

평생교육 사업의 쟁점과 성과지표 방향

- 미국 PART의 성과지표 비교를 중심으로

성과관리센터 전예슬 연구원

I. 서론

1. 평생교육

- 우리나라 평생교육법 제 2조에서 정의되고 있는 '평생교육'이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초·문자해독교육, 직업능력향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말함
- 과거에는 정규적인 학교시스템에서만 교육을 실시하고 접할 수 있었다면 지금은 가정, 학교, 직장, 지역사회, 사이버 등 다양한 실천영역에서 평생교육을 접할 수 있도록 새로운 패러다임으로서의 평생교육이 등장함
- 지식을 기반으로 경제구조 및 산업구조가 바뀌어 가는 데에 대응하여 평생학습을 통한 창조적 지식 근로자 육성으로 국가 경쟁력 제고에 기여
- 세계 각국은 국가경쟁력 향상의 한 방안으로 평생학습의 중요성을 강조하고 있음
- 영국, 핀란드, 일본 등과 같이 국가수준에서 평생학습종합 발전계획을 갖춘 나라가 늘어났으며, 호주 흠(Hume)시의 사례에서처럼 지역사회문제 해결과 혁신을 위하여 평생교육을 채택한 도시도 늘어나고 있음

2. 연구 배경

- 우리나라의 평생교육 사업은 「평생교육 인프라 구축 및 평생교육센터 운영」 이름으로 재정사업자율평가를 2007년과 2009년에 받음

- 우리나라의 「평생교육 인프라 구축 및 평생교육센터 운영」 사업은 2009년 재정사업자율평가에서 “매우 미흡”으로 평가 받음. 또한 재정사업자율평가와 성과계획서에 지속적으로 성과지표 지적을 받고 있으나 개선되지 않고 있음. 반면, 미국 성인교육 주 교부금(Adult Education - Basic Grants to States) 사업은 미국 PART에서 “effective”로 평가되고 있음
- 이에 본 연구에서는 현재 우리나라 평생교육 사업의 쟁점들을 살펴보고, 2009년 재정사업자율평가에서 지적을 받은 성과지표를 미국 2006년도 PART에서 “effective” 받은 성인교육 주 교부금(Adult Education - Basic Grants to States) 사업과 비교해보고자 함
- 우리나라 평생교육사업과 미국의 성인교육 주 교부금 사업은 평가범위가 다르지만 평생교육사업 세부사업 중 성인문해교육사업과 중복되는 바, 본 연구를 통해 성과지표를 비교하는 것은 유의미하다고 판단됨

II. 한국과 미국의 평생교육

1. 한국

- 세계 각국에서의 변화에 힘입어 우리나라도 2008년도부터 제2차 평생학습진흥종합계획(2008년~2012년)이 추진되고 있음. 제 2차 계획에서는 국가경쟁력을 높이는 창조적 지식 근로자의 육성, 평생학습을 통한 관용 및 포용 사회의 실현, 평생학습의 기반 구축 등 세 가지 목적을 두고 있음. 이를 달성하기 위한 ‘생애주기별 맞춤형 평생학습전략’과 ‘평생학습 네트워크 전략’ 두 가지 기본 전략을 지님
- 이와 같은 목적과 전략을 기본으로 ‘생애단계별 창조적 학습자 운영’, ‘사회통합을 위한 평생학습 참여 및 지원 확대’, ‘평생학습 인프라 구축 및 네트워크 활성화 추진’ 등 세 가지 영역에서 18개 정책 추진 과제를 설정하고 있음

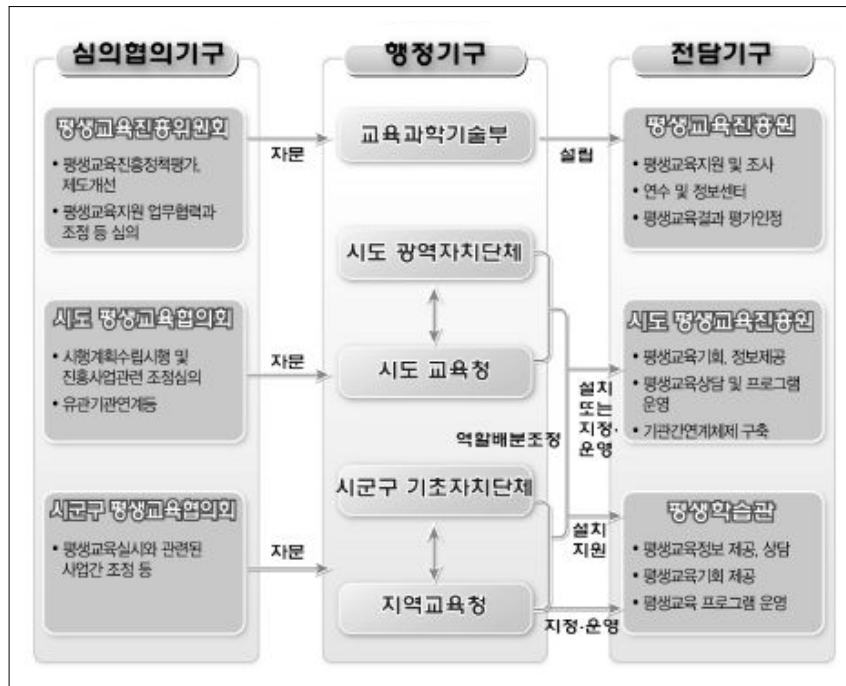
<표 1> 평생교육 3대 정책 영역, 18개 추진 과제

정책영역	주요추진과제
생애단계별 창조적 학습자 육성	1. 『평생학습 중심대학』을 통한 성인전기 중기 평생학습의 내실화 추진 2. 고령사회를 대비하는 성인후기 평생학습의 구체화 3. 전문대학을 활용한 일터-학습 연계 강화 4. 재직자 평생 직업능력 향상을 위한 기술계학원 활용 극대화 5. 지역사회 평생학습 문화 확산을 위한 『지역과 함께 하는 학교』 사업 추진 6. 군 평생학습체제 구축 및 활성화
사회통합을 위한 평생학습 관련기관 참여 및 연계확대	1. 저소득층, 장애인 등 소외계층을 위한 평생학습 기회 확대 2. 다문화 가정, 새터민 등 신 소외계층을 위한 평생학습 안전망 구축 운영 3. 문해교육 등 성인기초능력 향상 교육의 체계화 및 실질화 4. 풀뿌리 민주시민교육 및 참여교육을 통한 지역공동체 실현 5. 중앙-지역 단위별 평생교육서비스 네트워크 활성화
평생학습 인프라 구 축 및 네트워크 활 성화	1. 평생학습 추진 체제 개편 및 정책 조정 역량 강화 2. 평생교육 전담인력의 직업적 전문성 확보 및 배치 실질화 3. 평생학습도시 확산 및 내실화 추진 4. 평생학습서비스 제고를 위한 국가평생교육정보망으로서 『국가평생 학습지도』 구축 5. 국가자격체제와 학습계좌제의 연계로 교육훈련-자격-학력이 동등하게 인정받는 능력사회 구현 6. 국제 파트너십 구축과 평생학습의 국제교류 및 협력사업 확대 7. 즐거운 학습문화 확산을 통한 평생학습의 내재화 및 생활화

