

영국의 평생학습체제 구축에 대한 법·제도적 고찰

- 학습, 고용, 생활세계의 연계체계를 중심으로 -

최상덕(한국교육개발원, 부연구위원)*

요약

영국의 평생학습체제 구축은 1980년대부터 제도화된 이래 90년대 중반이후 본격화되며, 집권 정당에 따라 정책의 초점에 있어서 다소 차이가 있다. 즉, 보수당 정부는 경쟁력 강화를 위해 기업주도의 정책을 우선시한 반면, 1997년 노동당의 집권 이후에는 경제 성장과 사회통합을 동시에 추구하면서 상대적으로 파트너십과 네트워킹이 정책적으로 강조된다. 이러한 관점에서 평생학습체제의 구축 과정을 정책이 수립되는 상황적 맥락 속에서 법, 제도를 중심으로 분석하였다.

이를 위해 법, 제도 고찰을 위한 비교 분석적 틀을 제시하였다. 그리고 역사상 처음으로 노동당이 재집권하는 데 기여한 평생학습정책을 크게 5가지 축을 중심으로 살펴보았다. 즉, 국가 수준의 평생학습 체계의 구축, 연계를 위한 프로토콜의 개발, 직업 및 자격과 연관된 계속교육의 확대, 평생학습을 위한 기초학습능력의 강조, 평생학습 파트너 간의 네트워킹을 위한 추진축 설립이 어떻게 연관되고 평생학습 체계의 구축으로 발전하는가에 초점을 맞추었다.

주제어: 평생학습체제, 사회통합, 네트워크 모델, 파트너십, 연계체계

I. 서론

최근 들어 우리 나라의 평생학습체제 구축을 위한 연구들이 수행되면서, 영국을 포함한 외국의 사례에 대한 고찰들이 늘어나고 있다(김란수 외 1997; 신용주 2000; 백은순 외 2004; 손유미 2005). 그러나 영국의 평생학습정책에 관한 국내의 선행연구들의 대부분이 특정 연구과제와 관련된 정책들의 현황 소개에 그치는 경향이 있다. 따라서 영국의 평생학습체제의 구축 과정을 체계적으로 비교, 고찰하기 위해서는 법·제도적 측면에서의 분석이 요청된다. 이는 평생학습체제의 법·제도적 분석을 통해 나라별 평생학습의 목적, 전략 및 체계가 어떻게 다른

* 제1저자: 최상덕(135-270 서울시 강남구 도곡동 943-2 서한빌딩 3층 한국교육개발원 학점은행센터, choisangduk@kedi.re.kr)

지를 잘 이해할 수 있기 때문이다.

평생학습을 조직하거나 예산을 지원하는 방식은 대체로 각 나라의 기존 교육·훈련 시스템, 그리고 그 시스템의 노동시장과의 구체적 관계에 따라 다르게 된다(Hodgson 2000: 5). 따라서 이 글에서는 영국¹⁾의 평생학습 체제의 구축 과정을 고찰하기 위해서 세계화와 정보화에 따른 노동시장의 변화에 대해 교육·훈련 시스템이 어떻게 대응하는 지를 법규정(regulation) 과 제도를 중심으로 분석할 것이다.

영국에서 평생학습체제로의 이행은 1980년대 들어 늘어난 실직자 대상의 직업훈련이 강화 되고, 급속히 변하는 직업 환경에 적응하기 위한 성인계속교육이 강조되면서 시작되었다. 그리고 중앙 정부에 의해 평생학습정책이 본격 추진된 것은 1995년 청서(Green paper 또는 Consultation paper)인 Lifetime Learning(DfEE)의 발표 이후라고 할 수 있다.

따라서 이 글은 1980년대 이후 평생학습체제의 구축 과정을 정책에 대한 분석을 통해 살펴보고자 한다. 특히 평생학습 정책의 유형화에 의한 비교를 통해 영국의 평생학습정책이 1997년 노동당 정부가 들어서면서 시장 모델에서 네트워크 모델로 옮겨가고 있음을 분석할 것이다. 이를 위해 평생학습 체제를 구축하는 다섯 가지 핵심적 요소들을 중심으로 살펴볼 것이다. 즉, 1) 국가 자격체계(national qualifications framework)를 중심으로 한 교육과 훈련의 연계 2) 표준 설정, 학점제, 선행학습인정(Accreditation of prior learning) 등의 연계를 위한 프로토콜의 개발 3) 직업, 자격과 연계된 계속교육의 확대 4) 평생학습을 위한 기초학습능력 중요성 강조 5) 평생학습 추진축의 확립이다.

이 글은 고등교육을 제외한 의무교육 이후단계의 교육·훈련 정책에 초점을 맞추며, 이 글에서 법규정은 “규정에 따라 행위나 진행에 대해 통제하는 것”으로 정의 한다.

II. 영국 평생학습 정책의 유형적 분석

국가별 평생학습 체제를 법규정의 형태에 따라 국가와 시민사회와의 관계를 중심으로 유형화 한다면, 국가주의 모델, 파트너십 모델, 네트워크 모델, 시장 모델의 4가지로 분석할 수 있다(최상덕 2003).

국가주의 모델은 시민사회의 참여 정도에 따라 복지국가 모델과 개발국가 모델로 구분된다. 즉, 복지국가 모델은 국가에 의한 강한 법규정이 노조와 같은 시민사회단체들의 높은 참

1) 영국이라 할 때는 특별한 언급이 없는 한 잉글랜드를 말함.

여와 결합된 형태이다. 반면에 개발국가 모델은 국가에 의한 법규제가 강한 반면 시민사회단체들의 참여가 낮다. 다시 말해, 복지국가 모델은 강한 국가와 강한 시민사회 간의 관계에 기반 한 것인 반면, 개발국가 모델은 강한 국가와 약한 시민사회에 기반 한 것이다.

사회적 파트너십 모델은 표준 설정이나 집단적 재정분담과 관련해서 지역과 산업부문 수준에서 사회적 파트너들의 역할을 강조한다. 사회적 파트너십 모델은 제도화된 시스템에 기반하고, 법으로 규정된다.

네트워크 모델은 국가와 사회 조직 간, 그리고 사회 조직 간에 보다 느슨하고 자발적인 관계에 기반하며, 기관 수준에서의 통제를 강조한다. 특히 네트워크 모델은 “협력적 경쟁”에 기반 해서 제도들을 조직하는 한층 유연한 방식으로 규정 된다(Crouch 외 1999: 192). 이 모델은 법과 정책을 이용하여, 기업과 교육훈련 기관 간의 적극적 협력 관계를 경쟁을 통해 촉진한다. 그러나 네트워크 관계가 “상호 간 그리고 다른 조직에 대한 신뢰”에 기반 하므로, 그 관계는 “시장교환의 형태”를 띠어야 할 필요는 없다(위의 글, p. 164). 네트워크에 기반 한 교환은 확산적이고, 장기적이며, 때로는 계산적이지 않을 수도 있다. 더욱이 이 모델은 일의 조직 방식이 포디즘 형태에서 정보화 기술에 기반 한 유연한 탈포디즘 형태(a post-Fordist model)로 전환하는 빠른 변화를 강조하면서 새롭게 재발견되고 있다(위의 글, pp. 198-206).

이러한 유형화에 의하면 영국의 평생학습 정책은 네트워크 모델로 분류할 수 있다. 다시 말해, 영국의 현 노동당 정부는 제 3의 길(Third Way)이라는 이름아래 파트너십을 강조하지만 네트워크 모델의 방향으로 나아가는 것으로 볼 수 있다. 노동당 정부의 파트너십 개념은 법에 기반 한 파트너십 보다는 자발적 협력과 신뢰에 기반 한 네트워킹이 중요한 특징이라고 할 수 있기 때문이다. 보수당 정부가 시장(market)에 의한 경쟁을 강조했다면, 노동당 정부는 “표준 설정, 모니터링과 조정” 역할을 제고하기 위하여, 재정시스템을 통해 전략적 영역에서는 부분적으로 권한을 집중한다(Green 2000: 36).

