56.9	n	56.9	42.0	58.0	n	58.0
한국	15.9	58.1	26.0	84.1	m	m	m	m
국가평균	78.2	17.1	9.7	21.8	~	~	~	~

주: 1) x는 관련자료가 다른 열에 포함되었음을 의미함, 예를 들어 x(2)는 2열에 포함되었음을 의미함

자료: OECD(2004). Education at a Glance Table B3.2b.

2) 공적으로 지원된 민간재원제외

공공의 재원부담에 기반한 다수에게 고등교육의 제공하는 핀란드나 스웨덴 시스템은 이들 기술교육훈련을 통한 정부의 적극적 노동정책과 밀접한 관련이 있고 이것이 기업의 경쟁력을 확보하는 기제이면서 동시에 사회의 통합과 평등성을 동시에 확보하는 한 기제가 된다.

독일, 프랑스, 이탈리아의 경우 고등교육에 진학률이 상대적으로 낮다. 독일의 경우 대학을 졸업한 근로자의 숙련은 엄격한 학생선발과 대학에서의 강도 높은 훈련으로 조화된다. 독일의 경우에서 보는 바와 같이 현장 중심의 도제식 직업훈련이 이와 함께 직업교육의 한 쌍을 이루고 있다.

## 나. 성인의 계속적 직업 교육훈련과 교육체제

-비대학부문 (non-university sector)의 직업교육과 현직훈련을 중심으로

현재 세계 각국은 세계화로 인한 경쟁강화와 기술혁신에 대한 숙련수요에 대응하기 위하여 자국의 인적자원개발에 대한 기존관행을 비판적으로 검토하고 새로운 전략체계를 수립한다. 성인직업교육의 혁신은 앞에서 살펴본 노동시장의 상황, 노동시장제도, 그리고 노동시장제도와 연계된 교육제도의 운영방식과 관련이 깊다. 이 절에서는 이러한 직업교육의 혁신전략의 전반적인 경향을 살펴보고 각 국가의 성인직업교육의 개혁의 핵심적인 요소이자 성인 계속교육의 기지 역할을 하는 비대학부문 직업교육을 중심으로 각국의 개혁 방향과 실태를 간략히 소개한다.

직업교육과 성인의 계속교육 또는 평생교육을 위한 대체로 다양한 전략은 다음과 같다. 기존의 전통적인 교육제도의 유연성 개방성 제고, ICT(information and Telecommunication Technology) 통한 다양한 학습자에 학습기회 제공, 진로와 경력에 관한 지도 및 정보 안내, 다양한 직업교육의 통합, 부처간 협력강화, 지방자치단체 책임 및 협력 강화, 산업과 교육기관의 협력강화, 일자리와 교육의 통합, 사적영역 시민 사회 영역과의 협력강화, 직업 및 평생교육의 품질 보증제도 확대(기준제시와 평가를 통한 학습자의 능력표준과 평가제도 도입, 비공식 비형식 교육에 대한 인정, 인정기관), (특히 고등교육기회) 교육기회의 형평성 제고, 등이다 (World Bank 2002.)

영국, 이탈리아, 오스트리아, 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등 유럽의 대부분의 국가에서 세계화와 기술혁신에 대응하는 개방적이고 유연한 성인 직업교육체제를 수립하고자 노력하였다. 이것은 고등교육에 대한 수요를 수용하고 이와 동시에 수준 높은 직업교육을 공급하기위한 기제로서 non-university 부문(폴리테크닉, 산업대학, 직업대학, 전문대학 등으로 표기할 수 있음)의 고등교육의 강화로 나타났다. 이들 나라이외에도 non-university 부문은 점차 확대되어 갈 것으로 보이며 성인직업교육 및 계속교육의 주요한 근거지로 될 가능성이 높다. 사회 통합적 시장경제, 복지형 시장경제, 자

유주의적 시장경제의 순으로 각 나라의 평생교육과 직업교육(특히 비대학부문을 중심으로) 검토한다.

스웨덴의 경우 광범위한 성인교육의 전통이 있다. 스웨덴의 성인교육은 자치시 교육(municipal education), 두개의 원거리 교육기관, 대중교육, 연구중심대학(universities)와 대학(university colleges)에서 이루어져 왔다.

자치시의 성인계속교육기관(Municipal Adult Education: MAE)은 1967년에 설립되어 성인들의 기초교육과 중등교육을 제공해왔는데 그 당시 40%의 참여자가 31세 이상이었다. 그 후 노동조합의 비판적 참여를 통해 기회균등과 가장 소외된 그룹의 교육에 중점을 두게 되었는데 노동조합대표가 조합원 중에서 이 교육을 받을 사람을 모집할 권한을 가지게 되었고 학습을 위한 법적 휴가 제도를 도입하였다.

대중교육은 자발적 시민교육의 전통에 따라 정부의 간섭이 없이 자발적 학습동아리에서 이루어지고 있으며 이 동아리들은 학습협회를 구성하고 있으며 사회과학, 수학, 영어, 공예, 미술, 음악 등 다양한 분야에서 학습을 제공하고 있다. 1995년 현재 350,000 개의 학습조직에 약 9백만 인구 중 3백만 인구가 참여하고 있으며 저녁시간을 이용해 참석하고 있다. 18-75세의 인구의 40%가 정기적으로 하나의 학습동아리에 참석하고 있으며 10%는 규칙적으로 참석하고 있다. 여성과 장년층의 참여가 다소 많은 편이다. 이와 함께 노동조합, 교회 시의회 등이 운영하는 147개의 민속 고등학교(folk high school)이 존재하고 있는 데 학력수준이 낮은 근로자나 실업자들에게 제공된다. 또 다른 형태의 성인계속교육의 형태로 노동시장훈련이 있는 데 실업자에게 1주에서 1년사의 다양한 직업훈련을 제공하는 것이다. 이와 함께 기업에서 제공하는 다양한 형태의 현직 직원훈련이 제공되는 데 다른 나라와 마찬가지로 일반적으로 교육수준이 높은 사람이나 여성에게, 젊은이들에게 보다 많아 제공되고 있다.

이러한 다양한 성인교육전통 속에서 실업율이 10%에 이른 1990년 초반 보다 적극적 정책이 수립된다. 1993년 5년 계획의 성인교육안(Adult Education Initiative: AEI)가 발표되어 1997년부터 공공의 성인교육이 본격화되었다. 이 계획은 실업자 중에서 고등학교를 졸업하지 못했거나 현직 근로자 중에서 단기의 공식교육을 가진 사람들을 위한 100,000개의 full-time 직업교육을 받은 자리를 만드는 것이었다. 지역의 고용청, 성인교육위원회, 노동조합등 노동시장 대표자들의 협력을 조직화하였으며 기존의 학습협회와 학습 동아리들을 연계하였다. 25-55세의 제한된 학력을 가진 사람들을 위한 교부금이 확보되었다.

1993년 이후 성인교육은 기초, 중등수준, 고등수준의 성인교육으로 나누어지는데 각급 학교의 수준과 맞는 성인교육을 실시하는 데 고등교육의 성인교육은 경우 고등전문자격을 받게 되는데 수혜자의 경우 고등학교를 졸업해야하고 40주의 full-time 공부를 해야 한다. 고등교육은 13개의 연구중심 대학교(university), 37개의 대학

(university college), 26개의 보건과학이 있으며 37개의 대학의 경우 특성화된 경우가 많은 데 지역의 산업과 밀접한 관련이 있다. 이들 대학들은 점차 학생들에게 경제활동에 참가하는데 필요한 실용적 기술을 획득하도록 하기 위해서 직업 교육적 경향을 강화하였다.

특히 1993년 이후 이루어졌던 일련의 개혁들은 성인에 대한 고등교육의 확대와 교육의 실용성을 더욱 강화하는 방향으로 이루어졌다. 1998년의 경우 특정한 기준을 만족하는 계약과목들(고용주들이 자신들의 근로자들에게 그 비용을 전적으로 부담하고자 하는)에서 행해지는 작업(work)에 대한 학점이 인정받게 되었다 대학들은 학부교육 수입중 3-17%가 이 비용이었다. 2001년 의회가 ‘개방 고등교육’ 안을 발의하여 고등교육을 받을 권리, 평생교육, 직업중심 프로그램과 학위, ICT, 지배구조 등에 관한 문제들을 해결하였다. 이 법안이 핵심적으로 추진하고자 하는 바는 고등교육 입학자의 모집과 고등교육에 대한 개방적이고 새로운 통로를 마련하고자 하는 것으로 앞으로 모든 세대에게 25세까지 50%의 얼마의 고등교육을 받게 하고자 하는 것이었다. 고등교육기회확대의 정책적 전통은 1960년대 중등교육의 확대와 고등교육에 대한 수요를 수용하고자 했던 개방적 입학제도의 전통에서 출발하였다. 1970년 나이가 25세가 넘고 적어도 5년 이상의 노동경험을 가진 모든 사람들에게 고등교육을 받을 권리를 준다는 25:5법칙으로부터 구체화되었는데 그 후 그 이 법칙은 25세 이상 노동경험이 있는 사람들에게 일정한 비율의 입학권한을 주기 위한 것이 된다. 그러나 그 후 노동시장의 요구, 가용 자원의 한계, 개인들의 취향의 균형을 맞추기 위해서 입학조건을 강화하고 중앙정부에 따라 입학자 수가 결정되었다. 1993년 이 입학정책은 분권화되었고 1990년 초반까지 지원자의 50%가 수용되었으나 질 유지를 위한 수용능력의 한계로 1998년 현재 40%를 조금 넘는 수준이 되었다. 그러나 이 입학자 중 1/3은 25세 이상이 성인들로 추정된다.

스웨덴의 광범위한 민주주의를 위한 자발적 시민교육의 전통, 입학자의 노동경험을 중시하는 정책과 그로 인해 입학자원의 연령대의 분산 (경험과 학습의 통합), 고등교육의 양적 확대와 질의 균형적 발전, 산학협력, 성인계속교육에 있어서의 지역정부의 중추적인 역할은 성인 평생교육의 많은 시사점을 준다. 이는 스웨덴의 사회적 관계망 속에서 형성된 사회자본과 사회 민주주의적 전통과 연관이 있어 보인다.

핀란드의 성인 평생교육은 다양한 형태로 다양한 교육기관에서 노동시장의 매우 밀접한 관계 속에서 실시되어 왔다. 성인교육은 일반 학위나 졸업장을 목표로 한 성인교육, 일반학습, 그리고 계속적인 직업교육으로 이루어지고 있다. 학위중심 교육은 초등이나 중등의 일반학교, 그리고 개방대학에서 실시되고 있으며 매년 26,000명의 성인이 참석하고 있는 것으로 알려지고 있다. 일반학습은 체육, 예술, 언어 등 다양한 문화와 취미영역에서 학생들의 집이나 다양한 기관에서 이루어지고 있는 데 대체로



매년 약 20%의 성인이 이런 교육에 참석하는 것으로 알려져 있다.

성인들에 대한 계속 직업교육은 현장, 폴리테크닉, 그리고 대학들을 중심으로 이루어지고 있다. 이들을 구분하며 독립적 교육, 노동시장훈련, 직원훈련과 도제훈련으로 나누어 볼 수 있다. 직원훈련은 초기 학력수준이 높고 직업지위가 높은 사람들을 대상으로 고용주가 재정을 담당하고 상업기관, 대학 등에서 진행되는 데 1995년과 1996년 사이에 약44%의 전체 근로자가 참석한 것으로 나타나고 있다. 도제훈련은 현장의 경험과 교육기관의 이론을 통합하는 것인데 주정부(실업자), 고용주(직원), 그리고 도시정부가 담당한다. 도제훈련은 상대적으로 그 비중이 적으나 점차 증가하고 있다. 실업과 인력부족을 방지하고자 하는 노동시장훈련의 참석자는 대부분의 경우에 실업자(특히 장기실업자)이기 때문에 참석하는 성인의 수는 경기순환에 따라 민감하게 변화한다.

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

1991년 시작된 비대학 고등교육부문으로서 (non-university sector) 폴리테크닉 체제는 각 지역의 다양한 중등이후 학교들을 통합하여 기술교육의 질적 향상을 위하여 수립되었으며 2000년 현재 29개 폴리테크닉이 존재한다. 이 기관들은 기술 교육의 수준을 높이고, 직업기술수요에 대응하며, 학교와 일자리의 연계 강화하는 데 초점을 맞추고 있다. 폴리테크닉은 경영계, 산업계, 그리고 서비스업계와 지역수준에서 밀접한 접촉을 가지면서 직업훈련의 역할을 수행하는데 지역단위의 산업계의 고용주와 고용주 협회, 지방자치단체, 노동계(노동조합 등) 그리고 교육기관의 촘촘한 연계망을 통해 교육이 이루어진다. 또한 대부분의 프로그램을 학제연합으로 운영되어 학습 내용에 유연성을 갖는다. 2000년 현재 폴리테크닉의 학생수는 고등교육기관에 등록된 1학년 전체 학생수의 약 60%에 이를 정도이며 13만을 넘는 성인들이 이를 통해 계속교육을 받고 있다. 폴리테크닉을 통한 성인에 대한 계속 직업교육은 사회통합과 효율성 제고를 동시에 중시하는 핀란드의 노동시장 제도라는 안정적 토대에 서 있다.

스웨덴과 차이가 있지만 핀란드 역시 교육과 노동경험의 통합, 성인에 대한 학위 수여 또는 비학위수여의 계속교육이 이루어져 있으며 주정부, 지역 정부, 지역의 교육기관, 산업들의 촘촘한 연결망으로 이루어져 평생교육이 이루어진다. 특히, 각종 정부나 교육기관이 기업의 인적자원투자에서 소외된 그룹에 대한 지원을 집중함으로써 기업과 개인에서 결정되는 수준 보다 많고 질 높은 교육훈련을 제공하고 있는 것으로 보인다. 핀란드 역시 스웨덴과 마찬가지로 성인의 계속교육이 노동시장의 현장

과 연계하여 시장을 협력하고 시장을 보완한다. 특히 매우 짧은 기간에 이루어진 핀란드의 유연하고 개방적이며 실용적인 기술훈련 중심의 폴리테크닉 체제의 확립과 발전은 주목할 필요가 있다. 영국 등이 양분된 고등교육체제를 통합하였는데 반해 핀란드는 직업중심 교육기관으로서의 폴리테크닉을 대학부문과 양립하는 체제를 발전시켰고 이로써 기술혁신의 시대의 성공적인 교육훈련체제를 만들어 가고 있다.

독일의 경우 후기 중등부터의 직업훈련에서 이중시스템을 잘 갖추고 있으나 점차 비대학부분 고등직업교육이 전보다 더 중요해지고 있다. 직업교육을 위한 학교로 전문학교, 고등전문학교가 있고 비대학부분 (non-university sector) 으로 Fachhochschulen (FHS: university of applied sciences)가 있다. FHS는 1969년과 1971년 사이에 주로 설립되었고 공학계열의 고급 전문직업훈련을 위한 것이었다. Gellert and Rau(1992)에 의하면 대학과 비교할 때 FHS의 장점은 입학자격요건이 대학과 비교하여 상대적으로 덜 까다롭다는 점, 공학, 경영, 사회복지 행정 및 디자인 등 실용적인 학문위주의 훈련으로 산업의 요구가 높다는 점, 훈련기간이 대학의 절반정도로 3-4년의 교육을 받고 졸업장(diploma)을 갖게 되고 1~2 학기의 현장 훈련을 갖는 점, 시장과 산업의 요구에 대응하는 유연성이 높다는 점과 교수들이 교육에 집중한다는 점이다. FHS는 공학, 경제학, 사회전문직, 등의 직업과 관련된 교육에 중심을 두고 있으며 대부분의 FHS에서는 1-2학기의 현직 일자리를 통하여 훈련받기 때문에 산업과의 엄밀한 협력 관계를 유지한다.

1980년부터 1990년 사이 인문계 고등학교(Gymnasium) 졸업자의 진학자 중 FHS로 진학하는 비율이 37%에서 47%로 확대되었고 FHS 재학생이 1990년대 독일 고등교육인구의 1/4에 불과했지만 이들 대학에서 경영관련 자격증 소지자의 1/2을, 컴퓨터 과학자와 농업부문 전문가의 1/2를 공급하였다(Gellert & Rau 1992).

아래 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 200년 현재 FHS는 고등교육에서 약 35%를 차지하고 있다.

&lt;표 3-10&gt; 독일의 유형별 고등교육기관 수

연도	계	일반대학					파호호호슐레	
		종합대학 Gesamt-hoch- schule	대학 Univer- sity	교육대학 Collage of education	신학대학 Collage of Theology	예술대학 Collage of Arts and Music	파호호호 슐레 Fachhochschule	공공행정 파호호호 슐레
1993	314	1	87	8	17	44	127	30
1994	325	1	88	6	17	46	136	31
1995	326	1	88	6	17	46	138	30
1996	335	1	90	6	16	46	146	30
1997	337	1	90	6	16	46	147	31
1998	344	1	92	6	16	46	152	31
1999	345	1	93	6	16	47	152	30
2000	350	1	96	6	16	49	154	28

자료: BMBF(2002) Grund- und Strukturdaten 2002

&lt;표 3-11&gt; 독일 대학 유형별 재학생 수(외국인 포함)

(단위 : 천명)

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

자료: BMBF(2002) Grund- und Strukturdaten 2002

독일의 직업교육의 중심의 하나는 앞에서 언급한 바와 같이 인문계 고등학교 졸업자격을 갖춘 자의 16%의 진학하는( 2005년 현재) 이중훈련제도다. 하지만 이

경우에도 대부분의 수혜자들이 대기업에서 일하거나 훈련을 받는 자들이다.

독일의 이중직업훈련제도나 non-university sector를 통한 직업훈련제도는 대기업 근로자를 중심으로 높은 숙련수준을 갖추게 하고 기업의 경쟁력을 높이는 데 기여하고 있다. 하지만 이러한 시스템은 갖는 한계는 임금에 대한 단체교섭의 적용 범위가 넓지만 현장의 직업교육은 제한적으로 제공되어 많은 근로자들이 이 제도에서 소외될 가능성이 높다. 중소기업의 기업들은 광역 교섭으로 인하여 상대적으로 높은 노동비용을 부담해야하며 숙련에 투자할 여력을 상실한다. 그 결과 숙련제도에 참여하지 못함으로써 우수한 인력을 유인하지 못한다. 따라서 중소기업 등 직업훈련제도에서 소외된 직업훈련을 제공하는 개방적이고 유연한 제도의 필요성에 제기되고 있다. 독일의 이중 직업훈련제도나 FHS는 산학연계나 직업현장에 기초한 직업훈련을 한다는 점에서는 학교-일의 이행에서 큰 장점을 가지고 있으나 현장 밖에서 계속적인 직업교육을 유연하며 탄력적으로 제공하는 데는 한계가 있다고 할 수 있다.

프랑스의 경우 1984 이후 ‘교육’과 ‘연구’와 동일한 수준으로 ‘계속교육’을 강조하게 되었다. 현재 대학을 성인으로서 들어오는 학생의 비율에 대한 추정치는 최대 32%이고 엄격한 기준으로 제한했을 때는 10%가 된다. 성인들의 대학교육에 참여하는 성인들을 두 그룹으로 나누는데 최초로 대학에 입학하는 성인들은<sup>23)</sup> (추정치로 최소 10%에서 최대 30% 수준) 보통학생과 같은 대우를 받으나 대학에 다시 입학하는 학생들은 FC(Formation Continue) 학생들로 APEAL(Accreditation of prior experience, achievement and learning: VAP-Validation des acquis professionnels) 제도를 통하여 지원한다. 이들은 유급 교육휴가, 기업의 훈련계획에 따른 재교육이나 또는 실업청으로부터 지원을 받는다. 이 두 그룹의 학생수는 점차 증가하는 있는 것으로 추정한다. 또한 1991년 27개의 직업전문대학을 신설하여 3년의 훈련을 통하여 고급엔지니어를 양성하고 있는데 이를 근래에 고등교육을 통한 직업훈련교육을 확대하는 과정에서 생긴 것이다.

고등교육기관에서 평생교육을 위한 과정들은 모든 학생들에게 개방되어야 하며, 공급 중심이라기보다 수요중심 교육이어야 하고 다양한 형태의 전달체계 (full-time part time, 원거리 교육, 도제 등)로 운영되어야 하며 혁신적인 평가방법과 자격절차를 가져야 한다는 조건이 있다. 프랑스는 현재 이들 고등교육의 성인교육에 대한 차별을 철폐하는 main streaming 정책을 시도하고 있다. 문제는 이러한 교육의 비용은 1971년 법으로 기업이 임금소득세의 1.5%를 계속교육에 투자하도록 하는 법안에 기

23) 그 기준은 ①학생의 나이가 27세를 넘어야하고 ②공부를 중단한 경험이 있으며 ③경제활동에 참가해야 한다는 조건 중 둘을 만족시켜야 한다.

초해 있다. 이를 납부하지 않는 기업은 자체적으로 훈련을 제공할 수 있다. 또 이를 받지 못하는 개인들은 학비와 생활비를 확보해야 하는 데 정부의 실업급여, 유급교육휴가, 지역 정부가 대학에 지원하는 보조금이 이를 지원한다. 기업이 세금으로 이를 부담하는 경우에는 기업이 자격요건을 갖춘 근로자를 선택한다. 따라서 대학에서는 등록한 성인들을 위한 재원을 확보하기 위해서 기업의 기부금 모금을 위한 상당한 노력을 들인다.

그러나 성인들을 위한 상당수 지속적인 직업훈련은 후기중등의 기술교육에 집중하는 고등학교수준의 lycees를 통하여 이루어진다. 이는 소위 Groupements d'études professionnelles(GRETAs)인데 프랑스 전역에 350개가 있다. 이들 역시 고용주와의 협력 하에 성인에 대한 훈련을 제공하거나 직업훈련 프로그램을 운영하고 있다. 이와 같이 lycees와 고등교육기관에서 제공하는 평생교육에 교육예산의 9%를 사용하고 있다. 이 비용의 42%는 산업계로부터 거의 절반정도는 주정부의 재정으로, 그리고 나머지는 학생들과 훈련생들의 학비로 구성된다. 독일의 도제제도와 달리 법을 통한 고용주와 교육기관의 연계로서 성인을 위한 계속적 직업교육을 제공하는 있는 셈이다.

프랑스의 제도는 도제제도와 달리 상대적으로 직업훈련의 개방성과 유연성은 높일 수 있으나 직종의 대표나 숙련된 근로자 교육훈련에 대한 직접적인 참여가 없어 직업훈련의 개별 기업이외의 유통성이 문제가 될 소지가 있다. 프랑스의 세금에 의한 강제된 교육훈련제도는 지속적인 직업교육이 보다 필요한 중소기업의 근로자(10인 이하 기업은 의무가 면제되어 있다)나 실업자를 제외시키고 있다.

자유주의적 시장경제체제인 영국에서는 기본적으로 훈련은 개인과 기업의 책임으로 간주되었다. 영국과 유사한 경제발전단계나 경제수준을 가진 다른 나라들과 비교하였을 때 영국의 인적자원에 대한 투자는 매우 제한적이었다. 특히 영국의 이러한 특징은 교육체제와 직업훈련 양 측면에서 나타나지만 특히 노동시장의 직업훈련에서 두드러진다.(Stevens 1999).영국의 직업훈련에 관한 초기의 정책은 1964년 산업훈련법(Industrial Training Act: ITA)을 통하여 각 산업분야의 훈련의 요구를 파악하는 27개의 산업훈련위원회(Industrial Training Boards:ITB)를 만든 것이었는데 이것은 기존에 존재하던 산업분야별 노동조합과 고용주의 협약에 기초하였다 (Greenhalgh 1999). ITB는 기업으로부터 훈련비용을 위한 세금을 거두고 이것을 만족스러운 훈련을 제공하는 기업에게 교부금으로 지급하는 법적 권한을 가졌다. 이 제도는 다양한 보조된 훈련프로그램(Training Opportunity Scheme:TOPS) 등과 결합되었고 1982년 ITA가 폐지될때 까지 유지되었다. 이 기간동안 도제제도 또한 부분적이고 줄어들고 있지만 꾸준한 한 직업훈련을 제공하는 한 방식이었다.

1980년 보수당 정부에 의해 ITA와 훈련을 위한 세금제도는 폐지되었으며 직업훈

련의 기본적 책임을 개인과 기업에게 주어졌으며 정부는 실업자와 청소년 근로자를 기본 대상으로 하는 한 기초기술 제공하는 데 그쳤다. 이 법이 폐지된 이후에도 법적 권한은 없는 7개의 산업의 ITB는 존속하였고 나머지는 자발적 고용주의 단체(Training Enterprise Councils: TEC)로 대체되었다. 이 과정에서 고용주 단체, 사설 훈련기관, 전문직종협회, 그리고 대학들에 의한 직장 밖에서 이루어지는 직업훈련이 강화되었다.

1980년 후반과 1990년대 전반 영국의 경력개발대부(Career Development Loans in 1998)나 개인 학습구좌제, 노조학습기금, 노조학습대표, 산업대학의 설립, National Traineeship 등 영국의 산업훈련정책의 경향이 전보다는 적극적으로 변화되었다.

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

성인의 계속적 직업교육을 주로 제공하고 있는 영국의 고등교육제도는 단기교육기관이 college(폴리테크닉)와 university로 이 두개의 체제는 재정, 자격 및 행정관리에서 분리되어 운영되어 왔다. 1992년 이러한 이중 체제를 하나로 통합하여 일정조건을 갖춘 폴리테크닉에 학위 수여권과 대학칭호를 붙이도록 허용하고 국비보조 분배구조도 대학과 통합하였다. 그럼에도 영국 고등교육기관의 약 35%를 차지하는 폴리테크닉과 9%를 차지하는 개방대학은 성인의 계속교육에 중요한 역할을 한다. 영국의 직업교육이 기본적으로 자격제도로 운영되고 있기 때문에 이들 고등교육기관의 교육을 통하여 성인들이 자격을 획득할 수 있고 따라서 평생교육에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 폴리테크닉은 일반적으로 성인들에게 개방하였고, 2-3년제, 전일제, 정규교육과 현장학습을 연계하는 샌드위치제, 시간제, 야간제, 산학협동과정 등 유연한 체제로 운영된다. 영국의 경우 초년 직장인들에게 일주일에 1일 정도 대학(college)에 가서 훈련을 받을 수 있도록 하는 전통적인 파트타임 직업훈련제도가 있었다.<sup>24)</sup> 이와 같은 제도 등을 통하여 계속교육에 등록된 학생의 수는 1975-1976년의 90만에서 1990-1991년의 2백만으로 늘었다. 계속교육은 대부분이 파트타임의 학생들로서 약 80%를 차지한다. 이와 함께 계속교육을 받는 성인들의 full-time 등록도 크게 증가하고 있다 (Osborne et. al. 2004). 이것이 영국의 높은 평생교육에 대한 참여율을 뒷받침하고 있다.

