
문해력 향상을 위한 성인 문해 교육 정책

박인종 · 평생교육진흥원 경영기획실장

1. 문해 교육의 명(明)과 암(暗)

1.1. 중앙 정부 차원에서 성인 문해 교육에 관심을 갖기 시작한 것은 2006년 평생 교육 진흥의 업무를 위탁받아 운영했던 한국교육개발원이 국가 신규 사업으로 국민 기초 능력 향상을 통한 국가의 교육 경쟁력과 사회적 통합을 위한 성인 문해 교육 지원 사업을 시작하면서이다. 이 업무는 2007년 2월 설립된 평생교육진흥원에 의해 계속 사업으로 진행되고 있다. 그동안 성인 문해 교육은 순수한 열정과 봉사 정신을 가진 수많은 현장의 비정부기구(NGO) 및 민간 자원봉사자들의 몫과 희생에 의해서 이루어졌다. 세계적으로 높은 한국의 교육열과 학교 교육 진학률은 오히려 성인 문해 교육에 장애 요인으로 작용한 측면이 있다. 김신일 전 교육부총리께서 “유네스코 세종대왕상”의 그림자로서 망각 지대의 문해 교육(김신일, 2008)을 언급하기도 하였다. 한국의 높은 교육열과 진학률이 한국에는 비문해가 거의 없어야 하는 상황을 초래하게 된 것이다. 비문해 해결이 정치적인 요소로 인해 해결이 늦추어지거나 투자의 사각지대를 만들게 되었다는 말이다.

1.2. 2008년 국립국어원이 전국 16개 시·도의 19~79세 성인 12,137명 5,212가구를 대상으로 비문해율을 조사한 결과, 글을 전혀 읽고 쓰지 못하는 '완전 비문해자'는 성인의 1.7%, 약 62만 명이고, 이를 연령대로 보면 70대는 20.2%로 가장 비문해율이 높은 것으로 나타났다. 이웃나라 일본의 경우, 일본은 '식자(識字)'라고 표현하지만, 문해율은 99.8%(김윤정, 2008)로 우리와 유사하다. 그러나 이러한 문해율은 개발도상국 위주의 3R(읽기, 쓰기, 셈하기) 중심의 문자 해득의 개념으로 최소한의 문해 의미로 사용하는 것이며 적어도 선진국 및 선진국 도약을 지향하는 국가로서는 더욱 넓은 의미의 문해 교육 개념을 사용해야 할 필요가 있다. 국립국어원의 조사에서도 문장 이해력이 거의 없는 반문해자(半文解者), 즉 낱글자나 단어는 읽을 수 있으나 글을 읽고 이해하는 능력이 현저히 부족하여 은행이나 관공서 서식 작성 등 일상생활에 필요한 일을 남의 도움 없이 처리하기 어려운 자가 성인의 5.3%, 약 200만 명으로 추정하고 있다. 따라서 완전 비문해자와 반문해자(국민의 7%, 약 260만 명)를 가장 최소한의 비문해로 보는 것이 타당하다. 프랑스의 경우는 2008년 비문해퇴치사무국의 조사 ANLCI(2008)에 의하면, 프랑스 18세 이상 인구의 9%(310만 명)가 비문해자로 확인되었다.

1.3. 이미 1966년 성인기초교육법(Adult Basic Education Act)과 1991년 국가 문해법(National Literacy Act), 1998년 성인 교육·가족 문해법(Adult Education and Family Literacy)을 제정함으로써 문해 교육을 비교적 이른 시기에 실시하였던 미국의 경우, 2003년 전국 성인 문해력 평가(National Assessment of Adult Literacy)를 실시한 바 있다. 미국은 문해를 문장 이해력(prose literacy), 문서 작성 능력(document literacy), 수리력(quantitative literacy)으로 구분하여 평가를 실시하였는데, '기초 수준 이하'는 문장 이해력 14%, 문서 작성 능력 12%, 수리력 22% 등의 비율로 나타났다(권인탁, 2008).

1.4. 이 글에서는 이러한 배경을 토대로 하여 최근의 성인 대상 문해 교육의 개념적 확장 동향을 살펴보고, 최근 새로운 평생교육법 전부 개정에 의한 국가 차원의 문해 교육 정책과 문해 교육 학력 인정 정책 동향에 대해 설명하고, 몇 가지 제언을 제시하고자 한다. 결론적으로 이 글은 문해 교육이 모든 국민이 건강한 시민으로 행복하게 살 수 있을 인권적 복지 개념의 수준, 즉 생애 기초 능력과 나아가 사회적 자본의 획득이란 수준에까지 그 위상을 높이고 확대할 필요가 있음을 제시한다.