□ 사업 배경 및 연혁

- '78. 10 헌법개정시(제29조 제5항) '국가의 평생교육진흥 조항' 명시
- '95. 5 대통령자문기구인 교육개혁위원회에서 「열린교육사회, 평생학습사회」 기반 조성을 위한 교육개혁방안을 발표
- '96. 7 교육부 직제를 개정하여 평생교육국 설치
- '99. 8 사회교육법에서 평생교육법으로 법령 변경
- '02 1차 평생학습진흥종합계획 발표
- '07 평생교육법 전부 개정/ 2차 평생학습진흥종합계획 발표
- '08 평생교육진흥원 설립

□ 지원 추진 체제



2. 미국의 평생교육

- 미국은 한국과 같이 종합적인 국가평생교육정책은 없으나 대신 성인교육 프로그램과 정책으로 국민에게 평생학습에 영향을 미침. 미국의 평생학습은 성인교육과 같은 맥락으로 이해 할 수 있음
- 미국의 성인교육은 학력취득과 직업능력교육을 강조하여, 국가의 생산성 향상에 공헌을 해왔고, 이에 따른 학력의 증가는 경제성장에 밀접하게 관련된다는 인식하에 이뤄지고 있음. 따라서 직업능력 및 전문기술향상 교육에 중점을 두고 있음
- 미국 연방 성인교육사업은 5개 부처에서 교육부, 노동부, 보건복지부, 국방부, 법무부에서 총 11개 사업으로 운영하고 있음. 교육부는 직업성인교육국(Office of Vocational and Adult Education, OVAE)과 교육과학연구소(Institute of Education Sciences, IES), 보건복지부에서는 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF), 노동부에서는 직업훈

련국(Employment and Training Administration, ETA), 국립교육연구소(National Institute for Literacy, NIFL)에서 다음과 같은 사업을 진행하고 있음

- 국방부 : National Guard Youth Challenge Program¹⁾
 - 교육부 : Adult Education and Family Literacy Act(AEFLA) State-Administered Grant Program
 - 교육부 : Migrant Education High School Equivalency Program²⁾
 - 보건복지부 : John H. Chafee Foster Care Independence Program³⁾
 - 보건복지부 : Transitional living Program for Homeless Youth⁴⁾
 - 법무부 : Industries, Education, and Vocational Training Program⁵⁾
 - 노동부 : Job Corp⁶⁾
 - 노동부 : Workforce Investment Act(WIA) Programs⁷⁾
 - Adult Program
 - Dislocated Worker Program
 - Youth Program
 - 노동부 : YouthBuild⁸⁾
- 위의 성인교육사업 중 PART에서 평가받은 사업은 9개이며, 그 중 7개 사업이 “effective” 또는 “adequate”을 받아 대체적으로 우수한 평가를 받고 있음. AEFLA State-Administered Grant Program과 Transitional living Program for Homeless Youth은 “effective”를 받았으며, Industries,

1) National Guard Youth Challenge Program은 위험 상태에 있는 청소년에게 가치, 기술, 교육, 자체 훈련을 제공하여 성공적으로 성인으로 성장할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 함. 2007년도 27개 주에서 7,000명 이상의 청소년들이 본 사업에 지원을 받았음

2) Migrant Education High School Equivalency Program은 이주자와 이주자 자녀에게 고등학교 교육을 받게 하여, 고용과 고등학교 과정 이후의 교육까지 받도록 하는 것을 목적으로 함.

3) John H. Chafee Foster Care Independence Program은 18-21세의 청소년을 교육, 훈련, 주택지원, 상담 등을 통해 육성하고 있음

4) Transitional living Program for Homeless Youth은 집이 없는 16-21세 청소년에게 자립할 수 있도록 지원 하는 사업임. 본 사업은 18개월간 지속하며 자립할 수 있도록 안전하고 안정적인 보금자리를 제공하고 있음. 또한 교육의 기회도 제공하여, GED 준비 및 고등과정 후 교육, 직업 교육까지 제공하고 있음

5) Industries, Education, and Vocational Training Program은 연방 교도소에 있는 죄수들에게 교육과 직업훈련을 시키는 내용으로 하고 있음

6) Job Corp 사업은 16-24세 고용에 장애가 있는 불법 거주자들에게 전국적으로 122개의 센터에서 직업훈련, ESL, 개인 기술 상담 등을 내용으로 하고 있음. 사업에 참여하는 동안 매달 수당이 지급되며 지속적으로 수당은 증가하여 사업에 더 참여하도록 유도함

7) Workforce Investment Act(WIA) Programs은 성인과 청소년에게 고급 고용과 훈련을 제공하는 것을 목적으로 하고 있음

8) YouthBuild은 청소년 대안교육 사업으로 기본적인 교육, 고등학교 졸업, GED 달성을 목적으로 하고 있음. 이를 위해 주택공급, 교육, 고용, 범죄 방지, 리더십 교육을 실시하고 있음

Education, and Vocational Training Program과 Job Corp, WIA Dislocated Worker Program, WIA Adult Program, WIA Youth Program 은 “adequate”로 평가 받음