다음 장에서는 보다 구체적으로 1997년 노동당 정부가 집권한 이후의 평생학습체제가 그 이전과 어떻게 다른 지를 법규정을 중심으로 분석함으로써, 현 노동당 정부의 평생학습 정책이 이전의 보수당 정부의 시장 모델에서 네트워크 모델로 옮겨가고 있음을 설명하고자 한다. 이를 위해 먼저 간략히 70년대 이후 90년대 초반 동안 어떻게 성인교육에서 평생학습으로 전환해 가는 지를 살펴 볼 것이다.

III. 평생학습체제 구축의 전개와 현황

1. 성인계속교육에서 평생학습으로: 1970년대 후반~1990년대 초반

가. 상황적 배경

1970년대 말 이후 경제가 침체되면서 교육은 새로운 도전을 받게 된다. 예를 들면, 1976년 노동당의 칼라한(James Callaghan) 수상이 취임연설(Ruskin Speech)에서 교육이 경제에 기여할 것이 요구된다고 주장하였다. 또한 졸업과 동시에 직업세계로 나가고자 하는 청소년들을 대상으로 직업 준비를 위한 교육의 필요성이 제기되었다.

그리고 80년대 초반 청년 실업문제가 심각해지자, 실업자대책의 일환으로 직업훈련이 급속히 확대되었다. 특히 많은 인력을 고용했던 제조업 분야의 쇠퇴로 인해 노동 수요가 급감하면서, 중등학교를 졸업하고 변변한 자격증 없이 바로 노동시장으로 진출했던 청년층이 대량 실업으로 내몰리게 되자 이들을 대상으로 직업교육과 훈련의 중요성이 제기되었다. 처음에는 실업이 경기순환에 의해 곧 회복될 것으로 예상했기 때문에 실업자 대상의 단기 훈련 프로그램이 제공되었으나, 실업이 구조화되면서 일시적인 공공훈련의 비효율성이 제기되고, 보다 체계적인 교육훈련 프로그램이 요구되었다.

이러한 흐름 속에서 성인교육(adult education)은 계속교육(continuing education) 또는 성인계속교육(adult continuing education)으로의 전환 필요성이 부각된다. 그러나 보수당 정부는 성인교육의 전통을 살린 넓은 의미의 계속교육 보다는 직업 교육·훈련 위주의 좁은 의미의 계속교육을 기업 주도로 추진하게 된다. 예를 들면, 인력서비스심의회(Manpower Service Commission, 1974-88)로부터 훈련·기업위원회(Training and Enterprise Council, 1989-2001)로 이어지는 정부출연 독립기관(Quango)들이 막대한 예산과 권한을 가지고 직업 교육·훈련의 확대에 있어서 주도적 역할을 하였다.

따라서 오랜 성인교육의 전통을 가지면서도 일찍이 포괄적 의미의 평생학습으로 발전할 수 있는 기회를 놓치게 된다.

나. 정책 및 제도

1) 성인계속교육의 중요성 부각: ACACE(1977-83) 설립

성인계속교육자문위원회(Advisory Council for Adult and Continuing Education, ACACE)의 설립을 계기로 넓은 의미의 성인계속교육이 평생교육의 관점에서 강조되고, 국가 차원에서 제도화되기 시작하였다. ACACE는 폐쇄형('front-end' model)에서 평생교육형('continuing education throughout life' model)으로의 정책적 전환의 필요성을 제기하였다(ACACE, 1979). 그리고 모든 성인들에게 평생을 통한 계속 교육의 기회를 정부가 보장해야 한다고 주장하였

다(ACACE 1982). 그러나 당시 정부가 계속교육은 학습자 스스로 부담해야 하는 영역으로 간주했기 때문에 그러한 주장은 받아들여지지 않았다(Sargant 1995: 51). 결국 ACACE가 폐지되면서, 일찍이 성인교육의 전통을 살리면서 평생학습으로 발전해 갈 수 있는 가능성이 문히게 되었다. 이것이 영국에서 평생학습 정책이 뒤늦게 본격화되는 주요한 이유가 된다(최상덕 1997: 37). 이후 ACACE의 기능은 NIACE(National Institute of Adult Continuing Education)로 옮겨진다.

2) 국가 수준의 직업훈련 조정기구 설립: MSC

고용·훈련법(Employment and Training Act, 1973)에 의해 설립된 인력서비스심의회(MSC)는 사회적 협약에 의해 직업훈련을 실시하고 이를 국가 수준에서 조정하기 위한 기구였다. ACACE가 ‘넓은’ 의미의 계속교육을 강조한 데 반해, MSC는 직업교육·훈련에 기반 한 ‘좁은’ 의미의 계속교육을 주장하였다(최상덕 1997). 따라서 ACACE가 폐지되면서, 성인학습 기회의 확대를 위한 정부의 정책은 주로 교육보다는 훈련에 의해 이루어지고, 그 주도권도 교육과학부(Department of Education and Science, 1964-92)에서 MSC로 옮겨갔다(Sargant 1995: 51). 한편 MSC는 1983년에 청(소)년 훈련제도인 YTS(Youth Training Scheme, 후에 Youth Training으로 바뀜)를 추진하고, 기술·직업교육(Technical and Vocational Education Initiative, 1983)을 강화하였다

3) 국가 수준의 자격시스템(NVQ) 구축: NCVQ 설립

직업자격위원회(National Council for Vocational Qualifications, 1986-97)의 설립으로 NVQ(National Vocational Qualifications)와 GNVQ(General NVQ)가 만들어졌다. NVQ는 직무수행능력(competence)을 중심으로 표준(standards)을 정해 많은 직업자격 간에 연계가 이루어지도록 체계화한 것이다. 그리고 NQF(National Qualifications Framework)는 NVQ를 중심으로 인문, 일반 직업, 직업 자격들을 연계한 것이다.

따라서 자격 체계는 인문(A levels), 일반직업(GNVQ), 직업(NVQ)의 3가지 track으로 나뉘고, 수준에 따라서는 진입단계부터 학사수준의 5단계까지 6단계로 나뉜다. 이러한 연계된 자격 체계는 사람들로 하여금 자신의 자격 수준을 전체 자격 체계 속에서 이해하고, 향후의 발전경로를 계획할 수 있도록 한다.

그러나 세 track의 자격이 연계되지 않은 교육과정으로 학습하고, 자격시험 역시 전혀 다른 방식으로 치르면서, NVQ에 기반 하여 학위를 포함한 모든 자격을 연계할 수 있는 NQF를 만든다는 것은 한계를 지닐 수밖에 없다.

따라서 이후 디어링(Ron Dearing)의 보고서(Review of Qualifications for 16-19 Year Olds, 1996)가 국가 수준 자격체계의 개혁을 평생학습의 관점에서 새롭게 제기하였다. 국가의 모든 자격증들이 일반 사람들이 잘 이해하고 접근가능한 분명한 체계 안에 포함되도록 하며, 공식적 자격증을 획득할 수 있도록 질이 보장된 과정 및 프로그램들이 일관된 체계 위에서 제공되도록 하기 위한 것이다(Hodgson and Spours, 1997).

