

**포용과 혁신의 성인학습을 위한
성과관리와 정책 조정
- 성과 중심 사람투자 방식으로의 전환 -**

**한국직업능력개발원
반가운 연구위원**

1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

1) 직업능력개발훈련의 수요·공급 조절 시도

□ 지역·산업별 인적자원개발위원회 구성 및 운영

- 2015년부터 산업현장의 수요와 직업능력개발훈련 공급의 연계를 위해 지역·산업별 인적자원개발위원회를 구성해 운영하고 있음.
 - 인적자원개발위원회는 산업계가 주도하는 거버넌스를 통해 직업능력개발훈련의 수요와 공급을 조절하는 역할을 목표로 함.
 - 하지만 인적자원개발위원회의 역량 부족과 권한의 제도화 등이 미비해 실질적으로 직업훈련의 수요·공급 조절 기능을 수행하지 못하고 있음.

<표 1-1> 인적자원개발위원회 구성 현황

지역인적자원개발위원회	산업별 인적자원개발위원회
서울, 인천, 부산, 광주, 대구, 대전·세종, 경기, 전북, 전남, 충북, 충남, 강원, 경북, 경남, 울산, 제주	정보기술·사업관리, 경영·회계·사무, 금융·보험, 기계, 재료, 뿌리, 화학, 섬유제조·패션, 전기·에너지·자원, 전자, 디자인·문화콘텐츠, 방송·통신기술, 조선·해양, 상담, 관광·레저, 음식서비스, 건설

1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

- 인적자원개발위원회에서 실시하는 지역별 인력 및 훈련 수요조사를 통해 수요를 면밀히 파악해 그에 맞는 훈련을 공급하고, 공급 과잉인 훈련은 축소하는 것이 본래의 목표였으나,
 - 훈련 수요 파악이 제대로 되지 않음은 물론 위원회 운영기관과 전임자들의 전문성 부족 등의 문제로 당초 목표에 맞는 기능을 수행하지 못함.
 - 근본적으로 훈련의 수요·공급 조절이 아니라 지역별로 훈련 예산 확보 경쟁에 치중함으로써 훈련 양의 증대라는 당초 목표와 배치되는 역할에 그침.
- 그리고 지역·산업별 거버넌스에서 직업능력개발훈련 공급에 관한 의사결정을 지향했으나, 거버넌스가 원활히 운영되지 못함.
 - 인적자원개발위원회를 구성하는 경제단체, 협회, 지방자치단체 등의 관심이 서로 달랐고, 운영 주체가 이를 하나로 엮어 내지 못해 외형적 거버넌스 구성에 그침.
 - 특히 거버넌스 주체들의 직업능력개발훈련에 대한 무관심과 전문성 부족으로 인해 의사결정 기구로서 심도 깊은 논의가 진행되지 못함.
 - 근본적으로 직업능력개발훈련에 이해관계와 관심이 없는 주체들을 거버넌스로 엮는 것 자체가 실패로 이어질 수밖에 없는 원인으로 판단됨.

1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

□ 지역별 인력 및 훈련 수요조사 실시

- 지역인적자원개발위원회에서는 산업현장의 수요에 따라 직업능력개발훈련을 공급함으로써 수요·공급을 적절히 조절하기 위해 2013년부터 지역별 인력 및 훈련 수요 조사를 실시하고 있음.
 - 전국 16개 지역인적자원개발위원회에서 지역별로 매년 1.5억 원 내외를 수요조사 예산으로 할애해, 2020년까지 총 200억 원 가량이 소진되었을 것으로 추정되지만 아직까지 신뢰할 만한 유용한 결과를 도출하지는 못하고 있음.
- 지역별 인력 및 훈련 수요조사는 당초 취지와 달리 직업능력개발훈련의 수요와 공급의 조절을 위한 자료가 아니라 지역 내 훈련의 양적 증대를 위한 도구로 변질되고 있음.
 - 곧 다양한 분야에 많은 훈련 수요를 도출해 훈련 공급의 양을 늘리는 것이 수요조사의 목적인 것처럼 받아들여짐.
 - 지역인적자원개발위원회와 훈련기관 그리고 지방자치단체 등은 지역 내 훈련의 양을 늘리는 것이 지역 차원의 이익이자 성과인 것으로 생각하고 있음

1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

2) 평생교육의 주체로서 대학과 지역사회 역할 확대

□ 성인친화형 열린 대학 체제 구축

- 대학을 입학과 학습이 유연한 열린 평생학습체제로 전환하는 것을 유도해 대학부설 평생교육원의 프로그램을 활성화함으로써 지역사회의 주민을 대상으로 양질의 평생교육 프로그램을 제공함.
 - 지역의 각 대학별 평생교육원에서 다양한 프로그램을 실시하고 있으나, 프로그램 간 차별성이 부족할 뿐 아니라 평생교육 참여율은 여전히 저조함.
 - 지속적으로 지적된 것처럼 평생교육원의 교육 프로그램에 참여하는 계층적 편차도 여전히 개선되지 못하고 있음.