24) 이제도는 ITB가 존속할 때 가장 효과적 이었다(CEDEFOP 1992)

영국정부의 적극적 제도개선과 유연한 교육제도가 평생의 직업훈련을 많은 사람들을 확대하고 있지만 아직 많은 한계를 보이고 있다. 정부의 재정적 지원이 제한적이기 때문에 대부분의 근로자들이 예산(또는 신용)제약과 불확실성에 직면하여 인하여 교육훈련에 충분히 투자하는 것이 어렵다.<sup>25)</sup> 현직훈련을 보다 많이 제공하는 대기업의 고숙련 근로자를 제외한 근로자들은 교육과 훈련이 필요할 때 사회보장 시스템으로부터 교육훈련에 따르는 생활비를 지원받기가 힘들고 대부분은 지불해야하기 때문에 대부분을 통한 투자는 위험부담이 높다 따라서 개인과 비협력적 게임상황에 처한 기업에 내 맡기는 영국의 성인의 교육훈련제도는 인적자본의 과소투자자로 나타날 가능성이 여전히 많다. 다만 영국의 자격제도의 유통성과 자격기준을 높이는 것과 장기 실업자나 청년들에 대한 보다 관대한 지원은 시장의 불확실성을 줄임으로써 보다 많은 평생직업훈련을 제공할 수 있을 것이다 (Greenhalgh 1999 Stevens 1999).

자유주의적 시장경제를 운영하고 있는 미국의 경우 교육제도와 성인의 계속교육 체제가 영국을 포함한 다른 유럽국가보다도 더 분권화되어 있다. 주정부에서 관장하고 있으며 넓은 의미의 시장원리가 적용되어 즉 개인과 기업의 선택에 따라 결정되고 있다. 직업훈련은 대부분이 개인과 고용주에 의해 실시되고 있지만 이 과정에서 고등교육기관의 역할이 중요하다. 전문적인 직업훈련은 2년제 대학, 4년제 대학, 그리고 각 분야에 발달된 대학원들이다. 평생교육을 제공하는 기관은 4년제 대학이나 2년제 대학이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 대학의 경우 공립이 대부분을 차지하지만 민간재원이 약 66%를 차지하고 있다.

성인의 계속교육의 기지로서 미국의 지역사회대학(communitry college)의 경우 일반 인문교육과 직업교육의 과정을 동시에 제공하는 데 준학사 학위를 수여한다. 하지만 많은 학생들의 경우 졸업을 하지 않고 자신들이 필요한 학점만을 취득하여 직업세계에 필요한 기술과 지식을 습득한다. 이 역시 매우 개방적이어서 일과 교육을 동시에 수행할 수 있다. 2000년 현재 파트타임학생의 수가 공립이 경우 67%를 차지하고, 22세-29세 가 전체 학생의 28%, 30세 이상이 35% 차지한다. 또한 지역사회대학의 학생 중 1/4 이상이 이미 학사학위를 가진 자로서 직업기술을 익히고자 등록하고 있다. 지역 산업체와 고등학교와의 연계도 강화하고 있으며 특히 미국 산업의 사내 교육훈련프로그램의 절반정도가 지역사회대학으로 옮겨 성인의 계속교육의 기지 역할을 한다.

지역사회대학의 대부분의 재정은 주정부로부터 오며, 학생들의 경우 가계소득에 따라 차등적으로 수업료를 지불하고 있어 개인의 평생교육을 주정부가 간접적으로 보조하고 있으며 student loan과 같은 제도가 발전하여 학생들이 이를 이용하고 있다

25) 앞에서 살펴본 바와 같이 영국의 교육재정에 대한 사적부담도 다른 유럽국가에 비해 상대적으로 높음 편이다.

(&lt;표 3-12&gt; 참조)

&lt;표 3-12&gt; 미국의 2년제 전문대학의 수업료

(단위: \$)

구분	전체 수업료(1)		순수업료 (2)		순수업료(3)	
	1992-1993	1999-2000	1992-1993	1999-2000	1992-1993	1999-2000
전체	\$1,391	\$1,580	\$1,009	\$1,135	\$873	\$927
소득 최하위 4분위	1,398	1,542	496	628	392	456
소득 중위 두개의 4분위	1,400	1,627	1,187	1,348	1,035	1,110
소득 최상 4분위	1,425	1,512	1,400	1,501	1,249	1,311

주: 1) 학기 중에 부과되는 모든 수업료와 회비를 포함

2) 수업료와 회비에서 연방보조금(Pell Grant, SEOG,와 다른 연방 보조금 등)을 제외시킨 금액

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

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

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

정부의 적극적 법적 조치들이 1998년에 이루어졌다. 1998년 발표된 개혁조치인 노동력 투자법(Workforce Investment Act)은 재기를 기회를 제공하기 위한 second chance, 성인교육, 원스톱 경력센터 (One-stop Career Center)를 제안하였고 같은 연도에 발표된 성인 교육과 가족 문해법(Adult Education and Family Literacy Act)는 저숙력에 대한 훈련과 문해력 교육을 통합하고자 하였다. 이것은 미국의 유치원에서 고등학교 교육이 지역 학군의 재산세에 기초함으로써 발생한 기초교육의 불평등으로부터 생기는 문제를 해결하고자 하는 것으로 보인다.

미국의 교육제도와 성인의 계속적 직업훈련은 앞에서 유연성을 확대하는 노동시장제도는 인적자본과 숙련에 있어 극단적인 분화를 가져올 것으로 예상된다. 고등교육을 이수하거나 전문 대학원 교육을 이수한 전문가 그룹이나 대기업의 핵심적인 근로자의 경우 충분한 고급기술을 보유하고 이를 강화할 수 있으나 저숙련 근로자의 경우나 중소기업의 근로자의 경우 신용계약이나 정보의 불확실성으로 인하여 숙련에 대한 기업과 개인의 교육훈련투자가 적게 될 가능성이 매우 높다. 마찬가지로 기업들 사이 역시 협력의 부족으로 인하여 현직훈련에 대한 투자를 기피할 가능성이 높



다. 이것이 숙련 편향적 기술변화 및 세계화와 더불어 미국의 저조한 경제활동참가와 높은 소득 불평등을 가져오는 하나의 원인일 수가 있고 또 경제 불평등은 다시 인적자본의 과소투자를 불러오는 악순환을 만들 수 있다. 자유주의적 시장경제 내에서도 적극적인 정보제공으로서의 자격제도나 산업기술위원회 등을 운영하는 영국과 비교할 때 중앙정부의 체계적 지원의 부족, 노사 파트너십의 부족, 상대적으로 약한 공교육제도 등으로 악순환이 더 높아질 가능성이 존재한다. 다만 지역별에 따라서는 연구중심대학, 전문가 그룹, 그리고 산업협력의 존재 등으로 이러한 악순환의 고리를 끊을 가능성이 존재한다(Finegold 1999)

일본의 교육체제나 직업훈련체제는 매우 독특하다. 학교에서의 직업교육의 중심으로서 단기대학과 고등전문학교가 존재하는 데 단기대학은 2-3년제 직업중심교육을 실시하고 있다. 이와 더불어 대학의 직업 중심 학과들이 주요한 역할을 한다. 특히 1974년의 기술계 고등교육기관에 대한 구상에 기초하여 설립된 기술과학대학들은 고등전문학교의 상위교육기관으로서 직업교육에 집중하여 왔다.

고등전문학교는 고등학교과정에서 대학과정까지 통합적인 기술교육을 실시한다. 2000년 현재 국립 54개교, 공립 5개교, 사립 3개교 등 62개교의 고등전문학교가 있는데 주로 공업기술자를 양성해 왔다. 단기대학의 경우 106개의 단기대학에서 직업중심교육을 하고 있다. 단기대학 졸업생과 고등전문학교 졸업생들의 4년제 대학으로 편입학으로 진학하는 경우가 많다. 이들 단기대학과 대학들은 경우 미국의 community college와 달리 초기 기술교육을 훈련하는 데 집중하고 성인들의 계속교육기관으로서의 역할은 거의 없다. 문부성 통계에 의하면 1995년 성인 학생 4,189명이 학부에, 약 4,889명이 대학원에 입학할 허용 받았을 뿐이다. Finland의 폴리테크닉이 기업의 교육수요를 수용할 뿐만 아니라 교육훈련과정에서 현장의 문제를 해결하는 방식으로 훈련을 하는 반면 일본의 교육기관들은 이러한 역할을 거의 수행하지 않는다.

2000년 이후 일본의 평생교육정책이 대학이 일반인의 사회교육의 기회를 확대하고 한편으로 평생교육의 성과를 대학이 수용해야 한다는 점을 분명히 하고 있지만(이영호 2004) 대학이 계속적 성인의 위한 계속적 직업교육을 제공하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 앞서 살펴본바와 같이 일본의 경우 고등교육기관의 사립학교의 비율이 매우 높으며 교육비의 재원도 대부분이 개인이 부담한다. 따라서 가계의 소득에 따라 교육을 받을 가능성이 좌우되기 쉽다.

하지만 일본의 기업은 근로자에게 매우 광범위한 현직훈련을 제공한다. 이것을 기업의 내부노동시장의 발달과 연계되어 기업내부에서 이루어진다. Smith(1995)에 따르면 일본기업들은 근로자 훈련에 지배적인 역할을 하지만 공식적 교실교육이나 외부의 세미나나 강연을 활용하지 않는다. 1995년 현재 20%의 일본기업만이 근로자에게

외부의 교육훈련을 위한 유급휴가를 허용하고 6%만이 대학이나 고등전문학교 등에 보내고 있다. 기업은 외부에서의 교육훈련이 필요할 경우 대부분이 산업의 고용주 조직이나 계열사의 훈련을 이용한다. 특히 대기업들은 하청회사들이 장기적 경쟁력을 유지할 수 있도록 광범위한 교육훈련에 제공하는데 이 가운데 품질관리 등을 통한 하청 근로자의 학습과 교육훈련에 관여하기도 한다(Sako 1999)

또 하나의 성인에게 직업훈련의 유인을 제공하는 것은 자격증 취득을 위한 각종 학습이다. 공공기관, 전문협회, 그리고 비영리조직들이 자격시험을 관리한다. 전문자격, 일반자격(언어 등), 공무원 자격 등으로 나눌 수 있는 데 600개의 영역이 있으며 1995년 5백만명이 이러한 자격시험에 응시하여 약 2.8백만이 자격증을 취득하였다. 다양한 사설학원과 공공기관이 이러한 자격을 위한 시험준비에 기여하고 있다.

이외에 성인들을 위한 대부분의 평생교육은 건강, 문화생활 등에 관한 사회교육을 중심으로 실시되는 데 모든 자치도시나 구들이 갖고 있는 시민문화회관에서 이루어진다.

초기 직업교육훈련의 성인의 배제하는 비탄력적 직업교육제도와 현장중심의 기업의 현직훈련이 인한 현장과 학교제도의 분리, 여가 선용 프로그램의 위주의 평생교육 프로그램으로 인한 평생교육의 주변화와, 사립학교나 사부담에 의존하는 고등교육체제 등은 일본의 직업훈련체제의 특징이자 약점이다. 영국과 미국의 제도보다 더욱 숙련투자가 개인과 기업의 선택에 의존하고 있지만 일본의 장기고용의 관행, 원청 대기업과 하청 중소기업의 연계 등으로 숙련형성을 위한 투자를 이루어지고 있다. 이러한 제도는 급속한 기술발전과 세계화로 인하여 장기고용 관계를 유지할 수 없을 때 대기업과 중소기업의 관계에서 협력이 제대로 이루어지지 못했을 때 대기업의 비정규 미숙련 근로자와 다수의 중소기업의 근로자들의 숙련에 대한 과소 투자할 가능성이 높고 극단적으로 분화되는 노동시장이 고착화할 가능성이 존재한다.

## 다. 소결

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

첫째, 현직훈련에 대한 투자는 대부분이 고용주에 의해 이루어지기 때문에 직업훈련에 있어 고용주와 그 역할을 규정하는 노사관계가 매우 중요하다는 것이다. 일반적으로 고용주들은 일반적 숙련에 대한 투자를 할 가능성이 매우 적다. 다만 장기고용의 관계를 유지할 수 있는 핵심적인 인력인 전문가나 고숙련 근로자에게 더욱 많은 투자를 하며 상대적으로 학력이 낮거나 저숙련 근로자에게 투자할 가능성은 낮

아진다. 하지만 전통이나 불완전한 시장조건 또는 고용에 대한 법적 보호, 또는 단체 교섭 등에 의해 장기고용관계가 유지되거나 고용주들 사이의 전통에 따른 상호신뢰와 또는 협약에 따라서는 적극적인 법적 조치로 미숙련 근로자의 숙련에도 투자할 가능성이 존재한다. 독일의 도제제도, 일본의 내부노동시장과 계열사 관계를 통한 숙련제고 전통 등이 노사관계를 통한 해결을 보여준다. 북유럽의 스웨덴은 오랜된 사회민주주의적 노사관계와 대중의 자발적 교육이 보편화되고 일반화된 성인의 직업교육의 토대가 되고 핀란드의 경우 정부의 체계적인 지원 하에서 산업들이 대학, 특히 폴리테크닉과의 연계로 성인들에게 지속적인 숙련형성을 제공한다.

둘째, 직업교육을 시행하는 각종 교육훈련기관의 운영과 관행의 탄력성과 기업과의 관계가 중요하다는 것이다. 성인들의 현장에서의 숙련형성을 지원하거나 또는 학교에서의 직업훈련과정에서 현장에서 필요한 숙련을 형성하기 위해서 현장과 학교를 결합하는 방식으로 학교교육과 현장을 연계가 중요하게 된다. 스웨덴의 계약과목, Finland의 폴리테크닉이나 독일의 도제제도, 프랑스의 기업의 근로자의 교육을 위탁하는 제도 등이 이러한 중요한 사례를 보여준다. 교육기관들이 성인학습자에게 학위 교육과 계속적 직업훈련을 다양하고 유연한 방식으로 제공하는 것이 성인의 계속 직업훈련에 큰 기여를 하게 된다. 미국의 community college의 경우 탄력적 운용은 매우 우수하나 산학연계의 정도는 약한 것으로 보인다. 일본의 경우 현장중심의 숙련형성 제도는 발전되어 있으나 학교와의 연계는 매우 약하다. 교육기관의 기능은 기술혁신의 변화가 빠를수록 높아질 것이다. 학교가 현장보다 단기이익에 자유롭게 때문이고 보다 넓은 일반적인 숙련을 제공할 기초가 마련되어 있기 때문이다.

셋째, 개인들은 예산 또는 신용제약, 투자 수익의 불확실성, 기초능력의 부족, 교육훈련의 유통성에 대한 확신 부족 등으로 지속적인 교육훈련에 투자하지 않을 가능성이 높다. 따라서 기초교육의 강화, 실업 등에 대한 대체 뿐 아니라 교육훈련투자에 대한 지원, 자격 및 훈련의 유통 시스템의 강화 등을 통하여 이를 지원하여야 할 것이다. 스웨덴의 학습 동아리 전통과 소외된 그룹에 대한 지속적 지원은 기초 능력의 제고를 위한 좋은 예를 보여주고 있다. 사회통합형 시장경제체제인 핀란드와 스웨덴의 사회보장제도, 공고한 공부담 체제의 교육기관, 적극적 노동시장정책에 대한 투자는 이를 교육훈련에 대한 적극적인 지원의 경우를 보여주며, 영국의 자격제도의 정비 또한 유통 시스템을 체계화하고자 하는 노력을 보여준다.

넷째, 한 나라의 성인의 계속적 직업훈련의 특성은 그 나라의 노동시장제도와 노사관계의 전통에 밀접한 관련을 갖고 있다는 것이다. 자유주의적 시장경제를 형성하고 있는 미국과 영국은 교육훈련의 책임이 개인과 기업에 있으며 사회 통합형 시장경제인 스웨덴과 핀란드의 경우 사회적 개입과 조정이 매우 강하다. 한편 프랑스와 독일의 경우 영국과 미국보다 사회적 개입이 강화나 스웨덴과 핀란드보다는 사회적

개입이 덜 하며 고용주의 역할이 크다.

한국과 일본과 같이 대기업 중심으로 장기적인 노사관계가 형성되는 경우 핵심적이고 전문성이 있는 직업분야에서 기업의 숙련형성에 대한 투자가 높게 될 가능성이 있지만 다수의 중소기업 근로자, 실업자 및 예비 근로자의 경우 기업중심의 숙련제도에서 지속적인 숙련형성의 기회를 잃게 될 가능성이 높다.

노동시장의 실태가 평생교육이나 교육과 노동시장의 관계에 주는 함의가 매우 크다. 각국의 남녀, 학력별, 연령별 그룹들의 경제활동참가율, 실업율, 취업률은 상당한 차이와 특징을 나타내고 있다. 핀란드와 스웨덴에서는 여성의 경제 활동 참가나 취업이 매우 활발한 스웨덴의 노년층 경제활동<sup>26)</sup>이 보다 활성화 되어 있다. 한편 영국과 미국의 경우 중년층 여성의 경제활동이 크게 낮으며 청년층과 노장년층의 경제활동이 매우 활성화 된 편이다. 이탈리아, 프랑스, 핀란드의 청년층의 실업률은 유난히 높다.

한편 실업률이 매우 낮으며 여성과 청년층의 경제활동의 상대적으로 저조한 일본의 경우 남성 노장년층의 경제활동이 매우 높으며 여성의 학력별 경제활동참가율이 고학력일수록 높아가나 다른 미국이나 유럽국가에 비해 그 차이가 매우 적다.

우리나라의 경우 실업률이 대체로 낮으나 여성과 청년층의 경제활동이 유난히 낮으며 여성의 학력별 경제활동이 크게 차이가 나지 않고 있다. 여성의 경우 고등학교 미만의 경제활동이 고졸자보다 크게 높으며 그 뒤가 고등교육을 받아본 경험에 있는 자들이다. 남성의 경우 노장년층의 경제활동참가율이 일본과 비교해서 낮으나 독일, 프랑스, 이탈리아보다 높다.

이러한 차이는 각 나라의 문화적 차이, 가족관계의 차이, 교육에 대한 태도, 노동시장의 조건, 노동시장제도, 사회보장의 차이, 그리고 기업규모의 분포 등 다양한 요소와 관련이 있을 것이다.

한국의 평생교육과 관련하여 주목이 가는 노동시장의 특징은 다음과 같다. 높은 대학 진학률과 군입대가 원인으로 보이는 청년층의 저조한 경제활동(학교에서 일자리로의 이행의 장기화), 차이가 없는 학력별 경제활동, 고학력 여성이 경제활동의 상대적 저조, 장년 이후 남성의 계속적으로 높은 경제활동 등이다.

청년기의 저조한 경제활동참가는 높은 고등교육 진학률로 인한 것으로 보인다. 이는 청년기의 집중적인 초기 공식 학교를 통한 인적자본축적을 의미한다. 그러나 충분한 자격을 갖추지 못한 학생에 대한 입학허가, 여건이 충실하지 못한 고등교육 기관, 엄격성을 결여된 고등교육 졸업자격 등으로 고등교육의 부실화를 가져올 수도 있고 고등교육과 노동현장, 근로경험과 학교교육의 단절 (다시 말하면, 교육과 현직

26) 여기서 경제활동이 활성화되었다 함은 경제활동참가와 실업은 종합적으로 고려하여 취업률을 고려한 것이다. 그러나 실업율이 경기에 가장 민감하기 때문에

훈련을 통한 숙력 형성과의 관계가 느슨하게 연결된) 되어 있을 가능성을 보여준다. 성인의 계속적 직업교육은 현직의 숙련과 현직 밖의 공식적 교육을 어떤 구조로 연계할 것인가에 초점을 두어야 한다.

고학력 여성의 경제활동이 전반적으로 낮은 것은 사회적 관행과 결혼과 출산으로 인한 여성의 M자형 경제활동과 결합되어 있다. 이것은 청년기의 학교를 통한 집중적인 인적자본형성이 현장과 괴리 될 뿐 아니라 현직훈련을 통한 숙련으로 이어지지 못함으로 지속적인 감가상각을 가져올 수 있다는 것을 의미한다. 중년 이후 노동시장으로 재진입하는 여성의 경우 교육수준과 관련이 적은 직종이나 일자리에 종사할 가능성이 높아진다. 일부 직종을 제외하면 여성의 경제활동의 형태가 교육수준을 높임으로써 해결될 수는 없다는 것을 의미한다. 여성의 경제활동의 단절과 재진입은 평생교육, 또는 성인의 계속적 직업훈련체계를 어떻게 형성하는 데 고려해야 할 중요한 요소이다.

학력별 경제활동의 차이가 크게 나지 않은 것과 평생교육의 참여의 학력별 차이가 동시에 고려하면 경제활동 속에서의 형성되는 숙련의 형성이 차이가 클 수 있다는 것을 의미하는 것으로 특히 중소기업, 비정규직 근로자 등의 생산성 향상을 위한 사회적 투자가 필요하다는 것을 의미한다.

장년 이후 지속적으로 높은 수준의 남성의 경제활동은 남성의 인적자본투자에 대한 회임기간이 길 수 있다는 것을 의미한다. 특히 기술의 급격한 변화와 직업과 근로형태의 변화를 지속적으로 경험하게 되는 경제적 상황은 중년 이후 남성에 대한 폭넓은 계속적 교육기회와 경험을 제공할 필요가 있다는 것을 의미한다.

노동시장제도는 평생교육에 투자가 있어 노동시장의 실태와 유사한 시사점을 주고 있다. 고용보호에 관한 강력한 법률, 폭넓은 단체교섭, 튼실한 사회보장, 높은 수준의 최저임금을 가진 사회일수록 임금협약에서 보다 중앙 집중적이며 협력적인 노사관계를 유지하고 있다. 이러한 관계에서 노사관계는 장기적인 계약관계를 고려하게 되고 또 개별 기업이나 근로자 집단의 이익과 사회 전체 이익이 충돌할 때 사회 전체의 효용의 수준을 높이는 정책에 합의할 가능성을 높다. 이를 전형적으로 보여주는 나라들이 1990년 초 고실업을 경험한 핀란드나 스웨덴의 사회적 연대를 통한 실업문제의 해결과 교육투자에 대한 높은 수준의 투자이다.

근로자의 고용에 대한 법적 보호가 약하고 노조의 영향력이 낮은 미국과 영국의 경우 대기업의 핵심 근로자의 숙련에 투자가 높아질 가능성이 높은 반면 비정규직 근로자나 중소기업과 영세 기업의 근로자의 경우 숙련투자의 대상이 되기 쉽지 않다. 따라서 이들 근로자의 교육과 훈련을 제공할 유인과 제도가 필요할 것이며 현직 훈련과 학교교육의 연계가 어려울 것으로 판단된다. 하지만 영국은 미국과 달리 상대적으로 높은 노동조합의 활동, 높은 공부담 교육비, 정부의 적극적인 노동시장정책

및 교육정책 등으로 평생학습의 참여를 확대하고 있다. 1980년대 후반 이후 지속되어온 영국의 교육개혁과 숙련투자의 강화가 장기적인 성과를 가져올 것인지는 주목해야 할 필요가 있다.

자유주의적 시장경제와 사회 통합형 시장경제 사회에 존재하는 복지형 시장경제로서의 독일, 프랑스, 남유럽의 이탈리아 등이다. 이들 나라의 경우 노조 조직율은 낮지만 단체교섭의 적용범위가 넓고 고용에 대한 법적 보호도 강화고 최저임금도 높다. 이들 국가에서는 대기업이 중심적인 역할을 하나 대부분의 근로자의 현직훈련을 통한 투자가 제도적으로 구축되어 안정화 되어 있는 나라들이다. 독일의 학교교육과 현직훈련의 이중 시스템, 프랑스의 훈련을 위한 조세제도의 정착 등이 그것이다.

일본의 경우 자유주의적 시장경제와 유사하게 노조조직율과 단체교섭의 적용범위도 낮지만 내부시장의 발달 및 대기업과 중소기업의 연계망의 발전 등으로 기업들의 현직훈련에 대한 투자가 상당한 정도로 관행화되어 있다.

한국의 경우 낮은 노동조합 조직율과 좁은 단체교섭범위, 개별 사업체 위주의 노동조합조직과 정규직 중심의 단체교섭, 상대적으로 높은 고용보호를 인한 대기업의 정규직, 높은 경쟁압력에 직면한 중소기업의 미숙련 근로자의 존재 등으로 인하여 인적자본투자, 교육과 숙련에 대한 투자에 사회적 합의를 형성하기 어렵다.

이와 같이 기존에 존재하는 노동시장 제도의 전통이나 사회적 관행은 기업의 인적자본투자 형태를 어느 정도 규정한다. 하지만 평생교육의 한 축은 교육제도와 그를 현장과 관련하여 운용하는 관행이다. 일반적으로 노사관계나 단체교섭제도 등은 개별 산업과 업종의 사용자와 다양한 사용자 단체, 근로자와 다양한 근로자 단체, 정부의 산업정책 및 고용정책 등이 맞물려 있어 그 변화가 쉽지 않다. 따라서 현직의 훈련 또한 이러한 관계와 관행 속에 맞물려 있을 때 그 변화 쉽지 않게 된다.

교육훈련을 통한 숙련형성제도 역시 각 나라의 제도의 전통과 관행과 깊은 관련이 있다. 현직숙련의 책임을 개별기업과 개인 근로자에게 있다는 관점을 지닌 영국과 미국의 경우 대체적으로 시장 친화적인 접근방식을 사용한다. 이를 보완하고 보조하는 학교제도 또한 이와 유사한 방식으로 운영된다. 미국의 community college 제도가 그러하며 영국의 자격제도 정비를 통한 교육훈련의 유통시스템을 정비하는 것도 또한 그러한 방식이다. 한편 스웨덴이나 핀란드의 경우 고용주와 학교의 긴밀한 연계, 사회보장과 현직훈련의 긴밀한 연계 등은 사회 통합적 성격을 잘 나타낸다. 독일의 도제제도, 프랑스의 숙련세금제도, 그리고 일본의 내부노동시장의 발전과 하청기업과 원청기업의 관계 등은 사회적으로 또는 법적으로 사회적으로 적정한 수준의 투자를 위한 사회적 관행이다.

그러나 다른 한편 교육제도와 그 운용은 이해관계가 덜 복잡하게 얽혀있어 시장의 변화나 수요자의 요구 변화에 보다 대응하는 정부주도의 개혁이<sup>27)</sup> 상대적으로 용

이하다. 이러한 예로 오스트리아<sup>28)</sup>, 핀란드, 이탈리아 등이 폴리테크닉과 유사하게 고등교육분야의 직업교육체제를 최근에 갖추었고 (Pfeffer et. al. 2000), 영국의 VQS 나 SSC제도의 자격의 유통체계를 확립하였고 프랑스의 1984년 개혁은 성인의 계속 교육을 고등교육의 일부로 편입했다. 한국의 경우에도 1995년 대학설립준칙주의와 1996년의 대학정원자율화 조치로 급격한 대학정원의 확대조치로 이루어졌다.

문제는 이러한 교육제도, 노동시장제도 등이 평생교육의 핵심을 이루는 성인의 직업교육과 어떤 관련을 갖는가하는 것이다. 평생교육의 핵심은 개인이 향후의 소득을 염두에 두고 투자하고, 기업이 생산성과 경쟁력을 높이기 위한 투자하는 직업훈련이며 각국이 지식 경제에서 지속적 경제성장과 사회발전을 위하여 집중적 교육개혁을 주도하는 분야도 폭넓은 의미의 직업교육이다.<sup>29)</sup>

노동시장의 실태, 노동시장제도, 그리고 교육제도에 대한 검토는 우리나라의 평생교육의 핵심으로서의 성인의 계속적 직업교육에 주는 함의는 무엇인가?

첫째, 개별 근로자나 실업자 또는 시민의 예산(신용)계약 또는 정보의 불확실성에서 기인하든 고용주의 비협력적 경쟁관계에서 기인하든 숙련에 대한 과소투자를<sup>30)</sup> 해결하는 데 고용주의 역할이 결정적일 수 있다는 것이다. 단체교섭이든 법적 강제든 경제적 유인이든 고용주의 참여나 투자를 최적화하는 방식이 찾아야 한다. 전반적인 경쟁력 제고와 관련하여 고용주 집단의 참여를 위한 제도적 뒷받침이 필요하다.