4) 직업교육훈련의 확대: TEC 설립

훈련·기업위원회(TEC)는 MSC를 대체한 것으로, 기업 주도에 의한 직업훈련 확대에 기여하였다. MSC가 노·사·정 간의 파트너십에 기반 한 것이라고 한다면, TEC는 기업의 역할과 시장(market)의 논리를 강조했다. 다시 말해, TEC를 중심으로 추진된 평생학습 정책은 시장 모델을 지향한다고 할 수 있다. 따라서 TEC가 보수당 정부의 직업훈련 정책의 특징을 잘 보여준다.

그러나 TEC의 기업주도에 의한 직업훈련 정책은 협소한 직업주의(vocationalism)이라는 비판을 받게 된다. 그래서 노동당 정부가 집권하면서 그 영향력이 상대적으로 약화된다.

5) 계속교육 칼리지의 독립과 새로운 재정지원방식 도입

계속·고등교육법(The Further and Higher Education Act, 1992)에 따라, FE college들이 지방교육청(LEA)으로부터 독립하여 일종의 Quango인 계속교육재정위원회(Further Education Funding Council, 이하 FEFC)로부터 직접 예산지원을 받게 되었다. FEFC는 FE college에 대한 재정지원에 있어서 학습단위(units)에 기반 한 계산방식을 도입하여, 교육·훈련 기관간의 경쟁을 촉발하였다. 또한 직업이나 자격과 연계된 교육, 훈련을 중심으로 예산을 지원하게 되면서 FE college들이 급속히 확대된다. 반면에 직업이나 자격과 직접 연계되지 않은 성인교육은 중앙 정부의 예산지원 대신 지방정부의 지원과 학습자 부담에 의존하게 되면서 상대적으로 크게 위축된다. 그러나 후에 FEFC의 지나치게 복잡하고 조작적인 계산방식은 많은 비판을 불러일으키게 된다.

2. 평생학습 관련 법 제도의 발전: 1990년대 중반~현재

가. 상황적 배경

영국의 정책결정자들이 평생학습과 학습사회 개념에 적극적 관심을 갖게 된 것은 1990년대 중반전후이다. 이는 세계화와 정보화에 의한 지식기반경제로의 전환이라는 시대적 도전에

대한 대응이라고 할 수 있다. 80년대 이후 세계화 흐름은 시장의 탈규제화, 정보통신 기술의 급속한 발전, 그리고 금융시장의 세계화라는 세 가지가 상호 연관되면서 박차를 가하게 되었다(OECD 1996). 그 결과 세계 경제로의 통합이 가속화되고 지식기반경제로의 전환이 요구되면서, 영국도 다른 선진국들과 같이 국가 경제의 경쟁력 강화를 위해 평생학습의 중요성을 새롭게 인식하게 된 것이다.

따라서 지식기반사회로의 전환과 평생학습과의 연관성을 깊게 살펴 볼 필요가 있다. 평생학습 개념이 세계적으로 정책담당자들의 관심을 끄는 데 크게 기여한 OECD의 ‘만인을 위한 평생학습(Lifelong learning for all, 1996)’ 보고서는 90년대 중반이후 평생학습 개념이 국제적으로 널리 통용된 배경으로 교육 및 훈련 정책이 형성, 결정되는 경제, 사회적 상황에 있어서의 커다란 변화들을 지적하고 있다. 즉, 정보화를 통한 지식기반사회로의 전환이 교육·훈련 및 고용시스템에 커다란 변화를 야기한 것이다. 다시 말해, 1990년대 이후 세계적으로 통용되는 평생학습(lifelong learning) 개념은 1980년대까지의 평생교육(lifelong education) 개념과는 사용되는 상황맥락(context)이 전혀 다르다고 할 수 있다²⁾.

결국 1990년대 중반이후의 평생학습과 이전의 평생교육 간에는 여러 가지 의미상의 차이가 있다. 첫째, 평생교육에 비해, 평생학습은 비형식적 학습을 강조한다. 다시 말해, 평생학습은 직장에서의 훈련이나 비정부 민간단체(non-governmental organization, 이하 NGO)들에 의한 교육·훈련까지를 포괄한다. 둘째, 평생학습은 학습기회의 제공과 참여에 있어서도 국가의 책임보다는 직업세계, 사회의 시민섹터 그리고 개인의 책임을 강조한다(Tuijnman & Boström 2002). 따라서 시민사회의 참여와 이해당사자간의 파트너십이 강조된다. 셋째, 평생학습은 또한 개인의 고용가능성(employability) 제고를 사회통합의 중요한 이슈로 제기한다. 이는 노동시장이 탈규제화 되고, 사회복지 체제가 축소될수록 고용에 대한 1차적 책임이 정부로부터 개인으로 옮겨가기 때문이다. 따라서 평생학습에 있어서 교육·훈련과 고용의 연계는 핵심 정책 중의 하나가 된다.

특히 1997년 노동당 정부가 집권하면서 본격 추진되는 평생학습 정책은 전의 보수당 정부에 비해 ‘사회통합’과 함께 ‘파트너십’을 강조하고 있다. 이는 보수당 정부 동안 경쟁력 강화를 위해 기업주도와 시장의 논리를 강조하면서 사회적 빈부 격차가 심화되었다는 데에 대한 인식에 근거하고 있다. 따라서 노동당 정부는 평생학습을 통해 기업과 노조 및 NGO를 포함한 지역사회 간의 네트워킹을 촉진함으로써 경제 발전과 함께 사회통합을 동시에 추구하고자

2) “21세기 지식혁명과 평생학습사회”라는 주제로 제주에서 개최(2004. 9. 22-23)된 국제회의에서 발표를 맡은 유네스코교육연구소의 카로린 메델-아노누에보 (Carolyn Medel-Anonuevo)는 서두에 평생학습 개념을 설명하면서, 한국은 아직까지 평생교육이라는 개념을 고수하는 몇 안 되는 나라 중의 하나라고 하였다.

하는 것이다.

나. 평생학습 체제의 구축 과정 고찰: 정책 및 법제도를 중심으로

1) 보수당 정부의 청서 *Lifetime Learning*(1995) 발표

청서(Green paper or Consultation paper)인 *Lifetime Learning*은 보수당의 평생학습 정책을 잘 보여주는 것으로 경제의 경쟁력 강화를 위한 개인과 기업의 역할을 강조한다. 특징적인 것으로 국가 수준의 교육·훈련 목표(National Targets for Education and Training, NTET)를 제시하였는데, 이는 본래 CBI(Confederation of British Industry)가 제안한 것이다. 따라서 그 목표 달성을 위해서 특히 기업의 역할을 강조한다. 또한 정책 방안의 하나로 TEC 등을 중심으로 기업과 교육훈련기관을 대상으로 일종의 인적자원개발 인증제인 IIP(Investors in People)를 제시하였다.

2) 노동당 정부의 청서 *The Learning Age*(1998) 발표

교육개혁과 함께 평생학습을 강조하며 집권한 노동당은 1년 후에 평생학습 청서인 *The Learning Age*를 발표하였다³⁾. 백서(White paper) 발간에 대한 사회적 기대에는 못 미쳤지만, 보수당에 비해 평생학습 개념을 보다 폭넓게 의미 규정하며, 학습 시대를 실현하기 위한 “문화적 전환(transformation of culture)”을 강조하였다. 특기할 만한 것은 학습혁명(learning revolution)을 실현하기 위한 방안 중의 하나로 일을 통한 학습의 촉진과 이해당사자 간의 파트너십 형성을 위해 교육·훈련기관과 자격수여기관 및 기업을 연계할 산업대학(University for Industry)의 설립을 제시한 점이다. 또한 개인들의 평생학습(learning through life)을 촉진하기 위해 정부, 기업, 개인의 재정적 공동 부담을 강조하는 개인학습구조(individual learning accounts)제도의 실행을 약속하였다.