□ 평생학습 중심대학 지원 확대 및 활성화

- 대학을 중심으로 한 평생학습을 활성화하고, 평생직업교육대학을 육성함으로써 평생학습 중심대학을 확대 운영함.
 - 대학의 평생교육원은 사실상 포화 상태일 뿐 아니라 평생교육원별 프로그램이 대동소이해 그다지 활성화되지 못함.
 - 우수한 전문대학을 평생직업교육대학으로 육성해 전문대학을 통한 직업교육을 강화하고자 했으나, 지역대학의 위기에도 불구하고 여전히 형식적인 평생교육과 직업교육의 틀을 벗어나지 못하고 있음.
 - 전문대학 자체에서도 평생직업교육대학에 큰 관심을 보이지 않는 상황으로 전문대학의 인식 전환과 평생직업교육대학 육성이 병행되어야 할 것임.

1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

3) 투입과 산출 지표 증가가 목표로서 성인학습의 성과 측정 미흡

□ 성인학습의 성과 지표인 참여율은 산출 지표

- 2017년 이전까지 성인학습의 양대 축인 직업능력개발훈련과 평생교육은 투입(input) 지표인 예산과 산출(output) 지표인 참여율이 성과(outcome) 지표로 사용되어 성인학습의 목적인 역량개발, 숙련향상 등이 성과에 반영되지 않음.
 - 투입 지표인 예산이 증액되면 훈련기관, 평생교육원 등에서 영업활동을 통해 산출 지표인 참여율을 높여 고성과인 것처럼 착시 효과를 거둘 수 있음.
 - 곧 교육훈련을 위한 활동이 아니라 왜곡된 성과지표의 향상을 위한 활동에 치중함으로써 수치상의 고성과를 획득할 수 있음.
- 투입과 산출 지표를 통해 성과를 판단할 경우 낮은 학습 품질, 학습제공기관의 부족한 역량, 학습의 자발성 저해 등 성인학습과 관련된 여러 가지 문제점을 유발하는 원인이 될 수 있음.
 - 역량개발, 숙련향상 등이 성과 지표가 될 경우 학습과 직접적으로 관련된 요소들이 더 나아질 수 있지만, 투입과 산출 지표로 성과가 판단되면 학습 관련 역량개발보다는 참여율 증가를 위한 영업활동에 치중할 수밖에 없음.
- 직업능력개발훈련과 평생교육 모두 투입과 산출 지표는 계속적으로 증가해왔으나, 한국 성인들의 역량 수준은 다른 국가들에 비해 낮은 수준임.
 - 직업능력개발훈련과 평생교육은 투입 지표인 예산 또는 집행액과 산출 지표인 참여인원 또는 참여율이 전반적으로 상승하는 추세임.
 - 곧 투입 지표와 산출지표를 기준으로 보면 직업능력개발훈련과 평생교육 모두 점점 더 나은 성과를 거두고 있으나 근본적인 목표인 성인 역량은 강화되지 못하고 있는 것임.

1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

<표 1-2> 직업능력개발훈련의 참여인원 및 집행액 추이

(단위: 천 명, 억 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
참여인원	3,848	4,102	3,774	3,205.4	3,539.4
집행액	10,145	11,817	11,527	13,120	15,978

<표 1-3> 평생교육의 참여율 및 예산 추이

(단위: %, 억 원)

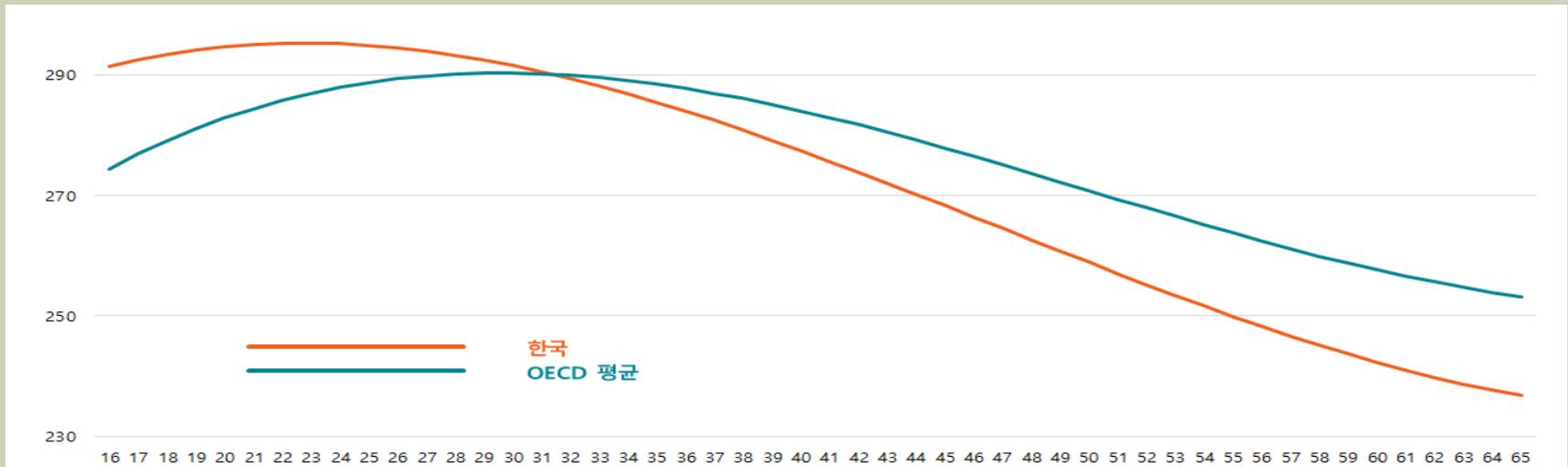
구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
참여율	35.6	30.2	36.8	40.6	35.7
예산액	5,948	7,333	5,384	5,704	5,894

1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

- 연령별 역량수준을 국제비교해 보면 한국 성인의 역량은 30세를 기점으로 OECD 국가들의 평균보다 더 급격하게 하락하고 있음.
 - 10대에서 30대 이전까지의 역량은 OECD보다 높은 수준으로 학교교육의 성과는 높지만, 성인학습의 성과는 낮은 상황임.
 - 이렇듯 직업능력개발훈련과 평생교육에 점차 많은 예산을 투입하고 참여율도 높아지고 있으나 이것을 성과로 보기는 어려움.