둘째, 직업교육을 위한 고등교육을 중심으로 하는 초기의 공식적 학교교육의 질적 충실성<sup>31)</sup>과 노동시장(실업자 기업이나 고용주)과의 연계의 탄력성이다. 한국이나 일본의 높은 고등교육 진학률이 충실한 인적자본을 형성하지 못할 수도 있다. 여성의 높은 고등교육 이수율 경제활동의 활성화에 크게 기여하지 못하고 있으며 현직훈련과 단절되어 있다. 기업이 대학에서의 직업교육이 충실하다고 판단하지 않을 때

27) 국·공립 학교가 중심일 경우 이는 특히 다소 단순하다.

28) 오스트리아의 경우에도 1993년 새로운 고등교육의 한 부분으로서 Fachhochschulen(폴리테크닉과 유사한 고등교육체제)를 수립한다. 현재 45개의 대학이 설립되어 있고 고등교육진학자의 10%를 수요하고 있다. 이탈리아의 경우도 이와 유사한 non-university sector를 확대하였는데 이는 중간수준의 기술수요의 확대에 대응하기 위한 것었다. Istruzione e Formazione Tecnica Superiore(IFTTS)고 부른다. 첫 고등교육 등록자의 약 10% 차지하고 있다. 아직 오스트리아나 이탈리아의 non-university sector의 발전이 성공적이라고 하기에 부족하다.

29) 여기서 폭넓다는 의미는 개인이 가지고 있어야 하는 다양한 소양, 기초적인 자질 또한 직업교육의 일부가 된다는 것을 의미한다.

30) 특히 초기교육의 저숙련 근로자나 중소기업의 훈련에 대한 투자는 매우 제한적일 수도 있다.

31) 사람의 4년제 대학에서 미용학과를 설치하고 학생들은 4년 동안이나 학교에 등록해야 한다는 것과 같은 극단적인 예에서 보는 바와 같이 대학교육을 받을 준비가 되지 않은 학생들에 대한 입학허용, 매우 열악한 대학의 교육여건, 그리고 엄격하지 않은 학사관리에 학점이수만이 졸업자격이 되는 훈련체제 등 교육의 내용이 충실하지 않은 학력위주사회를 뜻한다.

기업은 대학에 근로자의 위탁교육이나 학비지원을 체계화하는 데 꺼리게 될 것이며 어떤 강제와 유인에도 기업의 체계적인 참여를 유발하지 못할 수 있다.

반면 개별 기업은 제도적 장치 없이는 충실한 일반적 숙련에 투자하지 않을 가능성이 많다. 탄력적 연계의 핵심에는 교육기관과 고용주들 사이의 신뢰의 기초가 되는 교육훈련의 질적 충실성이다. 동시에 교육훈련 생산성을 높이기 위해서 현장의 경험과 공식적 교육을 결합해야 한다. 한국과 일본을 제외한 대부분의 나라에서 경력자들이 고등교육기관이나 직업교육기관에서 계속적 직업훈련이나 인문적 교육을 받은 것은 일반적인 현상이자 격려되고 있다. 우리의 경우 공립의 고등교육기관에서 입학할 허용할 때 노동경험이 있는 성인 교육자의 적정 비율을 적극적으로 검토하는 것도 한 방법이다.

셋째, 교육제도나 노동시장제도가 성인의 계속적 직업훈련을 지지하지 않는다면 이상적인 수사만의 평생교육은 극히 제한된 성과를 낼 것이다. 근로자 개인부담으로 성인의 전업교육이나 훈련에 참여할 유인이 거의 없다. 관대한 대부금 제도만으로는 이를 극복할 수 없다. 최소한 성인의 계속적인 직업훈련교육기관으로서의 전문대학의 질 높고 탄력적 운영은 정부의 적극적 투자와 고용주와 고용주 단체, 그리고 근로자 단체의 참여 속에서만 가능하다. 불행하게도 우리나라의 경우 정부주도의 산업대학은 대부분이 일반 4년제 대학으로 전환하고 있으며 전문대학은 사립에 맡겨져 있고 사설학원이 오히려 중요한 역할을 수행하고 있다. 이러한 상황에서 현장과 연계된, 사회적으로 적정할 수준의 숙련투자가 가능하지 않을 수 있다. 질 높은 직업중심 교육기관체제의 체제 정비는 시급히 요구된다.

넷째, 노동시장제도나 노동시장의 고용관행의 변화는 쉽게 변화하지 않는다. 이럴 경우 우리는 성인의 계속적 직업교육의 혁신의 실마리를 어디서 찾아야 할 것인가? 세계화, 기술혁신이나 고학력 청년층의 실업 등 외적 변화가 근로자, 고용주 등의 내적 요구와 맞물리게 될 때 변화를 위한 새로운 사회적 맥락을 제공할 것으로 보인다 (Thelen 2000). 우리는 이러한 조건과 맥락의 변화가 무엇을 의미하는 것인지 깊이 분석하고 역동적으로 움직이는 개인들과 기업, 교육기관들의 동력을 활용하는 지혜를 가져야 할 것이다.

이러한 노동시장제도와 각국의 평생교육의 행태를 비교해 보았을 때 현재 진행되고 있는 평생교육논의는 적절한 것인가? 평생교육정책을 논의한 최운실외(2003), 이희수(2004)나 한승희(2004)는 다양한 평생학습모형과 전략을 제시하고 있다. 현재의 학교교육에 대한 비판, 학습개념의 패러다임 전환, 생애단계를 고려한 다양한 생애단계별 교육전략, 평생교육체제의 혁신적인 운영체제, 보다 뚜렷한 법적 근거, 지역의 참여, 평생교육과 기존학교의 연계와 기존학교의 탄력성 제고 등을 강조하고 있고 논의의 유효성 또한 많다.<sup>32)</sup>



그러나 이러한 논의들은 구체적으로 고용주에 의한 교육훈련에 대한 과소투자 가능성을 직접적으로 겨냥하여 문제점을 분석하지 않았고 고용주 집단의 참여를 확대할 대안을 그 핵심으로 제시하지 않고 있다. 뿐만 아니라 이와 맞물려 있는 현 직업교육체제의 특성이 평생교육에 지니는 중요성과 문제점을 지적하지 않았고 직업교육체제(특히 고등직업교육체제)를 직접적으로 거론하여 현실적 개혁안을 제시하지 않고 있다. 광범위한 교육개념, 또는 새로운 패러다임의 공교육개념의 적용을 강조하면서도 오히려 평생교육센터, 지역평생교육정보센터, 평생학습관 등 현장과 분리되고 또 기존의 학교와도 분리된 또 하나의 독립된 학습체제를 구축하는 데 기여하거나 교육에 대한 전반적인 논의를 너무 포괄적으로 다룸으로써 핵심적인 개혁과제를 추출하는데 오히려 장애가 될 수 있다. 정부, 기업체와 고용주 단체, 근로자와 근로자 단체의 교육훈련을 둘러싼 정치적 동학과 사회적 역사적 맥락을 파악하는 것부터가 우선 순서가 되어야 할 것이다.

---

32) 특히 교육과 숙련의 형성과정에서 문해력의 중요성을 강조하는 것이나 학습과정의 역동성을 강조한 것 등 매우 깊이있는 논의가 많다.

## 제 4 장

# 평생학습 참여 실태와 문제점

### 1. 머리말

우리나라는 상대적으로 우수한 노동력에 기반하여 경제성장을 이루어왔다고 내외적으로 평가되어 왔다(Ashton et al., 1999). 한국이 고도 성장을 달성할 수 있었다는 원인의 하나로 높은 교육수준을 갖추고 잘 훈련된 인적자원을 빼놓을 수 없다. 그러나 최근 들어 인적자원개발 투자가 낮은 수준이 아님에도 불구하고 그 효과에 대한 의문이 증가하고 있다.

한편 최근 들어 인적자원정책의 주요한 의제로 평생학습이 대두되고 있다. 지식의 창출·활용·확산이 경쟁력을 좌우하는 지식기반경제에서는 변화하는 환경에 대응하기 위하여 지속적인 학습이 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 최근의 평생학습론, 학습사회론 등은 지식기반경제의 만병통치약(panacea)으로 제시되거나, ‘생애에 걸친 학습권의 보장’과 같은 추상적인 논의에 머무르고 있는 것이 사실이다. 또한 인적자원의 ‘개발’과 ‘활용’·‘배분’을 아우르는 통합적 관점이 부재하여, ‘평생학습 기회가 많을수록 좋다(the more, the better)’는 식의 과잉투자나 효과를 고려하지 않는 인적자원개발 투자를 야기할 가능성이 적지 않다.

본 연구는 우리나라 인적자원개발의 가장 큰 문제점 중의 하나가 과잉투자가 우려될 정도로 학령기의 정규 교육 투자에 치중하고 있는 반면 노동시장 진입 이후에는 인적자원개발이 제대로 이루어지고 있지 않다는 문제의식에서 출발하고 있다. 인적자원의 효과적인 개발과 활용을 도모하기 위해서는 노동시장과 연계된 평생학습 기회의 확충과 효과의 제고가 필요한 것이다.

우선, 학령기에 국한하는 전통적인 학교교육모델(front-end model)은 기술변화와 경쟁의 심화에 따른 제품과 기술의 수명주기 단축에 제대로 대응할 수 없다. 정규교

육만으로는 약 40여 년에 걸친 근로생애를 안정적으로 유지할 수 없는 상황이 초래되고 있는 것이다. 그러나 대학이 대중고등교육(mass higher education)으로 전환되었지만, 일터와 학교를 오가며 학습할 수 있는 평생교육기관으로 전환하지 못하고 있으며, 교육과 노동시장간 괴리는 증가하고 있다. 평생학습은 학교교육에 치우친 우리나라의 인적자원 투자의 불균등을 시정하는 과제를 안고 있다.

둘째, 자본과 노동의 요소 투입 위주의 발전전략이 한계에 직면하고 있는 상황에서 새로운 성장잠재력을 확보하기 위해서는 연구개발에 의한 기술·지식의 창출과 평생학습을 통한 인적자원의 업그레이드에 기반한 혁신주도적인 발전전략이 요구되고 있다. 특히 기술·지식의 창출 못지않게 중요한 것이 지식의 확산·활용능력이다. 최근에 지식의 중요성이 강조되면서 지식의 창출에만 지나치게 정책의 초점이 맞추어져 있으나, 그렇게 되면 지식의 외부효과를 충분히 활용하지 못하고 따라서 사회적으로 효율적인 배분을 이룩할 수 없을 것이다(강순화·이병희·최강식, 1999). 따라서 평생학습 논의에서 생산현장의 점진적인 혁신(incremental innovation)을 담당하는 근로자의 평생능력개발이 강조되어야 할 것이다<sup>33)</sup>.

셋째, 외환위기 이후 비용축소형 구조조정이 급격하게 진행되면서 고용 조정 중심의 유연화가 심화되고 있다. 그러나 고용 조정 중심의 유연화가 노동력의 효율적인 재배분을 통해 노동시장의 효율성을 제고하기보다는 근로자의 고용 불안정 및 임금 저하 등을 통해 노동시장의 불안정성을 높일 가능성이 커지고 있다. 평생 고용 관행이 약화되면서 증가하는 실직 위험과 노동력의 유동화에 대응하여 효과적으로 인적자원에 투자하는 것은 노동시장의 유연성과 안정성을 확보하는 주요한 수단의 하나이다(이병희, 2005a). 평생학습은 노동시장 위험에 대응한 적응력을 제고하는 주요한 정책의 하나로 자리매김될 필요가 있다.

넷째, 기업간·근로자간 노동시장내 격차가 확대되고 있다. 더구나 글로벌 경쟁의 심화와 숙련편향적인 기술진보(skill-biased technological change)는 지식·숙련의 격차(knowledge-skill gap)에 따른 양극화를 심화할 가능성이 높다. OECD(2005)는 전체 노동력간에 보다 평등한 숙련 구성이 사회 통합뿐만 아니라 경제 성장에 더 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보이고 있다. 평생학습은 인적자본 수준이 낮은 취약계층에게 제2의 학습 기회(second chance)를 부여하여 노동시장에 안정적으로 통합하는 과제를 안고 있다<sup>34)35)</sup>.

33) 1990년대 중반 미국 제조업의 총요소생산성의 변화를 분석한 Black and Lynch(2004)에 따르면, 총요소생산성 증가분 1.6%p 가운데 1.4%p가 작업장 혁신(팀작업을 포함한 작업장 재조직화, 이윤배분제 등의 인센티브 연계형 보상제도, 노조의 의사결정 참여 등)에 기인하였음을 실증적으로 밝히고 있다.

34) Tuijnman and Schömann(1996)은 노동시장에서 평생학습이 매우 불균등하게 이루어지는 경향이 있음을 밝히고 있다. 저학력자 근로자의 숙련 개발을 통하여 학령기의 교육 격차를 보상(compensation hypothesis)하기보다는 오히려 학력 수준이 높을수록 평생학습 참여가 높아 숙련 격차가 확대

다섯째, 우리나라는 세계에서 유례없는 저출산·고령화를 경험하고 있다. 이에 따른 노동력 부족과 노동시장의 활력 둔화가 초래될 것으로 전망되고 있다<sup>36)</sup>. 지속적인 능력개발을 위한 평생학습 기회의 부여는 조기퇴직을 억제하거나 노동시장내에서 원활한 이동을 보장함으로써 사회적 부담을 경감하고 활동적인 고령화(active aging) 여건을 조성하는데 기여할 수 있을 것이다.

평생학습에 대한 논의는 1960년대부터 UNESCO를 통해 이루어지기 시작하였으나, 본격적으로 정책적인 관심이 쏟아지게 된 것은 1990년대 중반부터이다. 세계화와 정보화에 의한 지식기반경제로의 전환을 달성하기 위하여 평생학습의 중요성이 새롭게 강조된 것이다. 특히 교육, 훈련, 고용정책을 평생학습의 틀로 재구조화하려는 정책적인 논의들은 교육학자들을 중심으로 사용되던 평생교육(lifelong education) 개념과는 맥락이 전혀 다르다고 할 수 있다(최상덕, 2005).

OECD(1994)는 고숙련·고임금 일자리를 창출하는 주요한 전략의 하나로 평생학습을 설정하였으며, OECD(1996)은 ‘우리가 21세기에 진입하는 데 있어서 평생학습은 필수적이며, 모든 사람은 평생학습에 접근할 수 있어야 한다’는 만인을 위한 평생학습(lifelong learning for all)을 선언하였다. EU(1993) 또한 평생학습을 경쟁력 강화와 일자리 창출을 위한 핵심적인 전략의 하나로 설정하였으며, 1996년을 유럽 평생학습의 해(European year of lifelong learning)로 지정하였다. 그리고 2000년 리스본 전략에서는 사람에 대한 투자와 사회적 배제의 극복을 통하여 유럽 사회모델을 현대화할 것을 세 가지 주요한 목적 중의 하나로 선언하였다. 특히 2010년까지 달성할 고용률 목표를 설정하고, 이를 해결하기 위한 주요한 수단으로 평생학습의 역할을 강조하고 있다(Bainbridge et al., 2004).

이하의 제2절에서는 우리나라 인적자원개발의 문제점을 살펴본다. 청소년기 학교 교육 중심의 인적자원개발과 노동시장에서의 낮은 평생학습으로 대표되는 인적자원 투자의 근로생애 단계별 불균형 문제를 다루게 될 것이다. 제3절에서는 평생학습 참여 기회의 불균등 실태를 분석한다. 특히 노동시장 위험에 취약한 계층일수록 평생학습 참여가 낮으며, 다른 나라와 비교해도 평생학습 참여가 매우 불균등하다는 사실을 확인할 수 있을 것이다. 제4절에서는 노동시장 이행과정에서 경험하는 위험에

(accumulation hypothesis)되기 때문에, 정부의 적절한 시장 개입이 필요함을 주장하고 있다.

- 35) 외환위기 이후 근로빈곤이 빈곤의 주요한 형태로 대두되고 있으며, 일시적으로 빈곤을 탈출하더라도 불안정한 일자리와 반복적인 미취업에 따라 재빈곤화하고 있다는 분석결과는 단순히 노동시장 참여를 촉진하는 정책(activation policy)만으로는 탈빈곤을 유도하기 어렵다는 사실을 보여준다(이병희, 2005b).
- 36) 안주엽(2005)은 중장기 인력수급전망에서 가장 큰 애로요인으로 고령화를 지적하고 있다. 노동수요 측면에서 잠재성장률을 유지하는 반면 노동공급 측면에서 경제활동참가율이 충분히 진작되지 않는다면 2010년부터 본격적인 인력난이 발생할 것으로 전망하고 있다.

대응하여 성인들이 얼마나 평생학습에 참여하고 있는가를 살펴본다. 이를 위해 노동 시장 이행 경험을 실직, 직장 이동, 자영업으로의 이동, 종사상 지위간 이동 등의 네 가지로 구분하고, 이러한 이행 경험별로 평생학습 참여 실태를 분석한다. 마지막으로 제5절에서는 이상의 발견을 요약하고 정책적 시사점을 살펴본다.

## 2. 인적자원투자의 근로생애 단계별 불균형

### 가. 청소년기 학교교육에 치중

고등교육기관 진학률이 급격하게 증가하여 2004년 현재 81.3%에 이르고 있으며, 대학 졸업생수도 1980년에 비해 무려 5배나 증가하였다. 대학교육의 팽창은 전세계적인 추세이지만, 고등교육 진학률 수준이나 증가 속도는 세계 최고 수준으로, 경제 발전단계나 소득수준을 감안할 때에도 이례적인 것으로 평가된다. 또한 우리나라의 GDP 대비 공교육비(공공 부담+민간 부담) 비중은 8.2%에 이르러, 사교육비 지출을 제외하고도 미국의 7.3%, OECD 평균 6.2%에 비해 월등히 높다(OECD, 2004b, p. 229).

<표 4-1> 고등교육 진학률 국제비교

(단위 : %)

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

자료 : 교육인적자원부(2004.9), 「대학경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁 방안」

고등교육의 대중화에 따라 교육수준이 급격하게 상승하여 왔지만, 여전히 젊은 세대(younger generation)에게 교육투자가 집중되는 현상이 지속되고 있으며, 이에 따라 세대별로 교육 수준의 현저한 차이를 보이고 있다. <표 4-2>를 보면, 2002년 현재 25~34세 연령계층에서 고졸 이상 학력자가 차지하는 비중은 95%로, OECD 회원국 가운데 최고 수준을 기록하고 있는 반면 55~64세 연령계층에서 고졸 이상 학력자는 불과 31%에 불과하다. 두 연령계층간에는 무려 64%의 격차가 존재하여 OECD 회원국 가운데 최고 수준으로 나타난다. 또한 대졸 이상 학력자가 차지하는 비중도 25~

34세 연령계층에서는 41%인 반면 55~64세에서는 9%에 불과하여, 두 연령계층간 대졸 이상 학력자가 차지하는 비중의 격차가 OECD 회원국 가운데 최고 수준이다.

학교교육은 청소년기의 전일제 학생을 중심으로 중단없는 학업을 수행하는 연령 폐쇄적인 교육체제에 머무르고 있다고 할 수 있다. 이처럼 청소년기에 집중된 교육 투자는 과도한 입시경쟁과 사교육비 부담을 낳고 있으며, 노동시장 진입 이후에는 학습 참여가 거의 이루어지지 않는 결과로 이어지고 있다<sup>37)</sup>. 우리나라 성인의 교육 등록률은 30대가 1.7%, 40대가 0.4%에 불과하여, OECD 평균 수준인 5.4%, 1.5%에 크게 못 미치고 있다(OECD, 2004b, p. 278).

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

37) 연령폐쇄적인 교육제도는 학력에 의해 임금과 지위가 결정되는 노동시장구조와 밀접한 관련을 가진다. 그러나 최근 들어 청년 대졸자의 취업난이 심각할 뿐만 아니라 청년층에서는 대졸자와 고졸자의 임금격차가 감소하고 있으며, 같은 대졸자 집단내에서 임금격차가 확대되는 등 인적자원의 신호기제로서 학력의 기능이 약화되는 징후를 보이고 있다(이병희 외, 2005a).

&lt;표 4-2&gt; 연령계층별 학력수준의 국제비교(2002)

(단위 : %, \$)

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

자료 : OECD(2004), Education at a Glance, p. 58 and p. 71; 통계청, [www.kosis.go.kr](http://www.kosis.go.kr)

## 나. 성인의 낮은 평생학습 참여

성인의 평생 학습 참여에 관해 국내에서 가장 신뢰할 수 있는 조사는 통계청의 「사회통계조사」이다. 이 조사는 4년 주기로 실시하는 교육 부문 조사에서 평생 학습 참여도를 조사하고 있다. 가장 최근에 실시된 2004년 조사에서는 전국의 약 33,000 표본가구내의 만 15세 이상 가구원(재학생, 휴학생, 재수생 제외)을 대상으로 지난 1년 동안(2003.6.20 ~ 2004.6.19)의 직장 연수, 학원 수강, 교양강좌, 직업훈련, TV·라디오·인터넷 강좌, 기타로 나누어 평생학습 참여 여부 및 참여 기간, 그리고 앞으로 받고 싶은 교육 등을 묻고 있다.

<표 4-3>에서 2004년 현재 성인의 1년 동안의 평생학습 참여율은 21.6%로 나타나, 평생학습 참여 희망률 58.7%에 비해 크게 낮은 수준이다. 「사회통계조사」에서는 평생학습 참여 동기를 묻지 않기 때문에, 본 연구에서는 근로자의 숙련과 직결되는 직무관련 평생학습을 직장 연수 및 직업훈련으로 정의하였다<sup>38)</sup>. 성인의 12.7%가 1년 동안 직무관련 평생학습에 참여한 것으로 나타난다.

<표 4-3> 평생학습 참여율(15세 이상)

(단위 : 천명, %)

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

자료 : 통계청(2004), 「사회통계조사」

38) 통계청의 조사지침에 따르면, 직장 연수는 자신이 소속된 직장에서 실시하는 교육이나 연수로, 직업 훈련은 기업체나 공단 등에서 실시하는 직업훈련(영농교육 포함)으로 구분하고 있다. 그러나 이러한 구분은 명확하지 않으며, 실제 조사과정에서는 응답자의 해석에 따라 조사된 것으로 보인다(장원섭, 2000). 따라서 본 연구에서는 이들을 구분하지 않고 직무관련 평생학습으로 통합하여 분석한다.



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

<표 4-4>는 OECD(2005)가 제시한 국가별 성인(25~64세)의 평생학습 참여 비중이다. 제시된 자료는 유럽연합 노동력조사(ELFS), 유럽직업훈련연구소(CEDEFOP)의 Eurobarometer survey, 유럽연합의 계속직업훈련 조사(CVTS), OECD의 국제 성인 문해력 조사(IALS), 그리고 각 나라별 조사결과 등의 5가지이다. ELFS는 성인의 4주 동안 평생학습 참여를 조사하고 있으며, 나머지 조사들은 지난 1년 동안의 평생학습 참여 실태를 조사하고 있다.

<표 4-4> 성인(25~64세)의 평생학습 참여율 국제비교

(단위 : %)

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

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

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

한국의 「사회통계조사」와 가장 유사한 국제비교 조사는 OECD가 조사하는 국제성인문해력조사(IALS)이다. IALS는 「사회통계조사」와 마찬가지로 평생학습을 광범위하게 정의하고 있는데<sup>39)</sup>, 우리나라의 평생학습 참여율을 IALS와 비교할 수 있도록 25~64세 성인으로 한정하여 제시한 것이 [그림 4-1]이다. 이 때 직무관련 평생학습 참여율은 IALS가 평생학습 동기를 묻어 경력 또는 직업 관련 목적을 위한 평생학습 참여를 별도로 조사한 것과는 달리, 우리나라의 경우 직장 연수와 직업훈련 참여를 통합한 것이다. 한국 성인(25~64세)의 1년 동안 평생학습 참여율 23.4%는 다른 주요 국가들의 평균 참여율 44.0%에 비해 크게 낮다<sup>40)41)</sup>. 또한 근로자 숙련과 직결되는 직무관련 평생학습 참여율은 14.1%로서, 최하위 수준에 머무르고 있다.

그리고 [그림 4-2]를 보면, 1인당 국민소득이 높을수록 직무관련 평생학습 참여율은 높은 것으로 나타난다. 또한 우리나라는 1인당 국민소득 수준에 비하여 직무관련 평생학습 참여율이 낮음을 알 수 있다.

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

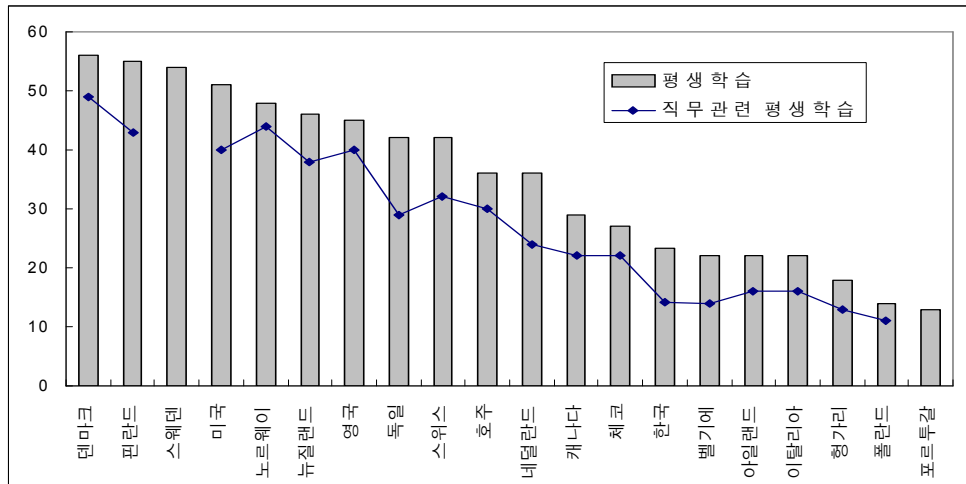
39) IALS의 평생학습 설문은 다음과 같다. ‘During the past 12 months, did you receive any training or education including courses, private lessons, correspondence courses, workshops, on-the-job training, apprenticeship training, arts, crafts, recreation courses or any other training or education?’