- 연방정부가 부분적으로 성인교육정책을 운영하지만 대부분은 주정부나 지방정부에 의해서 지원하고 있음. 연방 정부의 교육부는 국가 전체의 교육 수월성을 증진하려는 목적 하에 개별 주와 지역의 교육 활동을 간접적으로 지원하는 역할을 담당함
- 2007년도 조사에 따르면, 평균 성인교육 수혜자의 39%는 연방정부, 49% 주정부, 9%는 지방정부, 나머지 3%는 기부, 개인 비용, 법인 회사 등에서 재원을 부담하고 있는 것으로 나타남. 따라서 미국 성인교육에서는 주정부의 역할이 가장 큰 것을 알 수 있음
- 즉, 연방 정부가 국민의 평생학습 기회 보장을 위한 간접적 지원을 제공하고, 실제 평생교육 활동은 주 정부, 학교, 대학, 지역사회조직, 관련 기관들이 서로 연계 협력하여 추진되는 체제를 지님
 - 연방정부의 성인교육 프로그램은 One-Stop Career Center에서 접할 수 있으며, 다른 프로그램들은 지역 학교나 지역대학에서 교육을 실시함

III. 평생교육 사업의 주요 쟁점

- 평생교육 사업의 목적과 대상 불분명
- 현재 우리나라 평생교육은 ‘국가경쟁력을 높이는 창조적 지식근로자 육성’과 ‘평생학습을 통한 관용 및 포용 사회 실현’, ‘평생학습 기반 구축’ 세 가지로 목적을 두고 사업을 운영하고 있음. 대체적으로 사업의 목적을 ‘창조적 지식 근로자’, ‘포용 사회 실현’과 같이 모호하고 애매한 개념으로 하고 있어 목적 자체가 불분명함
 - 미국의 경우 학력취득과 직업능력교육을 강조하여, 국가의 생산성 향상을 주요 목적으로 두고 사업 방향들이 성인문해교육, 기초교육과 직업교육에 초점을 두고 운영하고 있음

- 또한, 평생교육 대부분의 세부사업이 일반 국민을 대상으로 하여 구체적인 사업 목표를 세우기 어려움. 성인문해교육지원, 소외계층 평생교육프로그램 지원은 대상자가 있지만 평생학습축제나 평생학습도시 등의 세부사업은 일반 국민 대상으로 광범위함
 - 미국의 경우, 평생교육 사업의 대상자가 청소년과 성인, 불법 이민자, 실직자 등으로 명확하게 구분되어서 사업이 진행되고 있음. 영국 또한 평생학습추진계획은 연령단계별로 나누어 세부적으로 목표를 두고 사업을 운영하고 있음
 - 우리나라 역시 일반 국민 안에서도 계층별, 지역별, 연령별 등의 방법으로 세분하여 대상을 설정하고 목표를 세워 사업을 추진한다면 정책의 효과성이 증대될 것이라고 기대됨

- 결론적으로 불분명한 목적과 대상을 가진 현재 우리나라 평생교육 사업은 현실적으로 어떤 사업을 어떤 대상으로 중점적으로 확대시킬 것인가에 대한 내용이 정립되지 않아 사업이 정리되지 않고 운영되고 있으므로 개선이 시급하게 필요함

□ 세부 사업 분류체계 미흡

- 현재에는 3대 정책 영역으로 구분하여 평생교육 영역을 설정하고 있으나 정책 영역 구분이 명확하지 않은 실정임. 현재의 정책 영역 구분은 거시적으로 규정할 수 있지만 영역 간의 명확한 개념과 범위가 규정되어 있지 않음
 - 따라서 『지역과 함께 하는 학교』 사업이 ‘생애단계별 창조적 학습자 육성’ 정책 영역에 있는 등 사업의 분류의 문제점이 발생함

- 무엇보다도 너무 많은 세부사업이 진행되고 있으므로 사용자인 일반 국민들이 어떠한 평생교육이 학습고객 각자의 필요와 요구에 적합하며, 그러한 평생교육이 어디에 있는지 등의 사용 편의를 위해서 세부 사업에 대한 체계화·연계화된 정보가 요청됨
 - 김진화(2009) 연구에서도 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 평생교육 사업을 6개로 분류하여 KLPCS(Korean Lifelong education Program Classification Scheme) 을 제시하였음

<그림 1> 한국 평생교육프로그램 6진 분류표



○ 즉, 평생교육 프로그램 분류체계를 객관적으로 명확하게 정립한다면 사업 운영·관리 및 성과관리에도 유용할 것이라고 생각함

□ 평생교육 지원체제 재정비 필요

○ 평생교육사업에서는 교육과학기술부 → 시·도교육청 → 기초자치단체로 이어진다면 지역인적자원개발은 교육과학기술부 → 광역자치단체(시·도청) → 지역인적자원개발센터로 이어짐. 광역자치단체는 평생교육사업에서 소외되어 있으며, 지역인적자원개발⁹⁾ 및 대학 재정 지원 사업 등에만 참여하고 있음. 광역자치단체는 기초자치단체처럼 대민 교육 서비스를 제공하는 측면이 약하여 평생교육 담당 조직이 미흡한 실정임

9) 지역인적자원개발사업은 지역사회에 기반을 둔 인재육성과 지식개발이 핵심으로 하여, 교육·훈련체제와 지역산업 및 문화발전을 연계하는 종합적 발전전략임. 특히, 청소년, 여성(학부모), 고령자, 취약계층 등을 대상으로 하는 평생학습 및 능력개발 사업을 확대하고 있음.

- 하지만 평생교육정책과 지역인적자원개발은 교육을 통한 인재양성 측면에서 비슷한 목적을 갖고 있으므로, 정책이 담당부서에서 지역에 확산되는 경로를 동일하게 이용한다면 사업과 대상의 중복이 일어나지 않고, 사업간 조정이 용이하게 있을 수 있을 것이라고 기대됨

□ 부처 간 연계 협력 필요

- 평생교육 사업은 국민의 모든 생활수준의 향상과 관련되어 있으므로 교육부 및 기타 관련 부처와의 연계 협력 필요함. 현재 우리나라는 교육과 학기기술부와 시·도청, 시·도 교육청, 시군구 기초자치단체, 지역교육청만 평생교육사업에 참여하고 있음
- 노동부, 보건복지부 등의 부처에서 진행되는 직업교육, 소외계층 교육, 노인 교육 등을 연계하여 평생교육사업을 진행한다면 중복유사의 문제를 막고 사업의 효율성을 높일 수 있을 것이라고 기대됨
 - 미국의 경우 정부 부처에서 교육부뿐만 아니라 복지부, 노동부 등 다양한 부처에서 사업이 수행되고 있으며, 부처별로 연계하여 사업을 진행하기도 함. 11개의 성인교육이 5개의 연방 부처에서 운영되고 있기 때문에 중복 가능성이 있으나 이 문제를 해결하기 위해 미국은 NIFL(National Institute for Literacy)에게 법적인 책임성을 부여하여 관계부처간의 조정을 할 수 있도록 함
 - 예를 들어, Job Corb과 National Gauard Youth Challenge Program은 공동으로 GED 준비와, 직업교육, 학교와 직장 교육 프로그램을 발전시킴