<그림 1-1> 연령별 역량수준 국제비교

(단위: 점수)



1. 2017년 전까지의 핵심 이슈와 문제점

- 참여율 증가가 성인학습의 정책 목표
- 성인학습의 정책 목표는 투입 지표인 예산 증액에 따라 산출 지표인 참여율을 높이는 것으로 설정되었으나, 이러한 방향은 실질적으로 포용적 성인학습과는 거리가 있음.
 - 직업능력개발훈련과 평생교육은 상당 부분 중복되고 있지만, 중복을 조정하지 못하고 참여율 제고에 매진함으로써 외형적인 참여율은 증가하지만 실제로는 중복되는 프로그램이 많고 사각지대도 줄이지 못하는 상황임.
 - 근본적으로는 성인학습의 목표인 역량 강화를 추구하지 못할 뿐 아니라 참여율을 높이기 위해 역량 개발을 저해하는 활동에 더 많은 노력을 기울이게 됨.
- 곧 직업능력개발훈련과 평생교육의 중복을 조정하고, 학습에 참여하지 못하는 계층을 포함시키는 등 포용적 성인학습을 실현하기보다는 양적 지표 증가에만 치우쳐 있음.
 - 산출 지표인 참여율 증가가 핵심 정책 목표가 될 경우 성인학습 참여가 용이한 계층의 참여를 우선적으로 추진하게 되어 사각지대에 있는 계층을 성인학습 참여자로 포용하지 못하는 결과를 가져올 수 있음.

<참고> 크리밍과 파킹

○ 민간훈련기관이 쉽게 취업할 수 있을 것 같은 실업자만을 골라 훈련을 실시하는 현상을 ‘크리밍(creaming)’ 또는 ‘체리 피킹(cherry picking)’이라고 하고, 훈련 후에도 취업이 상대적으로 어려울 것으로 보이는 실업자를 훈련생으로 선발하지 않는 현상을 ‘파킹(parking)’이라고 함(유길상, 2010: 50). 이렇듯 훈련기관에서는 다양한 방법으로 평가 지표를 상승시키고자 하는 욕구를 가지고 있음.

2. 문재인 정부 3년 동안의 정책대응 및 평가

1) 포용과 혁신의 성인학습 구현을 위한 정책 추진

- 직업능력개발훈련의 사각지대 축소와 신기술 분야 확대
 - 2020년 1월 1일부터 재직자 내일배움카드제와 구직자 내일배움카드제를 통합해 국민내일배움카드를 도입함으로써 고용형태와 무관하게 직업능력개발훈련을 지원함.
 - 국민내일배움카드는 기존의 내일배움카드제가 재직자, 구직자를 대상으로 함으로써 발생하는 직업능력개발훈련 사각지대를 축소해 자영업자, 특수고용종사자 등도 지원을 받을 수 있게 됨.
 - 또 장기간에 걸친 능력개발 계획을 수립할 수 있도록 지원기간과 지원금액을 종전보다 확대함.
 - 신산업 분야의 전문 기술인력 수요 증가 등 4차 산업혁명에 선도적으로 대응하고자 신기술 및 고속련 인력을 양성하고 공급하기 위한 융합형 고급훈련과정인 4차 산업혁명 선도인력 양성사업 실시해 신기술 분야 훈련을 확대함.
 - 기존에 공급되지 않던 신기술 분야에 고속련의 훈련과정을 공급함으로써 직업능력개발 훈련이 포괄하는 범위를 넓히고 프로그램을 다양화함.
 - 직업능력개발훈련은 참여자의 사각지대를 축소해 포용의 가치를 추구하고, 신기술 분야의 훈련을 공급함으로써 혁신의 가치를 지향하는 정책대응을 명확히 보여주고 있음.

2. 문재인 정부 3년 동안의 정책대응 및 평가

□ 평생교육에서 전국민 학습권 보장과 온라인 생태계 구축

- 인생 전환기 진로설계 컨설팅을 지원하고, 성인의 학습능력진단도구를 개발해 활용하는 등 재직자 등 성인의 자발적 평생학습을 지원함. 또 고령자, 고졸 취업자, 경력단절 여성 등에게 맞춤형 학습을 지원함.
 - 다양한 평생교육 지원을 통해 전국민의 평생학습권을 보장함으로써 궁극적으로 평생교육에서 포용의 가치를 실현하고자 함.
- 직업교육 MOOC를 구축해 직업교육 혁신 기제로 활용하고, 4차 산업혁명 관련 K-MOOC를 개발해 제공하는 등 K-MOOC 운영을 개선함. 또 교육콘텐츠 오픈마켓을 구축하고 활성화하며, 개인 맞춤형 교육을 위한 온라인 생태계를 구축하는 등 온라인 평생교육 생태계를 형성함.
 - 4차 산업혁명이라는 변화에 대응하는 동시에 시간과 장소의 제약 없이 평생교육에 참여할 수 있도록 하는 정책방향을 지향함.
- 평생교육은 누구나, 언제나 참여할 수 있도록 하는 정책방향을 추구하고 있으며, 전국민 평생학습권 보장을 통해 포용의 가치를 그리고 평생학습 온라인 생태계 구축을 통해 혁신의 가치를 실현하고자 함.