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

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

[그림 4-1] 성인(25~64세)의 평생학습 참여율 국제비교

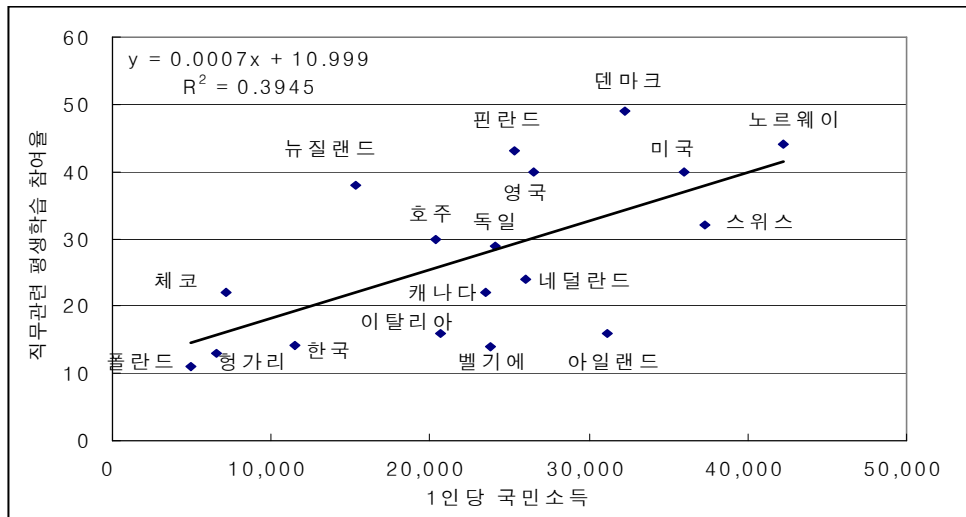
(단위 : %)



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

[그림 4-2] 성인의 직무관련 평생학습참여율과 1인당 국민소득의 관계

(단위 : \$, %)



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

### 3. 평생학습 참여 기회의 불평등

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

본 연구에서는 인적 특성별로 평생학습 참여 실태를 살펴보기 위하여 「사회통계조사」(통계청)와 「경제활동인구조사」(통계청)를 개인별로 결합한 자료를 구성하였다. 「사회통계조사」는 「경제활동인구조사」와 동일한 표본을 대상으로 조사하기 때문에, 2004년 6월에 조사된 「사회통계조사」에서 평생학습 관련 설문 응답자(재학생·재수생·휴학생 제외)를 2004년 6월의 「경제활동인구조사」와 결합하였다<sup>42)</sup>. 이렇게 결합된 자료를 통해 일반적인 인적 특성뿐만 아니라 노동력 상태별로 평생학습 참여 실태를 분석할 수 있다.

<표 4-5>에는 인적 특성별로 평생학습 참여 실태가 제시되어 있다.

우선 성별로 보면, 평생학습 참여 희망률은 차이가 없지만, 평생학습 참여율은 남성이 여성에 비해 다소 높게 나타난다. 특히 직무관련 평생학습 참여율은 남성이 여성의 2배를 상회하고 있다. 이는 여성의 경제활동참가율이 낮을 뿐만 아니라 기업내에서도 인적자원개발 기회가 적기 때문인 것으로 생각된다<sup>43)</sup>.

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

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

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

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

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

기업 규모별로 보면, 300인 이상 대기업에 종사하는 취업자의 직무관련 평생학습 참여율이 46.3%에 이르는 데 비해, 5인 미만 소기업은 7.5%, 5~9인 기업은 10.7%에 그치는 등 중소기업에 종사하는 취업자의 직무관련 평생학습 참여율이 크게 낮은 수준이다. 직업별로도 숙련별 평생학습 참여 격차가 뚜렷하다.

<표 4-6>은 직무관련 평생학습의 참여 여부에 대한 로짓 분석결과를 제시한 것이다. (모형 1)은 전체를 대상으로 개인의 인적 특성과 노동력 상태의 효과를 분석한 결과이며, (모형 2)는 취업자를 대상으로 산업, 직업, 기업 규모를 추가로 통제하여 분석한 결과이다. 분석 결과는 평생학습 참여 기회가 매우 불균등하며, 여성, 저학력자, 저숙련자, 미취업자, 비정규 근로자, 자영업 종사자, 영세 기업 종사자 등 노동시장 위협에 취약한 근로계층일수록 평생학습 참여가 현저하게 낮음을 보여준다.

&lt;표 4-5&gt; 평생학습 참여 현황(15세 이상, 재학재수생 제외)

(단위 : %)

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

주 : ( )은 분석대상임

자료 : 「사회통계조사」(통계청, 2004)와 「경제활동인구조사」(통계청, 2004.6) 결합자료

&lt;표 4-6&gt; 직무관련 평생학습 참여 요인 (로짓분석)

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

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

자료 : 「사회통계조사」(통계청, 2004)와 「경제활동인구조사」(통계청, 2004.6) 결합자료

그러나 인적 특성별로 평생학습 참여가 불균등한 현상은 어느 나라에서나 마찬가지라는 지적이 있을 수 있다. 이러한 지적의 타당성을 살펴보기 위해 <표 4-7>에 인적 특성별 직무관련 평생학습 참여율의 국제비교 통계를 제시하였다. 성별로 보면, 여성의 직무관련 평생학습 참여율은 남성에 비해 11%p가 낮아, 성별로 평생학습 참여가 매우 불평등한 국가에 해당한다. 또한 학력수준별로 보더라도 많은 국가들에서 대졸 이상 성인의 평생학습 참여율이 중졸 이하 성인에 비해 2배 수준인 데 비해 우리나라는 무려 7배에 이른다.

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

<표 4-7> 성인(25~64세)의 직무관련 평생학습 참여율의 불평등 국제비교

(단위 : %, 배)

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

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



## 4. 노동시장 이행과 평생학습

### 가. 분석 자료

외환위기 이후 양질의 일자리 감소와 비정규직 중심의 일자리 증가, 전통적 자영업 분야의 구조조정이 가속화되고 있다. 이에 따라 실직 및 직장이동을 경험할 가능성이 증가하고 있으며, 노동시장의 불안정성과 양극화가 심화되고 있다(이병희 외, 2005b). 이러한 노동시장 위협에 대응하여 평생학습의 필요성이 증가하고 있다. 평생학습은 숙련 수요의 변화에 대응한 적응력을 갖추으로써 고용 안정과 고용의 질을 개선하는데 기여할 수 있기 때문이다<sup>44)</sup>.

실직과 직장이동 등의 노동시장 위협에 대응하여 성인들이 얼마나 평생학습에 참여하는가를 살펴보기 위하여, 본 연구에서는 「경제활동인구조사」와 「사회통계조사」를 결합하여 노동시장 이행과 평생학습 참여간의 관계에 대해 분석하고자 한다. 월별로 조사되는 「경제활동인구조사」를 개인별로 연결하여 패널자료를 구성함으로써 노동력 상태의 이동을 추적할 수 있다. 2004년에 조사된 「사회통계조사」는 2003.6.20 ~ 2004.6.19에 걸친 1년 동안의 평생학습 참여 여부를 묻고 있기 때문에, 이에 대응된 「경제활동인구조사」 패널자료를 구성하였다. 구체적으로는 2003년 7월부터 2004년 6월에 걸친 「경제활동인구조사」를 개인별로 추적하여 패널자료로 만들고, 이를 「사회통계조사」에서 평생학습 관련 설문 응답자(재학생·재수생·휴학생 제외) 자료와 결합하였다.

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

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

&lt;표 4-8&gt; 표본 특성

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

주 : [ ]은 기준 변수임

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

## 나. 취업자의 실직과 평생학습 참여

<표 4-9>에는 취업경험자가 한 해 동안 직면하는 실직 경험횟수와 그에 따른 평생학습 참여도가 제시되어 있다. 취업경험자가 한 해 동안 실업이나 비경제활동상태 등의 실직을 경험하는 비중은 무려 23.9%에 이르고 있다. 실직을 경험한 취업자의 평생학습 참여율은 14.5%로 나타나, 실직을 경험하지 않은 취업자의 25.5%에 크게 못 미친다. 특히 직무관련 평생학습 참여율은 실직을 경험한 취업자가 6.1%에 불과하여, 실직을 경험하지 않은 취업자의 18.9%에 비해 1/3 수준이다. 또한 실직 경험 횟수가 늘어날수록 평생학습 참여율은 낮아져, 2회 이상의 반복적인 실직을 경험할 경우 평생학습 참여는 더욱 낮은 것으로 나타난다.

<표 4-10>에는 취업 경험자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과가 제시되어 있다. 인적 특성별로 보면, 여성, 중고령층, 저학력층의 직무관련 평생학습 참여가 낮은 것으로 나타난다. 인적 특성을 통제한 상태에서 실직 경험은 실직을 경험하지 않은 취업자에 비해 직무관련 평생학습 참여율이 60.2% 낮으며, 실직 경험횟수가 많을수록 직무관련 평생학습 참여는 유의하게 낮은 것으로 나타난다. 이는 실직 위험에 대응한 평생학습 참여가 거의 이루어지고 있지 않음을 의미한다.

&lt;표 4-9&gt; 취업경험자의 실직과 평생학습 참여

(단위 : 명, %)

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

주 : ( )는 취업자 가운데 실직을 경험한 비중임

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

&lt;표 4-10&gt; 취업경험자의 실직 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지트분석)

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

주 : 기준변수는 남성 15 ~ 29세 고졸임

\*\*\*는 1% 수준에서 유의함

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

## 다. 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

<표 4-11>은 한 해 동안 임금근로를 경험한 개인의 노동시장 이행을 다른 직장로의 이동, 자영업자로의 이동, 실직으로 구분하여 제시한 것이다. 다만, 동일인이 복수의 노동시장 이행을 경험할 수 있기 때문에, 노동시장을 이행하는 근로자의 비중은 중복될 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 한 해 동안 임금근로자가 다른 직장으로 이동하는 비중은 15.5%, 자영업으로 이동하는 비중은 7.2%, 실직을 경험하는 비중은 24.6%로 나타나, 노동시장에서의 이동이 활발하게 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

노동시장 이행 여부별 평생학습 참여를 살펴보면, 한 해 동안 직장을 옮기지 않고 계속 재직하는 근로자가 기업연수 또는 직업훈련 등의 직무관련 평생학습에 참여하는 비중은 22.4%인 반면 실업을 경험하지 않고 단순히 직장을 이동하는 경우에도 직무관련 평생학습에 참여하는 비중은 6.8%로 크게 하락하는 것으로 나타난다. 그리고 직장 이동이 빈번할수록 직무관련 평생학습 참여율은 하락한다. 한편 자영업으로 이동하는 임금근로자의 직무관련 평생학습 참여율은 9.8%에 불과하며, 실직 경험이 많을수록 직무관련 평생학습 참여가 낮게 나타난다.

<표 4-12>에서 임금근로자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과를 보면, 인적 요인을 통제하였을 때 노동시장 이행 경험이 없는 근로자에 비하여 평생학습 참여율이 직장 이동자는 49.0%, 자영업 이동자는 40.5%, 실직 경험자는 69.3% 낮은 것으로 나타난다. 이처럼 실직이나 노동이동을 경험하는 근로자의 낮은 평생학습 참여는 노동시장 위협에 근로자가 능동적으로 대응하지 못하는 문제를 야기할 수 있다.

&lt;표 4-11&gt; 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위 : 명, %)

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

주 : ( )는 임금근로자 가운데 범주별로 차지하는 비중임

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

&lt;표 4-12&gt; 임금근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지분석)

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

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

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

## 라. 상용직 근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

이제 상용직 근로자의 노동시장 이행에 따른 평생학습 참여를 살펴보자. 상용직 근로자의 노동시장 이행을 상용직을 유지하면서 다른 직장으로 이동하는 경우, 임시·일용직으로 이동하는 경우, 자영업으로 이동하는 경우, 실직하는 경우 등의 크게 네 가지로 분류하였다. <표 4-13>을 보면, 상대적으로 고용이 안정된 상용직 근로자의 노동시장 이행 경험은 비교적 작은 것으로 나타난다. 한 해 동안 상용직 근로자가 직장을 이동하는 비중은 3.4%, 임시·일용직으로 이동하는 비중은 6.7%, 자영업으로 이동하는 경우는 0.2%, 실직을 경험하는 비중은 7.4%로 나타난다.

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

<표 4-14>에서 상용직 근로자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과를 보면, 실직, 임시·일용직으로의 이동, 직장 이동을 경험하는 근로자는 유의하게 평생학습 참여가 낮은 것으로 나타난다. 자영업으로 이동하는 근로자의 평생학습 참여가 유의한 차이를 보이지 않은 것은 관련 표본이 적기 때문으로 보인다. 고용이 상대적으로 안정된 상용직 근로자에게서도 노동시장 위험에 직면하였을 때 평생학습 참여는 낮은 것으로 나타난다.

&lt;표 4-13&gt; 상용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위 : 명, %)

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

주 : ( )는 상용직 근로자 가운데 범주별로 차지하는 비중임

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

&lt;표 4-14&gt; 상용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지트분석)

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

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

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

### 마. 임시·일용직 근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

고용이 불안정한 임시·일용직은 노동시장에서의 이행 경험이 많다. <표 4-15>을 보면, 임시·일용직으로 종사하다가 실직을 경험하는 비중은 35.4%, 직장을 이동하는 비중은 23.5%, 상용직으로 상향 이동하는 비중은 8.3%, 자영업으로 이동하는 비중은 2.4%로 나타난다.

평생학습 참여 실태를 보면, 노동시장 이행을 경험하는 임시·일용 근로자의 직무관련 평생학습 참여율이 낮지만, 이행을 경험하지 않은 근로자에 비해 큰 차이를 보이지는 않는다. 이는 임시·일용직 근로자가 평생학습에 참여할 수 있는 기회 자체가 적기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 실직이나 직장 이동 경험이 많을수록 직무관련 평생학습 참여율의 격차는 커지고 있다.

한편 흥미로운 사실은 상용직으로 상향 이동하는 경우에는 직무관련 평생학습 참여율이 2배 가까운 14.3%에 이르고 있다는 사실이다. <표 4-16>에서 임시·일용 근로자의 직무관련 평생학습 참여에 대한 로짓 분석결과에서도 마찬가지로의 결과를 볼 수 있다. 이는 평생학습 참여를 통해 상용직으로의 이동이 가능하였거나, 역으로 상용직으로 이동하였기 때문에 평생학습 참여 기회가 확대된 결과일 것이다<sup>45)</sup>.

45) 우리가 사용하는 자료에서는 지난 1년간의 노동력 상태의 동학과 평생학습 참여 여부에 대한 정보만을 확인할 수 있다. 평생학습 참여에 따른 효과를 식별할 수 있는 이후 노동력 상태의 변화에 대한 자료가 아직 형성되지 않았기 때문에 평생학습과 상향이동간의 정의 관계에 대해 쌍방향적인 인과관계를 구분하여 식별하기는 어렵다. 장기간의 패널 자료를 구축할 경우 평생학습 참여에 따른 상향이동 여부를 판별할 수 있을 것이다.



&lt;표 4-15&gt; 임시·일용직 임금근로자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위 : 명, %)

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

주 : ( )는 임시·일용직 근로자 가운데 범주별로 차지하는 비중임

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

&lt;표 4-16&gt; 임시·일용직 근로자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로지트분석)

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

주 : 기준변수는 남성 15~29세 고졸이며, \*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 수준에서 유의함  
 자료 : 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료

#### 바. 자영업자의 노동시장 위험과 평생학습 참여

<표 4-17>을 보면, 자영업자의 노동시장 내에서의 변동성이 매우 크다는 것을 확인할 수 있다. 지난 한 해 동안 자영업자로 계속 취업하고 있었다고 하더라도 종사하는 산업의 변경이 있을 경우, 이를 업종 전환으로 간주하였다. 이렇게 정의된 업종 전환을 자영업자가 경험하는 비중은 한 해 동안 15.1%에 이른다. 실직하는 비중 또한 20.3%에 이르고 있다. 그리고 임금근로자로 이동하는 비중은 10.2%로 나타난다. 이렇게 자영업자의 변동성이 심한 이유는 도소매·음식숙박형 등의 생계형 자영업에 종사하는 취업자가 많다는 구조적인 요인뿐만 아니라 외환위기 이후 크게 증가한 자영업이 최근의 내수 침체를 계기로 구조조정을 경험하고 있기 때문이다(이병희 외,

2005b).

자영업자의 노동시장 이행에 따른 직무관련 평생학습 참여를 로짓 분석한 <표 4-18>을 보면, 실직을 경험하는 자영업자는 그렇지 않은 자영업자에 비해 직무관련 평생학습 참여가 유의한 차이를 보이지 않는다. 그리고 업종을 전환하였을 때는 유의한 차이가 없거나 오히려 평생학습 참여가 낮은 것으로 나타나고 있다. 현재 정부가 운영하는 직업훈련 지원제도에서 자영업자 훈련이 거의 이루어지고 있지 않다는 사실을 고려하면, 구조조정을 경험하는 자영업자의 원활한 노동시장 이행을 지원하는 평생학습 정책은 부재하다고 할 수 있다.

<표 4-17> 자영업자의 노동시장 이행과 평생학습 참여

(단위 : 명, %)

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

주 : ( )는 자영업자 가운데 범주별로 차지하는 비중임

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

&lt;표 4-18&gt; 자영업자의 노동시장 이행 경험과 직무관련 평생학습 참여(로짓분석)

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

주 : 기준변수는 남성 15~29세 고졸이며, \*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 수준에서 유의함  
 자료 : 「사회통계조사」(2004)와 「경제활동인구조사」(2003.7~2004.6) 결합자료

## 5. 요약과 정책적 시사점

최근 활발하게 제기되고 있는 평생학습에 대한 논의가 인적자원의 효과적인 개발과 활용으로 이어지기 위해서는 우리나라 인적자원개발의 주요한 문제점을 식별하는 실증적인 분석이 선결될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 평생 학습 참여에 관한 유일한 조사인 「사회통계조사」(통계청, 2004)와 「경제활동인구조사」(통계청, 2003.7~2004.6)를 결합하여 분석하였다. 주요한 분석결과는 다음과 같다.

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

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

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

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

우선 인적자원의 잠재력을 확충하기 위해서는 무엇보다 인적자원개발 투자의 근로생애별 불균형을 시정하여야 할 것이다. OECD 회원국에 비해 크게 뒤진 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 확대하는 방안을 인적자원개발정책의 최우선 과제로 설정하여야 할 것이다.

둘째, 평생학습 참여의 불평등을 시정하는 것은 사회통합만이 아니라 성장과의 동반발전을 이룰 수 있는 생산적인 투자전략이기도 하다. 인적자원개발 접근기회가 제한되어 있거나 정책의 사각지대에 있는 중소기업 근로자, 비정규 근로자, 자영업자 등에 대한 인적자원개발 투자의 확대는 경제 환경의 변화에 대응한 경제주체들의 적응력을 높임으로써 양극화를 완화하는데 기여할 수 있을 것이다.

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

본 논문은 평생학습 참여 실태와 문제점을 분석하는데 그치고 있는 것이 사실이다. 평생학습이 활성화되기 위해서는 평생학습을 통해 노동시장 성과가 개선되고, 이에 대한 정보가 평생학습 문화로 확산되는 과정을 거쳐야 할 것이다. 그러나 과거 노동력 상태의 동태적인 변화와 평생학습 참여 여부에 대한 자료만을 가지고 분석한 결과는 평생학습 참여에 따른 노동시장 성과의 개선을 분석할 수 없었다

## 제 5 장

# 고령화시대의 직업훈련

### 1. 서론

이 글은 우리나라의 평생학습으로서의 직업훈련의 실태를 실증적으로 분석하고, 분석결과로부터 정책적 함의를 도출하는 데에 그 목적이 있다. 이 목적을 위해 1998년부터 2003년에 이르기까지의 한국노동패널조사의 자료를 직업훈련에 관련된 항목들에 초점을 맞추어 분석한 결과를 보고한다.

기술이 급변하고, 상품, 서비스, 자본시장의 세계화가 진전하면서 노동시장의 환경의 변화는 상시적인 것으로 되어 가고 있다. 우리나라에서뿐 아니라 세계적으로 이러한 변화에 발맞추어 성인노동자의 평생학습의 중요성이 강조되고 있다. 뿐만 아니라 인구의 고령화가 진전되면서 미래의 노동시장에서는 초중등교육 및 이에 더하여 대학교육을 생애의 짧은 시기에 집중적으로 받고 남은 기간 동안에는 노동시장에서 노동서비스를 판매함으로써 인적자본에 대한 투자의 수익을 회수하는 모형이 실효성을 잃을 것으로 전망되고 있기도 하다. 즉 고령화와 더불어 노동자가 노동시장에서 경제활동에 종사하는 기간이 길어짐에 따라 수시로 재교육, 재훈련을 받을 필요성이 증대할 것으로 예상되고 있는 것이다.

우리나라의 경우 중진산업국에서 지식에 기반을 둔 선진경제의 구축을 위해 기술혁신이 강조되고 있으며, 경제의 해외의존도가 각별히 높고, 게다가 인구의 고령화도 세계 어느 나라 못지않게 빠른 속도로 진전되고 있어 평생학습의 의의는 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 성인 노동자의 평생학습 혹은 직업훈련 참여도는 미미한 수준에 머물고 있어 평생학습 참여진작이 하

나의 커다란 정책현안으로 판단되고 있다.

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

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

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

셋째, 유동성제약이 훈련에의 참여를 제한하고 있을지 모른다는 우려에 근거는 있는가.

넷째, 구직활동에 있어 직업훈련이 미치는 효과는 어떠한가.

실증분석의 주요한 결론을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 직업훈련 참가율에 연도별 변동은 있으나, 매년도의 참가율은 5% 전후에서 움직이고 있다. 동시에 5년 기간을 통틀어 누적참가율은 조사대상인구의 13.5%에 그치고 있다. 즉 5년 기간 중 한번이라도 직업훈련을 받은 사람이 전체 인구의 13.5%에 지나지 않는다는 것이다. 이는 과거에 직업훈련을 받은 사람이 다시 훈련을 받는 중복 참가현상을 말해 주는 것이다. 둘째, 훈련기간의 단기화 혹은 초단기화 현상이 확인된다. 훈련기간의 중위값이 98년, 99년의 90일에서 2002년, 2003년에는 5일로 줄어들고 있다. 셋째, 유동성제약이 훈련 참가에 미치는 영향은 통계적으로는 유의미하나, 실제의 효과의 크기는 비교적 작은 것으로 나타났다. 넷째, 직업훈련을 받음으로써 그 다음해에 취업확률이 증가하는 효과는 확인할 수 없었다.

이러한 결과가 우선 말해 주는 것은 우리나라의 저조한 연도별 직업훈련 참여율이 그나마 실태를 과대평가하고 있을 가능성이 크다는 점이다. 중복참가 비율이 상당히 높다는 점, 훈련기간이 최근 들어 단기화 되는 경향이 있다는 점은 실효성 있는

훈련 기회가 줄어들고 있으며 수혜자의 수가 시간이 지나도 크게 늘지 않을 것이라는 예상을 가능케 한다는 면에서 상당히 우려스러운 것이다. 기존의 훈련 프로그램은 취업확률 제고라는 측면에서 그 실효성이 의문시되며, 단순히 보조금 지급 등의 수단으로 훈련참가를 독려하더라도 참가율에 미치는 효과는 미미할 것으로 예상된다. 교육훈련 프로그램을 내용과 질을 획기적으로 개선하는 조치가 없이는 평생학습시대의 도래는 그 절박한 필요성에도 불구하고 가능성이 요원한 기대에 지나지 않는 것으로 판단된다.

## 2. 자료

이 보고서에서 분석한 자료는 한국노동패널조사 (Korea Labor and Income Panel Study: KLIPS)로부터 얻었다. KLIPS는 도시지역에 거주하는 5,000 여 가구와 가구구성원 (5,000 가구에 거주하는 모든 가구원 13,000 여명)을 대상으로 1년에 1회씩 조사를 실시하고 있다. 1998년 1차 조사를 시작으로 7차 조사 (2004년) 까지 완료되었으며, 현재 8차 조사가 진행 중이다. 패널의 표본 유지율은 2차년도 이후 88%, 81%, 77%, 76%, 77%로 비교적 높은 상태이며, 가구의 노동시장 행태 및 소득변동을 동태적으로 파악할 수 있게 해 주는 우리나라의 대표적인 가계종단조사라 볼 수 있다.

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

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



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

### 3. 실증분석의 결과

#### 가. 직업훈련 참가율의 연도별 추이

짧은 시계열 자료로 결론을 내리기에는 물론 어려움이 있으나, 직업훈련 참가율은 매년 평균 5% 전후에서 움직이고 있는 것으로 보인다. 98년에는 8%를 넘기고 있고, 그 다음해인 99년에는 2% 대로 하락하였지만, 그 후에는 매년 5% 근방에서 변동하고 있는 것을 표 1에서 확인할 수 있다. 98년과 99년의 평균을 내 보면 약 5% 정도가 되는데, 98년의 경제위기로 잠재적 훈련수요자가 98년에 평년 보다 높은 비율로 훈련에 참가하였고, 그 여파로 99년의 참가율이 평년보다 저조했던 것이 아닌가 짐작된다.

다년간의 훈련 참가 행태를 동태적으로 파악하기 위해 누적참가율을 살펴 볼 수 있다. 즉 5년의 조사기간 동안에 한번이라도 훈련에 참여했던 사람들이 전체 조사대상인구 가운데 차지하는 비율을 계산해 보자는 것이다. 표 1의 마지막 칸에 누적참가율이 기록되어 있다. 만일 매년 새로운 그룹이 직업훈련에 신규로 참가한다면 5년 조사기간 동안의 누적참가율은 25% 수준이 되어야 하나, 실제의 누적참가율은 13.4%에 그치고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 주어진 해의 훈련 참가자 중의 상당수가 과거에 이미 훈련을 경험했으나 다시 훈련에 참여하고 있음을 보여 주는 것이다. 매년 5% 전후의 성인인구가 직업훈련에 참가하고 있다는 위의 결과는 OECD 선진국들에 비해 현저히 낮은 수준이다. 낮은 누적참가율은 이마저도 현실을 과장해서 보여 주고 있음을 의미한다.

#### 나. 훈련기간 분포의 변화

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

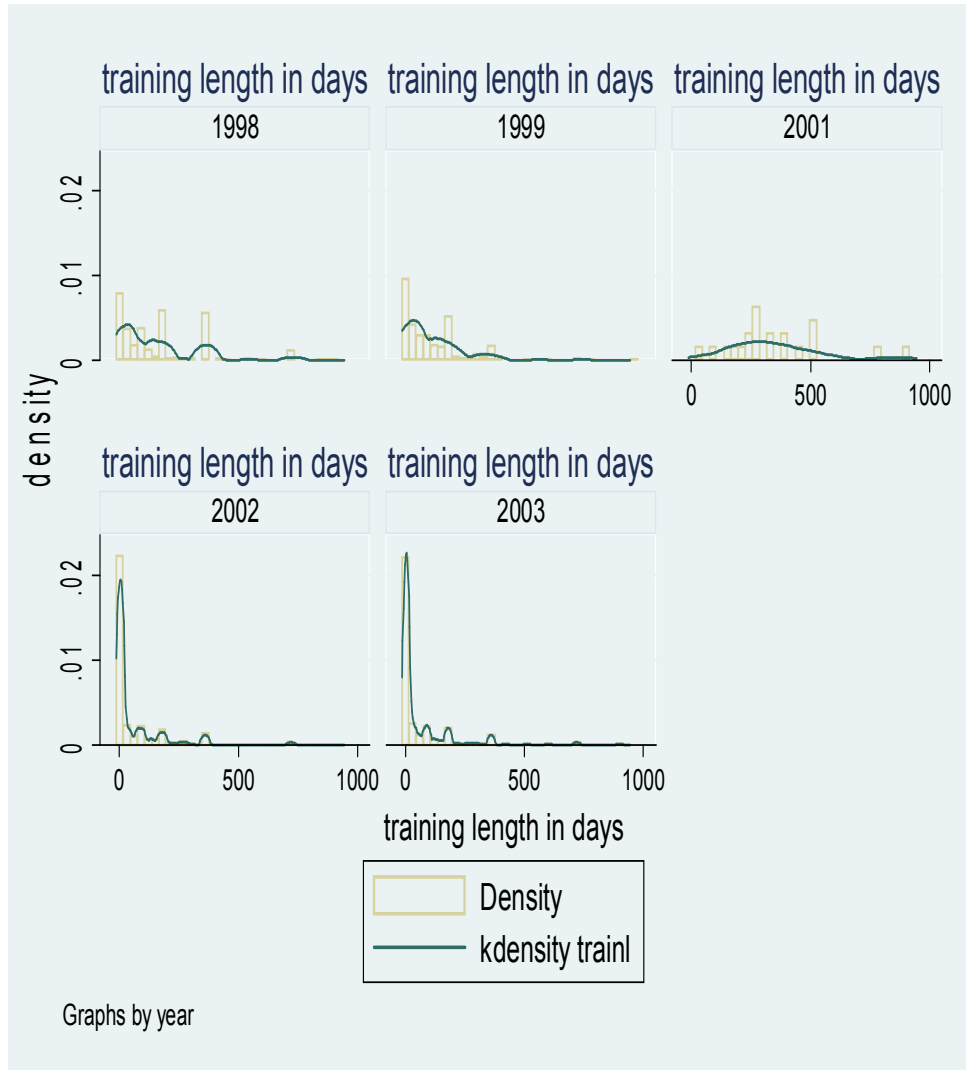
전반기의 경우 1년 혹은 그 이상이 소요되는 프로그램의 빈도가 상당히 높은 데에 비해, 후반기에는 단기 프로그램의 비중이 현저하게 높아졌음을 알 수 있다. 훈련기간의 중위값 (median)을 비교해 보면 전반기에는 90일이었던 것이 후반기에는 5일로 줄어들고 있다.