□ 평가 관리 미흡

- 우리나라 평생교육 사업에서는 기관조사와 평생교육 참여자의 인식과 수요, 만족도 조사 정도만 하고 있음
 - 미국의 경우에는 주정부와 지방정부의 책임성을 강조하기 때문에 사업의 효과성을 측정할 수 있는 데이터를 중시함. 미국의 성인교육 11개 사업 중 10개 사업은 데이터를 자체적으로 측정할 수 있도록 다양한 기술적 지원으로 사업의 효과성을 측정하고 있음. 각각의 사업은 웹을 기반으로 하여 사업 수혜자들이 평가할 수 있는 시스템을 구축해놓거나, 핫라인을 통하여 실시간 평가하도록 하는 등의 기술적 지원으로 사업의 효과성을 측정함

- AEFLA State-Administered Grant Program의 경우 책임성 및 평가(National Reporting System, NRS)로 사업을 평가하고 있음. 평가 내용도 참여자의 레벨 향상이나 졸업, 또는 향후 취업과 연계 시켜 주 별로 평가를 함. 따라서 이러한 매년 시행되는 평가는 직접 교육내용과 연관된 지표로 주별 평가가 가능하며, 주가 구체적인 계획을 짜기 용이하도록 도움
 - 또한 NRS 지표에 PART의 성과지표가 포함되어 평가가 중복해서 이루어지는 것을 방지하고 있음
- 또한, 미국은 연방 성인교육 평가를 위해 1인당 참여자 교육비용과 같은 비교 가능하도록 동일한 변수를 사용함
- OMB에서는 WIA adult, youth, dislocated worker 사업과 AEFLA-State-Administered Grant 사업 총 4가지 사업에 공통으로 직업교육에 관한 계량지표를 넣도록 하였음. 이는 사업 간의 평가를 용이하게 하고, 중복 수혜자나 내용을 막을 수 있는 역할을 하고 있음
- 미국과 같이 평생교육사업을 추진하는 단체, 사업에서 동일한 기준으로 학습 내용에 대한 평가를 받는다면 사업과 단체의 평가가 비교하기 용이할 것이며, 이에 따라 평생교육사업을 진행에 대한 지자체와 기관의 책임성이 높아질 것으로 기대됨

IV. 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」과 미국 「성인교육 주 교부금(Adult Education - Basic Grants to States)」 사업개요

1. 「평생교육 인프라 구축 및 평생교육센터 운영」

사업목적

- 국민 기초역량 함양을 위한 성인문해교육 지원, 소외계층 지원 및 주말과정 평생학습프로그램지원 사업 등 추진
- 평생교육 통계조사 및 DB 구축, 평생교육 정보망 운영 및 중앙단위 평생교육센터의 운영 지원을 통해 평생교육 기반 확충에 기여

□ 사업내용

- 사업기간 : 00년 ~ 계속
- 총사업비 : 65억원('08년까지 기 투자액* : 282억원)
- 사업규모¹⁰⁾ :
 - 성인 비문해자의 기초역량 함양을 위한 문해교육사업 선정·지원
 - 소외계층 평생교육프로그램 지원으로 사회양극화 완화
 - 평생교육통계조사, DB 구축 및 평생교육정보망 운영 개선
 - 평생학습대상 및 축제 등을 통한 평생학습문화 확산
 - 연수 및 연구사업 등
- 지원대상 : 일반 국민
- 지원형태 : 직접수행, 민간보조
- 사업시행 주체 : 교육과학기술부, 평생교육진흥원, 한국교육개발원
- 예산 세부내역

(백만원)

구 분	'07 예산	'08 예산(A)	'09 예산(B)	증 감(B-A)	%
□ 평생 학습 기반구축	3,751	4,135	3,306	-829	-20%
▪ 평생 학습진흥 지원	2,751	3,335	2,589	-746	-22%
▪ 국가평생교육통계 구축	1,000	800	717	-83	-10%
□ 평생 학습 활성화 지원	2,300	2,330	2,495	165	7%
▪ 성인 문해교육프로그램 운영 지원	2,300	2,330	2,495	165	7%
□ 세출예산비목	6,051	6,465	5,801	-664	-10%
○ 민간경상보조(320)	6,051	6,465	5,801	-664	-10%

2. 미국 성인교육 주 교부금

(Adult Education - Basic Grants to States)

□ 사업목적

- 본 사업은 주정부의 성인교육 및 문해교육, 직장문해교육, 가족문해교육 등을 지원하며, 이는 성인들이 문해 능력을 길러 사회와 직장에서 좀 더 생산적인 활동을 할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 하고 있음
- 미국의 평생교육은 연방 정부가 국민의 평생학습 기회 보장을 위한 간접

10) 구체적인 세부 사업 내용은 참고 참조

적 지원을 제공하고, 실제 평생교육 활동은 주 정부, 학교, 대학, 지역사회조직, 관련 기관들이 서로 연계 협력하는 형태로 추진되는 체제를 갖고 있음

- 또한 학습 능력이 부족한 부모들에게 교육적 지식을 제공하여 자녀들에게 적절한 교육을 시킬 수 있도록 도우며, 중등교육 이상의 교육을 수료하는 것을 돕는데 목적이 있음

□ 사업내용

- 관련 법령 : 직업기술교육법(Vocational and Technical Education Act), 인력투자법(Workforce Investment Act), 성인교육 및 가족문해교육법(Adult Education & Family Literacy Act)¹¹⁾, 아동학습보장진흥법(No Child Left Behind Act)
- 사업 연혁
 - 1964 경제기회법(Economic Opportunity Act)에서 성인기초교육(adult basic education)을 내용 명시하여, 성인기초교육프로그램을 주교부금의 지원으로 운영가능하게 됨
- 추진 체제
 - 연방정부의 직업성인교육국(Office of Vocational and Adult Education, OAVE)에서 법령에 의거하여 고등학교 교육, 직업기술교육, 성인문해교육, 지역사회대학의 하위 부문으로 나누어 주정부의 평생교육정책을 지원함
 - 주정부는 직업성인교육 추진 부서를 두고, 지방의 지방교육국, 지방 전문대학 등의 기관 및 단체들과 연합하여 컨소시엄을 구성하여 3,000개 이상의 평생교육 프로그램을 운영함
- 지원 형태 : Formula Grants
- 지원 대상 : 고등학교를 졸업하지 않았거나 중등학교에 등록하지 않은 16세 이상 개인뿐만 아니라 사회에 적응할 수 없는 기초적인 교육기술이 결핍된 사람으로 함

