



교육소외계층의 평생학습 참여 제고를 위한 평생교육바우처의 현황과 향후 과제

신은경 (호산대학교, 조교수)

I. 서론

최근 4차 산업혁명, 팬데믹, 저출생·고령화, 다문화 등이 중요한 화두로 떠오르면서 평생학습은 선택이 아닌 필수가 되었다(교육부, 2021b). 4차 산업혁명으로 대변되는 격변적 사회변화는 사회구성원들에게 새로운 경력을 위한 학습, 재훈련, 기술향상, 지속적인 역량개발, 자아실현의 필요성 등을 인식시키며 평생교육에 대한 인식 제고뿐만 아니라 실질적인 참여를 촉진하고 있다(국가평생교육진흥원, 2021). 2021년 한국 성인의 평생학습 참여율은 30.7%로, 코로나19로 인해 2020년 대비 9.3p 감소하였지만 지난 10여 간 꾸준히 상승하였다(교육부, 한국교육개발원, 2021). 이러한 전반적인 평생학습 참여율 향상에도 불구하고, 취약계층은 평생교육 참여의 기회에서도 밀려나고 배제되고 있다. 2021년 현재 대졸 이상 학력 소지자의 평생학습 참여율은 40.3%인 것에 반해 중졸 이하 학력 소지자는 15.6%에 불과하다. 월평균 소득 500만 원 이상인 자의 평생학습 참여율은 34.7%인 반면 150만 원 미만의 경우는 17.6%로 약 2배 정도의 격차를 보인다(교육부, 한국교육개발원, 2021). 경제적 수준, 교육수준이 낮을수록 평생학습 참여율도 낮은 평생학습의 마태효과(Matthew effect)가 발생하고 있음을 알 수 있다.

소득 등 경제적 여건에 따른 평생학습 참여 격차가 능력개발 기회의 격차로 이어지고, 나아가 사회

적 갈등과 문제로 대두되기 때문에 이를 극복할 정책적 노력이 필요해졌다(교육부, 2018). 이에 정부는 다양한 제도와 정책들을 추진하고 있다. 2001년부터 2011년까지 소외계층의 평생교육 참여를 지원하기 위한 사업이 추진되었으며, 2006년부터 시작된 성인문해교육지원사업은 한국의 대표적인 취약계층 지원사업으로 자리 잡았다(조순옥, 홍준희, 2019). 최근에는 경제적 제약으로 학업을 지속하지 못하는 학점은행제 성인학습자를 위한 학자금 대출 등의 학자금 지원제도도 마련되었다. 학점은행제는 학령기에 경제적, 환경적 문제 등 여러 가지 이유로 학습기회를 놓쳤던 학습소외계층에게 교육의 기회를 제공하여 학력보완을 지원하는 고등교육제도이다(학점은행제 홈페이지, 2022). 학점은행제 학습자 중에는 학자금 등 재정적인 문제로 학업을 중도에 포기하는 경우, 학생이지만 국가장학금 등의 혜택을 받을 수도 없어서 학업을 지속하지 못하는 경우 등이 발생하고 있다. 이러한 학점은행제 학습자들의 교육비에 대한 부담을 줄이고자 2023년부터 교육부에서는 학점은행제 학습자 대상 학자금대출 제도를 시행한다.

이와 더불어 교육부는 경제적 격차로 인한 학습참여의 격차를 완화하기 위해 2018년부터 평생교육바우처 사업을 시작하였다. 평생교육바우처는 기초생활수급자, 차상위계층 등 경제적 취약계층의 성인을 대상으로 평생교육에 필요한 비용의 일부를 국가가 지원하는 제도로써, 학습자가 자율적으로 학습활동을 결정하고 참여할 수 있도록 정부가 제공하는 평생교육이용권이다. 평생교육바우처 이용자들이 평생학습을 생활의 일부로 인식하고 지속적 학습 문화를 조성하는 것이 목적이다(교육부, 2018). 평생교육바우처는 학습자를 지원대상으로 한다는 점에서 기존의 평생교육 정책과 차이점을 보인다.

국가가 재정지원을 통해 전 국민의 평생학습 참여와 역량 향상을 지원하는 제도는 다른 국가에서도 발견된다. 프랑스는 “Personal Training Accounts”를 통해 16세 이상 근로자에게 연 800유로(한화 106만 원)의 학습 참여비를 지원하고, 싱가포르의 “SkillsFuture Credit”을 통해 만 25세 이상 모든 시민에게 500싱가포르달러(한화 약 43만 원)의 평생학습 지원금을 지급한다. 각 국가에서도 미래경제를 대비하기 위한 국가전략의 하나로써 평생교육을 강조하고 있다. 평생교육 Credit을 주는 것은 일종의 바우처라고 할 수 있는데, 평생교육의 초기 수요를 만들어내는데 효과적인 제도로 인정되고 있다(국가평생교육진흥원, 2021; 한국지방행정연구원, 2020).

4차 산업혁명의 가속화와 코로나19 등으로 인한 평생학습 마태효과는 취약계층의 평생학습권을 보장하기 위한 정책적 필요성을 더욱 강화하고 있다. 평생학습은 단순한 학습의 문제가 아니라 삶의 질, 직업역량 강화, 경제활동 등과 직결된 문제임을 감안할 때(변종임 외, 2020; 조순옥, 홍준희, 2019), 우리 사회의 지속가능한 성장과 발전을 위해서도 평생학습 소외계층의 학습기회를 실질적으로 보장하기 위한 다양한 정책들을 활성화시키는 것이 중요하다. 평생교육바우처는 평생교육에 대한 의지와 참여를 실질적으로 높이는 효과가 있기에, 장애인 평생교육권, 고령층의 평생교육 기회 보장, 저학력·저소득층 학습자를 위한 평생교육바우처 확대 등이 필요하다(국회미래연구원, 2020; 변종임, 서영아, 2021), 이에 평생교육바우처 제도의 점진적 확대·강화를 추구할 필요가 있다. 따라서 본 글에서는 평생교육바우처의 주요 현황을 살펴보고 이를 토대로 향후 과제에 대해 논의하고자 한다.