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

<표 5-1> 직업훈련 참여율의 연도별 추이

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

[그림 5-1] 훈련기간 분포의 변화



#### 다. 유동성 제약이 훈련참가 및 수요에 미치는 영향

<표 5-2>부터 <표 5-3>는 직업훈련 참가 및 잠재적 수요의 다양한 측면에 영향을 미치는 요인들에 대한 회귀분석결과를 보여 주고 있다.

&lt;표 5-2&gt; 직업훈련 참가에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀 분석

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

주1: Standard errors in parentheses

주2: + significant at 10%; \* significant at 5%; \*\* significant at 1%

주3: 열 (1)-(2)의 결과는 남성, (3)-(4)의 결과는 여성 표본에서 얻은 회귀분석결과이다.

&lt;표 5-3&gt; 훈련에 대한 현재화된 수요+잠재적 수요에 영향을 미치는 요인들에 대한 회귀분석

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

주1: Standard errors in parentheses

주2: + significant at 10%; \* significant at 5%; \*\* significant at 1%

주3: 열 (1)-(2)의 결과는 남성, (3)-(4)의 결과는 여성 표본에서 얻은 회귀분석결과이다.

주4: 회귀식에서의 종속변인은 당해연도에 훈련을 받았거나 훈련을 받기를 희망할 때 1의 값을 취하고, 훈련을 받지도 않았고 희망하지도 않을 때 0의 값을 취하는 더미.

&lt;표 5-4&gt; 충족되지 못한 훈련수요에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석

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

주1: Standard errors in parentheses

주2: + significant at 10%; \* significant at 5%; \*\* significant at 1%

주3: 주3: 열 (1)-(2)의 결과는 남성, (3)-(4)의 결과는 여성 표본에서 얻은 회귀분석결과이다.

주4: 회귀식에서의 종속변인은 당해연도에 훈련 받기를 희망하였으나 실제로 훈련을 받지 못한 경우 1의 값을 취하고, 그 외의 경우에는 0의 값을 취하는 더미.

&lt;표 5-5&gt; 조사기간 중 한번이라도 훈련에 참가하는 데 영향을 미치는 요인의 회귀분석

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

주1: Standard errors in parentheses

주2: + significant at 10%; \* significant at 5%; \*\* significant at 1%

주3: 열 (1)-(2)는 남성, 열 (3)-(4)는 여성 표본에서 얻은 결과.

주4: 종속변인은 조사기간 5년 동안 한번이라도 훈련을 받았으면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 취하는 더미.

우선 표 2에서 종속변인은 직업훈련 참여여부이다. 즉 훈련에 참가했을 경우 1의 값을 가지고, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미를 다양한 개인수준, 혹은 가계수준의 변인들에 대해 회귀시킨 결과를 보여 주고 있다. 표 3에서는 훈련에 대한 수요를 분석하고 있다. 여기서 수요는 실제로 훈련에 참가하였거나(현재화된 수요), 참가하지 않았더라도 훈련을 희망하느냐는 질문에 긍정적으로 답한 경우(잠재적 수요)를 지칭한다. 종속변인은 훈련에 참가하였거나 희망하는 경우 1의 값을 가지고, 그렇지 않은 경우 0의 값을 가지는 더미이다. 표 4에서는 충족되지 않은 훈련수요를 분석한다. 즉 훈련을 희망하였으나 실제로는 받지 않은 경우 1의 값을 지니고 그 밖의 경우에는 0의 값을 가지는 더미가 종속변인으로 된다. 마지막으로 표 5에서는 5년 동안의 조사기간을 통틀어 한번이라도 훈련을 받았으면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 가지는 더미 변수를 종속변인으로 하여 분석한 결과이다.

<표 2-5>의 모든 회귀분석은 선형 확률모형 (linear probability model: LPM)을 이용하여 추정하였음을 밝혀 둔다. 각각의 표에서 왼쪽의 두 열은 남성표본, 오른쪽 두 열은 여성표본에서 모형을 추정한 결과를 보여 준다. 홀수번호 열과 짝수번호 열의 차이는 독립변인 가운데 무직상태를 나타내는 더미가 추가되었는가 그렇지 않은가 이다.

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

둘째, 생애단계효과이다. 일반적으로 생애초기에 훈련을 받을수록 노동시장에서 그 편익을 누릴 수 있는 기간이 길어지므로 훈련을 받을 유인이 더 클 것으로 생각할 수 있다. 다만, 학교를 갓 마친 사람의 경우 이미 체득한 교육의 효과가 강력하게 남아 있을 수 있고, 학교교육에서 노동시장으로 이행하는 과정에서의 교육훈련의 기회비용도 클 것이므로 예컨대 최종학교를 졸업한 직후에는 훈련참가비율이 낮다가, 생애중반에서 최고수준에 달하고, 이후 나이가 많아짐에 따라 훈련참가율이 적어지는 패



턴이 나올 것으로 예상해 볼 수 있다. 나이와 나이의 제곱항의 회귀계수를 살펴보면 이 같은 추측이 자료에 의해 뒷받침되고 있는 것을 볼 수 있다.

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

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

#### 라. 훈련참가가 취업확률에 미치는 영향

표 6은 전년도와 훈련참가여부가 금년도의 취업확률에 미치는 영향을 역시 선형 확률모형을 이용 추정하고 있다. 종속변인은 금년도에 취업하고 있을 경우 1, 그렇지 않을 경우 0의 값을 가지는 더미변수이다. 독립변인 가운데 첫 번째 행에 제시된 것이 전년도 직업훈련 참가여부를 나타내는 더미변수이다.

결과 가운데 열 (1)-(2)의 결과는 남성, 열 (3)-(4)는 여성표본을 분석한 내용을 보여 주고 있다. 전년도의 취업상태를 기준으로 열 (1), (3)은 전년도 미취업자, (2), (4)는 전년도 취업자를 대상으로 회귀분석을 행하고 있다. 성별, 전년도 취업지위와 관계없이 전년도 직업훈련 참가여부는 금년도 취업확률에 유의미한 효과를 주지 못하

는 것으로 추정된 계수는 시사해주고 있다. 뿐만 아니라 추정된 계수의 부호는 일관되게 음의 값을 취하고 있다.

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

&lt;표 5-6&gt; 전년도 훈련 참가 여부가 금년의 취업여부에 미치는 영향에 대한 회귀분석

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

주1: Standard errors in parentheses

주2: + significant at 10%; \* significant at 5%; \*\* significant at 1%

주3: 종속변인은 당해연도 취업여부 (취업=1; 미취업=0)

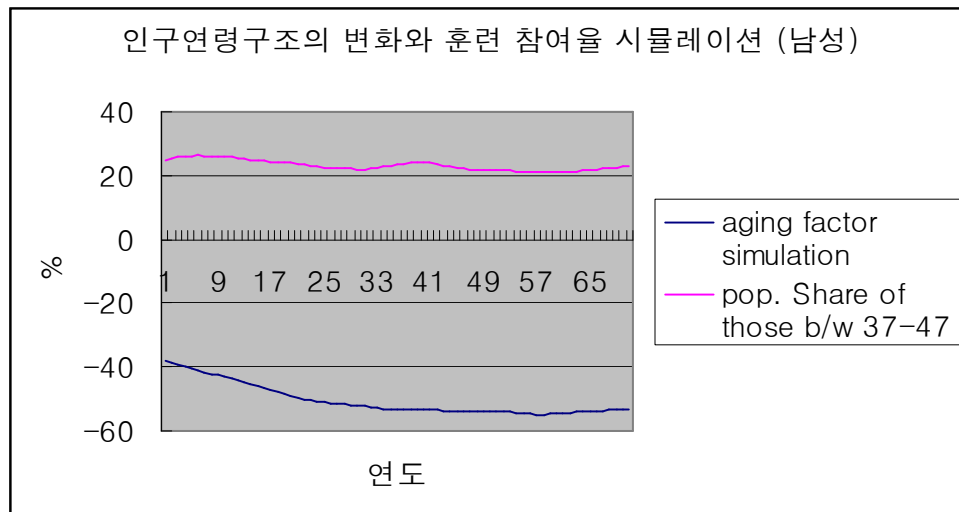
주4: 열 (1)-(2)는 남성, 열 (3)-(4)는 여성. 열 (1), (3)은 그 가운데 전년도에 미취업이었던 사람.  
열 (2), (4)는 전년도 취업자였던 사람들.

### 마. 인구연령구조의 변화가 훈련참여율에 미치는 영향 분석

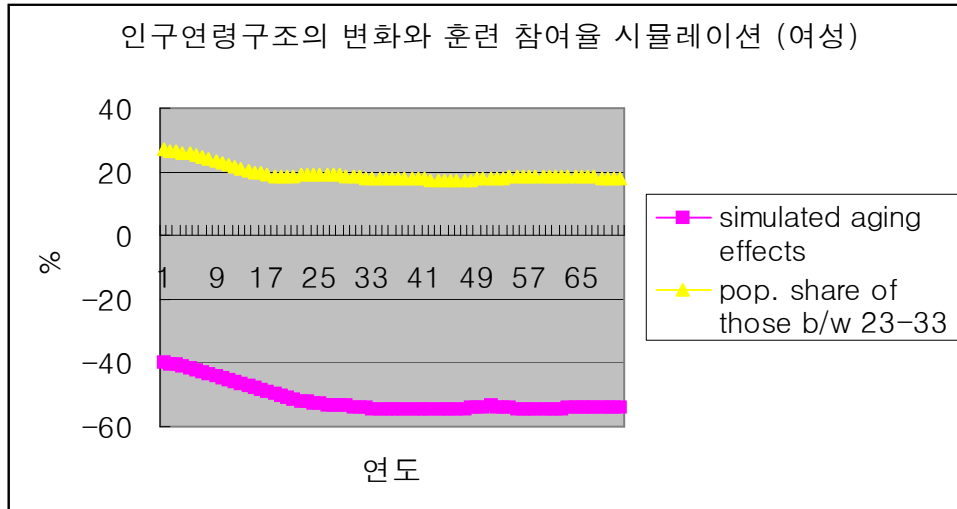
그림 2에서는 앞으로의 인구구성에 있어 연령구조의 변화가 직업훈련 참여율에 어떤 영향을 미칠 것인지를 살펴보기 위해 시뮬레이션을 행하고, 그 결과를 제시하고 있다. 이 작업은 선진국에 비해 현저히 낮은 우리나라의 직업훈련 참가율이 선진국과 우리나라의 연령별 인구구성의 차이에 의한 것은 아닌지 하는 질문에 대한 대답도 제시해 줄 수 있을 것으로 본다.

시뮬레이션을 위해 사용된 자료는 두 가지이다. 첫 번째 자료는 통계청에서 추계하여 공표된 인구변동전망 중위추정치이다. 두 번째로 연령대별 직업훈련 참가 패턴을 포착하기 위해 “직업훈련 참가에 영향을 주는 요인에 대한 회귀분석”에서 얻은 나이 및 나이제곱변수의 회귀계수를 이용하였다. 남성의 경우 칼럼 1, 여성의 경우 칼럼 3의 회귀계수를 이용하였다. 다른 변인들을 통제하고 났을 때 나이가 훈련참여율에 미치는 영향은 1차항의 계수가 양이고 2차항의 계수가 음으로 역U자형인 것으로 볼 수 있다. 회귀계수가 시사하는 바에 따르면 남성의 경우 42세 전후, 여성의 경우 28세 전후에서 훈련참여율이 최고조에 달하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 5-2] 인구연령구조의 변화와 훈련 참여율 시뮬레이션(남성)



[그림 5-3] 인구연령구조의 변화와 훈련 참여율 시뮬레이션(여성)



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

각 패널에 있어 하단부 음의 영역에서 변동하고 있는 두 번째 곡선은 인구연령구조의 변화의 효과에 대한 시뮬레이션 결과를 보여주고 있다. 인구연령구조의 변화의 효과만을 분석하기 위해 시뮬레이션에서는 (1) 연령구조 이외의 다른 요인들은 불변이라고 가정하고, (2) 각 연령별로 표 2에서 추정된 회귀계수를 이용, “나이의 계수\*나이+나이제곱의 계수\*나이제곱”으로 나이가 훈련참가율에 미치는 영향을 인자화한 후, (3) 연도별로 “나이별 인자\*나이별 추계인구”의 누적합이 15세-65세 성별인구에서 차지하는 비율을 구하였다. 패널 하단부의 두 번째 곡선은 그 결과를 보여주는 것이다. 이 곡선들은 훈련참가율의 절대수준과는 무관하다는 점에 유의해야 한다. 의미 있는 것은 시간에 흐름에 따라 이 곡선들이 나타내는 변인의 값이 증가하는지 아니면 감소하는지의 여부이다.

시뮬레이션 결과는 시간이 지나면서 진행되는 인구고령화는 그 자체만을 놓고 볼

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

#### 4. 소결

이상에서 한국노동패널 조사 자료를 이용, 직업훈련에 대한 참가 및 수요의 여러 측면을 다각도로 살펴보았다. 참가율 자체의 절대 수준이 낮으며, 그나마 같은 훈련자의 중복 참가로 다년간에 걸쳐 훈련 수혜자가 누적되어 나가는 속도는 매년의 훈련참가율이 시사하는 것보다 현격히 낮을 수 있다는 점을 우선 확인하였다. 5년 조사 기간 중에 훈련기간이 현저하게 짧아진 점도 확인하였다.

직업훈련 수요에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀분석을 통하여, 경제적 약자라고 할 수 있는 저학력계층, 중고년층, 청년층, 경제적으로 가계에 여유가 없는 계층, 무직자 계층 등의 훈련참가 및 잠재수요가 낮음을 볼 수 있었다. 형평성의 측면에서 이러한 계층에 대한 각별한 배려가 필요함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

가계의 유동성 제약이 일부 영향을 미친다는 점을 확인하기는 하였으나, 이는 우리나라의 낮은 훈련 참가율의 극히 일부를 설명하는 데에 지나지 않는다는 점을 강조하고 싶다. 기존의 직업훈련시장에서 제공되고 있는 프로그램이 실효성, 편의성 면에서 훈련수요를 본격적으로 촉발시키기에 대단히 미흡하다는 점이 훨씬 더 중요한 문제라 생각된다.

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

셋째로 시장에서의 조정실패 (coordination failure)의 가능성을 생각해 볼 수 있다. 양질의 교육프로그램이 제공되고 있지 않은 현실 아래서 개인수준에서도 훈련에 참가할 유인이 적을 뿐 아니라, 수요를 제약할지 모르는 제도적 요인들을 타개해 나갈 동력이 형성되지 않을 수 있다. 다른 한편으로 본격적 수요가 촉발되지 않은 상황에서 훈련의 공급자가 대규모 초기투자를 행하여 양질의 프로그램을 개발하는 데에는 위험이 너무 클 가능성이 있다. 앞으로 평생학습으로서의 직업훈련을 담당해 나갈 주체로 대학이나 전문대학을 들 수 있다. 현재의 시점에서 우리나라의 대학 및 전문대학 가운데 잠재적으로 거대한 성인 직업훈련 시장을 겨냥하여 내실있는 프로그램을 개발하거나 마케팅 노력을 기울이고 있는 곳이 있다는 이야기는 들어보지 못했다. 정부의 역할이 있다면 훈련의 수요, 공급 두 측면에서 직업훈련시장이 조정실패를 극복하고 보다 높은 균형으로 전이해 갈 수 있도록 조정자의 역할을 수행하는 것이라 생각된다.

## 제 6 장

# 평생학습 공급 구조

### 1. 머리말

지식과 기술의 폭발적 증가, 일 개념의 변화와 노동시장의 유연화, 그리고 인구구조의 재편 등 경제사회적 환경의 전반적인 변화는 교육을 통한 인력공급의 재구조화를 요청하고 있다. 지식기반경제에 필요한 창의적이고 유연한 인적 자원을 육성하기 위해서는 더 이상 산업사회의 발명품인 학교교육에만 의존할 수가 없다.

전통적인 인력 공급의 한계를 인식한 선국 외국과 OECD, EU 등 국제기구에서는 평생학습의 관점에서 교육의 전반적인 체제를 재구조화하려는 시도를 하고 있다. 우리나라도 근래 들어 직업훈련체제 개편, 평생교육체제 구축, 국가인적자원개발의 시행 등 국가적인 차원에서 평생학습과 인적자원개발을 통해 국가 전체의 인력양성체제를 강화하려는 노력을 기울이고 있다.

국가적인 차원의 평생학습 정책 강화를 통한 우수한 인력의 공급은 고령화가 빠르게 진행되는 우리 경제사회의 활력과 성장을 위해서도 필수적이다. 이 글은 지식기반경제와 고령화시대에 대비한 평생학습 정책의 시사점을 얻기 위해 현재 우리나라의 평생학습 공급 구조의 현황을 검토함으로써 그 문제점을 파악하고 개선 방향을 제시하고자 하는 목적을 가진다. 그럼으로써 고령화시대에 대비한 우리나라 평생학습 공급에 관한 정책적 시사점을 얻고자 한다. 이를 위해, 평생학습 공급 관련 법제도를 검토하고, 평생학습 유형별로 공급 현황을 파악하며, 국민의 평생학습 참여 실태를 살펴본다.



## 2. 평생학습 공급구조 현황

### 가. 평생학습 공급 관련 법제도

#### 1) 평생학습 관련 법령과 정책 대상

평생학습은 모든 이의 전 생애에 걸친 형식적, 비형식적, 무형식적 학습을 총칭한다. 따라서 평생학습의 대상과 내용, 그리고 방법이 매우 다양하고 포괄적이다. 평생학습의 이런 특성을 반영하여, 우리나라는 전 국민의 평생학습을 촉진하기 위해 폭넓은 접근을 하고 있다. 즉, 여러 정부부처에서 다양한 법령과 제도를 통해 평생학습 업무를 추진하고 있다. 특히, 근래 들어서는 지식기반경제로의 급속한 이행에 따라 국가인적자원을 효율적으로 개발하기 위한 노력이 더욱더 가속화되고 있다. 이를 통해 모든 국민이 언제 어디서나 필요한 학습을 할 수 있도록 평생학습체제를 구축해 나가고 있다.

평생학습과 관련한 법령은 매우 많다. 그 가운데 가장 직접적으로 평생학습을 관할하는 대표적인 법령은 학교교육을 제외한 평생교육체제를 구축하기 위한 근거인 『평생교육법』과 근로자의 평생직업능력개발에 중점을 둔 『근로자직업훈련촉진법』이다.

『평생교육법』은 평생학습을 직접적으로 규정하고 있는 법령이다. 1999년 8월 31일 제정·공포되어 2000년 3월 1일에 시행된 『평생교육법』은 학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 대상으로 하고 있다. 『평생교육법』은 『교육기본법』의 하위 법으로서, 법체계상으로는 학교교육과 관련한 법률인 『초·중등교육법』, 『고등교육법』과 대등한 지위로 학교외 교육을 총괄하는 체계를 가지고 있다.

『평생교육법』의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 평생교육시설을 학교 형태의 평생교육시설, 사내대학형태의 평생교육시설, 원격대학형태의 평생교육시설, 사업장 부설 평생교육시설, 시민사회단체부설 평생교육시설, 학교부설 평생교육시설, 언론기관부설 평생교육시설, 지식·인력개발사업관련 평생교육시설 등으로 다양화하여 성인의 교육기회를 확대하고자 한다. 또한, 사내대학·원격대학 등 학력·학위가 인정되는 교육과정뿐만 아니라 그 이외의 평생교육과정을 이수한 자에 대해서도 학점 인정 등에 관한 법률이 정하는 바에 따라 학점 또는 학력을 인정받을 수 있도록 하여 고등교육 수준의 교육이 다양하게 이루어질 수 있도록 규정하고 있다. 그밖에도 평

평생교육에 대한 지원제도로서, 평생교육센터, 지방평생교육정보센터, 평생학습관 등의 전담 지원 기구를 설치·운영하고, 평생교육시설에 평생교육사를 배치하며, 유·무급 학습휴가제, 교육계좌제 등의 평생학습지원제도를 도입·운영할 수 있는 법률적 기반을 제시한다.

1999년부터 시행된 『근로자직업훈련촉진법』은 직업훈련의 중점이 근로자의 평생직업능력개발로 전환되었음을 상징하고 있다. 『근로자직업훈련촉진법』은 근로자의 직업생활의 전 기간에 걸쳐 직업능력의 개발·향상을 촉진하기 위하여 기업 등 민간부문에 의한 자율적인 직업능력개발의 촉진과 공공직업훈련의 내실화를 기하는 것을 기본적인 방향으로 하고 있다. 이렇게 직업훈련의 목적이 전체 근로자의 평생직업능력개발로 변화함에 따라 민간의 직업훈련시장을 육성하기 위하여 여러 가지 규제완화와 유인방안들이 마련되었다.

구체적으로, 『직업훈련기본법』에 의한 직업훈련의무제를 폐지하고 전 사업장이 고용보험 직업능력개발사업의 적용을 받게 하여 기업과 근로자의 능력개발 참여 기회를 크게 확대하고 기업의 자율적인 직업능력개발 기반을 마련하였다. 또한, 훈련시장을 개방하여 민간의 자율적인 직업능력개발기반이 조성되도록 하였다. 사업주 이외의 민간이 직업능력개발에 적극적으로 참여하도록 함으로써 훈련기관간 경쟁을 촉진하여 훈련의 질을 높이는 기반을 마련하였다. 그리고, 직업훈련의 구분방식을 개편함으로써 직업능력개발훈련 실시의 자율성을 크게 확대하였다. 즉, 훈련기준의 준수 여부에 따라 기준훈련과 기준외 훈련으로 바꾸었다. 이에 따라 훈련에 누구나 참여할 수 있게 되었으며, 훈련기관이 아닌 훈련과정별로 평가하여 차등지원할 수 있는 근거를 마련함으로써 노동시장의 수요에 부응할 수 있는 기반을 조성한다.

『평생교육법』과 『근로자직업훈련촉진법』 이외에도 평생학습과 관련한 법령은 훨씬 더 많다. 평생학습 관련 법령을 그것을 관장하는 행정부처별로 분류해보면 다음 <표 6-1>과 같다. <표 6-1>에서 보는 바와 같이, 평생학습과 직접적으로 관련되는 법령은 모두 17개 부처의 32개 법령들이 있다. 이것을 부처별로 분류해 보면, 일반인을 대상으로 한 교육을 담당하는 교육인적자원부와 산업체 근로자를 대상으로 하는 노동부가 가장 많은 법령을 가지고 있다. 그 밖의 다른 부처에서도 부처의 특성에 맞는 훈련대상을 설정하고 이들의 직업능력을 개발하거나 양성 혹은 향상시키기 위한 훈련을 실시하기 위한 법령들을 가지고 있다. 예를 들어, 건설교통부는 건설기술자 양성 및 재교육, 국방부는 군인 및 유가족 대상을 대상으로 하는 직업교육훈련, 법무부는 재소자 및 수용자의 교화 및 사회복귀를 위한 직업훈련을 실시하기 위한 법령들을 가지고 있다.

&lt;표 6-1&gt; 행정부처별 평생학습 관련 법령

행정부처	관장업무	관련법	관련대상
교육인적 자원부	청소년 및 일반 성인대상 교육	직업교육훈련촉진법	일반
		평생교육법	일반
		산업교육진흥법	일반
		학점인정 등에 관한 법률	일반
		독학에 의한 학위취득에 관한 법률	일반
		학원의설립운영 및 과외교습에 관한 법률	일반
		자격기본법	일반
		고등교육법	일반
		교육기본법	일반
국가 보훈처	국가유공자 및 유족의 생활안정과 복지향상을 위한 직업재활훈련	제대군인지원에 관한 법률	군인·유공자
		국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률	군인·유공자
행정부처	관장업무	관련법	관련대상
국방부	군인대상 직업교육훈련	군인사법	군인·유공자
건설 교통부	건설기술자에 대한 재교육	건설기술관리법	근로자
노동부	근로자의 양성훈련, 향상훈련, 전직훈련	직업교육훈련촉진법	근로자
		근로자직업훈련촉진법	근로자
		고용정책기본법	근로자
		고용보험법	근로자
		자격기본법	근로자
		국가기술자격법	근로자
		고령자고용촉진법	고령자
		장애인고용촉진 및 직업재활법	장애인
		직업안정법	실업자
		실업자직업훈련실시규정	실업자
과학기술 부	과학기술인력 양성 및 향상교육	고용촉진훈련시행규칙	실업자
		기초과학연구진흥법	근로자
농림부	농업인의 직업기술교육훈련	농어촌발전특별조치법	농어민
		농업농촌기본법	농어민
		농촌진흥법	농어민
		농업협동조합법	농어민
		농업기계화촉진법	농어민
문화 관광부	전통문화 및 관광인력 양성 및 향상교육등	관광진흥법	근로자

(표 계속)

법무부	재소자 및 수용자의 교화 및 사회복귀를 위한 직업훈련	형행법	재소자
		소년원법	
		사회보호법	
		보호관찰등에 관한 법률	
보건복지부	여성, 노인, 장애자, 저소득층의 사회참여를 위한 직업교육훈련	윤락행위 등 방지법	여성
		노인복지법	고령자
		아동복지법	청소년
		장애인복지법	장애인
		생활보호법	저소득층
		부랑인복지시설설치·운영규칙	저소득층
		정신보건법	정신질환자
		국민기초생활보장법	저소득층
산업자원부	무역인력양성, 에너지절약교육, 새로운 산업기술기반조성을 위한 관련 기술인력양성 및 향상	중소기업진흥및제품구매촉진에 관한 법률	근로자
		에너지이용합리화법	근로자
		공업 및 에너지기술기반조성에 관한 법률	근로자
여성부	근로여성을 위한 직업능력개발과 고용전반에 걸친 남녀평등의 실현	남녀고용평등법	여성
		여성발전기본법	
행정부처	관장업무	관련법	관련대상
정보통신부	정보통신분야 인력양성 및 향상교육	정보화촉진기본법	근로자
		정보통신공사업법	
		한국전기통신공사법	
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 해양수산업의 교육·기술훈련	선원법	근로자
		선박직원법	
		해양수산연수원법	
		해양오염방지법	
행정자치부	행정부처의 공무원 교육훈련을 총괄	국가공무원법	근로자
		공무원교육훈련법	
		공무원위탁교육훈련규칙	
		경찰공무원교육훈련규정	

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

부처별 법령을 교육대상별로 재분류하면 다음 <표 6-2>와 같다. 교육대상은 일반인, 근로자, 여성, 고령자, 청소년, 장애인, 실업자, 군인·유공자, 재소자, 저소득층, 공무원, 농어민, 탈북자 등으로 나눌 수 있다. <표 6-2>에서 보는 바와 같이, 교육인적자원부와 노동부, 정보통신부 등이 일반인과 근로자 등 비교적 폭 넓은 층을 대상

으로 평생학습을 권장하고 있고, 그밖의 다른 부처들은 고령자, 재소자, 장애인 같은 특정 그룹을 대상으로는 평생학습을 실시하고 있다.