11) 성인교육 및 가족문해교육법(AEFLA)은 성인학습자가 교육기관을 통해서 높은 수준의 문해능력을 성취하도록 하는데 목적을 두고 있음. 또한 성인기초교육(Adult Basic Education : ABE), 성인중등교육(Adult Secondary Education : ASE), 영어문해교육(English literacy : EL) 등의 실시를 규정하고 있음

- 예산 내역 : FY 2008 \$564 million
FY 2009 \$554 million

□ 사업 추진 현황

- 본 사업은 지방의 성인기초교육, 성인중등교육과 문해교육, 가족 문해교육, 직장 문해교육, 경력개발 등의 프로그램 운영을 주정부가 지원하도록 연방정부가 주정부에 교부금을 제공
- 주 정부는 지방 정부에게 평생교육 관련 교부금을 지급하고, 지방 정부는 지역 교육국을 비롯하여 효과성이 입증된 CBO(Community-Based Organization) 및 자발적인 문해교육 단체, 비영리 기관, 학교, 지역 전문대학, 도서관 등을 지원
 - 3,000개의 프로그램이 학교, 지방 전문대학, 도서관, CBO, 다른 기관들 통해서 제공되고 있으며, 2006년도 회계연도에 240만명의 성인이 프로그램에 참여하였음

□ 세부 사업

- 성인기초교육(Adult Basic Education : ABE)
 - 읽기, 쓰기, 계산, 영어 문해, 문제 해결 등과 같은 기본적인 습득을 위한 학습 프로그램
- 성인중등교육(Adult Secondary Education : ASE)
 - GED(General Educational Development) test, 외부 학위수여 프로그램(external diploma), 고등학교 이수 등과 같이 중등교육수준의 자격을 인증받기 위하여 노력하는 개인을 위한 학습 프로그램
- 영어문해교육(English Literacy : EL)
 - 영어문해교육이나 영어구사능력에 한계가 있는 사람들에게 언어능력을 개선시키는 데 도움을 주기 위한 학습 프로그램

- 가족, 직장 교육
 - 가족 문해 교육 : 부모와 자녀간 상호 문해 활동에 초점
 - 직장 교육 : 성인들에게 구직 및 직업 생산성 향상을 위한 문해 및 기초 교육 제공

- 책임성 및 평가(National Reporting System, NRS)
 - 각각의 주는 성과측정을 위한 NRS를 구축해야하는 요구를 받고, 이에 따라 평생교육과 문해교육이 효과적으로 진행되고 있는지에 대한 평가를 받게 됨
 - NRS는 문해교육을 받고 있는 참여자들의 레벨 향상 여부와 중고등교육 및 이에 상응하는 교육을 이수하였는지, 미취업 상태였던 참여자가 프로그램 종료 후에 직업을 얻었는지 등으로 측정하고 있음

V. 성과지표 관련 시사점

1. 성과 지표 현황

- 평생학습사회를 실현을 위한 성과목표를 위해 3개의 단위 사업이 진행되고 있으며, 2009년도 재정사업자율평가 대상이었던 사업은 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」이었음

<표 2> 2008년도 성과관리시행계획

성과목표	부문	단위사업	성과지표
평생학습사회 실현을 위한 기반구축과 참여확대를 추진 한다	정책	평생학습계좌제 도입	평생 학습계좌제 학습이력 관리시스템 활용 인원수
		고등교육기관의 평생교육 기능 강화	시간제등록제 관련 고등교육법시행령 개정 여부
	HRD	평생교육 인프라 구축 및 평생교육센터 운영	성인문해교육 참여자 만족도
			전국평생 학습주민 참여율

- 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」 성과 지표는 2개로 구성되어 있으나, 미국의 「성인교육주교부금」 사업의 성과 지표는 결과지표 5개, 효율성 지표 2개로 총 7개로 구성되어 있어 현저한 차이를 보임

<표 3> 우리나라 성과지표 현황

Term	Type	성과목표	성과지표	측정방법
매년	결과지표	평생학습사회 실현을 위한 기반구축과 참여확대를 추진	성인문해교육 참여자 만족도	문해교육프로그램 참여자 만족도 조사
			전국평생학습주민 참여율	25~64세 중 평생학습 참여율 조사

<표 4> 미국 성인주교부금 성과지표 현황

Term	Type	Measure
장기/ 매년	결과 지표	ABE 프로그램에 참여하여 레벨을 완료한 성인 비율(%)
		EL 프로그램에 참여하여 영어 언어 능력 레벨을 완료한 성인 비율(%)
		중등교육이나 그에 상응하는 교육을 완료한 성인 비율(%)
		고등교육이나 훈련 프로그램에 등록한 성인 비율(%)
		프로그램 종료 후 첫 번째 분기에 고용된 성인 비율(%)
	프로그램 종료 후 세 번째 분기까지 고용을 유지한 성인의 비율(%)	
효율성 지표	년간 참여자 1인당 비용(\$)	
		고급 과정, 고등 교육 과정, GED 과정을 수료하기까지의 성인 참여자 1인당 비용(\$)

2. 성과 지표 문제점

계량적인 결과지표 필요

- 성과지표의 “성인문해교육 참여자 만족도” 는 정성지표로 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」의 단위사업 성과를 대표하는 지표로 보기 곤란함
 - 반면 PART에서는 ABE, SE, EL 사업에 단순히 참여하거나 등록한 참여자 수나 만족도를 측정하는 것을 넘어서 평생교육사업으로 인해 레벨을 완료한 성인의 비율을 봄으로써 실제 실력이 향상된 성인의 비율 등으로 구체적인 지표를 활용하여 측정하고 있음
 - 따라서 현 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」의 성과지표인 “성인 문해교육 참여자 만족도”나 “전국평생학습 주민 참여율”을 실제 사업으로 인해 실력이 향상된 참여자의 수와 같은 지표로 변경하여 측정할 필요성 있음