2. 문재인 정부 3년 동안의 정책대응 및 평가

□ 성인학습과 관련된 사회정책의 추진

- 2018년 9월 발표된 「문재인정부 ‘포용국가’ 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책」(이른바 「포용국가 3대 비전, 9대 전략」)에서는 3대 비전 가운데 비전 3으로 사회혁신능력 배양을 선언하고, 9대 전략 중 전략 8로 성인기 인적역량 강화와 사람중심의 일터 혁신을 제시함.
 - 성인학습과 관련해 이 전략은 성인기의 인적역량이 다른 국가보다 더 크게 저하되는 점을 막기 위해 성인기 직업훈련의 내용과 질을 대폭 개선하고 관련 인프라도 확충하는 내용을 담고 있음.
- 「포용국가 3대 비전, 9대 전략」은 2019년 2월 “문재인 정부 「포용국가 사회정책 추진 계획(안)」”으로 구체화해 제시됨.
 - 이 계획의 ‘배움’ 영역에서는 정책목표 3을 “모든 성인이 필요한 역량을 개발할 수 있는 기회를 확대하겠습니다”라고 수립하고, 2022년의 달라진 삶의 모습을 “성인 10명 중 적어도 4명은 평생학습에 참여하게 됩니다”, “중소기업.비정규직 노동자.자영업자 등 직업교육훈련을 받을 수 있는 기회가 늘어납니다”라고 미래의 변화 양상을 제시함.
 - 곧 「포용국가 3대 비전, 9대 전략」의 전략 8 가운데 성인기 인적역량 강화는 「포용국가 사회정책 추진계획(안)」의 정책목표 3으로 더 구체화되었음.
 - 이러한 정책목표 실현을 위한 주요과제와 2018년 현재와 2022년의 전망치를 비교한 성과지표를 아래의 <표 1-5>와 같이 제시함.

2. 문재인 정부 3년 동안의 정책대응 및 평가

<표 1-5> 정책목표 실현을 위한 주요과제와 성과지표

주요과제	성과지표	2018년	2022년
- 학점은행제, K-MOOC 등 성인평생학습 활성화 - 포용적 직업훈련을 통한 미래인재양성	평생학습참여율	('17) 35.8%	42.8% (OECD평균)
	고졸이하 청년 직업훈련 참여율 ¹⁾	('17) 24.7%	26%
	중소기업 자체훈련 참여비율 ²⁾	('18) 7.9%	14%

주: 1) 직업자 훈련 참여자 중 고졸이하 비율

2) 300인 미만 중소기업의 자체훈련 참여인원 ÷ 300인 미만 중소기업의 직업훈련 참여인원

자료: 관계부처 합동(2019: 10)

<표 1-6> 직업능력개발훈련의 참여인원 및 집행액 추이

(단위: 천 명, 억 원)

구분	2017년	2018년	2019년
참여인원	4,042	5,224	4,263
집행액	16,383	17,873	15,948

자료: 고용노동부, 「직업능력개발 사업현황」, 각 년도

<표 1-7> 평생교육의 참여율 및 예산 추이

(단위: %, 억 원)