II. 평생교육바우처의 의미와 추진현황

1. 평생교육바우처의 의미

현대사회와 같이 급속하게 변화하는 환경에 적응하고 대처하기 위해 끊임없이 시대가 요구하는 방향으로 교육을 받고 자기개발을 해나가야 할 것이다. 이러한 시대적 흐름에 맞추어 국가에서는 평생교육이용권 발행 등 다양한 평생학습 사업을 추진하고 있다. 평생교육바우처는 모든 사람들의 평생에 걸쳐 공정한 학습기회를 보장하고 교육에 대한 국가의 책임을 확대하는 노력의 일환으로 도입되었다(교육부, 2018). 일반적으로 바우처(Voucher)는 정부가 지급하는 이용권을 말한다. 즉, 정부가 특정 수혜자에게 보육, 교육, 훈련, 문화, 주택, 의료 등의 서비스에 대해 비용을 보조해주는 것이다(변종임 외, 2020). 공공서비스의 각 분야에서 시행되는 바우처 제도는 정부가 직접적인 서비스를 제공하는 것이 아닌 간접적인 지원을 통해 민간이 운영하는 방식으로 이루어진다. 그동안 교육바우처는 주로 만 5세 아동 무상 교육비 지원, 장애유아 무상 교육비 지원, 방과후학교 운영 등 초중등 및 고등교육 단계를 중심으로 운영되었던 것에 반해, 성인단계의 교육바우처는 미흡한 상황이었다. 성인교육 영역의 국가 책무성을 높이는 차원에서 2018년 평생교육바우처 사업을 도입하였다(교육부, 2018).

평생교육바우처는 학습자 스스로 본인의 교육수준, 학습여건 등을 고려하여 원하는 평생학습을 선택하고 참여할 수 있도록 정부가 일정 금액(35만 원)의 학습비를 지원하는 정책사업이다(교육부, 2021a). 평생교육법 제16조(경비보조 및 지원)에 의거하여 기초생활수급자, 차상위계층, 장애인, 한부모가족 등 평생교육 소외계층에게 평생교육 참여기회를 제공하여 경제적 격차에 따른 교육격차를 완화하고 자기계발과 삶의 질 개선을 목적으로 추진되었다(교육부, 2021a). 이러한 평생교육바우처는 소외계층 성인에 대한 실질적 평생학습 기회확대 및 학습자 스스로 평생학습을 선택하고 주체적으로 관리할 수 있는 학습권을 강조하며 추진되는 정책이라는 점에서 의미를 갖는다(변종임 외, 2020).

2. 평생교육바우처의 법적 기반

평생교육바우처 지원에 대한 법적 근거는 「평생교육법」 제16조, 「평생교육법 시행령」 제7조의4(평생교육이용권의 발급 등), 제7조의5(평생교육이용권 업무 전담기관의 지정 등), 제7조의6(평생교육이용권의 사용 등), 「평생교육법 시행규칙」 제2조의2(평생교육이용권의 발급 등), 제2조의3(평생교육이용권 회수 및 환수의 통지)에서 찾을 수 있다(교육부, 2021a). 평생교육바우처는 2017년 「평생교육법 시행령」 개정을 통한 법적 근거를 마련하여 2018년 평생교육바우처 지원 사업이 추진되었다. 이후 2021년 6월 모든 국민이 평생교육 참여기회를 보장받을 수 있는 기반을 마련하는 내용으로 「평생교육법」이 개정되었다. 개정된 주요 내용은 모든 국민이 평생에 걸쳐 학습할 수 있는 권리를 법적으로 보장받을 수 있도록 '평생교육이용권' 등의 개념을 법제화하였다. 또한 모든 국민에게 평생교육의

기회를 제공하기 위해 이용권 발급대상을 '저소득층'에서 '모든 국민'까지 확대하였다. 즉, 평생교육 소외계층 이외의 모든 국민에게 예산 범위 내에서 평생교육이용권을 발급할 수 있도록 하였다. 더불어 평생교육이용권 발급 권한을 국가뿐만 아니라 지방자치단체에도 부여하여 전 국민 평생학습 기회 보장을 위한 법률적 기반을 마련하였다. 즉, 국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육의 기회를 제공할 수 있도록 평생교육이용권을 발급할 수 있고, 이를 발급받은 사람은 평생교육프로그램을 제공하는 자에게 평생교육이용권을 제시하여 평생교육을 제공받을 수 있도록 하였다. 그리고 이용자 선정 및 자격 유지에 관한 사항을 확인하기 위한 정보시스템을 마련하였다(국가법령정보센터, 2022c).

평생교육법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2014. 1. 28., 2021. 6. 8.>

5. "평생교육이용권"이란 평생교육프로그램을 이용할 수 있도록 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 따른 기록을 포함한다)된 증표를 말한다.

제16조의2(평생교육이용권의 발급 등) ① 국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육의 기회를 제공할 수 있도록 신청을 받아 평생교육이용권을 발급할 수 있다.

- ② 교육부장관은 평생교육소외계층에게 우선적으로 평생교육이용권을 발급할 수 있도록 대통령령으로 신청자의 요건을 정할 수 있다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 평생교육이용권의 수급자 선정 및 수급자격 유지에 관한 사항을 확인하기 위하여 가족관계 증명·국세 및 지방세 등에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료의 제공을 당사자의 동의를 받아 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 제3항에 따른 자료의 확인을 위하여 「사회보장기본법」 제37조에 따른 사회보장정보시스템을 연계하여 사용할 수 있다.
- ⑤ 지방자치단체는 평생교육이용권의 발급, 정보시스템의 구축·운영 등 평생교육이용권 업무의 효율적 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 전담기관을 지정할 수 있다.
- ⑥ 그 밖에 평생교육이용권 발급에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2021. 6. 8.]

아울러 개정법 시행 시기(2021. 12. 9)에 맞춰 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 마련하기 위해 「평생교육법 시행령」을 개정하였다. 평생교육 소외계층에게 우선적으로 평생교육기회를 제공하기 위해 평생교육이용권을 우선적으로 발급받을 수 있는 대상(기초생활수급자, 차상위계층, 장애인, 한부모가족 등)에 대해 규정하고 있다. 또한 발급대상자를 공정하게 선정하기 위해 평생교육 이용권 수급자 선정에 필요한 소득, 재산 조사항목을 규정하고 신청자의 동의를 받아 관계기관 등에 협조를 요청할 수 있도록 제도적 기반을 마련하였다. 「평생교육법」 개정을 통해 지방자치단체에도 평생교육이용권 발급 권한이 부여됨에 따라 지역 수요에 맞는 대상자에 맞게 이용권을 발급하고, 원활하게 운영할 수 있도록 정보시스템의 운영, 전담기관의 지정 등 세부사항을 규정하였다(국가법령정보센터, 2022b).

평생교육법 시행령

제7조의4(평생교육이용권의 발급 등) ① 법 제16조의2제1항에 따라 평생교육이용권을 발급받으려는 사람은 교육부령으로 정하는 바에 따라 교육부장관 또는 지방자치단체의 장에게 발급을 신청해야 한다.