성과지표의 대표성 결여

- 성과지표의 대표성은 지표가 평가 대상의 핵심적인 활동들을 충분히 고려할 뿐만 아니라 품질, 시의성, 비용, 고객 만족 등 이해당사자들이 관심

을 갖고 있는 주요한 성과정보를 충분히 제공할 수 있어야 함

- 그러나 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」에서의 성과지표가 지나치게 한 세부 사업에 의존하고 있음. 단위 사업에 있는 다양한 세부 사업들이 요구하는 결과정보를 제공하는데 한계가 있음
 - 우리나라의 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」 안에 있는 평생교육통계, 소외계층 평생교육프로그램 지원, 평생학습축제 등의 사업들에 관한 성과지표는 없으므로 사업 활동을 통해서 달성되는 핵심적인 정보를 파악할 수 없어 성과관리의 실효성이 저해됨
 - 반면, 미국의 경우에는 PART에서 ABE, ASE, EL 각각의 사업별로 성과지표가 있어 세부사업이 성과지표를 달성하는지를 구체적으로 볼 수 있음
 - 따라서 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」 사업의 성과지표를 성인문해교육과 전국평생학습 외의 평생교육통계, 소외계층 평생교육프로그램 지원, 평생학습축제 등의 사업도 세부적인 성과지표를 개발해야하는 필요성 있음

□ 성과지표 목표치 수준의 적절성 및 장기적 계획의 결여

- 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」의 성과지표인 “전국평생학습주민 참여율”의 2009년도 목표치는 전년도 증가율과 비교하면 지나치게 현상유지적으로 설정되어 있음
 - 처음 '07년도에 목표치를 매년 0.3%p 증가하는 것으로 설정하였으나, 2007년 참여율이 29.8%를 기록하자 2008년도 성과관리 시행계획에서는 목표치를 전년대비 0.1%p 높은 수준으로 설정하였음. 다시 '08년도 전국평생학습주민참여율이 26.4%로 계획했던 목표치보다 적게 나오자 '09년도 성과지표 목표치 역시 0.1%p 높은 수준으로 설정하였음
 - 즉, 성과지표 연간 목표치를 장기적으로 계획하는 것이 아니라 전년도 달성 수준에서 용이한 수준인 0.1%p로 조정하고 있음. 회계연도 내에 달성가능하면서도 다소 도전적인 수준으로 설정되어 과제·업무 수행을 적극적으로 하고자 하는 취지를 감안할 때 적절하지 않음
 - 이는 기관과 조직 및 개인의 성과의 달성 수준을 평가할 때 중요한 기준인 성과 목표치가 합리적인 수준에서 설정되지 않은 현 상황에서는 조직과 개인의 책임성을 묻기 힘들게 됨. 또한 행정 기관의 편의대로 의도적으로 낮은 수준에서 목표치를 설정하는 것은 수동적이고 안일한 계획과 행정이라는 비판을 받기 쉬움

<'07~'09년도 성과관리시행계획과 달성의 전국평생학습주민참여율 추이 >

구분		'07	'08	'09	'10
전국평생학습 주민참여율	'07년도	23.3	23.6	23.9	24.2
	'08년도	29.8(달성)	29.9		
	'09년도		26.4(달성)	26.5	

- 사업의 영향과 지속성을 측정할 수 있는 결과지표 중심으로 개발 필요
- 우리나라 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」의 성과지표는 현재 성인문해교육이나 전국 평생학습의 참여자를 측정하는 형식임. 하지만 미국 PART 성과지표에서는 사업 종료 이후의 참여자의 취업까지 측정하여 사후 관리까지 성과지표로 측정하고 있음
 - 미국 PART의 성과지표에서는 사업 종료 후 첫 번째 분기에 취업된 성인의 비율을 측정하고 있으며, 특별히 세 번째 분기까지 고용되어 있는지까지 확인하고 있음. 현 사업이 향후 미치는 영향과 지속성을 측정할 수 있는 중요한 지표임
 - 따라서 우리나라 「평생교육 인프라구축 및 평생교육센터 운영」의 성과지표에서도 역시 현재의 참여율이나 만족도를 측정하는 것이 아니라 향후 사업의 지속성을 측정한다면 정확한 사업 목적 달성 여부를 알 수 있을 것임

VI. 결론

- 본 연구에서는 2008년도부터 제2차 평생학습진흥종합계획(2008년~2012년)이 추진되고 있는 평생교육사업의 쟁점을 검토하고, 미국 PART의 성과지표와 비교하여 시사점을 도출하고자 하였음
- 우리나라의 경우 문해교육 중심인 미국 평생교육사업과는 다르게 평생교육축제, 평생학습대상 등의 다양한 프로그램을 운영하고 있음. 또한 우리나라는 평생교육통계조사와 평생교육정보망을 운영 및 구축 하고 있지만 미국의 경우에는 사업으로 교육을 받은 참여자들의 성취와 실력을 평가하는 NRS를 운영하고 있음
- 우리나라 평생교육사업은 명확한 목적과 대상 설정이 시급히 필요함. 또한 지원체계의 재정비와 부처간 연계 협력이 필요하며, 세부 사업의 분류체계 재조정이 필요함. 또한 책임성 및 평가관리 역시 미흡한 실정임

- 한편 성과 지표면에서 미국의 사업과 비교하여,
 - 우리나라에서 현재 자율평가에서 사용되고 있는 “성인문해교육 참여자 만족도”와 “전국평생학습주민참여율” 성과지표는 단위사업을 대표로 하는 지표로 보기에는 곤란하며, 실제 실력이 향상된 참여자의 수와 같은 지표로 변경할 필요성이 있음
 - 또한 미국 PART의 성과지표에서와 같이 사업 종료 후 사업의 영향과 지속성을 측정할 수 있는 지표로 개발한다면 사업 목적 달성 여부를 알 수 있을 것이라고 생각됨

【참고문헌】

- Kjell Rubenson, 2002. Lifelong Learning for All: Challenges and Limitations of Public Policy, University Columbia.
- Department of Education, 「Adult Education Annual Performance Report 2004-05」
- Department of Education, 2008. 「Bridges to Opportunity Federal Adult Education Programs For the 21st Century」
- 평생교육진흥원, 2009, 북미 평생교육 정책동향
- 김진화, 2009, 평생교육 프로그램 분류체계 연구, 평생교육진흥원
- 국회예산정책처, 2008년도 정부업무 성과관리 시행계획 평가