2. 문해 교육 개념의 확장

2.1. 먼저 오늘날 우리 사회에서 문해 능력은 단지 글을 읽고 쓸 줄 아는 능력을 의미하는 것이 아니라, 모든 교육의 토대가 되며 나아가 건강한 사회생활을 영위할 수 있는 가장 기본적인 능력임을 인식할 필요가 있다. 문해 능력을 갖추는 것은 교육받을 수 있는 권리를 실현하는 기본 전제이며, 또한 빠른 사회 변화 속에 살아가는 현대인으로서 반드시 갖추어야 할 기초 능력이다.

2.2. 최근 문해 능력은 개념 확장과 진화를 통해 성인의 생애 기초 능력으로 간주되고 있다. 산업사회를 넘어 지식 기반 사회가 도래하면서, 급변하는 사회 변화 속에 적응 및 생존을 위한 기본 영역으로 확대되어 의사소통 능력, 문제 해결력, 리더십 등을 포함하는 고차적이고 포괄적인 생애 능력으로 정의되고 있다(최운실, 2006). 이는 UNESCO, EU, OECD 등과 같은 국제기구에서 성인 기초 능력의 개념적 모형을 탐색하는 과정 속에 확인할 수 있으며, 이러한 문해 능력에 대한 새로운 개념 정의는 문해 교육의 지속적 진화를 보여주는 것이다.

2.2.1. 유네스코는 1946년 이후 문해 교육을 주요 의제로 삼고, 이후

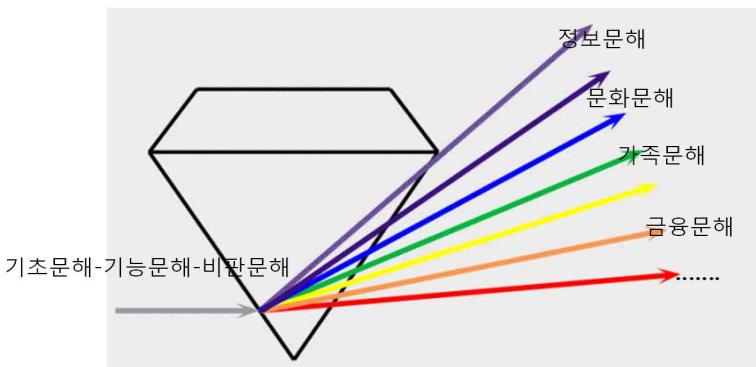
1947년 기초 교육 보고서를 통해 기초 교육 진흥의 한 부분으로 성인 문해 교육의 중요성을 강조하였다. 이때, 유네스코는 성인 문해 교육을 특별한 내용, 방법의 규정 없이 단순히 읽고 쓰고 셈하는 능력을 습득하는 것으로 보았다. 즉, 초기의 문해 능력은 3R로 간주되었으며, 문해 교육은 기초적인 문자 해독 능력을 갖추게 하는 것으로 주요 사업 목표는 '문맹자' 수를 줄이는 것이었다. 이후 유네스코는 1948년 12월 10일, 세계 인권 선언을 통해 "모든 인간은 교육받을 권리"를 가지고 있음을 선포하고, 성인의 기초 교육은 정부 차원에서 우선적으로 제공해야 함을 강조하였다.

2.2.2. 1960년대 들어와 유네스코는 사회·경제적인 발전과 연계되어 인간이 안정적인 직업 생활을 영위할 수 있도록 기초 직업 능력과 계산 능력과 같은 생산성 향상에 필수적인 능력을 문해 능력으로 보았다. 이에 문해 능력의 개념은 기존의 읽고 쓰고 셈하는 능력에서 사회·경제적인 활동을 하는데 필요한 최소한의 능력으로 확장되었으며 이는 '기능 문해'(Functional Literacy)라 명명되었다. 이때 유네스코는 1966년을 시작으로 5년 동안 세계문해교육실험사업(Experimental World Literacy Programme)을 실행하여, 사회경제 문제를 해결하기 위한 사업을 추진하였다. 이는 1970년대 중반 종료되었고, 이를 통해 유네스코는 결론적으로 문해 교육에 있어서 '기능 문해'와 사회·경제적 보상과의 관계를 직접적으로 증명하는 것의 어려움을 경험하게 되었다. 즉, 기능 문해만 되면 자동적으로 사회·경제적 상황 변화가 초래될 것이라는 전제에 대한 심각한 검토가 요청된 것이다.