② 법 제16조의2제2항에 따라 우선적으로 평생교육이용권 발급을 신청할 수 있는 사람은 다음 각 호와 같다. <개정 2021. 12. 9.>

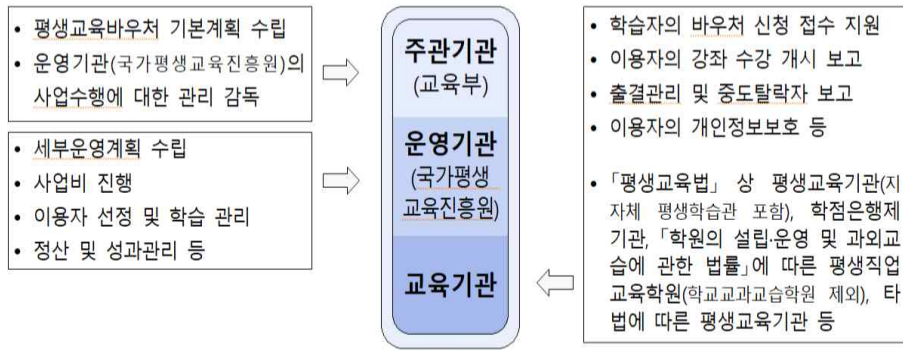
1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층
 2. 「장애인복지법」 제49조에 따른 장애수당을 지급받는 사람
 3. 「장애인연금법」에 따른 수급자
 4. 「한부모가족지원법」 제5조에 따른 지원대상자
 5. 그 밖에 가구 소득이나 재산 등 경제적 수준이 교육부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 사람
- ③ 법 제16조의2제3항 전단에서 “가족관계 증명·국세 및 지방세 등에 관한 자료 등 대통령령으로 정하는 자료”란 별표 1에 따른 자료를 말한다. <개정 2021. 12. 9.>
- ④ 교육부장관 및 지방자치단체의 장은 평생교육이용권의 발급 및 사용 관리 등 평생교육이용권 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 정보시스템을 구축·운영할 수 있다. <개정 2021. 12. 9.>
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 평생교육이용권의 신청, 발급 및 사용 관리 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다. <개정 2021. 12. 9.>

제7조의5(평생교육이용권 업무 전담기관의 지정 등) ① 지방자치단체의 장은 평생교육이용권 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 다음 각 호의 기관 또는 법인 중에서 법 제16조의2제5항에 따른 전담기관(이하 “평생교육이용권전담기관”이라 한다)을 지정할 수 있다.

또한 교육부는 평생교육이용권의 신청 및 발급, 수급자 선정, 이의신청 등과 관련된 사항 규정으로서 「평생교육이용권 운영 규정」(교육부고시 제2021-34호, 2021. 12. 9., 일부개정)을 일부 개정하였다. 특히 중복수혜 방지를 위한 발급배제 대상(국가장학금 수혜자 등)에 대한 규정을 신설하고, 신청인과 해당 가구의 ‘소득인정액’ 산정 근거 신설 및 가구의 범위 명확화, 평생교육이용권 심의회 근거를 마련하였다(국가법령정보센터, 2022d).

3. 평생교육바우처의 추진체계 및 추진절차

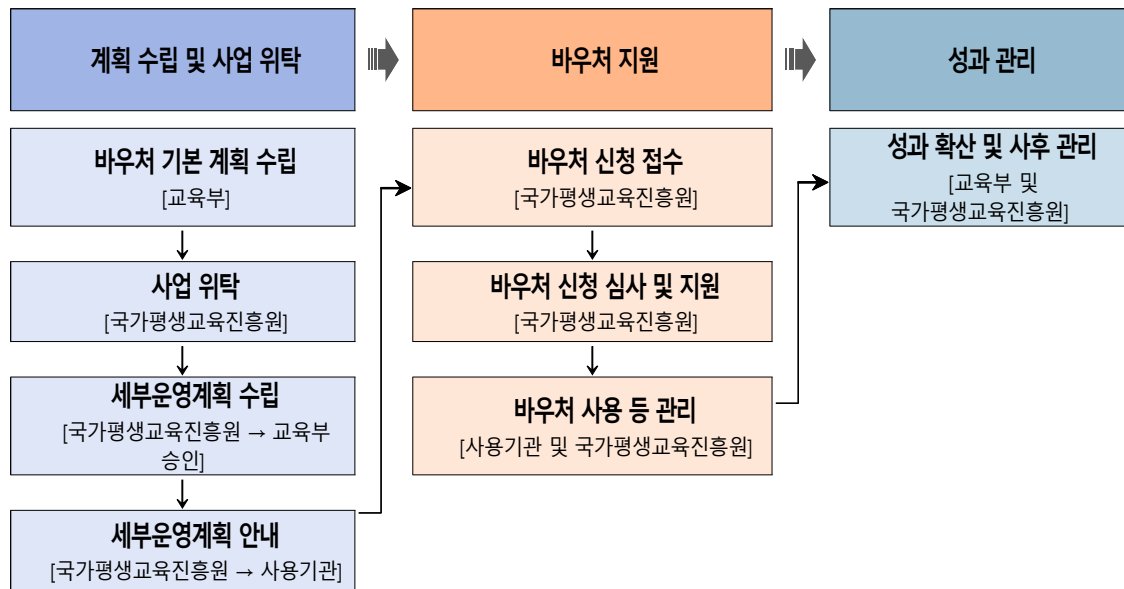
평생교육바우처는 교육부에서 평생교육바우처 지원사업 기본계획을 수립하고, 운영기관의 사업 수행에 대한 관리·감독을 하며, 국가평생교육진흥원은 세부운영계획 수립, 사업비 집행, 이용자 선정, 학습 관리, 정산 및 성과관리 등 사업 운영 전반 관리를 담당한다. 평생교육바우처 사용기관은 바우처 이용자에게 우수한 평생교육 참여 기회를 제공하고, 지속적인 학습참여를 독려하는 교육기관으로서, 학습자의 바우처 신청 접수 및 지원, 바우처 사용을 위한 평생교육강좌 운영, 학습자의 출석현황 및 이수 결과를 관리하는 방식으로 역할분담이 되어 있다(교육부, 2021a).



[그림 1] 평생교육바우처 추진체계

출처: 국가평생교육진흥원 홈페이지(2022).

추진절차는 계획 수립 및 사업 위탁 단계, 바우처 지원 단계, 성과 관리 단계로 구분될 수 있다. 각 단계별 주요 내용과 추진주체는 다음 [그림 2]와 같다.