구분	2017년	2018년	2019년
참여율	34.4	41.2	41.7
예산액	6,195	6,707	7,435

주: 참여율-평생학습 참여율, 예산액-평생·직업교육 예산액

자료: 한국교육개발원, 「평생학습 개인실태조사」, 각 년도; 교육부, 「예산 및 기금운용 계획」, 각 년도

2. 문재인 정부 3년 동안의 정책대응 및 평가

- 국민내일배움카드 시행으로 자영업자, 특수고용종사자 등의 훈련 참여가 가능해짐으로써 사각지대가 축소되었고, 4차 산업혁명 선도인력 양성사업 등으로 신기술 분야까지 직업훈련 범위가 확대됨.
 - 평생교육은 다양한 지원 사업으로 전국민 평생학습권을 보장하고자 했고, 온라인 강좌를 활성화해 누구나, 언제나 참여할 수 있는 기반을 마련함.
 - 특히 K-MOOC는 2016년 143개의 강좌에서 2017년 323개 강좌로 강좌 수가 크게 증가했을 뿐 아니라 방문자도 80,232명에서 103,786명으로 2만 명이 넘게 늘어남(교육부, 2018: 5).
- 이렇듯 직업능력개발훈련과 평생교육의 참여인원 및 참여율이 늘어나고, 지원 대상과 범위가 커지는 등 포용의 성인학습에서 일정 수준 성과를 거둠. 또 신기술 분야 직업훈련이 확대되고, 온라인 강좌를 평생교육에서 활성화하는 등 혁신의 요소도 점차 도입되고 있음.
- 포용과 혁신을 실현할 수 없는 성인학습의 성과 지표
 - 참여인원이 늘어나고 사각지대를 줄였으나 여전히 직업훈련의 지원받지 못하는 대상이 존재하므로 일정한 성과는 있으나 포용의 성인학습이 실현되지는 못함.
 - 직업능력개발훈련에서는 사각지대가 존재하고, 평생교육은 참여자 계층 간의 격차가 커 포용의 성인학습으로 보기 어려움.
 - 2017년 소득에 따른 평생교육 참여율은 500만 원 이상 계층이 42.3%로 가장 높고, 300~500만 원 미만이 33.6%, 150~300만 원 미만이 27.2%, 150만 원 미만이 20.9% 등으로 나타남(교육부, 2018: 7).
 - 혁신의 측면에서 직업능력개발훈련은 초연결 지능화, 스마트공장, 스마트팜, 핀테크, 에너지신산업, 스마트시티, 드론, 자율차 등 8개 핵심 선도사업을 포함한 신기술분야 훈련은 매우 저조한 상황임.
 - 실업자를 대상으로 실시하는 신기술 양성훈련은 2018년 4.4%이고, 재직자 디지털 적응훈련은 같은 해 3.6%로 매우 낮은 수준임(일자리위원회.관계부처 합동, 2019: 7).
 - 반면 실업자 훈련(일반 계좌제) 가운데 사무회계.간병.미용.제빵 등 7대 직종 훈련이 대다수인 71.1%를 차지하고 있음(일자리위원회.관계부처 합동, 2019: 5).

2. 문재인 정부 3년 동안의 정책대응 및 평가

- 또 「포용국가 사회정책 추진계획」의 성과를 보면, 평생학습 참여율, 고졸 이하 청년 직업훈련 참여율, 중소기업 자체 훈련 참여율 모두 2019년 목표 대비 높은 성과를 보였으나 성인 역량 강화와는 거리가 있음.
 - 2019년 평생학습 참여율의 목표치는 38.6%였으나 43.4%의 성과를 달성했고, 고졸 이하 청년 직업훈련 참여율과 중소기업 자체 훈련 참여율도 각각 25%, 8.5%의 목표에 비해 높은 27.9%, 8.6%의 성과를 나타냄(교육부 내부자료).
 - 반복적으로 제기하듯이 이러한 참여율을 성과 지표로 보고 있는 것 자체가 성인 역량의 강화와는 거리가 있으며, 참여율 향상을 위한 활동에 치중함으로써 역량 강화에는 무관심하게 될 가능성이 큼.
- 한편 훈련기관의 98.8%가 민간기관이지만 대부분 정부지원사업에 의존할 뿐, 자체 경쟁력 강화를 위한 투자 확대보다는 영업활동에 치중하는 상황임.
 - 연간 훈련인원이 100인 미만인 훈련기관이 59.2%로 영세한 기관이 많고, 2017년 실태조사에 따르면 훈련교·강사 월평균임금은 200만 원 수준이며, 전공역량교육 참여율은 12.1%에 불과해 혁신을 기대하기는 쉽지 않음(교육부, 2018: 7).
- 근본적으로 직업능력개발훈련과 평생교육은 학습 분야가 상당 부분 중첩되고 있어 이를 조정해 보편적 학습 기회를 제공하는 것이 포용이 가치를 실현하는 방법이라고 할 수 있음.
 - 2017년 평생교육 주제별 프로그램 현황을 보면 직업능력 향상이 41.1%로 가장 많아 직업능력개발훈련과 중복되고 있음(교육부, 2018: 7).
 - 이러한 중복을 제거하는 비용으로 사각지대를 없애는 한편 누구나가 학습 기회를 제공받을 수 있도록 지원할 수 있음.

2. 문재인 정부 3년 동안의 정책대응 및 평가

- 학습 수요와 무관하게 프로그램이 개설되면 최소한의 학습자는 계속적으로 유입되므로 참여율이라는 산출 지표로는 중복 여부를 판단할 수 없음.
- 게다가 40%에 가까운 평생교육 참여율에도 불구하고, 실제 학습시간은 일평균 3~11%에 불과해 역량개발에 의문이 있는 상황임(교육부, 2018: 6).
- 통계청의 「생활시간조사」에 따르면 2014년을 기준으로 20세 이상 취업자의 학습시간은 24시간 가운데 7분인 것으로 나타났고, 2019년 19세 이상 인구(취업자와 미취업자 포함)의 학습시간은 24시간 가운데 24분으로 확인됨. 연령별로는 20대가 1시간 42분, 30대 15분, 40대 8분, 50대 5분, 60대 이상 2분 등으로 30대 이후 성인기 역량 저하의 원인 중 하나가 짧은 학습시간일 것으로 유추할 수 있음.