<표 6-2> 대상별 평생학습 관련 법령

구분	관련법령(소관부처)
일반	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업교육훈련촉진법(교육부, 노동부)</li> <li>- 평생교육법(교육부)</li> <li>- 산업교육진흥법(교육부)</li> <li>- 학점인정 등에 관한 법률(교육부)</li> <li>- 독학에 의한 학위취득에 관한 법률(교육부)</li> <li>- 학원의 설립운영에 관한 법률(교육부)</li> </ul>
근로자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자직업훈련촉진법(노동부)</li> <li>- 고용정책기본법(노동부)</li> <li>- 고용보험법(노동부)</li> <li>- 기초과학연구진흥법(과학기술부)</li> <li>- 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률(산업자원부(중소기업청))</li> <li>- 에너지이용합리화법(산업자원부(중소기업청))</li> <li>- 공업 및 에너지기술기반조성에 관한 법률(산업자원부)</li> <li>- 선원법(해양수산부)</li> <li>- 해양오염방지법(해양수산부)</li> </ul>
근로자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능장려법(노동부)</li> <li>- 근로기준법(노동부)</li> <li>- 한국산업인력공단법(노동부)</li> <li>- 정보화촉진기본법(정보통신부)</li> <li>- 정보통신공사업법(정보통신부)</li> <li>- 한국전기통신공사업법(정보통신부)</li> <li>- 건설기술관리법(건설교통부)</li> <li>- 환경기술개발 및 지원에 관한 법률(환경부)</li> <li>- 관광진흥법(문화관광부)</li> <li>- 선박직원법(해양수산부)</li> <li>- 해양수산연수원법(해양수산부)</li> </ul>

(표 계속)

구분	관련법령(소관부처)
여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남녀고용평등법(노동부)</li> <li>- 여성발전기본법(여성부)</li> <li>- 윤락행위등 방지법(보건복지부)</li> </ul>
고령자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령자고용촉진법(노동부)</li> <li>- 노인복지법(보건복지부)</li> </ul>
청소년	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 초·중등교육법(교육부)</li> <li>- 아동복지법(보건복지부)</li> <li>- 산업체의 근로청소년의 교육을 위한 특별학급 등의 설치기준령(교육부)</li> </ul>
장애인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인고용촉진 및 직업재활법(노동부)</li> <li>- 특수교육진흥법(교육부)</li> <li>- 장애인복지법(보건복지부)</li> </ul>
실업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업안정법(노동부)</li> <li>- 실업자직업훈련실시규정(노동부)</li> <li>- 고용촉진훈련시행규칙규정(노동부)</li> </ul>
군인·유공자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제대군인지원에 관한 법률(국가보훈처)</li> <li>- 군인사법(국방부)</li> <li>- 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(국가보훈처)</li> </ul>
재소자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형행법(법무부)</li> <li>- 소년원법(법무부)</li> <li>- 사회보호법(법무부)</li> <li>- 보호관찰 등에 관한 법률(법무부)</li> </ul>
저소득층	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활보호법(보건복지부)</li> <li>- 부랑인복지시설설치·운영규칙(보건복지부)</li> </ul>
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가공무원법(행정자치부)</li> <li>- 공무원교육훈련법(행정자치부)</li> <li>- 공무원위탁교육훈련규칙(행정자치부)</li> <li>- 경찰공무원교육훈련규정(행정자치부)</li> </ul>
농어민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌발전특별조치법(농림부)</li> <li>- 농업·농촌기본법(농림부)</li> <li>- 농촌진흥법(농림부)</li> <li>- 농업협동조합법(농림부)</li> <li>- 농업기계화촉진법(농림부)</li> </ul>
탈북자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(통일부)</li> </ul>

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

이것을 다시 대상별로 정부부처의 평생학습 정책들과 관련지어 보자. 정부부처별로 관할하고 있는 평생학습 대상은 다음 <표 6-3>과 같다. <표 6-3>에서 보는 바와 같이, 교육인적자원부뿐만 아니라 거의 모든 부처들이 다양한 정책을 통해 다양한 방식을 통해 평생학습을 공급하고 있다(참고: 신익현 외, 2000; 강순희 외 2003).

<표 6-3> 정부부처별 학습단계별 인적자원개발 정책

구 분	영유아		청 소 년								성 인								노 인	
	중간 계층 이상의 영유아기	취약 계층의 영유아기	학 생				청소 년근로자	비진학 미취업 청소년	청소 년재 소자	기타	근로자	실업자	여성	장애인	성인 재소자	제대 군인	기타	준고령자	노인	기타
			내국인 학생		외국인 학생															
			초등	중등		고등														
교육인적자원부	○	○	□△ ○	□△ ○	□○	△○	□○	□	□○	□△ ○	□○	□○	○	○		□	□△ ○		○	
노동부			△○	○	□○		□○	□○		□○	△○	□○	□△ ○	○			□○	○		
농림,해양수산부				○							□○		□△ ○				○			
건설교통부				○							□		○						○	
문화관광부					○					△○			△○				□△ ○			
보건복지부	□△ ○	○		○	○				△		○	○	□△ ○	□○			□		□○	△
산자부·중기청				○	○			□		○	□○		□○	□			□○	○		
재경부,기획예산처,통계청				○						○	□	○	○				○			
외교통상부							△				○		○				○			
여성부	□○			△○	○						□△ ○		□○							
통일부										○			△○				□○			
정보통신부				△	○				○		△○	□△ ○	□○	○			□○	□		
과학기술부				△	○								○				○			
행자부	△			△○						○	○		○				○	□○		
법무부, 경찰청				△	○				□△ ○				□		□△		△			
국방부, 보훈처				△					□	△○	○		○			○	△○			
환경부													○				△			

주: □: Manpower Development △: Social/Cultural Capital ○: Utility (Infra)

자료: 신익현 외(2000)을 강순희 외(2003)에서 재구성한 것임.

구체적으로, 태어나면서부터 초등학교에 입학하기 전까지의 영·유아에 대한 교육은 교육인적자원부와 보건복지부, 여성부에서 주로 담당하고 있다. 교육인적자원

부는 유치원 제도와 다양한 종류의 각종 학원을 통해 영유아교육 정책을 편다. 보건복지부는 어린이 집, 사회복지관 등의 영유아 보육시설에 대한 정책을 통해 주로 저소득층의 영유아 보육 활동을 관할한다. 그리고 여성부는 여성정책의 일환으로 영유아 교육 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. 그밖에도 청소년은 특별한 경우에 보건복지부, 산업자원부, 외교통상부, 국가보훈처의 교육 또는 인적자원개발 정책의 대상이 되기도 한다.

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 근로자 직업훈련, 고용과 근로자 복지 정책은 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 여성인적자원개발에 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. 성인재소자는 법무부의 수형자교육의 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 인력양성, 정보통신부의 정보통신 관련 교육, 해양수산부의 어업인 교육, 행정자치부의 공무원 교육, 중소기업청의 중소기업 근로자 훈련 등 특수한 영역에서 대부분의 부처가 성인을 대상으로 하는 다양한 교육과 인적자원정책을 시행하고 있다.

노인기의 교육은 보건복지부와 교육인적자원부, 노동부가 주로 관련된다. 보건복지부는 노인 복지의 측면에서 노인정책을 전개하지만, 그 일환으로 노인의 소득보장을 위한 취업알선과 직업관련 훈련을 하기도 한다. 교육인적자원부는 근래 들어 노인교육의 중요성을 인식하고 다양한 노인교육 프로그램을 개발하고 있다. 노동부는 퇴직예정자와 준고령 퇴직자들을 중심으로 그들의 전직과 경력개발을 위한 훈련정책을 수립하고 집행한다. 그밖에도 산업자원부, 정보통신부, 그리고 행정자치부 등에서 노인관련 정책을 전개하기도 한다.

요약하면, 우리나라에는 전 국민의 생애에 걸친 다양한 형태의 평생학습을 위해 여러 부처가 수많은 법령과 정책을 시행하고 있다. 주로 교육인적자원부와 노동부가 『평생교육법』과 『근로자직업훈련촉진법』을 통해 평생학습을 관할하고 있지만 그 밖의 많은 부처들이 평생학습에 관련한 다양한 법령과 정책을 펴기도 한다.

## 나. 평생학습 지원 제도

### 1) 평생학습 지원 전담 기구

『평생교육법』에서는 국가의 평생교육을 전담·지원하는 기관으로서 국가수준의 평생교육센터와 시·도 수준의 지역평생교육정보센터, 그리고 시·군·구 지역에 평생학습관을 설치·운영하도록 규정하고 있다(참고: 교육인적자원부·한국교육개발원, 2004).

중앙의 평생교육센터는 2000년 3월 한국교육개발원 내에 설치되어 국가수준의 평생교육전담·지원기구로서의 기능을 수행하고 있다. 평생교육센터는 평생교육에 대한 연구, 평생교육 종사자에 대한 연수 및 평생교육에 관한 정보의 수집·제공을 3대 기능으로 하고 있다.

평생교육센터는 이러한 고유의 기능 외에 16개 지역평생교육정보센터와 시·군·구, 읍·면·동 단위의 평생학습관을 선정·지원·연계하는 역할을 위임받고 있다. 즉, 평생교육에 관한 한 교육인적자원부와 시·도 교육청을 경유하는 지원 행정 체제에서 교육인적자원부에서 예산을 확보하여 평생교육센터 → 지역평생교육정보센터 → 평생학습관 → 단위 평생교육시설 및 단체로 이어지는 체제로 나아가고 있다.

지역평생교육정보센터는 『평생교육법』 제14조 1항에 근거하여 1차로 2000년 7

월 전국 16개 시·도에 23개 기관이 선정되었고, 2002년 1월에는 총 26개 기관을 지역평생교육정보센터로 선정 및 재지정하였다. 지정된 기관의 유형별 분포를 보면, 26개 기관 중 대학 및 전문대학이 11개 기관으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 도서관 및 평생학습관은 10개가 있다. 부산, 인천 등 7개 지역은 단일기관이 아닌 컨소시엄 형태로 운영되고 있다.

지역평생교육정보센터의 기능은 중앙 단위의 평생교육센터와 상호 연계체제 구축, 지역 평생교육단체 및 평생교육시설의 상호 연계체제 구축, 평생학습관의 기능, 평생교육의 정보 제공 및 평생학습 상담, 평생교육기구 종사자의 연수, 지역 주민을 위한 평생교육 프로그램 개발·운영 등이다. 각 지역평생교육정보센터는 이와 같은 기능을 수행하기 위해 필요한 조직과 인원을 갖추고 사업 계획을 수립하여 추진하고 있으며 지역평생교육정보센터로서의 기능을 수행하기 위한 조직과 인원은 지역에 따라 차이가 많다.

평생학습관은 2004년 10월 현재 전국의 시·군·구에 270개의 평생학습관이 설치되어 운영되고 있다. 이처럼 평생교육 전담·지원기구로서 중앙의 평생교육센터 및 광역 시·도의 지역평생교육정보센터, 그리고 시·군·구의 평생학습관이 설치되어 긴밀한 연관을 가지면서 지역 주민을 위한 평생교육의 기회 확대와 정보 제공의 중심체 역할을 수행하고 있다. 평생학습관의 운영 현황에 대해서는 뒤에서 구체적으로 살펴본다.

이상의 평생학습 지원을 위한 전담 기구의 현황을 정리하면 다음 <표 6-4>와 같다.

<표 6-4> 평생학습 지원 전담 기구

수준	주요업무	조직	관장기관 및 운영방식
중앙 평생교육센터	연구, 연수, 정보	한국교육개발원 평생교육센터	· 교육부 · 한국교육개발원업무위탁
시·도 평생교육정보센터	중앙단위, 지역단위 연계체제구축, 정보제공 및 상담, 연수, 프로그램개발	26개기관 (컨소시엄포함)	·시·도교육감 추천 교육부 지정 (대학부설평생교육원, 도서관 및 평생학습관, 연구원, 문화회관 등)
시·군·구 평생학습관	프로그램 운영, 정보제공 및 상담	255개 기관	·시·도교육감지정(도서관, 평생학습관, 문화원, 문화회관, 사회복지관, 학생회관, 복지관, 지역사회교육협의회 등)

자료: 교육인적자원부·한국교육개발원(2004), 평생교육백서.

## 2) 평생교육사

평생교육사 제도는 실무능력과 전문성을 가진 평생교육 담당자를 양성, 배치, 연수함으로써 양질의 평생교육을 실시하기 위한 제도이다. 이전의 『사회교육법』에 의한 ‘사회교육전문요원’ 제도를 『평생교육법』에서 ‘평생교육사’라는 명칭의 제도로 변경한 것이다.

평생교육사의 자격은 1급, 2급, 3급으로, 각 평생교육사의 자격은 대학, 대학원 또는 전문대학에서의 평생교육사 양성과목 이수와 실습 및 현장경력을 기준으로 구분한다. 1986년 4월 제1호 사회교육전문요원 자격증이 문교부에서 발급된 것을 시작으로 그동안 많은 수의 사회교육전문요원 또는 평생교육사가 양성되었다. 근래에는 연간 약 2,000여명의 평생교육사가 양성되고 있으며, 1986년부터 2004년도까지 배출인원(사회교육전문요원포함)은 총 34,802명에 달한다(교육인적자원부·한국교육개발원, 2004).

평생교육법시행령 제7조에서는 다음과 같은 평생교육기관·단체가 평생교육사를 의무적으로 배치하도록 하고 있다. 즉, 종사자가 10명 이상이고, 300명 이상의 학습자를 동시에 교습할 수 있는 시설·설비를 갖춘 평생교육단체 및 평생교육시설 또는 연간 교육인원이 3천명 이상인 평생교육단체 및 평생교육시설에는 평생교육사를 배치하여야 한다. 그러나 강제 배치의 법적 근거에도 불구하고 이에 대한 제재 규정이 없어 실제로는 기관의 자율적인 배치가 이루어지고 있다.

## 3) 학력인정제도

학력인정제도는 평생학습을 학교 학력과 연계함으로써 학습참여를 촉진하는 제도이다. 우리나라의 대표적인 학력인정제도로는 학점은행제도와 독학학위제도를 들 수 있다(참고: 교육인적자원부·한국교육개발원, 2004).

학점은행제는 학교 안팎에서 이루어지는 다양한 형태의 학습을 학점으로 인정하고, 이것이 누적되어 일정기준을 충족하면 학위취득을 가능하게 하는 제도이다. 1998년에 도입된 이 제도는 『학점인정등에관한법률』에 근거를 두고 시행한다. 학점은행제를 통해 학점 및 학위를 취득하고자 하는 학습자나 학점은행제 학습과목을 평가 인정받아 운영하고자 하는 교육훈련기관은 교육인적자원부가 고시하는 ‘표준교육과정’ 및 한국교육개발원이 고시하는 ‘교수요목’을 적용해야 한다. 표준교육과정은 지금까지 10차에 걸쳐 학사과정 94과정, 전문학사과정 92과정 등 총 186과정과 중요무형문화재 표준교육과정은 7개학과 119개 과정이 고시되었고, 이에 따른 교수요목은 12차에 걸쳐 교양 326과목, 전공 3,314과목과 중요무형문화재 관련 교수요목 4,753과목 등 총 8,393과목이 고시되어 운영중이다.

2004년 10월 현재, 평가인정된 교육훈련기관은 434개 기관이며, 평가인정된 학습과목은 13,009과목이다. 교육기관은 주로 대학·전문대학부설 평생교육원(187기관, 6,516과목), 학원(81기관, 1,465과목), 직업훈련원(75기관, 2,943과목), 전공심화과정, 기능대학, 고등기술학교, 특수학교 등이다. 학점은행제에 의한 학위수여자는 24,520명(학사 8,915명, 전문학사 15,605명)이고, 학습자 등록은 총 116,877명이다.

다른 한편, 독학학위제는 학습자가 독학시험 또는 시험면제과정 등으로 학습한 결과를 학위취득시험으로 인정받고 이를 통해 학위를 취득하는 제도이며, 2004년 현재까지 학위수여 인원은 총 7,986명이다.

학점은행제도와 독학학위제도는 성인들을 위한 고등교육기회 확대라는 목적을 가지고 국가가 운영하는 학위제도라는 점에서 공통점이 있으며, 학점은행제에서는 독학학위제에 의한 시험합격 및 면제과정 이수결과를 학점원으로 인정함으로써 현재 연계가 이루어지고 있다.

### 3. 평생학습 공급 현황<sup>46)</sup>

#### 가. 학교 평생교육

학교 평생교육은 학교의 정규교육을 제외한 방과 후 활동과 청소년 수련활동을 비롯한 지역주민을 위하여 학교를 개방하거나 학교 시설을 이용한 평생교육 프로그램을 운영하는 것을 말한다. 학교에서 평생교육이 이루어지는 이유는 풍부한 인적·물적 자원을 확보하고 있고, 어느 지역이든 지역의 중심에 있어 접근성이 용이하며, 대부분의 학교들이 방과 후에 유희시설로 남아 있었기 때문이다. 학교는 이와 같은 자원을 활용하여 국민의 학습받고자 하는 욕구를 충족시킬 수 있는 평생교육의 장으로 활용하기에 매우 유용한 기관이다.

그러나 학교가 지역주민의 평생교육을 위해 학교시설을 개방한 것은 비교적 최근의 일이다. 1995년 5월 31일 교육개혁이 추진되면서 초·중등학교는 주민의 평생교육의 욕구를 충족시키기 위해 시설을 개방하고, 지역사회와 공존하면서 성장·발전해야 한다는 의식이 확산되기 시작했다. 이에 따라 각급 학교들은 활용 가능한 인적·물적 자원을 동원하여 적극적으로 평생교육 프로그램을 개발·준비하여 학부모를 포함한 지역 주민들에게 학교시설을 개방하기 시작하였다. 이러한 시대적 상황에 부응하여 『평생교육법』의 시행으로 학교부설 평생교육원이 초·중등학교에서도 설

46) 이 항은, 기업체 훈련을 제외하고, 『평생교육백서』(교육인적자원부·한국교육개발원)의 내용을 필자가 부분적으로 발췌하여 재정리한 것임.

치가 가능하게 되었다. 학교 평생교육의 영역은 청소년 수련활동, 지역주민 대상의 평생교육활동, 방과후 활동, 학교시설 개방, 학교시설 복합화 등이 있다.

대학 역시 다양한 평생교육 요구를 충족시켜줄 수 있는 인적·물적 자원을 가진 종합적인 교육기관이다. 따라서 대학이 정규 학생이 아닌 일반 성인들에게도 적절한 교육방식을 통하여 교내외에서 학점 및 비학점의 다양한 교육프로그램을 융통성 있게 제공하여 성인들의 교육욕구 충족은 물론 교육기회를 확대시켜주는 것은 시대적·사회적 요청이기도 하다.

그동안 평생교육이 각기 다른 사회적·역사적 배경을 가지고 고등교육체제와 연계되면서 대학평생교육은 대학확장, 대학개방, 대학성인교육, 대학사회교육, 성인고등교육 등의 다양한 개념들로 표현되어 왔다. 그러나 최근 고등교육체제가 평생교육 차원에서 재편되면서 대학에서 일반 성인들을 위해 제공하는 모든 교육활동을 포괄하는 상위개념으로 대학평생교육 개념이 사용되고 있다. 이러한 대학평생교육에는 공식적인 학위 및 학점취득과정뿐만 아니라 비학위·비학점과정, 교양교육, 직업준비교육, 전문직 계속교육 등이 모두 포함된다.

각 대학에서 일반 성인들을 위해 제공하는 평생교육은 크게 2가지 운영체제로 구분된다. 즉, 대학에서 독립적으로 설치한 평생교육기관에서 실시하는 평생교육과 기존 대학체제 내의 자원을 활용하거나 이에 의존하여 운영되는 대학자원활용 평생교육으로 분류할 수 있다. 독립적인 대학부설 평생교육기관으로는 평생교육원, 전자계산원, 보육교사교육원, 언어교육원 등이 있으며, 기존 대학체제에서는 정규학부나 학과, 대학원, 연구소 등에서 보유하고 있는 자원을 활용하여 평생교육을 실시하고 있다.

대학부설 평생교육원을 중심으로 한 대학평생교육의 운영 현황을 살펴보면, <표 6-5>와 같다. 즉, 2004년 6월 현재 4년제 대학 186개교, 대학원대학교 16개교, 전문대학 131개교, 기능대학 및 각종학교 20개교 등 전체 대학(교)의 85.2%에 해당하는 353개교에서 363개의 평생교육원을 설치하고 있으며, 6,756개 과정에 333,335명을 정원으로 운영되고 있다.

&lt;표 6-5&gt; 대학부설 평생교육원의 설치 현황 (2004. 6월 기준)

(단위: 개, 명)

구분	대상설치 학교수(A)	평생교육원 설치 현황			
		설치학교수	평생교육원 수(B) (B/A)	설치과정수	교육인원
대 학 교	일반대학교	169	158	168(98.8)	4,375
	산업대학교	19	16	16(84.2)	4,595
	교육대학교	11	10	10(90.9)	3,475
	대학원대학교	25	16	16(64.0)	2,060
	방송통신대학교	1	1	1(100.)	6,000
	원격대학(4년제)	15	1	1( 6.7)	360
소계		240	202	212(88.3)	4,700
전문대학		158	131	131(82.9)	1,779
기타(기능, 각종)		28	20	20(71.4)	277
합계		426	353	363(85.2)	6,756
					333,335

자료: 교육인적자원부 평생학습정책과 내부자료(2004. 6. 14)

대학부설 평생교육원에 참여하는 학습자의 특성은 교육내용에 따라 매우 다양하지만, 대체로 가정주부와 일반인이 가장 많으며, 직장인 그리고 소수의 어린이 혹은 노인들도 참여하고 있다. 입학기준은 학위과정이나 전문자격증의 획득과 관련한 강좌를 제외하고는 누구나 참여할 수 있도록 자격 제한을 하지 않고 있다. 간혹 강좌의 특성상 여성이나 노인만을 대상으로 하는 경우에 연령이나 성별에 따른 제한을 두고 있다. 참여자의 선발방법은 선행학습이나 경험을 요구하는 경우를 제외하고는 과정별 정원에 따라 선착순으로 모집하는 경우가 대부분이다.

이외에도 타 교육기관에 비해 풍부한 교육여건을 갖추고 있는 대학은 다양한 학부나 학과, 대학원, 리더십개발센터, 경력개발센터, 문화교육센터, 스포츠센터, 연구소, 박물관 등의 인적·물적 자원을 활용하여 일반인을 위한 특별과정, 전문가과정, 지도자과정, 경영자과정, 자격취득과정, 인증교육과정, 사이버강좌, 문화강좌, 위탁교육강좌 등의 다양한 평생교육 활동을 전개하고 있다.

정규 학교나 대학이외에 학력인정 평생교육시설 역시 학교 형태의 평생교육기관으로 볼 수 있다. 2004년 11월 현재 학력인정 평생교육시설은 총 43개가 있으며, 이들 가운데 14개 학교가 중학교 과정과 고등학교 과정을 병설로 운영하고 있고, 모두 700개 학급이 개설되어 있다. 이들 평생교육시설에는 1,154명의 교원이 소속되어 있고, 중학교과정의 6,800명과 고교과정의 22,875명 총 29,675명의 학생이 재학하고 있으며, 교원 1인당 학생수가 24.4명인 것으로 나타나고 있다. 그 가운데는 성인(주부, 청장년)이 대부분이며, 중도탈락자, 근로청소년, 출소자, 소년소녀 가장 등의 순으로 구성되어 있다. 그리고 이들 학교의 졸업생의 진로를 보면, 학력인정 이후 계속적인 학

습활동을 위해 상급학교인 고등교육기관에 진학하는 비율도 전체의 16.5%에 해당되는 것으로 나타나고 있다.

#### 다. 지역 평생학습

지역주민을 위한 평생교육 기관과 프로그램은 다양하지만, 『평생교육법』에 명시한 평생학습관을 통해 활발하게 이루어진다. 평생학습관은 “지역주민을 대상으로 평생교육프로그램 운영과 평생교육에 대한 정보수집” 기능을 위해 교육감이 설립한 기구이다. 다시 말해, 시·군·구나 읍·면·동 단위에 설치된 평생학습관은 지역단위의 평생학습관으로서 주민들을 대상으로 평생교육프로그램 운영과 아울러 평생교육에 관한 연구·연수 및 정보제공 역할을 수행하여야 한다.

전국 각 지역에 설치된 270개의 평생학습관들 중에서 독립 평생학습관은 마포평생학습관 등 서울에 5개의 학습관을 비롯하여 대전광역시, 강원도, 충청남도 등 전국에 총 16개가 설치되어 있다. 이는 평생학습관 전체의 5.9%를 차지하고 있으며, 가장 적은 수의 유형이다. 그리고 교육청 산하 기관은 전체 학습관의 대부분을 차지하고 있는 유형으로 전국에 총 177개가 있다. 이는 전체 평생학습관 유형의 65.6%를 차지하고 있다. 또한 교육청 외 기관은 총 77개가 있다. 이 유형은 전체 평생학습관의 28.5%를 차지하고 있다(참고: <표 6-6>).

<표 6-6> 유형별 평생학습관 참여자 수 현황

(단위: 개, 명)

구분	개 소	참여자 수	
		합 계	평 균
독립 평생학습관	16	463,807	28,988
교육청 산하 기관	177	1,324,278	7,440
교육청 외 기관	77	1,667,900	21,946
합 계	270	3,455,985	12,800

또한 평생학습관은 지역 특성에 따라 시·군·구 단위 또는 읍·면·동 단위로 평생학습관을 신설하거나 도서관, 시·군·구민회관, 문화원 등 기존의 평생교육시설을 활용하여 운영되고 있다. 그리고 그 중 도서관에 지정된 경우가 57.4%로 가장 많으며 17개의 평생학습원, 평생교육관, 평생학습관, 평생교육정보관 등 독립 평생학습관이 설립되어 운영되고 있다. 그밖에는 대학, 문화원, 주민자치센터, 초·중등학교, 학생회관 등 다양한 기관들이 평생학습관으로 지정되어 있다.

전국 270개 평생학습관에서 2004년 한 해 동안 실시한 교육프로그램에 참여한 사

람은 총 3,455,985명으로 평균 12,800명이다. 이를 유형별로 살펴보면 독립 평생학습관과 교육청 외 기관의 프로그램 참여자 수가 평균 28,988명, 21,946명, 교육청 산하 기관은 평균 7,440명으로 나타났다. 평생학습관의 프로그램은 인문교양교육, 문화예술·취미교육, 시민교육이 주류를 이루며, 직업교육훈련과 문해교육도 소수 이루어진다.