3) 노동당 정부의 백서 *Learning to Succeed*(1999) 발표: 평생학습의 추진축 설립

백서인 *Learning to Succeed: a new framework for post-16 learning*은 평생학습체제의 추진축으로 학습·기술위원회(Learning and Skills Council, 이하 LSC)와 47개의 지역 LSC의 설립을 제시하였다. 이는 노동당 정부의 평생학습에 대한 강한 의지를 잘 보여주는 것이다.

대학을 제외한 16세 이후의 교육·훈련과 관련하여 훈련·기업협의회(TEC)가 교육훈련기관 간의 '경쟁'체제의 도입과 기업의 주도적 역할을 강조한 반면, LSC는 새롭게 중앙 정부 주도

3) 노동당은 1996년에 Labour's plans for a skills revolution이라는 정책 문서를 발표하였고, 1997년 총선시기에는 Lifelong Learning이라는 정책 책자를 출판하였다. *The Learning Age*는 이러한 정책들이 발전된 것이라고 할 수 있다.

에 의한 사회 여러 부문간의 '협력적 경쟁'을 강조하는 방향으로 선회한 것으로 볼 수 있다. LSC는 대학을 제외한 16세 이후의 교육·훈련을 통합적으로 관리하게 됨에 따라, 관할 범위에 있어서 뿐만 아니라, 재정 규모에 있어서도 영국 역사상 유래가 없는 막대한 권한을 갖게 된다.

이어서 백서를 보다 구체화시키기 위해 2000년 한 해 동안 LSC의 역할과 관련한 문서(consultation paper) 여러 개가 영역별로 발표되었다. 구체적으로 Raising Standards in Post16(16세 이후 교육·훈련 수준의 제고)과 Inspecting Post-16 Education and Training(16세 이후 교육·훈련에 대한 평가), The second technical consultation paper on Post-16 Funding and Allocations(16세 이후 교육·훈련의 재정과 배분), The Learning and Skills Council Funding Flows and Business Processes(LSC와 장관 및 여타 관련 기관들과의 관계), Compulsory Teaching Qualifications for Teachers in Further Education(계속교육칼리지 교사의 교사자격증 의무화)과 Minimum Qualifications for Work based Trainers(직장 훈련 교사의 최소 자격 규정) 등이다.

4) 학습·기술법(the Learning and Skills Act, 2000) 제정

학습·기술법의 기본 체계는 중앙정부, 중앙 LSC, 지역 LSC, 그리고 공립, 사립, 종교·자선단체 운영의 교육·훈련기관의 형태로 이루어진다. 교육·기술부(Department for Education and Skills)의 장관은 매년 지침서(annual guidance letter)를 통해 재정지원액수와 함께 LSC의 업무수행 목표 및 주요 정책적 우선순위를 제시한다.

중앙LSC의 주요 임무는 교육·훈련에 대한 수요를 파악하고, 그에 따라 목표를 설정하는 계획(planning)과 지역 LSC에의 재정배분, 정책적 우선순위의 설정(정부의 정책 우선사항과 LSC가 파악한 전국적, 지역적 수요와의 균형 중요) 등이다. 이러한 일을 수행하기 위해 그 산하에 두 개의 위원회(청소년학습과 성인학습)를 두고 여러 국가 단위의 기관들(기업대표, 중소기업대표, 훈련기관, 지방정부 대표, 여타 평생학습기관 등)과 협력한다.

지역 LSC의 주요 임무는 교육·훈련기관에 재정을 배분하고 파악된 수요 및 정책 우선순위에 따라 교육기회가 제공되도록 하는 것이다. 지역 LSC는 정부에 의해 제시된 목표가 있지만, 각 지역의 참여와 고용형태의 다양성을 반영해서 지역 차원의 우선순위를 정하게 되고, 재정지출에 있어서도 상당한 정도의 재량권을 행사할 수 있다. 2002년 기준으로 지역 협의회 차원에서 교육·훈련에 지출되는 액수는 약 60억 파운드(약 12조원)가 넘는다.

LSC에 의해 대학을 제외한 16세 이후 교육·훈련에 대한 재정지원이 통합적 방식으로 변화되었다. 예를 들면 그 동안 Sixth form college(인문계 대학준비학교), FE college(계속교육

학교), TEC, ITO(산업훈련 기관) 등에 대한 재정지원이 각기 다른 체계를 통해 이루어지고, 계산방식 또한 달랐는데, 이들이 LSC에 의해 통합됨으로써 재정지출 체계가 일원화되었다. LSC가 각기 다른 회계제도를 가진 세 영역 공립, 사립, 교회·자선단체 운영 교육·훈련 기관 들을 재정 지원하지만, 통일적인 방식에 근거해서 예산과 지출을 보고하고 감사한다.

5) 백서 *Qualifying for Success*(1999) 발표: 교육과정과 자격제도 개혁

16세 이후 교육과정이 2000년 9월부터 보다 폭넓은 지식과 기능의 습득을 가능하도록 크게 바뀌었다. 구체적으로 ① AS(Advanced Subsidiary) 자격 제도의 도입, ② 새로운 A level 과목의 도입: 6단위로 과정 후 평가와 모듈(과정) 평가 중 선택 가능, ③ A level 시험에 있어서 과제물 평가의 제한 변화(30퍼센트까지 가능), ④ 직업관련 A level 시험의 도입: 학생들로 하여금 학문과 직업 쪽 공부를 결합할 수 있게 함, ⑤ 핵심기능(Core Skills) 자격증의 도입: 의사소통, 수리응용, 정보통신, ⑥ A level 학생들 중 최우수 학생들을 위한 AEAs(Advanced Extension Awards) 제도의 도입 등이다.

이는 정책적으로 교육·훈련의 수준을 높여 평생학습을 지원하기 위한 것이다. 최근에는 평생학습의 관점에서 14세부터 19세까지를 하나의 일관된 체계로 보려는 입장이 강화되면서, 보다 통합적인 14-19세의 교육과정과 자격제도를 위한 근본적 개혁이 연구되고 있다 (Hodgson and Spours 2003).

3. 평생학습체제의 구축 과정에 관한 고찰

현 노동당 정부의 평생학습체제의 구축은 앞에서 살펴 본 바와 같이 법규정에 근거해서 크게 5가지 측면에서 구체적으로 살펴 볼 수 있다.

첫째, 네트워킹과 유연성의 원리에 기반 한 국가 수준의 평생학습 체계의 구축이다. 정규 교육·훈련기관에서의 학습만이 아니고 직장 및 생활을 통한 학습까지도 인정해 서로 연계할 수 있는 인프라(infrastructure)를 국가 수준에서 구축해 나가고 있다.

둘째, 평생학습 체계 구축을 통한 연계가 실질적으로 작동하도록 하기 위한 프로토콜의 개발이다. 구체적으로 학점제 및 모듈(module)제의 도입, 자격 수준별 표준(national standards)의 설정 등을 들 수 있다.

셋째, 직업과 자격 연관 프로그램의 확대이다. FE(Further Education) college를 평생학습의 중심기관으로 삼아 계속교육 및 직업 고등교육 프로그램을 확대하고 있다.

넷째, 평생학습을 위한 기초학습능력의 강화이다. 특히 사회통합의 관점에서 성인기초 및

문해교육 프로그램의 중요성이 강조되고 있다. 또한 학교교육 단계를 평생학습을 위한 기본 학습능력을 키우는 과정으로 새롭게 규정하고 누구나 학교교육을 성공적으로 마칠 수 있도록 교육과정 및 자격제도를 정비하고, 성취도 평가를 통해 학습 도움이 필요한 층에 대한 지원을 강화하고 있다.