<표 1-8> 평생교육 주제별 프로그램 현황(2017년)

(단위: 개, %)

구분	학력보완	성인기초/문자해득	직업능력향상	인문교양	문화예술	시민참여	계
프로그램 수	20,967	634	67,470	22,593	52,297	199	164,160
비율	12.8	0.4	41.1	13.8	31.9	0.1	100

3.2021~22년 정책 방향

1) 포용적 사람투자 실현을 위한 정책 계획

□ 코로나19 이후 시대의 비대면 성인학습 체제 정착

- 2018년 9월 「포용국가 비전과 전략」 발표 이후, 2019년 2월 「포용국가 사회정책 추진계획」이 수립되어 시행 중이며, 앞에서 살펴본 것처럼 성인학습 관련 지표는 목표 이상의 참여율을 나타냄.
 - 「포용국가 비전과 전략」은 성인기 인적역량 강화를 위해 통합 조정 거버넌스 구축과 직업능력 개발훈련 취약계층 포괄 등을 정책과제로 제시함.
 - 「포용국가 사회정책 추진계획」에서는 배움 영역에서 학점은행제, K-MOOC 등 성인평생 학습을 활성화하고, 포용적 직업훈련을 통해 미래인재를 양성하겠다는 정책목표를 제시한바 있음.

3.2021~22년 정책 방향

- 2020년 7월 발표된 코로나19 이후, 위기를 기회로 전환하기 위한 핵심과제에서는 비대면사회의 선도적 정착이라는 목표를 설정하고, 한국형 원격교육 체제 구축과 열린 평생교육·훈련 제공을 주요 과제로 제시함.
 - 곧 한국형 원격교육체제 구축을 통해 원격교육을 내실화하고 열린 평생교육·훈련 대책을 통해 질 높은 평생교육을 제공하고자 하는 것임.
 - 이 과제는 다소 성급한 감이 없지는 않으나 코로나19 이후 반드시 갖춰져야 할 조건으로서 성인학습에 서 많은 역량을 쏟아야 할 부문임.
- 이렇듯 코로나19 이후의 성인학습은 비대면 학습 방식이라는 과제가 추가로 제시되고 있음. 기존의 참여율이라는 산출 지표는 비대면 학습 방식에서 실제 참여를 확인하기 어려운 지표임.
 - 곧 비대면 학습 방식 정착이라는 정책 계획은 코로나19 이후의 상황에 부합하지만, 현재와 같은 산출 지표를 중심으로 한 성과 지표에서는 표피적인 참여율을 파악하는 데 그칠 수 있음.
 - 현재 다양한 온라인 강좌나 비대면 학교교육에서도 나타나듯이 학습의 성과가 그다지 높지 않다는 점 도 극복해야 할 과제임.
- 한국판 뉴딜을 통한 미래적응형 직업훈련 체계로 개편
 - 2020년 7월 발표된 「한국판 뉴딜 종합계획」에서는 안전망 강화의 두 번째 과제로 사람투자를 명시하고 있고, 세부과제로 미래적응형 직업훈련 체계로 개편할 것을 제시함.
 - 미래적응형 직업훈련 체계는 기업·대학·민간 혁신기관 훈련을 통해 신기술 분야 미래형 핵심 실무인재 18만 명을 양성하는 K-Digital Training, 직업훈련 참여자 대상 초·중급 디지털 융합훈련을 지원하고 대학생 신기술분야 융합전공을 운영하는 K-Digital Plus, 협약기업만 활용가능한 공동훈련센터를 지역 중소기업 및 훈련기관 등에 개방해 디지털 융합훈련을 제공하는 K-Digital Platform으로 구성됨(관계부처 합동, 2020: 21).
 - 한국판 뉴딜에서 제시하는 미래적응형 직업훈련 체계도 비대면 방식이 주축으로서 참여율이라는 산출 지표로는 학습 과정을 점검할 수 없을 뿐 아니라 학습 성취도와 성과에 대한 판단도 매우 어려움.
 - 이렇듯 정책 계획의 방향은 코로나19라는 상황과 미래 변화에 부합하는 듯 보이지만, 성과 지표의 개선이 없이는 성인학습을 통한 역량 강화는 요원할 것으로 보임.

3.2021~22년 정책 방향

2) 투입.산출에서 성과 중심으로 사람투자 방식의 전환 필요

□ 역량개발 중심의 성과 지표로 전환

- 내용 측면에서 성인학습과 관련된 정책 추이를 보면, 포용적 사람투자를 실현하고자 하며 혁신을 위한 요소도 적지 않게 담고 있음. 하지만 전반적인 정책 기초가 투입과 산출을 성과 지표로 함으로써 사람투자가 성인의 역량개발에 성과가 있는지 평가하지 못하고 있음.
 - 기존처럼 투입.산출 지표를 성과로 정책을 펼칠 경우 훈련기관이나 평생교육원 등에서 성과를 높이는 것은 어려운 일이 아님.
 - 사람투자는 성인학습을 통해 성인들의 역량을 높이고자 하는 것이므로 그것이 명백한 성과 지표가 되어야 함.
- 역량개발이나 숙련향상을 성인학습의 성과 지표로 하는 것은 물론 쉬운 일이 아님. 그러나 최근 과정평가형 자격 교육.훈련과정이 확산되는 등 성인학습의 환경이 점차 달라지고 있음.
 - 게다가 언택트 시대에 온라인 강좌 등 비대면 방식의 성인학습이 강조되고 있어 예산이나 참여율과 같은 투입, 산출 지표는 실질적인 학습 참여를 보장해주지 못함.
 - 비대면 학습방식은 무엇보다도 학습의 성과와 관련해 새로운 지표를 요구하고 있음. 곧 형식적인 참여가 아니라 실질적인 참여를 통해 역량개발이 되었는지 여부가 성과 지표가 되어야 함.
- 성인학습의 성과 지표를 역량개발, 숙련향상을 주축으로 할 경우 직업능력개발훈련과 평생교육의 중복 프로그램의 조정이 필요함.
 - 왜냐하면 역량개발로 성과를 측정할 경우 직업능력개발훈련과 평생교육이 동일한 시스템으로 관리되어야 함. 이에 따라 프로그램도 통합 조정이 요구됨.