## 라. 기업체 훈련

정부는 1995년 ‘고용보험제도’를 도입하고 1999년에는 『근로자직업훈련촉진법』을 제정하였다. 고용보험의 직업능력개발사업은 크게 사업주 지원, 근로자지원, 실업자지원의 3가지로 구분되며 이외에 직업능력개발촉진사업과 건설근로자 지원사업이 있다. 사업주에 대한 지원사업은 재직근로자, 채용예정자(및 구직자)를 대상으로 실시하는 집체훈련, 현장훈련, 통신훈련, 해외직업능력개발훈련 및 유급휴가훈련에 대한 훈련비용지원과 직업능력개발을 위한 시설·장비구입에 필요한 비용의 용자로 구성된다. 다음으로 재직근로자에 대한 지원사업은 50세 이상이거나 이직예정자의 직업능력개발 훈련 수강비용지원과 기능대학 또는 전문대학 이상의 학교에 입학 또는 재학하는 경우 장기저리의 학자금대부로 이루어져있다.

직업훈련기관은 크게 공공훈련기관과 민간훈련기관으로 구분할 수 있다. 『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 인정직업훈련기관과 사업내훈련기관 및 산업교육연수기관같은 직업교육훈련이 해당된다. 공공훈련기관에는 전문대학, 기술대학, 산업대학, 기능대학, 한국기술교육대학교과 같은 공공 교육기관이 포함된다.

근로자의 직업능력개발을 위한 다양한 정책 가운데 대표적인 것이 고용보험의 직업능력개발사업이다. 고용보험의 직업능력개발사업은 근로자 인력개발의 핵심적 지원제도로 자리잡았지만 제도적 여건이 모두에게 동일하게 주어지지 않는다는 점, 즉 근로자의 신분, 산업, 학력수준, 기업규모에 따라 그 조건은 매우 상이한 실정이다.

먼저 직업능력개발사업 중 사업주 지원사업 참여율은 다음과 같다. 2001년 하반기 전체 직업능력개발사업 가입사업장은 806,962개소인데 이중 사업주 지원사업에 참여한 사업장은 26,340개소에 그쳐 참여율은 3.3%에 불과한 실정이다. 사업주 참여율을 사업장 규모별로 살펴보면 사업장 규모에 따른 차이가 큰 것으로 나타난다. 사업장 규모별 직업능력개발사업 사업주 지원사업(직업능력개발훈련과 유급휴가훈련)



참여율은 2001년 하반기 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.

직업능력개발훈련 사업의 경우 업종과 지역에 따른 차이를 살펴보면 제조업이 가장 높은 비중(34.4%)을 차지하며 다음으로 부동산임대·사업서비스업(23.3%), 도소매·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, 활용건수와 활용인원 모두 사무관리 분야의 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 집중되고 있음을 알 수 있다.

다음으로 근로자의 자율적인 직업능력개발을 지원하는 사업으로서 수강장려금과 유급휴가훈련지원을 살펴본다. 먼저, 수강장려금은 사업장의 감원계획·도산·폐업 등으로 인하여 이직예정인 자가 직업능력개발훈련을 받거나 또는 50세 이상인 자가 재직근로자 직업능력개발 훈련수강에 필요한 경비를 자비로 부담한 경우 지원하는 사업이다. 2001년 하반기 수강장려금제도 활용현황을 살펴보면 성별로는 남자가 여자에 비해 참여율이 높으며 연령별로는 20·30대 참여율이 67%에 이르고 있다. 학력별로는 고졸, 전문대졸 순으로 나타났고 사업장 규모별로는 상시근로자가 1000인 이상인 사업장이 가장 높다. 특이하게도 30인 미만인 사업장에서도 30.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로, 유급휴가훈련의 경우는 전체적으로 활용실적이 미미한 편이다. 단지 87개 사업장에서 약 3000명만이 활용하였는데, 세부적으로 살펴보면 대기업일수록 활용실적이 높으며 업종별로는 금융보험업, 제조업의 활용이 높다.

직업능력개발 지원의 급격한 확대에도 불구하고 평생직업능력개발을 촉진하기 위한 직업훈련의 역할은 아직 미흡한 것이 사실이다. 직업능력개발사업은 근로자의 평생직업능력개발을 지향하고 있으나, 사업주 중심의 직업능력개발 지원체제에 머물러 있어 개별 근로자들의 직업능력개발기회가 매우 제한적이다. 또한 근로자 중에서도 실업위험이 큰 중고령자, 중소기업 근로자, 여성, 농림어업, 숙박음식업, 교육서비스업 같은 업종 종사자들은 상대적으로 자신의 직업능력을 개발하는데 있어 취약한 계층이라고 볼 수 있다.

### 마. 원격매체를 통한 평생교육

『평생교육법』은 원격교육을 통한 평생교육 제도를 출범시켰다. 그 대표적인 유형이 원격대학이다. 원격대학은 제반 첨단 정보통신기술을 이용하여 형성된 가상의 공간을 통해 교수자가 제공한 교육서비스를 학습자가 시간과 공간의 제약을 받지 않고 학습함으로써 일정한 학점을 이수하면 전문대학 또는 대학 졸업자와 동등한 학력·학위를 인정해주는 고등교육기관으로서의 평생교육시설이다.

원격대학 설치자는 평생교육법시행령 제28조의 규정에 의거 지방자치단체, 학교법인, 민법 제32조의 규정에 의한 재단법인 또는 특별법에 의하여 설립된 비영리법인으로서 설치를 원하는 자는 법 제22조 제3항 및 동법시행령 제14조, 제15조, 제29조 및 제31조의 규정에 의거 교육인적자원부장관의 인가를 받아야 한다.

2001년도부터 설치·인가된 원격대학은 총 17개교로, 설립 최초연도인 2001년 9개교, 2002년 6개교와 2003년 및 2004년에 각각 1개교씩 개교하였다. 입학정원도 2001년 6,220명(학사과정 5,600명, 전문학사과정 620명), 2002년 16,700명(학사과정 14,550명, 전문학사과정 2,150명), 2003년 20,600명(학사과정 18,700명, 전문학사과정 1,900명), 2004년 22,600명(학사과정 20,500명, 전문학사과정 2,100명)으로 매년 학교신설과 함께 대폭적으로 증가하였다.

2004학년도 신입생의 연령, 학력, 직업, 주소지를 보면, 연령의 경우 총 등록인원 10,459명중 10대 1.4%, 20대 초반 14.7%, 20대 후반 18.2%, 30대 36.2%, 40대 19.7%, 50대 4.2%, 60대 이상 5.5%로 30대가 가장 높으며, 학령기를 지난 20대 후반 이상의 연령이 전체의 83.9%로 대부분 경제적 또는 개인적인 사정으로 고등교육 수학기회를 상실한 성인들에게 고등교육의 기회를 제공하고 있어 평생교육기관으로서의 역할을 충실히 수행하는 것으로 나타났다.

학력의 경우 고졸 74.2%, 검정고시 11.3%, 전문대졸 6.9%, 대학졸 6.6%, 대학원졸 1.2%로 전체의 85.5%가 전문대학 또는 학사학위를 취득하기 위하여 입학하고 있으며, 직장인 및 성인들의 재교육에 대한 역할은 아직까지 만족할 만한 수준에 미치지 못하는 것으로 나타나 이들을 수용할 수 있는 다양한 직업교육관련 교과목을 개설해야 하는 것으로 나타났다.

또한 이들의 직업을 보면 공공기관 종사자가 6.4%, 사무직 18.5%, 제조업 6.9%, 유통업 4.6%, 서비스업 12.6%, 금융보험업 5.0%, 군인 2.3%, 기타 27.0%, 무직자가 16.9%로 다양한 직업을 가진 자들이 입학하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 대부분 인문사회계열에 종사하고 있어 제조업 등 이공계 재직자들의 입학을 유도할 수 있는 정책적인 배려가 필요한 것으로 보인다.

## 바. 소외계층을 위한 평생교육

평생학습의 출발이념은 교육기회를 놓친 사람들과 소외계층들에게 제2의 교육기회를 제공하고, 교육의 공공성을 증진하며, 민주시민으로서의 자질을 함양함으로써 교육의 사회적 통합성을 증진하는 데 있다. 또한 노령화, 지식·정보화의 심화로 인하여 사회적 갈등과 사회적 소외의 문제가 대두되고 있어서 평생학습을 통한 개인의 고용 가능성 증진 및 경제적 경쟁력 제고 못지않게 평생학습을 통한 사회적 통합성 증진, 민주시민 역량 제고가 더없이 필요한 실정이다.

정부는 소득별, 학력별, 연령별, 지역별로 날로 커지는 교육격차를 줄여나가기 위해 상대적 소외계층에 대한 평생교육 지원 확대, 고령화 사회로의 진입에 따라 노인에게 대한 교육기회 확대, 경제적 이유 등으로 중·고등학교에 진학하지 못한 근로청소년, 성인, 출소자, 중도탈락자 등에게 중등교육기회 제공 등 사회적 통합증진을 위한 평생교육정책을 지속적으로 추진하여 오고 있다.

평생학습 소외계층 지원프로그램은 취약계층의 직업 경쟁력 또는 사회적응력을 증진시킬 수 있는 교육프로그램을 중심으로 문해교육, 장애인 직업적응교육 등 사회적 필요성이 있는 교육프로그램이나, 수익성 문제로 민간부문에서 자발적으로 참여하지 않는 교육프로그램을 우선 지원하고 있다.

이 가운데, 노인 평생교육은 고령화사회에서 노인인력에 대한 활용 요구가 증대하고 있고 은퇴 후 사회적응 및 자립을 위한 교육 및 여가시간 활용을 위한 교육수요가 증대하고 있어서 생애에 걸친 평생능력개발 차원에서 그 중요성을 더하고 있다. 정부는 노인교육전문가 양성과정 운영 지원사업, 금빛평생교육봉사단사업, 노인교육과정 시범운영 지원사업 등을 시행하고 있다. 또한 2002년 1월에는 노인교육의 비전과 종합적 정책대안을 담은 「고령인적자원개발장기발전계획」을 수립하였는데, 기존의 노인학교 위주의 획일적 노인교육으로부터 탈피하여 고령화에 따른 사회적 과제에 대응하고 노년기의 연장에 따른 삶을 풍요롭게 하기 위한 포괄적이고 장기적인 정책내용을 담고 있다.

## 사. 학원교육

학원교육은 조기교육, 초·중·고교의 보충·보완학습, 예·체능 특기적성교육, 기술인력양성교육, 국제화를 위한 외국어교육 등 다양한 형태의 평생학습프로그램을 제공한다. 그럼에도 불구하고 학원교육은 그동안 정부로부터 육성지원의 대상이 아닌 규제와 단속대상으로 전락되는 양상을 보여 왔다. 그러나 학원교육은 평생학습의 대표적인 기관으로서, 법률적 제도도 종전의 『학원의 설립·운영 및 과외교습에 관

한 법률』 이외에 『평생교육법』, 『학점인정 등에 관한 법률』 등이 추가되어 학원 교육프로그램의 영역과 범위가 확대되고 있다.

그동안 학원은 대학입학시험제도 변경 등 교육제도의 변화와 국민소득수준의 향상에 기인하여 1960년 532개에 불과하던 전국의 학원수가 대폭 증가하여 1990년 5854개, 1997년 62,488개, 1998년 60,222개, 1999년 61,280개, 2002년 66,414개, 2004년 67,801개에 달한다. 또한, 교습소의 경우, 피아노교습 등 예능교습소는 매년 상당수 감소하고 있는 실정이다. 반면에 입시·보습교습소의 경우, 매년 기하급수적으로 증가하고 있다. 2000년도 이후 전체적으로 볼 때, 교습소의 수가 연차적으로 감소되어 2000년 39,387개소가 2004년 6월 30일 현재 31,344개소로 나타나고 있다.

#### 4. 평생학습 참여 현황

##### 가. 평생학습 참여율

통계청에서는 4년마다 15세 이상 성인의 평생학습 참여 실태를 조사하고 있다. 그 조사 결과는 우리나라에서 평생학습 공급이 실제로 어느 정도 이루어졌는지를 파악할 수 있는 자료를 제공한다.

먼저, 전반적인 평생학습 참여율을 보면, 2004년 현재 21.6%로 나타났다(표 7). 이것은 1996년 17.4%와 2000년 17.2%에 비해 약 4%p. 증가한 수치이다. 이런 결과는 2000년대 이후 정부의 평생학습 공급 정책이 어느 정도 성과를 나타낸 것이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, OECD 국가들의 30~50% 수준과 비교할 때 여전히 낮은 참여율을 보인다고 할 수 있다.

더군다나, 지역, 성별, 연령, 학력, 직업 등에 따라 평생학습에의 참여율이 큰 차이를 나타내고 있다. 도시지역 거주자(22.2%)에 비해 비도시거주자(18.8%)가, 남성(23.8%)에 비해 여성(19.5%)이, 청년층(20대 32.5%, 30대 29.2%)에 장·노년층(50대 14.4%, 60대이상 7.3%)이, 고학력자(대졸이상 42.6%)에 비해 저학력자(고졸 18.7%, 중졸 9.1%, 초졸이하 5.0%)가, 그리고 전문·관리직(46.5%)과 사무직(45.1%)에 비해 그 밖의 직무종사자(서비스판매 15.7%, 농어업 16.7%, 기능노무 12.7%)가 크게 저조한 평생학습 참여율을 보이고 있는 것으로 나타났다. 이런 현상은 1996년과 2000년에 비해 개선되지 않았거나 오히려 악화된 경향마저 보인다. 다시 말해서, 전반적인 평생학습의 참여도는 높아졌지만, 평생학습 기회의 불균등한 분배는 여전히 큰 문제라고 할 수 있다.

&lt;표 6-7&gt; 연도별 평생학습 참여율

(단위: %)

연도 구분		1996	2000	2004
전체		17.4	17.2	21.6
지역	동부	18.5	18.0	22.2
	읍면부	13.1	14.3	18.8
성별	남자	21.6	19.4	23.8
	여자	13.5	15.2	19.5
연령	15-19세	19.4	13.4	19.0
	20-29세	25.4	26.5	32.5
	30-39세	21.7	22.8	29.2
	40-49세	16.6	17.5	21.7
	50-59세	11.4	11.6	14.4
	60세이상	5.3	5.8	7.3
학력	초졸이하	4.3	4.5	5.0
	중졸	8.3	7.5	9.1
	고졸	18.5	16.8	18.7
	대졸이상	41.8	39.6	42.6
직업	전문관리	44.6	42.7	46.5
	사무	39.5	37.7	45.1
	서비스판매	11.4	10.8	15.7
	농어업	13.7	15.3	16.7
	기능노무	12.7	11.5	12.7

자료: 통계청(각 연도). 사회통계조사보고서.

### 나. 유형별 평생학습 참여 실태

통계청의 조사 자료는 전체적인 평생학습 참여율뿐만 아니라 유형별 평생학습 참여율과 교육이수일수에 관한 정보를 제공한다. 각 유형별 평생학습 참여율은 직장연수 49.9%, 학원수강 19.1%, 교양강좌 21.3%, 직업훈련 9.9%, TV·라디오·인터넷 강좌 등 원격교육 21.2%, 기타 1.3%로 나타났다(<표 6-8>).

&lt;표 6-8&gt; 유형별 평생학습 참여율 및 교육이수일수 (2004)

(단위: %, 일)

구분		직장연수		학원수강		교양강좌		직업훈련		TV·라디오·인터넷 강좌		기타	
		참여율	교육 이수 일수	참여율	교육 이수 일수	참여율	교육 이수 일수	참여율	교육 이수 일수	참여율	교육 이수 일수	참여율	교육 이수 일수
전체		49.9	9.9	19.1	73.5	21.3	27.9	9.9	19.5	21.2	37.7	1.3	16.6
지역	동부	51.2	9.9	20.6	74.3	21.4	29.3	6.9	27.8	22.1	38.4	1.4	16.9
	읍면부	43.2	10.0	11.3	65.6	20.8	20.3	25.7	7.8	16.2	33.0	1.1	14.1
성별	남자	62.3	9.9	14.5	69.3	11.0	19.4	13.5	15.9	20.6	39.5	1.0	15.3
	여자	36.2	10.1	24.3	76.3	32.8	31.1	5.9	28.5	21.8	35.8	1.7	17.4
연령	15-19세	17.4	18.4	52.3	84.1	5.5	40.5	21.1	89.3	28.0	62.0	0.8	7.0
	20-29세	51.9	11.5	36.4	82.3	8.2	30.9	6.7	48.6	22.8	45.3	0.7	16.8
	30-39세	55.1	9.6	18.3	66.2	19.9	28.7	6.5	23.1	24.0	40.1	1.4	16.8
	40-49세	53.0	9.3	11.2	67.3	24.6	24.2	9.8	13.3	20.7	31.3	1.5	17.6
	50-59세	45.5	9.2	7.3	52.6	32.4	25.5	16.5	7.1	14.5	21.3	2.2	7.3
	60세이상	11.3	7.1	3.7	65.3	50.6	33.7	29.5	3.9	11.6	25.5	1.3	35.4
	65세이상	6.2	7.6	2.7	68.0	56.4	35.4	30.2	2.5	10.6	25.1	1.8	38.4
학력	초졸이하	9.9	5.4	3.5	70.1	41.8	30.7	41.3	2.9	7.9	8.6	1.4	6.6
	중졸	24.5	4.8	10.1	56.7	35.7	18.1	26.2	10.9	14.7	18.9	1.4	2.6
	고졸	45.0	7.7	15.2	75.1	25.3	27.4	10.4	23.6	19.2	28.5	1.5	11.4
	대졸이상	58.6	11.2	23.7	73.6	15.8	29.9	5.5	28.9	24.2	44.1	1.2	23.4
직업	전문관리	70.3	11.1	18.6	68.5	13.2	24.9	4.9	19.5	22.0	42.1	1.2	26.9
	사무	71.2	9.8	21.5	72.1	9.6	29.8	4.2	23.6	23.2	44.0	0.8	6.6
	서비스판매	49.0	9.7	16.4	70.4	22.7	22.5	9.5	18.1	17.7	27.6	1.4	11.5
	농어업	4.3	5.0	0.9	35.2	17.4	17.1	77.2	4.4	5.9	18.5	0.8	22.5
	기능노무	59.2	7.3	10.0	68.6	14.6	18.0	13.1	17.4	17.0	27.8	1.2	3.6
종사상 지위	상용	78.2	10.5	16.5	70.7	8.4	20.4	5.1	18.7	20.4	42.3	0.9	14.0
	임시	52.0	8.9	21.0	72.9	17.9	28.2	7.5	32.3	19.6	35.8	1.4	22.9
	일용	22.5	8.6	21.3	76.3	30.3	27.4	14.6	24.1	20.2	20.1	2.2	6.9
	고용주	42.8	7.0	16.4	53.0	21.5	18.9	14.4	11.9	22.6	28.3	0.5	20.3
	자영업자	22.3	6.5	10.1	64.6	24.2	22.7	39.2	4.7	16.1	26.8	1.6	13.8

자료: 통계청(2004). 사회통계조사보고서.

더 구체적으로 살펴보면, 직장연수는 도시거주자, 남성, 젊은 층, 고학력자, 전문·관리 및 사무직 종사자, 상용직 근로자 등의 참여율이 그렇지 않은 사람들에 비

해 크게 높은 것으로 나타났다. 이런 결과는 근로취약계층의 직장연수 기회가 적음을 말해준다.

반면, 직업훈련은 비도시거주자, 남성, 장·노년층, 저학력자, 농어업종사자, 자영업자 및 고용주, 일용직 근로자의 참여율이 더 높았다. 그러나 교육이수일수에 있어서는 참여율과는 상반된 경향을 보였는데, 이것은 이들이 단기간의 직업훈련을 이수하고 있음을 말해준다. 또한, 직장연수와 직업훈련 참여율에 있어서의 대조적인 결과는 직무관련 평생학습이 크게 두 가지 유형으로 양극화되어 있다는 사실을 보여준다(참고: 장원섭, 2000).

학원수강은 도시거주자, 여성, 청년층, 고학력자, 상위직업종사자, 임시일용직 근로자의 참여율이 높았다. 이런 결과는 전반적인 평생학습 참여율과 유사한 경향을 보이는 것이다. 그러나 주목할 것은 임시일용직 근로자가 직장연수나 직업훈련 기회는 적은 반면 개인적인 비용을 더 많이 지불하여야 하는 학원수강을 통해 평생학습에 참여하는 경향이 높다는 사실이다.

교양강좌는 여성, 중장년 및 노년층, 저학력자, 일용직의 참여율이 높았다. 이런 결과는 취약계층일수록 오히려 직무와는 관련성이 적은 평생학습에 더 많이 참여하는 역설적인 현상을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

TV·라디오·인터넷 강좌 등 원격교육은 다른 영역의 평생학습에 비해 기회가 비교적 고르게 분포되어 있었다. 이것은 원격교육이 언제, 어디서나, 누구나 쉽게 접근할 수 있는 교육의 방법이라는 사실을 말해준다.

지금까지 살펴본 평생학습 참여 실태를 종합하면, 평생학습이 개인의 배경특성에 따라 불평등하게 분배되어 있음을 알 수 있다. 특히, 평생학습의 직무관련성을 고려했을 때 평생학습은 노동시장에서의 기회를 확대하게 하기 보다는 오히려 불평등을 심화시키는 기제로 작용할 가능성마저 크다 사실을 엿볼 수 있다.

## 5. 평생학습 공급구조의 개선방향

지금까지 평생학습 관련 법령과 제도, 유형별 평생학습 공급 현황, 그리고 성인의 평생학습 참여 실태 등을 통해 우리나라의 평생학습 공급 구조를 검토하였다. 그 결과, 다음과 같은 몇 가지 문제점을 지적할 수 있다. 또한 그 문제들을 극복하기 위한 개선방향들을 다음과 같이 모색하여야 할 것으로 판단된다.

첫째, 평생학습 공급을 위한 법령과 제도, 그리고 업무가 정부부처 간에 중복되어 있다. 사실 평생학습은 그 포괄하는 범위와 영역, 내용이 매우 크다. 따라서 여러 부처들이 평생학습 업무를 나누어 수행할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 부처들 사이의 평생학습에 관한 업무분담과 연계가 적절하게 이루어지지 못할 경우, 중복과

비효율이 커지게 된다. 실제로, 교육부가 교육인적자원부로 전환한 것도 이런 배경에서 비롯되었다. 인적자원에 관련한 여러 부처들의 업무의 중복을 피하고 효율성을 제고하기 위해 2001년 교육인적자원부가 출범하였으나, 부처들의 평생학습 업무들이 효과적으로 총괄, 조정되고 있는지는 의문이다. 또한, 평생교육센터와 지역평생교육정보센터 등 중앙과 각 지역에 평생교육 업무를 전담하기 위한 조직이 마련되어 있지만, 이들이 평생학습 전반에 관한 업무를 효과적으로 수행하는 데는 한계가 있다. 이 기구들이 교육인적자원부와 교육감의 관할 하에 있다는 점에서 더욱더 그러하다. 세계화와 지식기반경제에서 평생학습의 핵심이라고 할 수 있는 직업능력개발에 관한 업무 조정을 이 기구들이 효과적으로 수행하기는 역부족이다. 평생학습 정책을 수립하고 업무를 수행하는 정부부처가 분리되어 있고 교육인적자원부가 존재하는 현 상황에서 평생학습이 더 효과적으로 이루어지기 위해서는 교육인적자원부의 평생학습에 관한 총괄 기능 제고와 부처들의 자발적 협조를 통한 업무의 효율화가 필수적이다.

둘째, 평생학습을 위한 법제도와 정책이 강화되고 평생학습 공급이 양적으로 크게 팽창하였으나, 평생학습의 내실을 기하는데 있어서는 여전히 문제점을 드러내고 있다. 특히, 형식적인 학습이외의 비형식이나 무형식적인 학습에 대한 제도나 정책이 상대적으로 취약하고 활성화되어 있지 못하다. 평생교육 조직의 체계화, 학점은행제 등을 통한 학습인정체제의 구축, 그리고 원격대학 등 다양한 평생학습 공급 기관의 설치 등은 평생학습을 양적으로 확대하는 데는 기여하였지만, 질적인 면에서는 이에 미치지 못한다는 지적을 받고 있다. 또한 우리나라의 평생학습은 학교교육을 포괄하면서 교육체제 전반을 평생학습의 원리 아래 재편하기 보다는 오히려 학교중심의 교육체제를 보완하거나 강화하는 경향마저 보인다. 평생학습이 여러 가지 사정으로 교육기회를 놓친 성인학습자들을 위한 대안적인 교육제도라는 점에서 일반 학교교육과 차별화된 직업관련 경험학습 및 프로그램의 강화가 필요하다. 학교교육 방식의 교육경직성을 극복하고 성인교육참여의 주된 장애요인인 시간적, 공간적 제약을 해소할 수 있는 다양한 교육방식과 그러한 학습의 결과를 인정하는 방안이 더 실효성있게 시행되어야 할 것이다.

셋째, 우리나라 국민의 평생학습 참여도는 여전히 낮은 편이고 교육의 불평등 현상을 해소하지 못하고 있다. 세계화와 지식기반경제에서 전 국민의 지력을 높여 국가의 경쟁력을 제고하고 모든 이의 평생학습권을 보장한다는 측면에서 볼 때, 평생학습 공급구조는 아직 미흡하다. 2000년대 들어 높아지기는 하였지만, 우리나라의 평생학습 참여율은 선진국들에 크게 못 미치고 있다. 게다가 개인의 배경적 특성에 따라 평생학습 기회가 매우 불평등하게 분배되어 있는 현상은 개선되지 못하고 있다. 특히, 학교교육의 정도, 연령, 사회적 지위 등에 따른 평생학습 기회의 불평등은 심각



한 실정이다. 학교교육으로부터 소외되었던 집단이 평생학습 기회로부터도 소외되고 있다. 사회적 취약계층의 제2의 기회를 제공하기 위한 평생학습이 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 특히, 근로취약계층의 낮은 직무관련 평생학습 참여율을 고려했을 때 평생학습은 노동시장에서의 기회를 확대하게 하기 보다는 오히려 불평등을 심화시키는 기제로 작용할 가능성이 크다. 한마디로, 평생학습으로 인해 교육적, 사회적 격차가 좁혀지기는커녕, 오히려 더 확대될 수 있는 것이다.(참고: 장원섭, 1998) 가장 기본적인 교육 기회조차 가지지 못했거나 사회적으로 취약한 지위에 있는 사람들이 평생학습을 통해 교육적으로 권리를 보장받고 사회적으로 역할을 할 수 있도록 하여야 한다. 교육적 소외집단과 사회적 취약계층에 대한 더 적극적인 보장 장치로서 ‘사회학습망’을 구축하는 일을 서둘러야 할 것이다(참고: 강순희 외 2003).

넷째, 평생학습이 여전히 인문중심의 교육 개념을 강하게 가지고 있다는 점을 지적할 수 있다. 우리나라의 평생학습은 1960~70년대 UNESCO의 이상주의적인 학습사회의 관념에 아직도 체포되어 있는 경향마저 보인다. 평생학습에서 인문교양교육은 중요한 영역이다. 또한 평생학습에 관한 비판적 성찰은 반드시 필요하다. 그러나 세계화가 진전되고 지식기반사회로의 전환하는 현 시점에서 전통적인 유토피아적 학습사회론에만 머물러 있을 수는 없다. 평생학습에 관한 수사학적이고 이념적인 논쟁만을 반복해서는 곤란하다. 이 점을 OECD와 EU 등은 강하게 지적한다(참고: EC, 2001; OECD, 2005). 실제로, 평생학습은 일의 세계 속에서 삶을 살아가는 성인의 계속 교육을 중심으로 하고 노동시장 성과와 높은 관련성을 가진다. 평생학습은 학교교육중심의 학력주의로부터 능력중심사회의 구현을 위한 중요한 전략이어야 한다. 따라서 인문중심의 평생교육 개념과 이상주의적 학습사회 관념으로부터, 사회경제적 현실에 대한 끊임없는 문제 인식에 기초하여, 기술적인 분석과 정책결정, 그리고 실질적인 정책의 시행이 필요하다.