다섯째, 평생학습의 확대와 질 보장을 위한 재정의 효율적인 분배 시스템의 구축이다. 구체적으로 재정의 분배방식의 변화와 강화된 기관 평가를 통해 기관들의 책무성을 높이고 있다. 이 다섯 가지에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

가. 국가 수준의 평생학습 체계의 구축

국가 수준의 평생학습 체계(national framework for lifelong learning)는 자격 간 연계를 중심으로 구축해 왔다. 특히 2004년부터 실시된 새로운 국가자격체계(National Qualifications Framework, 이하 NQF)는 다음 [그림 1]과 같이 기존의 6단계의 NQF를 9단계로 발전시켰다. 즉, NVQ 4등급과 5등급을 각각 4-6등급, 7-8등급으로 세분화 한 것이다. 등급을 진입단계(Entry level)에서 level 8까지 총 9단계로 체계화시켜, 직업자격과 인문자격, 나아가 모든 학위까지 포함할 수 있도록 한 것이다.⁴⁾

4) NQF는 본래 진입단계에서 NVQ level 5까지의 6단계였으나, 2004년 9월부터 NVQ level 4를 NVQ level 4-6, NVQ 5를 NVQ level 7-8로 분화하여 전체 9단계로 개편하였다.

국가자격체계(NQF)		고등교육자격체계(FHEQ)
기존 등급	수정된 등급	
5 건설프로젝트관리 5등급 NVQ 번역 5등급 디플로마	8 최고 전문가(Specialist)	D(doctoral) 박사학위
	7 번역 7등급 디플로마	M(masters) 석사학위, 석사학위후 수료증과 디플로마
4 권고 및 지도 4등급 NVQ 경영 4등급 디플로마 3D 디자인 4등급 BTEC HND 유아지도 4등급 수료증	6 경영 6등급 디플로마	H(honours) 학사학위, 학사학위후 수료증과 디플로마
	5 3D 디자인 5등급 BTEC HND	I(intermediate) 고등교육·계속교육 디플로마, foundation학위, HND (고등교육 디플로마)
	4 유아지도 4등급 수료증	C(certificate) HNC (고등교육 수료증)
3 (변동사항 없음) 소동물보호 3등급 수료증, 비행공학 3등급 NVQ, A level 자격		
2 (변동사항 없음) 미용전문가 2등급 디플로마, 농작물보호 2등급 NVQ, GCSE A*-C등급		
1 (변동사항 없음) 자동차학 1등급 수료증, 제과·제빵 1등급 NVQ, GCSE D-G등급		
Entry (변동사항 없음) 성인문해 Entry등급 수료증		

[그림 1] 기존 국가자격체계 등급과 수정된 등급, 고등교육자격체계 등급의 비교

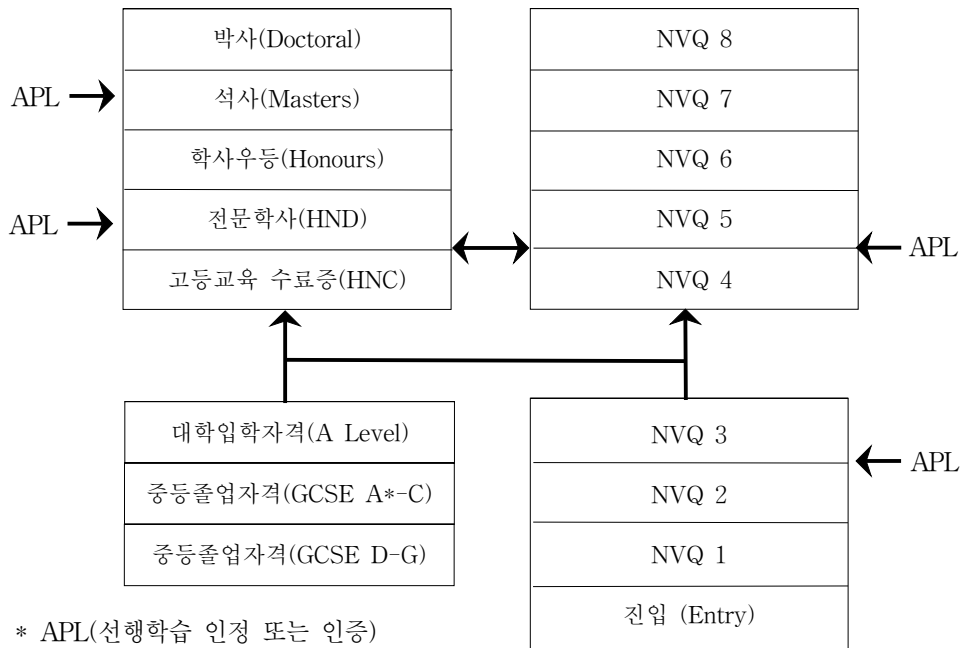
* NVQ 4등급과 5등급에는 아직 수정된 등급이 적용되지 않고 있음. 최신정보는 다음의 웹페이지를 참조할 것: openQUALS, <http://www.qca.org.uk/openquals>

위에서 보듯이, NVQ level 2는 GCSE(16세 중등교육이수 자격시험) A*-C등급, 그리고 NVQ level 3는 A level(대학입학 자격시험)과 대등하게 호환이 될 수 있다. 따라서 대학교 자율에 따라 A level 자격 대신에 그에 해당하는 NVQ level 3 자격을 가진 사람을 입학시킬 수 있다. 그런데 NVQ level 3 자격은 16세 의무교육이후 FE college 과정이나 현대적 도제제

도(Modern Apprenticeship, 이하 MA)를 통해 획득하거나, 아니면 직업경험을 살려 획득할 수도 있다. 따라서 직업교육과 현장훈련을 통해서도 고등교육 진학의 길이 열리게 된 것이다.

또한 대학 1년 과정 수료에 해당하는 HNC(Higher National Certificate)나 2년 과정 수준인 HND(Higher National Diploma)를 FE college에서 획득한 경우, 상호 계약을 맺은 대학교에서 1년 또는 2년을 더 공부하면 학사학위(BA)를 받을 수 있도록 연계를 강화하였다.

아래 그림은 새로운 NQF와 QAA(Quality Assurance Agency)가 정한 5단계 고등교육자격 체계(HEQF)가 어떻게 호환, 연계되는지를 보여준다.



[그림 2] 영국의 평생학습체제 (NQF와 HEQF의 연계)

앞의 그림에서 보듯이 평생학습 체계가 모든 학습 유형을 포괄할 수 있기 위해서는 선행 학습의 인정 또는 인증(Accreditation of prior learning, 이하 APL) 제도의 발달이 중요하다. APL을 통해 정규 교육훈련기관이 아닌 직장 등에서의 다양한 학습 경험도 인정해 줌으로써 진정으로 평생학습이 가능할 수 있기 때문이다.

또한 NQF를 통한 자격 간 연계와 호환이 가능하기 위해서는 아래 <표 1>과 같이 등급별 기준과 지표가 설정되어 있다.