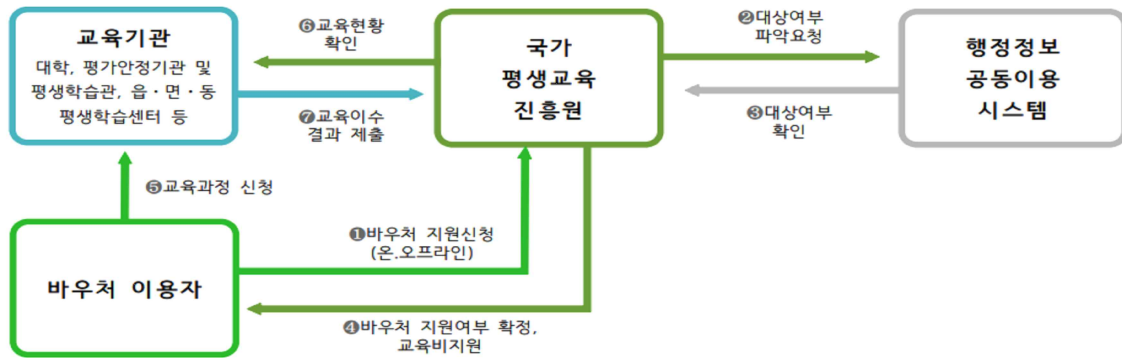


[그림 2] 평생교육바우처 추진절차

출처: 교육부(2021a). p. 9.

[그림 3]에서 보는 바와 같이 평생교육바우처는 이용자 선정에서부터 지원에 이르기까지 사업의 전 과정을 국가평생교육진흥원에서 전담하여 책임지고 있다. 평생교육바우처 선정 및 지원 절차는 다음과 같다. 우선 평생교육바우처 지원을 원하는 신청자가 평생교육바우처 시스템(www.lilcard.kr)을 통한 개별 접수를 한다. 온라인 신청이 어려운 대상자의 경우에는 사용기관의 신청 지원·협조를 받아

서 접수한다. 이어 국가평생교육진흥원에서는 행정정보 공동이용시스템을 통한 자격 확인 및 국가장학금 중복수혜 여부를 검토한 후 지원여부를 확정한다. 그리고 신청자에게 지원 확정 여부 및 지원 금액, 지원 방식 등을 안내(SMS, 서면, 전자우편 등)한다. 평생교육바우처 지원이 확정된 선정자는 NH농협을 통해 ‘평생교육희망카드’를 발급받아 교육기관에 교육프로그램을 신청한다. 교육기관에서는 교육신청자 및 교육강좌를 시스템에 입력하고, 강좌 종료 후에는 교육 이수 여부를 시스템에 입력한다. 마지막으로 이용자는 바우처 지원 시스템에서 잔여 지원 한도 확인 후 추가 교육 신청을 한다(교육부, 2021a).



[그림 3] 평생교육바우처 선정 및 지원 흐름도

출처: 교육부(2021a). p. 8.

특히 이용자 선정은 행정정보공동이용시스템, 국민건강보험공단·한국장학재단의 자료를 통해 바우처 신청자의 자격을 확인한 후, 우선선발 원칙에 의거하여 선정한다. 즉, 자격검증이 된 신청자에 대해서 예산규모 내 지원 가능한 인원을 선정기준(소득수준, 교육의욕, 전년도 참여실정 등)에 따라 선정하는데, 기초생활수급자 및 차상위계층에서 15,000명을 우선 선발한다. 지원자가 예산 지원 가능 규모를 넘을 경우에는 온라인 무작위 추첨으로 선정한다(교육부, 2021a).

<표 1> 평생교육바우처 이용자 선정기준

신청자격	우선선정	선정기준	
		인센티브	페널티
기초생활수급자, 차상위계층 (장애인연금 및 장애수당 수급자 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 15,000명 우선선발 ☑ 기초 및 차상위계층이 15,000명 이내로 신청한 경우 모두 선정함 ☑ 15,000명 이상 신청한 경우 온라인 무작위 추첨을 통해 선정 	<ul style="list-style-type: none"> 학습계획 입력 전년도 수기사례 선정 전년도 사용실적 우수(지원금 전액 사용) 전년도 1과목 이상 이수(출석률 80% 이상) 	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 이용자 중 다음 항목의 해당 여부 확인 -카드 미발급자 -바우처 잔액이 35만원 이상인자
기타 저소득층 (기준 중위소득 65% 이하인 가구의 구성원)	해당없음		

출처: 교육부(2021a). p. 11.

Ⅲ. 평생교육바우처 운영 현황

평생교육바우처는 학습자가 자신의 여건에 따라 평생교육 강좌를 선택·수강하도록 지원하는 평생교육이용권이다. 평생교육 참여를 희망하는 기초생활수급자, 차상위계층, 장애인, 한부모가족 등에게 연간 35만 원을 제공하여 대학부설 평생교육원, 평생교육시설 등에서 희망하는 강좌를 자율적으로 수강할 수 있도록 지원한다. 2018년부터 추진한 평생교육바우처 지원사업은 저소득층 성인에게 평생학습의 기회를 실질적으로 제공하고 있으며, 5년 차 사업이지만 양적인 측면에서 급속히 확대되는 추세를 보인다.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 평생교육바우처 예산은 2018년 약 17억에서 2021년 약 74억, 2022년 약 141억(정부안)으로 확대되었고, 지원규모도 2018년 5,000명을 대상으로 지원하였으나 2022년에는 30,000명(정부안)을 선정하여 지급될 계획이다(교육부, 2021a). 지난 4년간('18~'21년) 바우처 선정·지원 인원은 총 42,591명으로, 2018년 5,361명에서 2019년 6,401명, 2020년 10,374명, 2021년 현재 19,531명으로 확대되었고, 평생교육바우처로 평생교육 수강이 가능한 교육기관은 2021년 1,840개까지 증가하였다([그림 4] 참조).

〈표 2〉 연도별 평생교육바우처 지원사업 운영 현황

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	
예산	1,691백만원	2,509백만원	3,444백만원	7,384백만원	14,073백만원	
지원규모	인원	5,000명	5,000명	8,000명	15,000명	30,000명
	금액*	35만원	35만원	35만원	35만원 (우수이용자 최대 70만원)	35만원 (우수이용자 최대 70만원)
지원인원	5,361명	6,401명	10,374명	19,531명		
사용기관	699개	1,078개	1,434개	1,840개		

출처: 교육부(2019a), 교육부(2019b), 교육부(2021a).