3.2021~22년 정책 방향

- 궁극적으로 직업능력개발훈련과 평생교육이 성인학습이라는 동일한 범주에서 중복은 제거하거나 미비한 부분은 보완하는 형태로 통합되어야 할 것임.

□ 기존 정책과의 차이점

- 성인학습의 성과 지표가 기존의 투입·산출 중심에서 역량개발, 숙련향상과 같은 성과로 달라질 경우 기존 정책과는 판이하게 달라질 것으로 예상됨.
 - 우선 성과를 판단하기 위한 학습 교·강사의 역량 강화는 물론 학습제공기관의 역량개발도 당면한 과제로 제시될 것임.
 - 또 학습 프로그램도 많은 변화가 예상되고, 성과 지표를 높이기 위해 새로운 학습 프로그램이 다양하게 등장할 것으로 보임.
- 구체적인 정책 수행에 있어서는 기존의 예산, 참여율과 같은 투입·산출의 양적 지표를 넘어서 성인학습의 현장 상황을 좀 더 면밀히 파악하고, 개별 학습 프로그램의 운영에 더 관심을 갖게 될 것으로 보임.
 - 결과적으로 성과 지표를 개선함으로써 성인학습 정책이 더욱 밀도 있게 시행될 것으로 기대되며, 느슨하게 많은 프로그램을 실시하기보다는 개별 프로그램에서 역량개발 성과를 높이는 방향으로 패러다임이 달라지리라 판단됨.

3.2021~22년 정책 방향

3) 정책방향: 포용과 혁신의 성인학습을 위한 성과관리와 정책 조정

(1) 핵심의제 1. 포용과 혁신의 성인학습을 위한 성과관리

□ 세부과제 1. 역량개발과 숙련향상 중심의 성인학습 성과관리 체계 수립

- 역량개발과 숙련향상은 성인학습의 주된 목표인바 성과관리 체계가 이를 중심으로 개선되어야 함.

- 그동안 이와 관련된 논의가 적지 않았으나 숙련향상에 대한 평가가 쉽지 않다는 이유로 배척되어 온 상황임.

- 하지만 과정평가형 자격 교육·훈련과정이 2019년 906개 과정에서 2022년에는 8,000개 과정으로 확대될 것이 계획되는 등 실무역량 평가가 행해지고 있음
(일자리위원회·관계부처 합동: 2019: 13).

- 과정평가형 자격을 취득하기 위해서는 NCS 기반의 교육·훈련과정을 수료하고, 내부평가(50%), 외부평가(50%)를 합산해 80점 이상 득점해야 하는데, 성인학습도 이와 유사하게 성과 평가가 이루어져야 함(일자리위원회·관계부처 합동: 2019: 28).

- 따라서 성인학습의 성과관리 체계를 역량개발과 숙련향상 중심으로 재편하기 위해 기존의 투입, 산출 지표를 최소화하고 성과 지표를 새롭게 도입함.

- 성인학습은 프로그램, 지역, 시기 등에 따라 학습자에 차이가 있으므로 역량개발과 숙련향상만을 지표로 할 경우 성과가 왜곡될 여지가 있어 기존 지표도 병행해 활용함.

3.2021~22년 정책 방향

□ 세부과제 2. 비대면 방식의 성인학습 성과관리 체계 개발

- 역량개발과 숙련향상 중심의 성과관리는 온라인 강좌 등 비대면 방식의 성인학습이 증가하는 흐름에 맞춰 새로운 체계가 개발되어야 함.
 - 혼합훈련 이외에 전면적인 원격훈련이나 온라인 강좌 등은 성과 평가가 사실상 매우 어려우므로 이에 대한 방안 마련이 요구됨.
- 비대면 성인학습 방식에 걸맞은 성과관리는 원격훈련이나 온라인 강좌를 통한 학습이 형식적으로 이루어질 가능성이 크기 때문에 더욱 필수적인 요소임.
 - 최근 코로나19로 인한 학교교육의 온라인 수업도 참여, 집중 등이 어려워 쌍방향 소통의 다양한 방법을 모색하고 있음.
- 이처럼 언택트 시대의 비대면 성인학습에서는 과거와 같은 관리.통제가 아니라 자율과 재량이 학습 성과에 있어서 중요한 요소가 됨.
 - 이것은 학습에 대한 동기 부여는 물론 기업 조직에서도 하나의 도구가 아니라 일을 하는 ‘사람’ 으로서 믿고 맡기는 조직문화로의 변화를 의미하는 것임.