【참고】 세부 사업 내용

1. 성인문해교육지원

□ 사업 목적

○ 비문해 및 저학력(초·중학교 졸업 미만) 성인의 생애 능력 향상 지원으로 교육 안전망 구축 및 사회통합 증진

- 교육기회를 놓친 성인에게 제 2의 교육기회 제공을 통해 생활능력 향상 및 사회활동 참여기회 확대

○ 평생교육법 제39조, 제40조에 의거하여 국가 및 지방자치단체가 지원하며, 문해학습자에게 의무교육에 해당하는 초등과 중등 학력을 지원하여 인정함

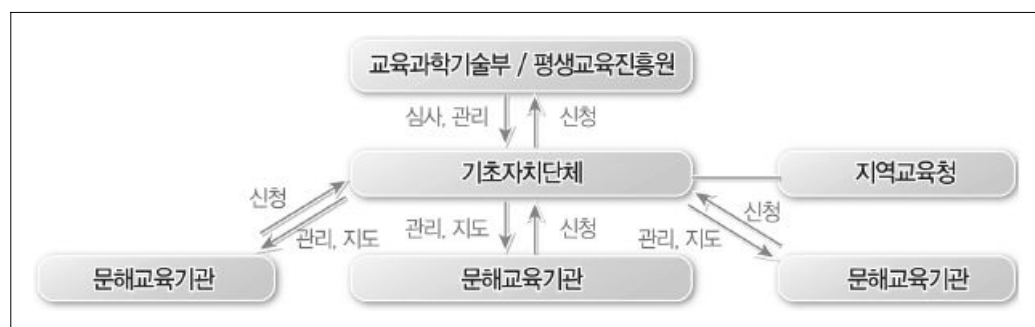
○ 다문화 현상에 따른 성인문해 수요집단의 변화

- 국제결혼과 외국인주민이 매해 증가하여 문해교육 수요집단이 변화함

□ 사업 내용

- 성인문해교육 인프라 구축
- 성인학습자 초등학력인정 체제 수립
- 성인문해교육관계자 교육
- 성인문해교육 지원사업 연구조사

□ 사업 추진 체계



성인문해교육 지원사업 추진체계

- 교육과학기술부 : 기본계획 수립 및 사업 추진 상황 모니터링 실시
- 평생교육진흥원 : 세부사업 추진 및 사업 운영을 지원
- 기초자치단체 : 관할 구역 내 다양한 문해교육기관과 지역교육청과 협의를 통해 신청서를 평생교육진흥원에 제출하고 교육과학기술부와 평생교육진흥원의 심사를 통해 문해교육 기관 및 프로그램을 지원 (국가지원에 대해 30% 이상 대응투자 필수 : 프로그램 운영비)

□ 사업 연혁

- '06 교육과학기술부가 성인문해교육 지원사업을 독립사업으로 추진하기 시작
- '07 평생교육법 개정으로 문해교육관련 조항 마련
 - 평생교육법에 의거하여 국가 및 지방자치단체로부터 지원받을 수 있게 됨
- '08 성인문해교육 인프라 구축을 위한 기관 및 프로그램 운영비 지원받기 시작

□ 지원 유형

- 기관운영비는 어려운 환경에서 프로그램을 운영하는 기관의 안정성 확보를 위함
 - 성인문해교육 전담기관만을 대상으로 하는데 즉, 복지관, 주민자치단체, 도서관 등 지자체 및 국·공립 운영기관은 기관 운영비 대상에서 제외하고 있음
- 프로그램 운영비는 성인문해교육 프로그램 전담 기관, 복지관, 학교 등 다양한 형태에서 지원받을 수 있음
 - 다만 최소한의 지원조건으로 문해교육 프로그램이 전체 교육과정의 50%이상이고, 3년 이상 운영실적을 가지고 있어야 하며, 상시 출석 학습자가 10인 이상, 문해교육 프로그램이 주3회씩 10개월 이상 운영한 실적을 가지고 있어야 함

□ 지원 기관 현황 (2008년도)

구분	국·공립			민간				총계	
	지자체 직영 등	교육청 운영 등	소계	민간 복지관	야학 등	기타	소계		
기관운영비지원	-	-	-	13	87	22	122	122	
프로그램운영비지원	158	38	196	85	15	21	121	317	
계*	기관	158	38	196	98	102	43	243	439
	비율	36	8.7	44.7	22.3	23.2	9.8	55.3	100.0

2. 소외계층 평생교육프로그램 지원

사업 목적

○ 소득별, 학력별, 연령별, 지역별로 증가하고 있는 교육격차를 해소하기 위하여 상대적으로 교육기회에서 소외된 저소득자, 저학력자, 고령자, 장애인, 다문화 가정 등을 대상으로 평생학습 참여 기회 확대

사업 연혁

- '01 소외계층 평생교육프로그램 20개를 선정하여 지원 시작
- '08 총 190개의 소외계층 프로그램이 운영

사업 내용

- 프로그램 운영비 지원
 - 신소외계층 등을 대상으로 하는 특화 프로그램 및 우수 운영 프로그램의 지속적인 발굴, 지원
- 중간점검 등 프로그램 운영기관 관리
 - 교육내용의 질, 학습자의 참여 및 이수현황, 프로그램 운영에 따른 회계 집행 및 정산 관련 사항 등 점검
- 성과분석
 - 학습자 변화분석, 프로그램 내용 및 목적 변화 분석, 기관변화 분석, 사업효과 분석

지원 대상

○ 기관

- 공신력 있는 평생교육기관 및 평생 교육관련 협의회, 단체 등
- 관할 관청에 등록된 교육기관으로 신청 프로그램과 관련하여 신청일로부터 2년 이내에 총 20시간 이상의 프로그램 운영 실적이 1회 이상 있는 기관

○ 프로그램

- 소외계층 학습자(노인, 저소득 계층, 저학력자, 장애인, 이주여성 및 다문화 가정, 조손 가정, 외국인 근로자 등) 대상 무료 운영 프로그램

3. 평생교육통계

□ 사업 목적

- 우리나라 성인의 평생학습 참여 실태 파악을 통해 평생교육 정책의 기본방향 수립
- OECD 국가들의 성인 능력 수준과 직무에서의 활용 정도에 관한 국제비교 조사인 국제성인능력측정프로젝트(PIAAC)의 본격적인 참여 추진

□ 사업 연혁

- '04 평생교육통계조사를 위한 프로세스 개발
- '06 평생교육통계 관련한 첫 시범조사 실시
- '07 2,221개 기관을 대상으로 전수조사
- '08 2,260개 평생교육기관과 1,271개 평생교육시설 조사 실시