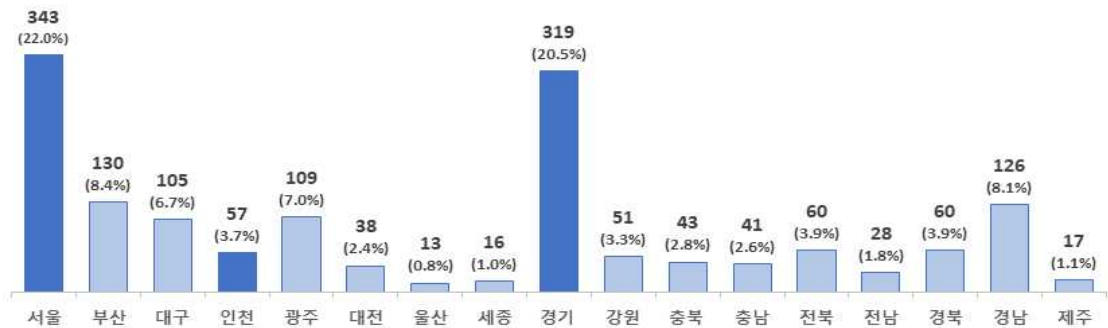
*: 1인당 연간 지원 금액



[그림 4] 연도별 평생교육바우처 지원인원 및 사용기관 현황

출처: 교육부, 국가평생교육진흥원(2021).

2021년 2월 기준으로 평생교육바우처 사용기관으로 등록된 기관은 전국 1,566개 기관으로, 수도권에 837개(53.8%), 비수도권에 719개(46.2%) 존재하며, 전국 평균 91.5개 등록되어 있다. 지역별로는 서울이 22.0%로 가장 많았고, 다음은 경기(20.5%), 경남(8.1%), 부산(8.4%), 광주(7.0%), 대구(6.7%) 등의 순이었다.



[그림 5] 지역별 평생교육바우처 사용기관 현황

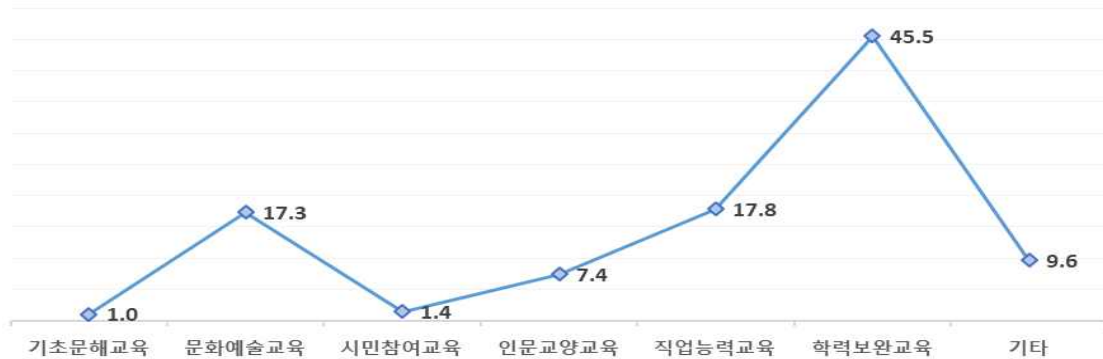
출처: 교육부, 국가평생교육진흥원(2021). p. 429.

2021년 평생교육바우처 이용자의 성별, 연령별, 소득별 특성을 살펴보면, 성별은 남성이 25.7%, 여성이 74.3%이었고, 연령대로는 40대가 36.0%로 가장 많으며, 30대(22.5%), 50대(18.4%) 60대 이상(12.5%), 20대 이하(10.5%) 순이었다. 소득별로는 기초생활수급자가 55.6%로 가장 높은 비율을 보였고, 다음은 기타 저소득층 22.3%, 차상위계층 22.1%로 나타났다(교육부, 2021a).

또한 평생교육이용권을 발급받은 대상자 중 지원금을 전액 사용한 사람은 2018년 42.2%(1,896명), 2019년 51.7%(3,302명), 2020년에는 45.2%(5,167명)로 보고되어, 전액을 사용하지 못한 이용자가 절반에 이른다. 이러한 현상은 이전의 평생학습 참여 경험 부재로 인해 경제적 부담이 완화되어도 평생교육을 수강하고 지속하는 데 어려움을 겪고 있음을 간접적으로 보여준다(변종임, 서영아,

2021).

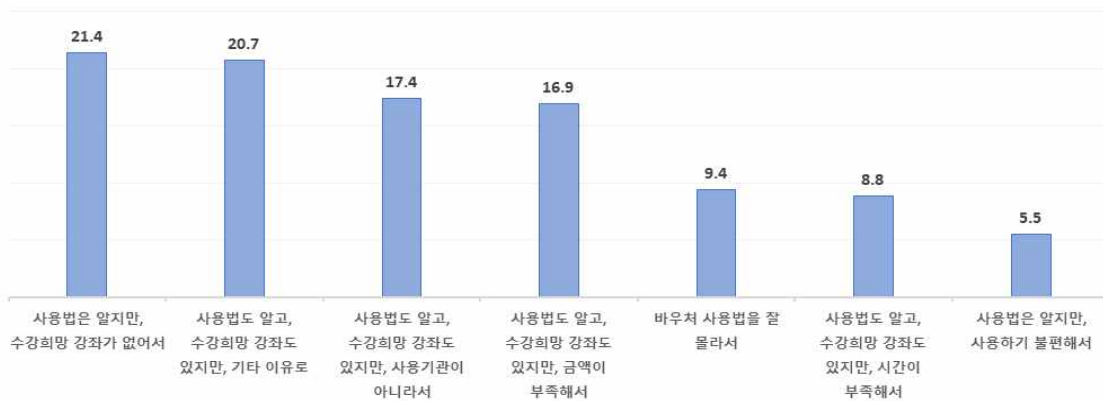
평생교육바우처 이용자는 학점은행제를 통한 학력취득뿐만 아니라 문학·음악 등 교양까지 다양한 강좌를 수강할 수 있다. 2021년 4월 기준의 유형별 수강 현황을 보면, 총 21,257개의 강좌가 운영되었고, 그 중 학력보완 목적의 강좌에 대한 지출이 9,642개(45.5%)로 가장 많았으며, 다음은 직업능력 3,788개(17.8%), 문화예술 3,680개(17.3%), 기타 2,050개(9.6%), 인문교양 1,574개(7.4%), 시민참여 300개(1.4%), 기초문해 223개(1.0%) 순이었다.



[그림 6] 평생교육바우처 강좌 유형별 수강 비율

출처: 교육부(2021a). p. 23.

마지막으로 2021년 평생교육바우처 이용자 성과 분석 연구에서 평생교육바우처 미사용 이유를 살펴보면, ‘사용법은 알지만, 수강희망 강좌가 없어서’라고 응답한 경우가 21.4%로 가장 높은 비중을 보였다. 그 다음은 ‘사용법도 알고, 수강희망 강좌도 있지만, 기타 이유로’ 20.7%, ‘사용법도 알고, 수강희망 강좌도 있지만, 사용기관이 아니라서’ 17.4%이었으며, ‘사용법은 알지만, 사용하기 불편해서’라고 응답한 경우도 5.5% 존재하였다(교육부, 2021a).