2.2.3. 1990년대 유네스코는 '국제 문해의 해'를 맞아 '모든 이를 위한 교육 세계 선언'을 공표하였으며, 이를 통해 문해 교육은 '알기 위한 학습, 행하기 위한 학습, 함께 살기 위한 학습, 존재하기 위한 학습'의 개념을 표방하였다. 이는 이전까지 사회·경제적인 활동의 기초 능력의 개념(기

능 문해)에서 벗어나, 국가의 주체적인 시민으로, 사회 구성원으로서 존재하기 위한 기초적 능력으로 확대하게 되는 계기가 되었다. 이러한 사회 구성원으로 존재하기 위한 문해는 '비판 문해'(Critical Literacy)로 명명되었으며, 이에 대표적인 인물로는 프레이리(Freire)가 있다. 프레이리는 문해 교육 방법의 핵심을 의식화라고 보고 학습자가 사회에 대한 비판 의식을 함양하고 사회 구성원으로 성장해 나아가는 과정을 중요한 시각으로 바라보았다.

2.3. 이렇게 문해 교육의 개념은 초기에 읽고 쓰고 셈하는 '기초 문해'에서, 기초 직업 능력과 계산 능력과 같은 생산성 향상에 필요한 '기능 문해'를 거쳐 사회 한 구성원으로 존재하는데 요구되는 '비판 문해'에 이르기까지 개념의 확대를 이루어 왔다. 이렇게 점차 확대되었던 문해 교육의 개념은 이후 다양한 역사적 사회적 상황에 따라 다음의 스펙트럼과 같이 다양화되었다.



[그림 1] 문해 교육 개념의 진화

2.3.1. 스펙트럼처럼 문해 개념은 시대의 변화에 따라 새로운 문해 대상과 내용을 가지고 등장한다. 먼저, 정보화 시대 도입에 따라 정보의 소재를 파악하고 정보를 평가할 수 있는 정보 문해(Information Literacy) 능

력은 시대의 요구되는 필수 능력으로 간주된다. 이전까지 문해 개념이 문자와 관련한 1차적인 해석이었다면, 정보 문해의 등장은 정보를 적절히 활용하고, 문제를 해결해 나아가는 다차원적 측면에 이르는 의미 확장으로 볼 수 있다.

2.3.2. 이후, '다문화 사회'로의 진입에 따라 새롭게 등장한 문해 개념은 '문화 문해(Cultural Literacy)'와 '가족 문해(Family Literacy)'이다. 문화 문해와 가족 문해는 세계화에 따라 여행, 이민, 국제결혼 등이 증가하고, 이로 인해 다양한 문화 간 충돌이 발생하게 되어 이를 통합시켜 보고자 등장한 개념이다. 문화 문해는 좁은 의미로는 새로운 세계의 문자에 대한 습득에서 다양한 영역의 문화에 대한 이해로 그 내용의 범위가 넓다. 가족 문해는 국제결혼의 증가에 따른 다문화 가정에 자식과 부모 간의 원활한 의사소통 및 사회 통합을 위한 문해 교육 중 하나로 이는 성인과 아동이 함께 참여한다는 특징을 가지고 있다. OECD는 낮은 문화 문해 능력 및 가족 문해 능력은 결국 낮은 노동의 질을 가져다준다는 것에 집중하며 이에 대한 교육 과정, 교과서 개발 등을 주요 과제로 제시하고 있다. 우리의 경우도 최근 본격적인 세계화의 진행에 따라 이주 여성이 증가하면서 다문화 가정의 문해 교육 및 언어, 적응 교육이 화두로 되고 있어서 문화 문해 및 가족 문해에 정책적 관심이 배가되고 있다.