□ 사업 내용

- 평생교육통계 기관조사 (시스템 유지보수 포함)
 - 시스템 조사 : 평생교육법에 의해 신고·등록된 평생교육시설, 지역평생교육정보센터, 평생학습관, 대학부설 평생교육원 등('08년도 : 2,620개)
 - DB이관 : 학교형태 학력인정기관, 사내대학 등 각종학교 (한국교육개발원 보유)
 - 텍스트 자료 : 학점은행제 및 독학사 관련자료 (평생교육진흥원 보유)

- 평생학습 개인표집조사 (평생학습 실태조사)
 - 국민들의 평생교육에 대한 인식과 수요자가 원하는 프로그램 확인 및 조사결과 정책 반영
 - 우리나라 평생교육 현황 진단과 OECD 국가간 비교를 통해 우리나라의 평생교육 수준 파악

- OECD PIAAC¹²⁾ (2009년도 시작)
 - OECD 지침에 따른 국제비교조사 사업에 참여하여 우리나라 조사 수행에 관련된 업무의 질을 국제적 수준으로 향상

□ 사업 추진 기관 : 한국교육개발원, 한국직업능력개발원

4. 평생교육정보네트워크 구축

□ 사업 목적

- 국민의 전 생애에 걸친 평생학습을 체계적으로 관리·지원
 - 평생학습 수요자에게 질 높은 정보전달 시스템 구축 및 홍보

□ 사업 연혁

- '01 평생교육법 제22조 “정보화관련 평생교육의 진흥”에 따라 서비스 시작
- '02 사이버교육운영시스템을 통해 평생교육기관 종사자 및 일반학습자를 위한 콘텐츠 제공

□ 사업 내용

- 전 국민의 평생학습을 촉진할 수 있는 개인학습이력관리체제를 지향함
 - “학습계좌(평생교육법 제23조)”를 도입하여 국가는 국민의 평생교육을 촉진하고 인적자원의 개발 및 관리의 효율성을 높임
- 온라인과 오프라인의 공범위한 평생교육관련 정보들을 체계적으로 수집하

12) PIAAC는 체계적이고 일관성 있는 방법으로 국가 간 성인능력의 분포와 수준을 평가하는 OECD 주관의 성인능력 국제비교 프로젝트. OECE 27개국 및 EU 2개국 참여

고 관리함으로써 학습자가 평생교육에 관한 모든 정보를 효과적으로 접근할 수 있도록 함

□ 기관별 정보시스템 운영 현황

구분	평생교육진흥원 평생교육센터	지역평생교육 정보센터	평생학습관	평생학습도시
목적	평생 학습을 지원·추진하는 중앙단위 정보 제공	평생 학습을 지원·추진하는 지역단위 정보 제공	지역 주민들에게 실질적인 교육 및 학습 제공	학습도시 전체를 대상으로 평생 학습 환경 조성
조직	- 평생교육진흥원 평생교육센터 (사업진흥팀)	- 23개 지역정보센터	- 328개 평생학습관	- 76개 평생학습도시
정보시스템 운영 내역	- 지역평생교육센터 네트워크 운영 - 평생학습도시 네트워크 운영 - 평생교육정보 검색 시스템 - 온라인 학습자료실 - 사이버교육시스템 - 평생학습도시 외국사례 - 평생교육 정보나눔터 - 평생교육 정보컨설팅	- 지역학습관 네트워크 운영 - 평생교육정보 검색시스템 - 온라인자료실 - 사이버교육시스템 - 평생교육 상담실	- 평생학습관 별 홈페이지 운영 - 평생교육정보 검색시스템 - 평생학습 동아리 온라인 지원 - 평생교육 상담실	- 평생학습도시별 홈페이지 운영 - 지역 종합정보 탑재 - 지역 평생 학습 뉴스 - 지역 평생 학습 홍보

5. 평생학습축제

□ 사업 목적

○ 평생학습축제는 학습의 즐거움을 이웃과 함께 나누며, 새로운 배움의 정보를 얻고 체험할 수 있는 평생학습 문화 확산의 일환

- 전국의 평생교육 시설, 단체와 일반 학습자가 하나로 어우러져 평생학습의 경험과 성과를 공유하는 자리를 마련
- 이를 통하여 평생학습자의 평생학습 참여 의욕을 높이고, 평생교육 시설과 단체는 자신들의 특색있는 교육 프로그램을 공유함으로써 보다 양질의 교육 운영에 대한 노하우를 상호 교류 할 수 있게 하여 궁극적으로 평생 학습에 대한 사회적 인식을 확산 시킴

□ 사업 내용

○ 생애 단계별 동아리 경연대회, 평생학습 공모전, 평생학습도시(지역정보센터) 홍보 체험관, 국내외 학술 세미나, 우수 학습사례 전시 등과 같이 평생교육과 관련된 다양한 체험 교류와 참여하는 프로그램 마련

○ 평생학습 축제 개최장소를 매년 다르게 하여 그 지역의 축제 분위기 조성
지역 사회 역량 결집과 교육·문화 활동의 통합을 도모

- 2001~2008년까지 총 7회에 걸쳐서 천안, 대전, 제주, 광명, 해운대, 창원, 순천에서 축제 개최

6. 평생학습대상

□ 사업 목적

○ 우수한 평생학습의 실천사례를 발굴 및 격려함으로써 평생학습에 대한 범국민적 관심과 참여를 촉진하여 전체의 평생학습문화 풍토 조성
에 기여

□ 사업 내용

○ 2004년에는 개인, 교육기관 및 단체, 기업, 기초자치단체 등 4개 분야에서 시상으로 시작되어, 2008년에는 총 7개 영역에 걸쳐 평생학습대상을 시상함

○ 평생학습대상위원회는 최고 의결기구로서 평생학습대상 심사위원추천과 평생학습대상 사업 전반에 대한 결정권을 가지고 사업 진행의 절차 및 최종 수상자를 결정함

- 평생학습대상 심사위원회는 평생학습대상위원회의 추천으로 평생학습분야의 전문가들로 구성되며, 평생학습대상 심사기준 선정 및 평생학습대상 심사를 담당

○ 개인학습자, 성인교육자, 학습동아리, 교육기관 및 단체, 대학 및 대학부설 평생교육원, 기업, 기초자치단체 6개의 부문으로 상을 수여함

- 각 부문별로 교육과학기술부장관이 수여하는 대상 1개와 공동주관 기관장이 수여하는 우수상 2개씩 수여