<표 1> 새로 제시된 국가자격체계(NQF) 등급별 지표

등급	등급별 지표	자격의 예
Entry	Entry 등급 자격은 기초 지식과 기술, 그리고 직접적인 지도나 감독 아래 학습 내용을 일상적인 상황에 적용할 수 있는 능력임을 인정한다. 기초 지식과 기술을 쌓는 학습이 요구되며, 이는 특정한 직종에 대비하는 것은 아니다.	여러 과목들에 대해 Entry 1, Entry 2, Entry 3의 자격 수여
1등급	1등급 자격은 기초 지식과 기술, 그리고 지도나 감독 아래 학습을 적용할 수 있는 능력임을 인정한다. 일상적 상황과 연관되고 직무능력과 연관될 수도 있는 활동에 대해 학습한다.	NVQ 1; 회반죽 공사 수료증; GCSE D-G등급; 자동차학 수료증
2등급	2등급 자격은 해당 직종과 학문에 대한 보통수준의 지식과 이해를 얻을 수 있는 능력과, 약간의 지도나 감독 아래 다양한 업무를 수행할 수 있는 능력임을 인정한다. 특정 직종이나 과목과 관계된 지식과(또는) 기술을 쌓는 학습이 요구되며, 이는 다양한 직업 수행에 적합하다.	NVQ 2; GCSE A*-C등급; 풋볼 코치 수료증; 미용전문가 디플로마
3등급	3등급 자격은 다양한 지식·능력·이해를 습득하고 적용할 수 있는 능력임을 인정한다. 학습은 상세한 지식과 기술을 습득하는 것을 포함한다. 대학교에 진학하거나, 독립적으로 일하고자 하는 자, 또는 자신의 직무 분야에서 다른 사람들을 감독하거나 훈련하는 사람들에게 적합하다.	보조교사 수료증; NVQ 3: A levels; 특A levels; 소동물보호 수료증
4등급	4등급 자격은 전문적인 학습임을 인정하며, 직무나 학습 분야에서 높은 수준의 정보와 지식을 상세히 분석할 수 있는 능력을 포함한다. 학습은 기술·전문적인 직업에 종사하거나 타인을 관리·개발하는 직종에 있는 사람들에게 적합하다. 고등교육 수료증(HNC)과 동등하다.	스포츠&레크리에이션 디플로마; 부지관리 수료증; 유아지도 수료증
5등급	5등급 자격은 직무나 학습 분야의 복잡한 문제나 상황에 대해 대응하고 해결책을 구상할 수 있는, 깊이 있는 지식과 이해력을 보유함을 인정한다. 학습은 높은 수준의 지식과, 직업적인 전문성, 그리고 타인을 관리하고 훈련시키는 능력을 포함한다. 고급 기술자, 전문가, 관리자로서 일하는 사람들에게 적합하다. 고등교육 디플로마(HND), 기초학위(Foundation degrees) 등 보통 석사학위 과정에 진학할 수 없는 중급 고등교육 자격과 동등하다.	건설 디플로마; 행위예술 수료증
6등급	6등급 자격은 복잡한 문제나 상황에 대해서 자신의 아이디어와 연구를 활용할 수 있는, 특정 직종이나 학문 분야의 전문적인 고급 지식을 보유함을 인정한다. 높은 수준의 전문 지식을 습득하는 학습이 요구되며, 지식기반의 전문적인 직종에 종사하는 사람들 혹은 전문 관리직의 사람들에게 적합하다. 우등학사, 학사후 수료증·디플로마 수준과 동등하다.	경영 수료증·디플로마
7등급	7등급 자격은 복잡하고 불시의 문제 상황에서 심층적이고 독창적인 대응을 할 수 있을 정도로 높고 복합적 수준의 지식을 보유함을 인정한다. 높은 수준의 전문적인 지식을 표현할 수 있는 학습이 요구되며, 고위직 전문가와 관리자 등에게 적합하다. 석사학위, 석사후 수료증·디플로마에 해당한다.	번역 디플로마; 음악 리터러시 펠로우쉽 (Fellowship in Music Literacy)
8등급	8등급 자격은 특정분야 최고 수준의 전문가나 실천가임을 인정한다. 학습은 기존의 지식과 전문적 기술을 확장시키거나 재정립할 수 있는 새롭고 창의적인 접근의 발전을 포함한다.	최고 전문가 (Specialist awards)

* 현재 '수료증'과 '디플로마'는 자격 수준을 나타내는 지표는 아님.

이와 같은 기준과 지표에 의해서 질 관리가 제대로 될 수 있을 때, 자격 간 연계가 확대되면서도 자격이 노동시장에서의 불일치(mismatch)를 줄이고 신호기제로서의 역할을 수행할 수 있다. 따라서 역설적이게도 유연한 평생학습 체계를 유지하기 위해서 LSC와 QAA 등에 의한 교육·훈련 기관에 대한 평가는 오히려 강화되고 있다.

나. 연계를 위한 프로토콜의 개발

평생학습체제가 실제로 자격 간, 그리고 다양한 학습 간 연계를 촉진하는 데 기여하기 위해서는 앞의 <표 1>에서 살펴보았듯이 호환성을 높일 수 있는 프로토콜의 개발이 필요하다. 일반적으로 다양한 학습 간의 연계를 위해서는 credit에 기반 한 module제를 확대하며, 자격 간 호환을 위해서는 standards에 의한 level제도를 실시하고 있다. 특히 standards에 기반 한 자격 간 연계체계는 지속적인 학력 및 자격 향상의 경로(progression routes)를 제시할 수 있어 평생학습을 촉진하는 데 기여한다.

예를 들면, SEEC(Southern England Consortium for Credit Accumulation and Transfer)는 자격 간 연계를 위해 학점수준 지표(credit level descriptors, CLD)를 제시하고 있다(SEEK 2003)⁵⁾. 이 지표는 크게 지식과 이해의 발전(development of knowledge and understanding), 인지적/지적 능력(cognitive/intellectual skills), 핵심/전이 가능한 능력(key/transferable skills), 실행 능력(practical skills)의 4영역으로 나누어 level을 정한다. 나아가 SEEC는 이 4영역의 학점수준 지표를 이용해 국가자격체계(NQF)와 QAAHE가 정한 5단계 고등교육자격체계(HEQF)를 통합하여 9단계의 자격체계를 제시하였다. 따라서 [그림 2]에서 제시한 평생학습 체계도 이러한 SEEC의 연구에 의해 적지 않은 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.

참고로 standards는 영국 교육 개혁의 key word 중의 하나이다. 초·중등 과정의 평가도 국가(QCA)에 의한 학업성취도 평가(Standard Assessment Tasks, SATs)를 중심으로 이루어진다.⁶⁾ 따라서 같은 학년이라 하더라도 개인별 학업성취도 결과에 따라 다른 학업성취 목표(target)가 설정됨으로써, 누구나 최소한의 수준에 이를 수 있도록 적절한 학습 도움을 줄 수 있다.

5) SEEC는 35개의 대학과 칼리지들이 참여한 컨소시엄으로, 학점기반 학습 (credit-based learning) 시스템의 발전과 실행을 지원하기 위한 기구이다.

6) SATs 시험은 각 학습단계 (key stage)가 끝나는 7세(1, 2학년), 11세(3학년-6학년), 14세(중1-3학년)에 영어, 수학, 과학 과목을 중심으로 학교가 국가 교육과정에 따라 잘 가르치고 있는가를 평가하는 것으로 학교 평가의 중요한 기준이 된다¹⁾. 예를 들어 7세 시험의 경우 level 2 시험을 통과한 학생들이 전체 학생 가운데 몇 퍼센트인가가 학교 평가의 기준이 되며, 학교는 가능하면 많은 학생들이 그 수준에 도달할 수 있도록 최대한 노력을 해야 한다.

다. 직업 및 자격과 연관된 계속교육의 확대

평생학습 정책이 학습과 고용의 연계를 강조하면서, 계속교육기관으로서 우리나라 전문대학의 역할을 겸하고 있는 FE college의 역할이 크게 확대되고 평생학습을 촉진하는 중심 기관으로 자리 잡게 되었다. 특히 노동당 정부 들어서 고용위주의 복지 정책을 추구하는 New Deal(Welfare to Work) 정책이 실시되면서 제도적 유연성이 큰 FE college들이 고용가능성이 낮은 성인들을 대상으로 고용가능성(employability)을 높이기 위한 직업교육, 훈련 프로그램을 많이 제공하였다. 여기서 평생학습 정책이 교육·훈련기관 뿐만 아니라 고용 그리고 복지시스템의 변화에까지 연관되어 있음을 볼 수 있다.