[그림 7] 평생교육바우처 미사용 이유

출처: 교육부(2021a). p. 15.

Ⅳ. 기초자치단체의 평생교육바우처 운영 현황

앞서 살펴본 바와 같이 평생교육법 개정으로 지방자치단체도 평생교육이용권을 발급할 수 있게 됨에 따라 경기도 화성시, 서울 영등포구, 충남 논산시 등은 지역의 특성과 여건을 고려하여 해당 지역 국민을 대상으로 평생교육이용권을 지원하고 있다. 영등포구와 논산시는 '평생교육 조례'를 개정하여 평생교육이용권 발행의 근거도 마련하였다.

서울 영등포구는 서울 자치구 최초로 구민을 대상으로 평생교육바우처를 지급하여 모든 구민에게 평생교육의 기회를 제공하고 있다. '영등포 평생교육바우처'는 구민들이 본인의 여건에 따라 원하는 시기에 원하는 평생교육기관에서 희망하는 교육프로그램을 자유롭게 수강할 수 있도록 바우처카드 형태의 평생교육이용권을 지원한다. 2021년 조례를 일부개정하고, 그 해 영등포 구민 2,500명에게 평생학습의 기회를 제공하였으며, 2022년에는 1,000명 증가한 3,500명 구민에게 1인당 20만 원의 평생교육이용권을 지원한다. 만 19세 이상 영등포구민 누구나 신청할 수 있지만 기초생활수급권자, 차상위계층, 한부모가족은 우선 지원하고, 국가장학금, 국가 평생교육바우처, 국민내일배움카드 수혜자는 신청할 수 없다(영등포구 홈페이지, 2022). 경기도 화성시에서는 화성시민에게 균등한 교육기회를 제공하고 보편적 학습권을 보장하여 평생배움을 실현하도록 '화성시 온국민평생장학금'을 지원한다. '화성시 온국민평생장학금'의 지원대상은 화성시에서 1년 이상 거주한 만 19세 이상의 시민 중 평생학습 강좌를 원하는 시민 2,500명으로, 1인당 30만 원의 장학금을 지원한다(화성시 인재육성재단 홈페이지, 2022). 논산시는 지방자치단체 중 가장 먼저 모든 국민에게 평생교육의 기회를 균등하게 제공하기 위해 '동고동락 평생학습이용권'사업 계획을 수립하고, '평생교육 조례'를 일부 개정하여 평생교육이용권을 지원하기 위한 제도적 기반을 마련하였다. 개정된 조례에는 논산 평생학습 이용권 정의, 지원대상, 지원범위, 지원방법을 포함한다(국가법령정보센터, 2022a).

논산시 평생교육 조례

[시행 2021. 6. 10.] [충청남도논산시조례 제1477호, 2021. 6. 10., 일부개정]

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "논산 평생학습 이용권"이란 평생교육프로그램을 이용할 수 있도록 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 따른 기록을 포함한다)된 증표(이하 "이용권"이라 한다)를 말한다.(신설 2020.12.30.)

제2장 논산 평생학습 이용권(신설 2020.12.30.)

제4조의2(지원대상) 이용권의 지원대상은 시장이 정한 기준일 현재 논산시에 1년 이상 주소를 두고 있는 만 19세 이상의 논산 시민으로 한다. 다만 다음 각 호의 사람은 제외한다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자 또는 같은 조 제10호에 따른 차상위계층
2. 기준 중위소득의 100분의 65 이하인 가구의 구성원. 다만, 1인 가구의 경우에는 기준 중위소득 100분의 120 이하인 사람

제4조의3(지원범위) ① 시장은 예산의 범위에서 지원대상 1명 당 연간 10만 원까지 지급할 수 있다.

- ② 이용권 지원대상자가 신청한 이용권을 당해연도 연말까지 사용하지 않은 금액은 소멸된다.

제4조의4(지원방법) 이용권을 지원받고자 하는 사람은 주소지 읍면동장에게 신청하여야 하며, 이용권으로 발급받는다.

‘동고동락 평생학습이용권’은 2021년부터 만 19세 이상 시민은 누구나 평생학습 활동의 기회를 누릴 수 있도록 1인당 12만 원 상당(자부담 2만 원)의 이용권을 10,000명의 논산 시민에게 지원하였다. 평생학습이용권은 바우처 사용기관으로 등록된 평생학습기관에서 교재 및 재료비 포함한 학습활동 수강료 명목으로 사용할 수 있다. 2022년에는 학습자가 자신의 여건에 따라 평생학습 강좌를 선택·수강하는데 필요한 기본 학비를 지원한다는 차원에서 ‘시민기본 평생학습장학금(구 동고동락 평생학습이용권)’으로 1인당 15만 원의 이용권을 지원하고, 2만 원 상당의 자기부담금을 없애 누구나 경제적 부담 없이 신청할 수 있도록 하였다. ‘시민기본 평생학습장학금’의 지원대상은 주민등록상 주소가 논산으로 등록된 만 19세 이상의 시민이지만, 국가 평생교육바우처, 국가장학금, 내일배움카드 등 유사 서비스 수혜자는 제외된다. 지원자가 예산 지원 가능 규모를 넘을 경우, 지원자격요건을 충족하는 자 중에서 전산시스템에 의한 공개추첨 후 최종 선정한다(논산 시민기본 평생학습장학금 홈페이지, 2022).

〈표 3〉 기초자치단체의 평생교육이용권 운영 현황

구분	영등포구	논산시
사업명	· 영등포 평생교육바우처	· 시민기본 평생학습장학금
지원대상	· 만 19세 이상 영등포구민 누구나	· 만 19세 이상 주민등록상 주소가 논산으로 등록된 자
지원내용	· 평생교육강좌 수강료	· 학습활동 수강료(교재 및 재료비 포함)
지원규모	· 구민 3,500명	· 시민 10,000명
지원금액	· 연간 1인 20만 원	· 연간 1인당 15만 원(자부담 없음)
사용기관	· 영등포 평생교육 바우처 사용기관으로 등록된 평생교육기관	· 사용기관으로 지정된 평생학습기관
이용자 선정	· 우선 지원 대상자 선정 ※ 국민기초생활수급권자, 차상위계층, 한부모가족 · 일반 선발 대상자 중 온라인 추첨	· 대상자 자격 조회 · 사업 제외자 확인 ※ 국가장학금, 내일배움카드, 평생교육바우처 수혜자 · 우선 지원 대상자 선정 · 지원자격요건을 충족한 자 중에서 온라인 공개추첨으로 최종 선정
지원절차	· [신청자] 신청서 접수 → [영등포구] 자격요건 조사, 확인 → [영등포구] 이용자 선정 및 통지 → [이용자] 금융기관에 바우처 카드 신청 → [이용자] 바우처 카드 수령 → [이용자] 바우처 사용기관에서 강좌 수강	· 신청서 접수 → 대상자 확정통지 → 카드 발급 → 강좌 수강