마지막으로 지적할 수 있는 점은 우리나라 평생학습의 정부주도성이다. 평생학습은 제도적인 학교교육과는 그 성격이 다르다. 앞서서도 언급했듯이, 평생학습 정책과 제도에 대한 효율적인 총괄 조정과 소외계층에 대한 적극적인 교육적 지원은 반드시 필요하다. 이런 측면에서 평생학습에의 정부의 역할은 매우 크고 중요하다. 그럼에도 불구하고, 평생학습은 기본적으로 자율적이고 유연한 학습시장과 다양한 이해관계자들에 의한 사회적 파트너십에 기초하여야 한다. 정부만의 힘으로는 개개인의 극히 다양한 요구들과 경제적, 사회적, 문화적 다양성, 그리고 복잡하고 역동적인 관계를 특징으로 하는 평생학습을 효과적으로 통제하거나 관리할 수 없다. 개인과 민간의 평생학습 주도권과 사회 전반의 학습문화 형성이 더 중요하다. 사회적 대화와 의사소통을 통한 복수의 학습사회 가능성을 찾는 것이 더욱더 요청된다.

## 제 7 장

# 고령화시대에 대비한 평생학습정책의 방향과 과제

### 1. 고령화와 평생학습: 요약

고령화의 진전은 노동시장에 커다란 변화를 야기할 것으로 전망된다. 첫째, 노동력의 감소이다. 향후 20년간은 한국의 노동력 증가율이 OECD 평균보다 높을 것으로 예상되지만 한국의 지난 2-30년간에 비해서는 노동력 증가율이 현저하게 떨어질 것으로 전망된다. 특히 2020-2050년간은 우리나라 노동력의 증가율이 급격하게 마이너스 성장을 하게 될 것으로 예측되고 있다. 노동력의 규모가 감소할 뿐 아니라, 한국은 향후 50년간 노동력의 인구구성상의 급격한 변화를 경험할 것으로 예상되는데, 전체 노동력 중에서 50세 이상 노동인구의 비중은 2010년 31.9%에서 2050년 50.6%로 증가할 것으로 전망된다. 특히 65세 이상의 노동인구 비중은 2010년 6.4%에서 2050년 17.8%로 3배 가까이 증가할 것으로 예상된다.

둘째, 노동시장 참여율의 변화이다. 한국의 남성 고령자(55세-65세)들의 노동시장 참여율은 70.8%(2000년 기준)로 외국에 비해 높은 편에 속하며, 여성 고령자들의 경우에도 약 48%로 OECD 평균을 상회하고 있다. 고령자들의 노동시장 참여율이 높은 이유는 자영업에 있어서의 고령인구 비율이 높고, 자영업의 경우 노동시장에 오래 머무는 특성에 기인하는 측면도 있다. 이처럼 고연령층의 높은 노동시장 참여율은 빠르게 진행될 인구고령화와 이에 따른 노동력의 고령화를 앞두고 있는 한국 사회로서는 긍정적인 측면이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편 우리나라 노동시장에서 고령자들의 높은 참여율은 은퇴이후의 노년기에 대한 소득보장과 사회적 서비스 체계가 미비한 사회에서 조기 퇴직이 수반하게 될 높은 경제적 리스크를 반영하는 것이기도 할 것이다.

셋째, 노동생산성의 변화이다.<sup>47)</sup> 인구고령화가 노동생산성에 어떠한 영향을 줄

것인가에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 전통적인 경제학적 관점에서 볼 때 인구구조 고령화에 따른 노동력의 감소는 그 자체로서 노동생산성을 증가시키게 된다. 왜냐하면 노동력의 감소는 자본장비율의 증가로 이어져 노동생산성을 향상시키기 때문이다. 뿐만 아니라, 노동력이 상대적으로 부족해지면 노동의 자본에 대한 상대가격이 상승하여 생산자들은 자본으로 노동을 대체할 뿐만 아니라 노동절약적인 기술진보에의 욕구를 강하게 느끼게 되고, 이는 결국 기술혁신을 통한 노동생산성 향상으로 귀결된다는 것이다. 노동공급의 측면에서 보더라도 위에 언급한 노동수요의 변화에 의해 임금이 상승하게 됨에 따라 인적자본에의 투자수익률이 증가하게 되어 인적자본 투자가 증가하게 되고 이에 따라 노동의 질이 향상된다는 것이다.

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

이러한 상반된 견해에서 보듯이 인구고령화와 노동생산성의 관계는 실증적 연구를 통하여 규명되어야 할 문제<sup>47)</sup>이며, 반드시 실현되는 필연적인 관계라기보다는 일정정도 사회·경제정책으로 조절이 가능한 관계라고 보는 것이 타당할 것이다. 인구고령화가 노동생산성에 긍정적인 영향을 주도록 유도하기 위해서는 인적자원개발정책 측면에서의 성패여부가 매우 중요하다고 할 수 있는데, 특히 전 생애에 걸친 평생학습의 중요성이 고령사회의 도래와 함께 점점 더 부각될 것임은 자명하다.

인구고령화가 급격히 진행됨에 따라 그 부작용을 최소화하기 위해서는 평생학습이 효과적·효율적으로 이루어져야 함에도 불구하고 우리나라의 평생학습실태는 우려할 만한 수준인 것으로 나타나고 있다. 다음과 같은 몇 가지로 평생학습의 문제점을 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 정규교육 이후의 평생학습 참여율 자체가 매우 낮다. 고등교육기관 진학률은 80년대 이후 꾸준히 증가하여 2004년 현재 81.3%에 이르고 있으나, 통계청이 조사한 「사회통계조사」에 의하면, 동년도 성인의 1년 동안의 평생학습 참여율은

47) 인구고령화와 노동생산성의 관계에 대한 보다 자세한 논의는 방하남 외(2004)를 참조.

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

21.6%에 지나지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 OECD국가들 중 하위그룹에 속하며, 1인당 국민소득에 비하여 직무관련 평생학습 참여율이 낮은 수준에 머무르고 있는 실정이다.

둘째, 중고령층의 평생학습 참여가 특히 낮은 것으로 나타났으며, 남정보다는 여성이, 교육수준이 낮을수록 평생학습 참여율이 낮은 것으로 나타나고 있는 등 평생학습 기회의 불평등 현상이 자리 잡고 있다.

셋째, 평생학습에 참여하였다 하더라도, 학습 참여기간이 점점 단기화되어 가고 있는 경향을 보이고 있다. KLIPS 분석결과 최근의 경우 50%이상의 직업훈련 참가자가 5일 혹은 5일 미만의 단기 프로그램에 참여하고 있다는 사실이 밝혀졌다. 이러한 프로그램이 참가자의 취업가능성 제고, 생산성 제고에 의미 있는 역할을 할 수 있으리라고는 생각하기 힘들다.

넷째, 평생학습 공급을 위한 법령과 제도, 그리고 업무가 정부 부처간에 중복되어 있으며, 업무분담과 중복이 우려되는 상황이다. 2001년 교육인적자원부가 출범하여 업무의 중복성을 피하고 효율성을 제고하기 위한 인적자원개발 업무의 총괄·조정 기능을 부여받았으나, 이러한 역할이 제대로 수행되고 있는가는 의문이다.

다섯째, 평생학습이 인문중심의 교육 개념을 강하게 가지고 있는데, 지식기반화와 세계화가 진전되고 있는 현 시점에서 평생학습이 전통적인 유토피아적 학습사회론에만 머물러서는 고령사회에 대비한 평생학습의 역할을 제대로 감당할 수 없다.

마지막으로 평생학습의 지나친 정부주도성이다. 정부의 역할만으로는 개개인의 극히 다양한 요구들과 경제적·사회적·문화적 다양성, 그리고 복잡하고 역동적인 관계를 특징으로 하는 평생학습을 효과적으로 통제하거나 관리할 수 없다.

## 2. 고령사회에 대비한 평생학습 및 인력개발 정책의 방향과 과제

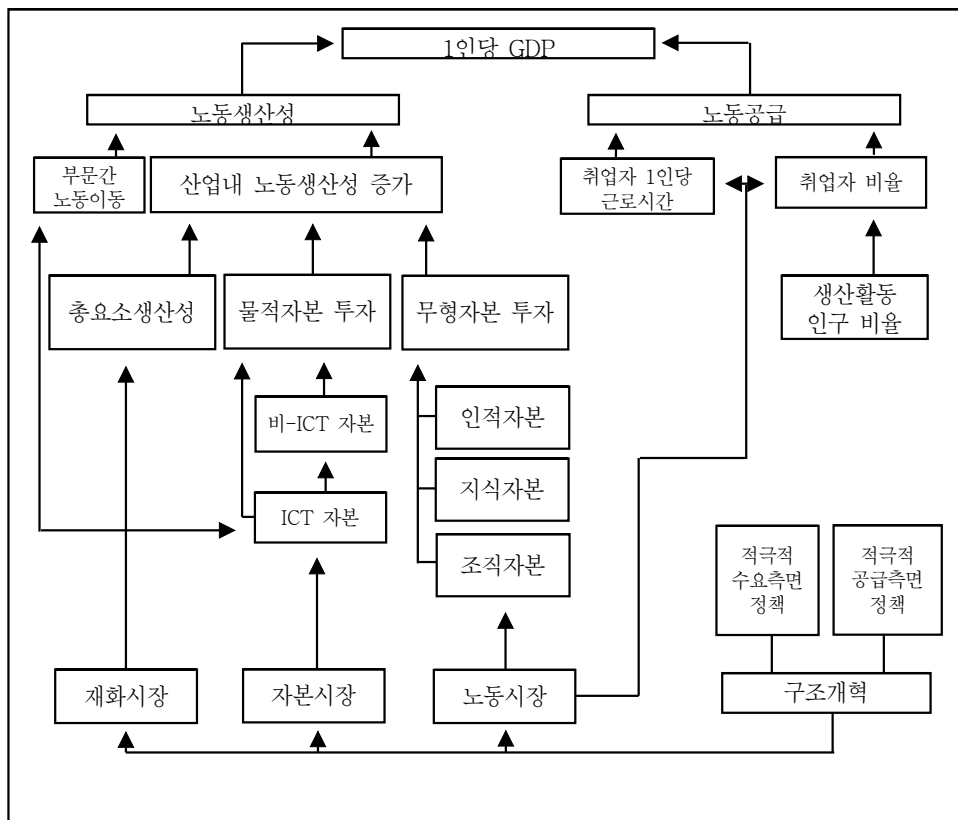
고령사회에서 평생학습과 인력개발은 어떠한 의미를 가지는가에 대해서는 사람들마다 다른 견해를 가질 수 있다. 단순히 학습 자체로부터 얻어지는 교양과 지식의 삶을 더욱 풍요롭게 할 것이라는 의미 부여에서부터 평생학습을 통해 개인의 근로세계에서의 시장가치를 지속적으로 유지할 수 있을 것이라는 견해에 이르기까지 다양한 견해가 있을 수 있다.

본 연구에서는 고령화로 인하여 파생될 수 있는 경제성장력의 약화 내지는 노동생산성 저하를 극복하기 위한 하나의 대안으로서의 평생학습에 대하여 논하고자 한다. 그렇다면 우선 경제성장은 어떠한 메카니즘으로 이루어지는가를 살펴보아야 할 것이다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 1인당 GDP는 노동공급과 노동생산성에 의해서 결정된다. 노동공급은 다시 취업자 1인당 근로시간, 생산연령인구 대비 취업자 비

을, 그리고 전체인구 대비 생산연령인구 비율에 의해 결정된다. 한편 산업내 노동생산성 증가율과 산업부문간 노동이동은 노동생산성을 결정한다. 산업내 노동생산성 증가율은 총요소생산성(요소사용의 효율성), 물적자본 투자, 그리고 무형자본 투자에 의해 영향을 받는다. 이 그림에 의하면 노동시장 정책은 주로 인적자본을 포함하는 무형자본 투자에 영향을 미쳐 노동생산성을 증가시키게 된다.

인적자본은 교육, 숙련은 그리고 건강과 연관되어 있다. 고령인구가 많아질수록 특히 중요한 부분이 평생학습을 통하여 전 생애에 걸친 학습을 여하히 확대시켜 나갈 것인가 하는 것이다. 전통적인 경제이론에 따르면 개인의 입장에서나 기업의 입장에서 볼 때, 연령이 많아질수록 학습에 대한 투자회수기간이 짧아 투자행위가 적어지게 된다. 개별 경제주체의 이와 같은 합리적 선택은 그러나 국가 전체로 보았을 때는 국가경쟁력 약화를 초래하게 된다.

[그림 7-1] 경제성장의 근원



자료: Van A가(2002), 방하남 외(2004)에서 재인용

따라서 정부는 고령사회에 대응하여 국가경쟁력의 약화를 방지하기 위해 고령자에 대한 인적자원개발 투자 확대를 적극적으로 견인하여야 할 것이다. 그러나 인적자원개발 투자가 무작정 많을수록 좋다(the more, the better)는 의미는 아니다. 재정 제약하의 투자효율성을 극대화하는 것이 향후 정책의 기본 방향이 되어야 함은 지극히 당연하다.

이러한 관점에서 볼 때 고령사회에 대응하는 평생학습 및 인력개발 정책방향은 다음과 같이 설정될 수 있다.

첫째, 예방적 차원에서의 정책접근이 필요하다. 이를 위해 정책 대상그룹을 40대 중반이상으로 확대할 필요가 있다. 고령화의 문제를 고령자로 국한하여서는 정책효과가 그만큼 낮아질 수밖에 없다. 많은 실증적·경험적 사실들은 노동생산성의 저하가 이미 40대 중반에서부터 나타나고 있음을 말해주고 있다. 특히 40대 중반의 조기 퇴직 현상이 광범위하게 나타나고 있는 현실을 고려한다면 정책 대상을 40대 중반 이하로 낮추는 것이 반드시 필요하다.

정책대상을 40대 중반 이하로 낮출 경우, 이들 중 다수가 재직근로자인 점을 감안한다면, 정부의 기업에 대한 인력개발지원과 기업의 협조가 정책의 성공에 매우 중요한 요소가 된다. 기존의 고용보험 직업능력개발 사업에서 예비 고령자들에 대한 정부지원을 강화한다든지, 별도의 사업을 구안한다든지, 이들에 특화된 프로그램을 제공하는 등의 정부 차원의 노력이 필요할 것이다. 기업의 역할은 훨씬 더 중요한데, 기업은 평생학습 및 인력개발의 차원 이전에 경쟁력 있는 고령근로자들을 계속 고용할 수 있도록 임금체계 및 작업장 환경개선 등 여건을 만들고, 더 나아가 예비 고령인력들이 지속적으로 생산성을 발휘할 수 있도록 하기 위한 인사관리 차원에서의 혁신을 이루어 나가야 할 것이다.

둘째, 평생학습 공급구조 개선 및 프로그램 개발이 시급하다. 본문에서도 언급하였다시피 우리나라 평생학습은 정부 주도적 성격이 강하며, 프로그램이 다양한 수요자의 요구를 제대로 반영하고 있지 못하다. 젊은층에 비해 고령층에 특화된 평생학습 프로그램은 매우 다양하게 제공되어야 한다. 단지 작업장에서의 직무향상 뿐 아니라 전직을 위한 프로그램, 은퇴 후를 대비한 생활계획, 건강 및 여가에 관한 프로그램 등 고령층을 대상으로 한 평생학습 프로그램은 실로 다양하게 구성될 수 있다.

중요한 것은 정부가 이러한 다양한 프로그램을 직접 공급하는 것보다는 민간시장의 활성화를 통하여 다양한 프로그램을 제공하는 것이 더욱 비용-효과적일 수 있다는 사실이다. 정부는 정책대상을 위한 평생학습 서비스에 대하여 평가를 통한 재정 지원 역할을 담당하며, 직접적인 서비스 공급은 민간 중심으로 수행하는 방안을 적극 검토하여야 할 것이다. 이를 위해서는 중장기적으로 민간시장 활성화를 위한 정부의 정책적 노력이 경주되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 교육-고용-복지 정책의 연계를 강화하여야 한다. 고령자에 대한 정책서비스는 정책 패키지 형태로 제공되는 것이 가장 바람직하다. 교육과 고용, 그리고 복지서비스가 각각 별개로 제공될 경우 정책에 대한 중복수혜의 문제와 정책 사각지대의 문제가 동시에 발생할 수 있음을 고려하여 교육-고용-복지 서비스를 통합하여 제공하는 방안을 강구하여야 한다.

이를 위해 정책 전달체계를 원-스톱으로 구축하는 것이 향후 정책과제가 될 것이다. 사실 미국, 호주, 캐나다, 독일 등 주요국에서 사회정책 서비스 전달은 원-스톱으로 제공되고 있거나, 그러한 방향으로 개혁이 진행되고 있는데 반하여, 우리의 경우 사회정책 서비스의 부처간 단절성이 심각한 수준인 것으로 평가된다. 이로 인한 재원의 낭비, 서비스의 효과성 저하, 고객의 불편 등은 하루 속히 시정되어야 할 문제점으로 지적될 수 있을 것이다.

마지막으로 인프라 구축 강화이다. 특히 고령층에 대한 정보인프라 구축의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않다고 본다. 그간 고령층 대상 인프라에 대한 투자가 거의 이루어지지 않았음을 감안한다면, 향후 중고령층에 적합한 직업정보의 구축, 평생학습 관련 정보, 진로상담 제공 등 고령층에 특화된 인프라에 대한 투자를 확대하는 것이 바람직한 정책 방향인 것으로 보인다. 인프라 구축 방향에 대해서는 우리보다 앞서 고령사회에 진입한 국가들에 대한 벤치마킹을 하는 것도 하나의 유용한 방법일 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강순희·이병희·최강식(1999), 『지식경제와 직업훈련』, 한국노동연구원
- 강순희, 박성재, 장원섭(2003). **사회학습망 구축방안**. 서울: 한국노동연구원.
- 교육인적자원부·한국교육개발원(2004). **평생교육백서**.
- 신익현 외(2000). **국가 인적자원개발 주요 정책 진단·분석 및 개발 연구**. 서울: 한국직업능력개발원.
- 안주엽(2005), 「중장기 인력수급전망(2005~2020)」, 『노동리뷰』 제6호, 한국노동연구원, pp. 3-23
- 이병희(2005a), 「노동이동과 인력개발」, 『노동경제논집』 제28권 제1호, 한국노동경제학회
- 이병희(2005b), 「빈곤계층의 경제활동 상태 변화와 빈곤 탈출」, 정진호·황덕순·금재호·이병희·박찬임, 『한국의 근로빈곤 연구』, 한국노동연구원
- 이병희(20XX). 평생직업능력개발을 위한 직업훈련의 과제: 평생교육과의 관계를 중심으로.
- 이병희·김주섭·안주엽·정진호·남기곤·류장수·장수명·최강식(2005a), 『교육과 노동시장 연구』, 한국노동연구원
- 이병희·금재호·남재량·안주엽·이인재·전병유·황덕순·황수경(2005b), 「노동시장 현안 분석」, 한국노동연구원
- 이영호(2004) “일본의 평생교육체제 정비와 생애학습시책에 대한 연구”, 비교교육연구 (제14권 2호), pp. 119-141
- 이정표 외(2000). **평생직업교육훈련 종합대책(Ⅰ)**. 서울: 한국직업능력개발원.
- 이희수(2004) “지역혁신체제 구축을 위한 평생학습의 발전 전략” 제 3차 KEDI 평생교육포럼 자료집 『지역 학습력 강화, 평생교육이 해법이다』 KEDI 연구자료 RM 2004-26
- 전병유(2005), “노동시장 양극화 해결을 위한 고용전략의 모색”, 노동리뷰 2005년 10월호 pp. 4-21, 한국노동연구원
- 장수명·공은배·이한일(2004) **국가 및 산업 경쟁력 제고를 위한 교육의 역할**, 한국교육개발원
- 장원섭(1998). 성인교육의 사회학. 한준상(편). **앤드라고지: 현실과 가능성**. 서울:



- 학지사. Pp.89-120.
- 장원섭(2000). 성인의 직업교육 참여에 영향을 미치는 요인. **직업능력개발연구** 3: 23-49
- 장원섭(2000), 「성인의 직업교육 참여에 영향을 미치는 요인」, 『직업능력개발연구』 제3권, pp. 23-49
- 정원호(2004), 『유럽의 유연안정성 전략 연구』, 한국직업능력개발원
- 조우현(1998), 노동경제학 제8장 4절
- 최상덕(2005), 『지식기반경제, 고령화 사회를 대비한 평생학습체제 구축방안 연구』, 한국교육개발원
- 최운실·이희수·변종임(2003) “생애단계에 따른 평생교육 체제 모델 탐색” 평생교육학연구 Vol. 9., NO. 3 pp. 299-325
- 한승희(2004), “학력중심사회에서 능력중심사회로의 전환: 개방적 평생교육체제와 신(新)학교 모형 설계” KEDI 학교개혁 포럼, 주제 1 : 학력사회에서 능력사회로의 전환을 위한 현안 과제
- 후버, 에버린. 존 스테폰스(2002) 양재진 번역 “세계화, 경쟁력, 그리고 사회민주주의 모델”, 『국가 전략』 제8권 1호 5-25쪽
- 통계청(2004). **사회통계조사**.
- Acemoglu, D. and J.-S. Pischke(1998), "Why Do Firms Train? Theory and Evidence," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, pp 79-119.
- Acemoglu, D. and J.-S. Pischke(1999) "Beyond Becker: Training in Imperfect Labor Markets' *Economic Journal* Vol. 109, F112-142
- Ashton, D., F. Green, D. James and J. Sung(1999), *Education and Training for Development in East Asia: The Political Economy of Skill Formation in Newly Industrialized Economies*, London: Routledge
- Bainbridge, Steve, Julie Murray, Tim Harrison and Terry Ward(2004), *Learning for Employment: second report on vocational education and training in employment*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Black, Sandra E. and Lisa M. Lynch(2004), "What's Driving the New Economy?: The Benefits of Workplace Innovation," *Economic Journal*, Vol. 114 (February), pp. 97-116
- Cheron A., J. Hairault, F Langot. (2004) "Labor Market Institutions and the

Employment-Productivity Trade-Off: A Wage Posting Approach.

- European Commission(1993), *White Paper on growth, competitiveness, and employment: the challenge and ways forward into 21st century*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission(2001). *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*.
- European Commission(2003) "Implementing lifelong Learning Strategies in Europe: Progress Report on the follow-up to the 2002 Council resolution". Brussels, EC
- European Commission(2004), *Employment in Europe 2004*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Finegold, D. & Soskice, D. (1988), "The Failure o Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol4. no. 3, pp. 21-51.
- Finegold, D. (1999), "Creating Self-sustaining, High-skill Ecosystems" *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 15, NO. 1, pp 60-81
- Hall, P. A., D. Soskice. "An Introduction to Varieties of Capitalism." in Peter A. Hall and David Soskice, eds., 『Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage (Oxford: New York: Oxford University Press, 2001): 1-68
- Heckman, J.J. (2000), "Policies to Foster Human Capital", *Research in Economic Studies*, Vol. 54, No. 1. pp. 3-56
- IMD(2004). *IMD World Competitiveness Year Book 2004*. IMD International.
- Inspectorate(1995), 'Post-16 Vocational Education and Training in France', International Report. The Further Education Funding Council. July 1995
- Jallade, Jean-Pierre(2001), 'From Continuing Education to Lifelong Learning in French Universities' *European Journal of Education*, Vol. 36, 2001, pp. 291-304
- Mincer, Jacob(1994) "The Production of Human Capital and The Lifecycle of Earnings: Variations on A Theme" NBER Working Paper No. 4838
- Miura, Mari(2001), "Globalization and Reforms of Labor Market Institutions: Japan and Major OECD Countries", Institute of Social Science Domestic Politics Project No. 4 , Dept. of Political Science, University of California, Berkeley,

- OECD(1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris: OECD
- OECD(1996), *Lifelong Learning for All*, Paris: OECD
- OECD(1997) Employment Outlook, Paris
- OECD(1998), The Financing Lifelong Learning Finland's Country Report, by the Ministry of Education, Finland
- OECD(1999a) Employment Outlook, Paris
- OECD(1999b) Implementing the Job Strategy: Assessing Performance and Policy, Paris
- OECD(2000) Employment Outlook, Paris
- OECD(2003a) Polytechnic Education in Finland, Reviews of National Policies for Education, Paris.
- OECD(2003b) *Education Policy Analysis*, Paris
- OECD(2004a) Employment Outlook, Paris
- OECD(2004b) Education at a Glance, Paris
- OECD(2004) Promoting Adult Learning, Paris
- OECD(2004a), *Thematic Review on Adult Learning: Korea*, Paris: OECD
- OECD(2004b), *Education at a Glance*, Paris: OECD
- OECD(2005), *Promoting Adult Learning*, pre-publication draft, Paris: OECD
- OECD(2005). *Promoting Adult Learning* (Pre-Publication Draft).
- Osborne, M.J., H. Sandberg, O. Tuomi(2004) "A Comparison of Developments in University Continuing education in Finland, the UK and Sweden", International Journal of Lifelong Education. Vol. 23 No. 2 (March-April), pp 137-158
- Pfeffer, T. & et. al.(2000), "Latecomers in vocational higher education: Austria, Finland, Italy" HOFO(Higher Education Research) Working Paper Series: IFF\_hofo .00.001, Vienna.
- Pischke, J.(2004) "Labor Market Institutions, Wages, and Investment" IZA DP No. 1268, August 2004, Institute for the Study of Labor
- Rosenberg, S. (1989), 『The State and the Labor Market』 ed. by Rosenberg, Plenum Press, New York and London
- Sako, Mari(1999), "From Individual Skills to Organizational Capability in Japan", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 15, No. 1, pp. 114-126
- Saleron, Carlo(2002) "Higher Education in Sweden" CHEPS(Center for Higher Education Policy Studies) Higher Education Monitor Country Report.

- Schmid, Günter(1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, WZB discussion paper, FS I 98-206
- Schmid, Günter and B. Gazier eds.(2002), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labor Markets*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar
- Schömann, Klaus and Philip J. O'Connell(2002), *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar
- Schömann, Klaus(2002), "Training transitions in the EU: different policies but similar effects?" Schömann, Klaus and Philip J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar
- Smith, Herman W.(1995), 『The Myth of Japanese Homogeneity: Social-Ecological Diversity in Education and Socialization』, Commack, N.Y., Nova Science Publisher
- Thang, Per-olof., Gun-britt Warvik(2000) "Adult Education in Sweden: possibilities for the middle aged and older people", *Education and Ageing*, Vol. 15, No. 1, 2000 pp. 49-63
- Thelen. K., (2004) "The Political Economy of Skills in Comparative Historical Perspective." In 『How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan』 Kathleen Thelen, 1-38 New York: Cambridge University Press
- Thelen. K., (2000) "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change" *Studies in American Political Development*, Vol. 14(Spring 2000), pp. 101-108
- Tuijnman, Albert C. and Klaus Schömann(1996), "Lifelong Learning and Skill Formation," Günter Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann eds., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, UK and Brookfield, US: Edward Elgar, pp. 462-488