FE college는 영국에 있는 독특한 제도로, 제공하는 프로그램들은 부분적으로 고등교육 과정에 해당하는 것에서부터 고등학교 과정과 겹치는 것에 이르기까지 다양하다(Bailey, B. 2002: 54)⁷⁾. 특히 계속·고등교육법(The Further and Higher Education Act)에 의해 FE college가 지방교육청의 관리로부터 벗어나 독립 법인이 된 이후, 학생수가 급속히 팽창하였다. 1993년에 설립된 계속교육재정위원회(FEFC)가 FE College들 간에 경쟁을 유발하기 위해 예산을 학습단위에 따라 지급한 것이 크게 작용하였다. 1993년 이후 4년 만에 학생수가 30% 이상 증가하였고, 전일제 학생도 800,000명에 이르렀다(OECD 1999: 20). 또한 FE college가 GNVQ 뿐만 아니라 NVQ level 3 이상의 직업자격증 과정의 대부분을 제공하게 되었다. 그러나 FE College들 간에 학습자 확보를 위한 경쟁이 치열해지고, 일부 문어발식 확장이 이루어지면서, 그 정체성의 위기가 심각히 문제제기 되기도 하였다.

최근에는 많은 FE 칼리지들이 고등교육과 연계된 프로그램을 운영하기도 한다. 일부 칼리지에서는 고등교육 수준의 직업교육 프로그램이라고 할 수 있는 HNC나 HND 과정을 제공하고, 자격증은 Edexcel(BTEC 자격 포함) 등의 Awarding body에서 평가한 뒤 수여한다. 또는 FE 칼리지들이 같은 지역의 대학교(주로 New Universities)와 연계하여, BA과정(보통 3년)을 FE 칼리지에서 1-2년 이수하고, 나머지 기간을 대학에서 이수한 뒤 대학 이름으로 학위를 수여하기도 한다.

라. 평생학습을 위한 기초학습능력의 강조

지식기반사회에 있어서 평생학습의 가장 어려운 과제는 학력격차에 의한 지식격차(knowledge divide)가 사회경제적 격차로 이어지지 않도록 하는 것이다. 노동당이 집권한 이후, 교육, 훈련정책에 있어서 경제발전과 함께 사회통합(social cohesion)을 주요 이슈로 제기

7) 1999년 현재 잉글랜드에만 대략 435개의 FE College들이 있다(OECD 1999: 19).

하는 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다. 따라서 정책적으로 성인 기초 및 문해 교육의 중요성을 강조하고 있다. 학교교육에서 실패의 경험을 가졌거나 그 기회를 놓친 성인들이 기본학습능력을 갖추 수 있도록 하여 평생학습의 주체가 될 뿐만 아니라 고용가능성을 높일 수 있도록 하기 위한 것이다. 그렇지 못할 경우, 그들은 변화하는 사회에 적응하지 못하고, 정부의 복지혜택에만 의존하게 될 가능성이 높기 때문이다. 특히 외국 이주민이나 영어를 제2외국어로 하는 소수 인종들이 성인 기초 및 문해 교육의 주요 대상이 되고 있다. 이들의 경우, 성인의 문해 능력과 고용 여부는 본인뿐만 아니라, 그 자녀들의 학습에 중대한 영향을 미치기 때문이다.

또한 학교교육 단계에서 모든 학생들이 평생학습을 위한 기본학습능력을 갖추 수 있도록 공교육의 강화가 이루어지고 있다. 평생학습의 관점에서 학교교육 개혁의 방향이 새롭게 설정되고 있는 것이다. 예를 들어, 그 동안 자격과 교육과정의 개혁논의가 16세-19세에 초점을 맞추었다가 최근에 14세-19세로 확대된 것은 이행정책과 관련하여 평생학습이 학교교육과 깊게 연계되는 것임을 잘 보여주고 있다. 16세 이후의 교육, 훈련정책이 평생학습의 관점에서 통합적으로 모색되기 위해서는 그 이전 단계의 학교교육이 그를 위한 토대가 되어야 하기 때문이다. 평생학습사회에서는 학교교육의 문제가 그 이후 단계에서 부분적으로 해소될 수도 있지만, 그 보다는 그 영향이 평생을 통해 미치기 때문에 더욱 치명적이 될 수 있다. 이는 영국에서 지난 20년 동안 16세 의무교육 이후의 교육, 훈련에 있어서 괄목할 만한 증가를 보였지만, 이것 자체가 교육을 많은 받은 자와 그렇지 못한 자간의 간격이 심화되는 문제를 막지 못하고 있다는 데서도 알 수 있다(Coffield, F. 2000).

마. 평생학습 파트너 간의 네트워킹을 위한 추진축 설립

평생학습 정책이 포괄적이고 체계적으로 추진되기 위해서는 전체 흐름을 조정할 수 있는 추진축의 구축이 매우 중요하다. 처음 Lifetime learning(1995)이 발간되었을 때만 해도 개인의 책임과 기업의 역할이 크게 부각되었다. 반면에 최근에 이룰수록 정부가 조정자로서 적극적인 역할을 하면서, 개인의 책임과 함께 교육훈련기관, 기업, 노조, 민간단체(NGO) 간의 파트너십을 강조하고 있다. 학습의 공급 측면과 수요 측면이 파트너십을 이룰 때만 교육, 훈련과 고용의 연계가 이루어져 경제발전과 사회통합이 동시에 이루어질 수 있다고 보기 때문이다.

조정자로서의 정부의 적극적 역할을 위해 정책 추진조직의 통합과 효율화가 이루어져 왔다. 예를 들면, 의무교육이후(16세 이후) 단계의 교육훈련체제를 국가적 차원에서 통합하고 조정하기 위해 학습·기술위원회(LSC)를 설립하였다. 이는 기존에 주로 기업훈련을 책임지던 훈련·기업위원회(TEC)와 직업계속교육을 책임지던 계속교육재정위원회(FEFC)를 통합한 것

이다. 그리하여 중앙조직과 47개의 지역 LSC가 막대한 예산규모와 권한을 가지고, 그동안 분리되어 왔던 16세 이후의 교육과 훈련을 통합적으로 책임 맡고 있다.

LSC는 법에 의해 만들어진 독립된 조직으로, 일종의 Quango 형태로 볼 수 있다⁸⁾. 교육·기술부(Department for Education and Skills)의 장관은 재정지원을 근거로 LSC의 매년 사업 목표 및 정책적 우선순위를 제시함으로써 영향력을 행사할 수 있다. 반면에 LSC는 그 큰 틀 내에서 교육훈련에 대한 수요를 파악하고, 그에 따라 목표를 설정하는 계획(planning)과 재정 배분, 정책적 우선순위 설정을 하게 된다. 정해진 정책의 집행에 있어서는 중앙LSC와 지역 LSC의 자율성이 보장되고, 대신에 그에 대한 책무성이 강조된다. LSC는 또한 국가 및 지역 단위의 평생학습 파트너들인 기업, 노조, 교육·훈련기관, 지방정부 대표, 여타 관련 기관 등의 협력을 촉진하기 위한 조정 역할을 적극 수행한다.

이와 같이 정부는 “표준 설정, 감사, 조정” 등을 강화하기 위해 재정 메커니즘의 통합을 통해 전략적인 영역에 있어서 부분적으로 권력의 집중을 이루었다 (Green, A. 2000). 일부 학자의 경우 LSC의 구성에 있어서 이해 당사자들의 참여를 들어 유럽식 social partnership 모델의 수용으로 평가하기도 한다(Coffield, F. 1999). 그러나 LSC 운영에 있어서 중앙 정부의 영향력이 크고, 노조 등에 비해 기업 대표들이 압도적 다수를 차지하기 때문에, 독일식 social partnership 모델로의 전환으로 보기는 어렵다.