V. 평생교육바우처의 향후 과제

1. 평생교육바우처 지원대상 확대

2018년 평생교육바우처 사업을 시작한 이후 지속적으로 신청자가 증가하고 있고, 지원금액도 증가하고 있으나 여전히 실질적인 수혜자는 0.5%로 극소수에 불과하다(국가평생교육진흥원, 2021; 변종임, 서영아, 2021). 2022년 평생교육바우처 지원계획에 따르면, 2022년 바우처 지원대상은 30,000명이고, 기초생활수급자, 차상위계층의 15,000명을 우선 선정하여 지원한다. 이에 해당하는 국내 저소득층이 약 360만 명에 달한다는 점(국가평생교육진흥원, 2021)과 평생교육바우처는 모든 국민이 평생교육 참여기회를 골고루 보장받을 수 있도록 지원하는 제도라는 점에서 평생교육바우처 지원규모를 단계적으로 확대할 필요가 있다.

먼저 약 360만 명에 달하는 기초생활수급자와 차상위계층에서 평생학습 참여에 의지가 있는 이들을 포괄할 수 있는 규모로 예산을 확대할 필요가 있다. 다음 단계에서는 싱가포르와 같이 전체 국민이 평생학습 지원금을 공적으로 지원받는 시스템을 구축하는 것이다. 싱가포르는 이미 25세 이상 모든 국민을 대상으로 약 43만 원(500싱가포르달러)을 지급하는 SkillsFuture Credit이라는 학습비 지원 정책을 실시하고 있다(한국지방행정연구원, 2020). 국가적 차원에서 교육격차 해소와 평생교육 바우처 지원의 거시적 효과를 기대하기 위해서는 예산 확대를 통해 더 많은 평생교육 소외계층들에게 지원할 필요가 있다(변종임, 서영아, 2021). 모든 국민을 대상으로 평생교육이용권을 안정적이고 지속적으로 발급하기 위해서는 충분하고 안정된 예산확보도 필요하다. 싱가포르는 2001년 평생학습기금법을 제정하여 20년 만에 목표금액 50억 싱가포르달러(한화 약 4조 1250억 원)의 기금을 조성하였다(한국지방행정연구원, 2020). 이처럼 국민평생학습기금 또는 긴생애평생학습기금 등을 조성하는 방안에 대해 모색하는 것도 필요할 것이다.

2. 평생교육바우처 맞춤형 지원

평생교육바우처 이용자 중에는 지원금 전액을 사용하지 못한 이용자가 절반에 이른다(국가평생교육진흥원, 2021; 변종임, 서영아, 2021). 평생교육바우처를 이용하는 저소득층 성인학습자의 경우 평생교육 참여경험이 상대적으로 적다 보니 이에 따른 불안함이나 막연함 등으로 경제적 부담의 문제가 해결되어도 곧바로 평생학습에 참여하지 못하고, 학습을 시작하더라도 지속하는데 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다(변종임, 서영아, 2021). 한편으로는 평생교육이용권 이용이 많아질수록 학습의 가치를 제고하고, 자존감을 회복하고, 이는 사회 참여, 경제활동 참여, 사회관계 형성, 개인의 삶의 질에 긍정적 영향을 미치는 경우도 보고되고 있다(변종임, 서영아, 2021; 변종임 외, 2020; 조순옥, 홍준희, 2019). 이처럼 평생교육바우처의 이용자는 생애 초기 학습경험 부족으로 평생학습 참여의 과정에서도 어려움을 경험하지만 이용권 사용이 많아질수록 개인의 삶에 긍정적 변화를 가져올 수 있다는 측

면에서 바우처 이용자들이 자신의 상황과 여건에 따라 평생교육 서비스를 합리적으로 선택하고 수강할 수 있도록 구체적인 맞춤형 지원이 필요하다.

또한 평생교육바우처를 사용하지 않는 이유 중 바우처 사용법은 알고 있지만, 수강을 희망하는 강좌가 없어서라고 응답한 경우(21.4%)가 가장 많았고, 금액이 부족해서라고 응답한 경우도 16.9% 존재하였다(교육부, 2021a). 이는 학습자 맞춤형 프로그램이 다양하게 제공될 필요가 있음은 물론 개인당 지급되는 금액을 더 늘릴 필요가 있다는 점을 시사한다. 평생교육바우처의 특징 중 하나는 학습자가 선택권을 갖는다는 것이다. 학습자가 선택권을 원활하게 사용하기 위해서는 먼저 양질의 평생교육 프로그램을 제공하는 것이 필요하다. 한 예로 싱가포르의 SkillsFuture Credit 프로그램은 진로 및 경력개발계획 수립 지원부터 각종 교육, 훈련 관련 정보 제공, 첨단기술 관련 학습까지 한 개인의 학습의 전 과정에 관한 지원이 체계적으로 이루어진다(한국지방행정연구원, 2020). 평생교육바우처 이용자의 합리적인 선택이 이루어질 수 있도록 학습자의 요구를 파악한 프로그램 개발은 물론 일부 이용자는 학습경험이 풍부하지 않을 수 있기 때문에 학습자들의 상황과 여건 등을 고려한 학습설계상담 등의 학습서비스 제공 및 이와 관련된 충분한 정보 제공 등이 이루어져야 할 것이다.

평생교육바우처 이용자 맞춤형 지원이 이루어진다면 지원금 전액(35만 원) 사용의 가능성이 높아질 것이고, 이로 인해 다음 해에는 추가 지원(최대 35만 원)까지 받을 수 있을 것이다. 2021년부터 전년도 사용실적 우수자, 즉 지원금 전액 사용자, 전년도 1과목 이상 이수 여부 등을 바탕으로 선정하여 평생교육이용권 재충전을 해준다. 다만 지원자가 예산 지원규모를 넘을 경우 온라인 무작위 추첨을 실시하기 때문에 이에 대한 예산 확대가 필요할 것이다. 또한 성인학습자는 경제적, 환경적 특성이 다양하기 때문에 평생학습 참여를 유도할 수 있는 다양한 방법도 함께 모색되어야 한다. 앞서 언급한 것처럼 평생학습 참여가 이용자의 삶에 어떤 도움이 되는지 또는 어떻게 활용 가능한지 등에 대한 구체적인 정보를 제공해주거나, 개인별 경력진단, 경력상담, 경력계획 등을 통한 장기적인 지원 등에 대한 방안을 모색하여 제공하는 것이다. 이러한 지원을 위해서는 지자체 및 평생교육바우처 사용기관 등의 관심과 적극적 참여가 필요하고, 관련 체계를 구축하는 것도 필요하다.