3.2021~22년 정책 방향

(2) 핵심의제 2. 포용과 혁신의 성인학습을 위한 정책 조정

□ 세부과제 1. 직업능력개발훈련과 평생교육의 통합 조정과 사각지대 제거

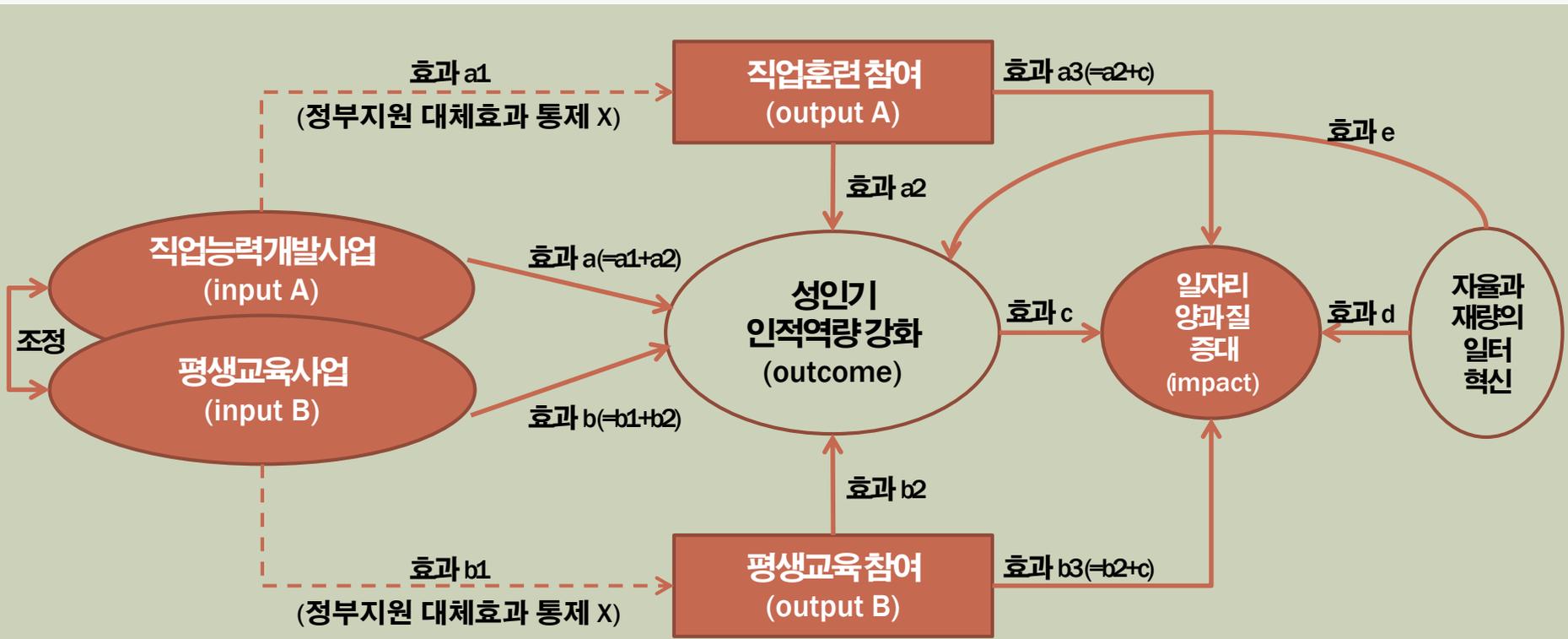
- 직업능력개발훈련과 평생교육은 적지 않게 중복되는바, 특히 평생교육의 40%가량이 직업능력 향상 프로그램으로 구성되어 통합 조정이 요구됨.
 - 평생교육의 직업능력 향상 프로그램은 직업능력개발훈련과 유사한 성격이면서 지원 및 관리 시스템은 서로 상이해 중복·낭비 문제가 발생하고 있음.
- 특히 이렇게 중복되는 재원으로 성인학습 사각지대의 지원을 확대해 포용의 성인학습에 한 걸음 더 다가갈 수 있음.
 - 직업능력개발훈련과 평생교육의 직업능력 향상 프로그램은 지역별, 주제별로 통합해 조정되어야 함
- 나아가 성인학습이라는 큰 틀에서 직업능력개발훈련과 평생교육이 통합 조정되어야 역량 개발과 숙련향상이라는 성과관리 체계가 실행될 수 있음.
 - 통합 조정은 프로그램뿐 아니라 전반적인 시스템의 측면을 포괄하는 것으로서 프로그램의 다양성을 축소하고자 하는 것은 아님.

3.2021~22년 정책 방향

□ 개별 정책의 조정과 연계에 관한 개념도

- 포용과 혁신의 성인학습을 위한 성과관리와 정책 조정은 아래의 개별 정책의 조정과 연계에 관한 개념도로 나타낼 수 있음.
 - 아래 개념도에 따르면 성과관리와 개별 정책의 조정과 연계를 위한 기초적인 정보가 매우 부족한 실정임
 - 이러한 정보생성과 정책 조정을 위한 거버넌스는 상호 불가분의 관계인 바, 이에 대한 진지한 고려가 필요함.
- 성인기 인적역량 강화는 직업능력개발 사업 및 평생교육사업과 같은 스킬공급 정책과 함께, 일터 혁신과 같은 스킬수요 정책이 병행 추진되어야 소기의 성과

3.2021~22년 정책 방향



- 점선: 현재 일부 수행되고 있는 성과 평가(AS-IS)
- 실선: 미래 수행되어야 할 성과 평가(TO-BE)
- : 기존 자료로 일부 지표 구성 가능
- : 새로운 조사로 지표 개발 및 구성

감사합니다.

**한국직업능력개발원
반가운 연구위원**