IV. 결론

앞에서 살펴보았듯이, 1990년대 중반 이후 노동당 정부의 집권으로 기업주도에 의한 직업 교육훈련 중심의 좁은 의미의 평생학습 정책이 다양한 사회 파트너들의 참여를 통한 보다 폭넓은 의미의 평생학습 정책으로 변화하게 된다. 이 과정에서 정부는 국가적 평생학습 체계를 구축하고, 다양한 사회 파트너들 간의 협력과 네트워킹을 위해 “계획, 표준 설정, 조정, 감사”의 역할을 강화하게 된다. 이의 대표적 사례가 LSC로 기업, 교육·훈련 기관과 지역사회 조직들 간의 협력과 네트워킹을 주도함으로써, 고등교육을 제외한 16세 이후의 교육과 훈련에 있어서 국가의 역할이 크게 강화되었다. 독일의 사회적 파트너십 모델에 비교한다면, LSC는 지역 차원에서 교육·훈련 기관과 사회 파트너들 간에 “자발적 협력(voluntary co-operation)”을

8) 이와 유사한 대표적 조직들로는 자격과 커리큘럼을 책임지는 QCA(Qualifications and Curriculum Authority), 학교와 칼리지 장학감사를 책임지는 OFSTED(Office for Standards in Education) 등이 있다.

강조하고 있다(DfEE 1999). 따라서 노동당 정부가 강조하는 파트너십 개념은 효과성을 높이기 위한 협력적 경쟁을 의미한다.

영국의 평생학습체제 구축과정에 대한 분석을 통해 우리나라 맥락에서 다음과 같이 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 학습과 고용, 생활세계를 연계할 수 있는 평생학습체제의 설계가 요구된다. 이를 위해서는 무엇보다 학습이라는 관점에서 교육과 훈련이 잘 연계되어야 한다. 둘째, 학습과 고용, 생활세계의 연계를 위한 프로토콜의 개발이 중요하다. 이를 위한 정부의 적극적 정책과 지원이 요청된다. 셋째, 평생학습사회 실현을 위한 시민사회의 중심축을 형성할 필요가 있다. 이 중심축은 정부의 일관된 정책 계획 및 시행, 산·학·연 협력체제의 구축, 사회 파트너들의 적극적 참여를 촉구하고 추동해야 할 것이다. 마지막으로 평생학습체제를 구축하고, 네트워크 기반의 학습사회를 발전시키기 위해서는, 정부가 전략적 조정자(strategic coordinator)로서 사회 파트너들 간의 이해관계를 조정하고 파트너십을 강화하기 위한 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 김관수 외(1997). **교육구조제 도입 방안 연구**. 서울: 교육부 중앙교육심의회 평생교육분과위원회.
- 백은순 외(2004). **개방형 고등교육시스템 구축방안 연구**. 서울: 한국교육개발원.
- 손유미(2005). **고령자를 위한 기업교육훈련 사례: 일본, 영국, 고령사회와 인적자원개발**. 고령화 및 미래사회위원회 미래위 총서 12.
- 신용주(1999). 평생학습사회를 위한 영국 대학의 과제: 디어링(Dearing)의 참여확대 방안을 중심으로. **사회교육학연구** 5(2). 한국사회교육학회. 141-159.
- 최정숙(2000) 미국과 영국의 대학계속교육에 관한 비교 연구. 한국방송통신대학교 논문집 제 30집. 339-355.
- 최상덕(1997). *The implications for the education of adults of recent government policies for lifelong learning in the United Kingdom*. 석사학위논문. University of London.
- 최상덕(2003). *Changing skills formation and lifelong learning in South Korea*. 박사학위논문. University of London.
- ACACE(1979). *Towards continuing education*. Leicester: ACACE.
- ACACE(1982). *Continuing education: from policies to practice*. Leicester: ACACE.
- Bailey, B.(2002). Further education, in Aldrich, R. (ed.), *A century of education*. London: Routledge.
- Coffield, F.(1999). Breaking the consensus: lifelong learning as social capital. *British Educational Research Journal* 25(4).
- Coffield, F.(2000). The three stages of lifelong learning: romance, evidence and implementation, in Coffield, F (ed) *Differing visions of a learning society: research findings Volume 2*. Bristol: The Policy Press.
- Crouch, C., Finegold, D. and Sako, M.(1999). *Are skills the answer?: The political economy of skill creation in advanced industrial countries*. Oxford: Oxford University Press.
- DfEE(1999). *Learning to succeed: a new framework for post-16 learning*. London: DfEE
- Hodgson, A. and Spours, K.(1997). 'From the 1991 White Paper to the Dearing Report: a

conceptual and historical framework for the 1990s, in Hodgson, A. and Spours, K. (eds.) *Dearning and beyond: 14-19 qualifications, frameworks and systems*, London: Kogan Page.

Hodgson, A. and Spours, K.(2003). *Beyond A Levels: curriculum 2000 and the reform of 14-19 qualifications*. London: Kogan Page.

Green, A.(2000). Lifelong learning and the learning society: different european models of organization, in Hodgson, A (ed) *Policies, politics and the future of lifelong learning*. London: Kogan Page.

OECD(1996). *Lifelong learning for all*. OECD: Paris.

OECD(1999). *Thematic review of the transition from initial education to working life*. United Kingdom country note. Paris: OECD.

Sargant, N.(1995). Lifelong learning: a brave and proper vision, in Mulligan, J. and Griffin, C. (eds.) *Bringing learning to life: the learning revolution, the economy and the individual*. London: The Falmer Press.

SEEC(2003). Credit level descriptors for further and higher education.

Tuijnman, A. & Boström, A.K.(2002). Changing notions of lifelong education and lifelong learning. *International Review of Education* 48, 93-110.

- 논문 접수 2005년 8월 12일 / 수정본 접수 9월 13일 / 게재 승인 9월 21일
- 최상덕 : 서울대학교 역사교육과를 졸업하고 런던대학교의 교육연구대학원(Institute of Education)에서 성인계속교육, 평생학습을 전공하여 석, 박사 학위를 취득함. 현재 한국교육개발원 학점은행센터의 평가인정실장으로 주요 관심분야는 유럽의 평생학습정책 비교, 저출산·고령화 사회의 평생학습체제 구축 방안, 학점은행제도 개선 연구 등임.

Abstract

A study on the modes of regulation of the lifelong learning system in the UK

Choi, Sang-Duk(Korean Educational Development Institute)

This article explores how the lifelong learning system has evolved in the UK since the 1970s. It examines the characteristics of the lifelong learning framework and driving mechanism on the basis of analysing policies and the modes of regulation of lifelong learning.

In this regard, the network model of lifelong learning is compared with four different international models, in order to explain the characteristics of the lifelong learning system in the UK. The analysis of the UK system is focused on a qualifications framework, the expansion of further education, and the Learning and Skills Council(LSC). In addition, the Third Way of the Labour government is discussed in relation to lifelong learning policies.

More important, this paper examines the importance of five key factors in building the lifelong learning system in the UK. The five factors are the lifelong learning framework at the national level, protocol for networking, expansion of further education in relation to job training and qualifications, basic literacy education for lifelong learning, and launch of driving force for networking between learning partners.

Finally, the paper stresses the importance of the government's coordination and the partnership between stake-holders in developing the lifelong learning system in Korea.

* Key Words: lifelong learning system, modes of regulation, network model, Learning and Skills Council, qualifications framework, Third Way, protocol, further education, partnership