3. 평생교육바우처 사용기관 확대

평생교육바우처 지원규모가 해마다 증가하여 늘어난 수요만큼 공급의 확대가 필요한 시점이다. 또한 평생교육바우처 이용자의 다양한 평생학습 선택권을 보장하기 위해서 사용기관 확대가 필요하다. 2018년 이후 사용기관 등록제 방식으로 양적 증가를 이루었지만 바우처 이용자들의 다양한 학습요구를 충족시켜주기 위한 평생교육이용권 사용기관이 충분히 확충되지 않았고, 지역 간의 격차도 존재한다(교육부, 2021a). 이러한 점을 고려하여 사용기관의 범위를 확대할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

4. 평생교육바우처의 추진체계 변화 확대

평생교육바우처 지원사업은 교육부에서 평생교육바우처 추진계획을 수립하고, 국가평생교육진흥원에서 위탁 수행하는 중앙정부 중심의 전달 체계로 진행되고 있다. 중앙에서 일괄적으로 신청을 받고

대상자를 심사하여 지급하는 구조이기 때문에 지원규모, 지원금액 증가에 따른 대비, 지역에서 진행되는 다양한 평생교육 정책과의 연계, 지역의 수요를 반영한 바우처 사용기관 확충 등 과제의 보완이 요청된다. 또한 장애인 등 교육소외계층의 경우 여러 가지 여건으로 평생학습 관련 정보 습득 및 참여 등에 제약이 있어 사각지대가 발생할 수 있다(국가평생교육진흥원, 2021). 따라서 평생교육 소외계층의 평생교육을 체계적으로 지원하고 효과적이고 효율적으로 평생교육바우처 사업을 진행하기 위해서는 국가-광역-기초자치단체의 협력과 지원을 확대·강화할 필요가 있다. 이를 위해 국가-광역-지자체의 적극적인 참여와 적절한 역할 분담, 행·재정적 근거를 마련하는 것도 필요하다. 예를 들어, 교육부에서는 사업의 기본계획 수립, 예산확보와 지원 등 총괄하고, 국가평생교육진흥원은 실행계획 수립, 시스템 구축 및 관리 등을 하고, 세부운영계획 수립 및 실행, 사업 운영 관리 등은 시도평생교육진흥원에서 수행한다. 지자체에서는 대상자 신청 및 선정, 사용기관 발굴 및 확대, 학습자들이 지속적으로 학습을 이어갈 수 있도록 독려하는 학습컨설팅 등을 실시하는 것이다.

현재 일부 기초자치단체에서만 해당 지역 주민을 대상으로 평생학습 참여 활성화를 위한 평생장학금 지원을 실시하고 있다. 각 지자체는 주민들이 공평하고 편리하게 평생교육에 참여할 수 있도록 유도하는 플랫폼을 구축하고 평생교육이용권을 발급하여 초기 평생교육 수요를 만들어내는 역할을 할 필요가 있다. 따라서 전국 단위 지자체에서 평생학습이용권을 지원할 수 있도록, 그리고 지자체의 역할 강화 및 협력체계 구축을 할 수 있도록 다양한 방안을 모색하는 것도 필요할 것이다.

참고문헌

- 교육부(2018). 소외계층의 평생학습 참여 제고를 위한 평생교육바우처 지원 기본계획.
- 교육부(2019a). 2019 평생교육 바우처 지원 기본계획(안).
- 교육부(2019b). 2020년 평생교육바우처 지원 기본계획.
- 교육부(2021a). 2022년 평생교육이용권(바우처) 지원 기본계획.
- 교육부(2021b). 학습자 중심 K-MOOC 2.0: 2021년도 K-MOOC 운영계획.
- 교육부, 국가평생교육진흥원(2021). 2020 평생교육백서.
- 교육부, 한국교육개발원(2021). 2021 한국 성인의 평생학습실태.
- 국가법령정보센터(2022a). **논산시 평생교육 조례**. <<https://www.law.go.kr>>.
- 국가법령정보센터(2022b). **평생교육법 시행령**. <<https://www.law.go.kr>>.
- 국가법령정보센터(2022c). **평생교육법**. <<https://www.law.go.kr>>.
- 국가법령정보센터(2022d). **평생교육이용권 운영 규정**. <<https://www.law.go.kr>>.
- 국가평생교육진흥원 홈페이지(2022). **평생교육 바우처 지원**. <<https://www.nile.or.kr>>.
- 국가평생교육진흥원(2021). **국민의 평생학습권 보장을 평생교육바우처 전달체제 구축 방안**. 제20차 국가평생교육정책포럼 자료집.
- 국회미래연구원(2020). **미래평생학습체제 구축을 위한 전략 탐색연구**.
- 논산 시민기본 평생학습장학금 홈페이지(2022). **평생학습장학금 소개**. <https://lllcity.nonsan.go.kr/voucher/sub01_01.do>.
- 변종임, 서영아(2021). 저소득층 성인의 평생교육바우처를 이용한 평생교육 참여경험 분석. **평생학습 사회**, 17(3), 241-265.
- 변종임, 홍준희, 조윤성(2020). 평생교육바우처 이용이 개인의 삶에 미치는 영향 분석. **한국교육문제연구**, 38(2), 1-23.
- 영등포구 홈페이지(2022). **평생교육 바우처 사업 안내**. <<https://www.ydp.go.kr/reserve/contents.do?key=5425&>>.
- 조순옥, 홍준희(2019). 취약계층 대상 평생교육 바우처 프로그램의 사회적 포용 관점에서의 성과 탐색. **평생교육·HRD연구**, 15(4), 81-104.
- 학점은행제 홈페이지(2022). **학점은행제 소개**. <https://www.cb.or.kr/creditbank/eduIntro/nEduIntro1_1_1.do>.
- 한국지방행정연구원(2020). **평생교육법 관련 제도 개선: 국가-광역-기초 평생학습 추진체계 구축**.
- 화성시 인재육성재단 홈페이지(2022). **화성시 온국민평생장학금**. <<https://www.hstree.org/foundation/hcsecScholarship.do>>.



신 은 경

교육학 박사

경북대학교 대학원에서 석·박사를 취득하였으며, 현재 호산대학교 간호학과 조교수로 재직 중이다. 여러 대학에서 교직 교과목, 평생교육, 인적자원개발, 기업교육 등에 대해 강의를 맡았으며, 관심 연구 분야는 학습전이, 성인학습자, 무형식학습 등이다.



발행인 편집인 : 조대연
인쇄 : 고려대학교 HRD 정책연구소
이메일 : Kuhrd@korea.ac.kr

서울특별시 성북구 안암로5길 고려대학교 사범대학 본관 218호 | 02-3290-5213