2.3.3. 최근 미국의 서브 프라임 모기지 사태로 촉발된 금융 위기는 세계의 경제를 흔들리게 하면서 국가는 물론 개개인의 재정 관리의 중요성을 보여주고 있다. 이에 새롭게 등장한 개념은 금융 문해(Financial Literacy)로 이는 금융과 관련한 내용을 이해할 수 있는 기초 능력을 의미한다. 이러한 금융 문해 결핍은 각 개인 또는 가족의 돈을 매일 관리하는 능력과, 집을 산다든지 고등 교육 기회를 확보한다든지 정년퇴임 관련 재정 관리와 같은 장기적 목표를 세우는 능력에 영향을 미친다. 비효율적

인 재산 관리는 또한 소비자로서 하여금 혹독한 재정적 위기에 취약해질 수 있는 행동을 초래한다(Braunstein & Welch, 2002; Lusardi & Mitchell, 2005). 2003년 OECD는 일반 금융 문해 원리 개발을 통해 금융 교육과 문해 기준을 제시하는 프로젝트를 시작하였으며, 2008년에는 IGFE (International Gateway for Financial Education)를 설립하여 금융 교육에 관한 프로그램, 정보 및 연구 등을 추진하고 있다.

24. 이러한 문해 교육 개념의 확장은 성인 문해 능력이 단순히 문자를 읽고 이해하는 능력을 의미하는 것이 아니라 급변하는 사회, 경제, 문화적 상황 속에 일원으로서의 역할을 할 수 있도록 하는 기본적인 토대가 됨을 보여주고 있다. 더불어 '문해' 개념은 늘 변화하는 사회적 맥락과 상황에 따라 요구되는 능력이 변화될 수 있는 가변적인 성격을 가지고 있음을 보여주고 있다.

3. 최근 문해 교육 정책 동향

31. 문해 교육 개념이 시대와 상황에 따라 변화하듯, 문해 교육을 둘러싼 정책적 환경 변화 역시 국내에서도 급속히 일어나고 있다. 이러한 변화의 주요 동인은 문해 교육에 대한 정책 환경 변화와 문해 교육 수요 집단의 변화에서 찾아볼 수 있다. 또한 문해 교육의 환경 변화와 수요자 변화와 함께 성인 문해 교육 지원 정책과 성인 문해 교육 초등학교 및 중학교 학력 인정 정책이 최근에 국가 차원에서 추진되고 있다.

31.1. 먼저 성인 문해 교육의 잠재적 수요 집단은 2005년 통계청 조사에 근거한 학력을 기준으로 한 조사로 가늠할 수 있다. <표 1>과 같이 의무 교육에 해당하는 초등학교와 중학교 교육을 이수하지 못한 성인은 우리나라 전체 인구(15세 이상) 38,055,306명 중에서 5,991,230명으로 나타나

고 있는데, 이는 전체 인구의 15.74%에 해당한다. 미국에서 문해 교육은 소외 계층의 성인 학습 활동에 초점을 두는데, 소외 계층은 전국 성인 문해력 평가(NAAL)에서 '기초 이하'의 문해력을 지닌 자를 말한다. 따라서 미국의 문해 교육 프로그램의 대상은 외국인으로서 영어를 공부하는 사람, 미국민으로서 문해력을 향상시키려는 16세 이상의 사람과 함께 중등 학력을 가지지 못한 사람을 포함하고 있다. 우리가 비록 국가 표준의 비문해를 측정할 수 있는 평가 도구를 개발해 놓고 있지 못해 '방편적으로' 중학교 학력 미만자를 우선적으로 성인 문해 교육의 대상으로 삼은 것이 미국과 유사한 상황이라고 할 수 있다.

〈표 1〉 의무 교육 잠재 수요자 현황(단위: 명,%)

전체 인구 (15세 이상)	초등학교 교육을 필요로 하는 성인			중학교 교육을 필요로 하는 성인			합계 (A+B)
	안 다녔음	초교미졸	계(A)	초교 졸	중교미졸	계(B)	
38,055,306	1,865,993	209,907	2,075,900 (5.45%)	3,765,126	150,204	3,915,330 (10.29%)	5,991,230 (15.74%)

자료 : 통계청(2005), 인구 총조사 자료(<http://kosis.nso.go.kr/>)

3.1.2. 초등학교 학력 잠재 수요자를 연령대별로 살펴보면, 60대 이상의 잠재 수요자가 87.17%로 다수를 차지하고 있다. 성별로 보면 남자가 전체 21.5%, 여성이 78.5%로 나타났으며, 59세 이하의 연령대에서는 남자의 비율이 여성보다 높으나 60세 이후로는 여성의 비율이 높게 나타나고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 초등학력 잠재 수요자 연령별/성별 현황(단위:명, %)

구분	성인 초등 학력 잠재 수요자 현황								
	전체			남자			여자		
	계	비율	누계	계	비율	누계	계	비율	누계
15-19세	2,722	0.13	0.13	1,570	0.35	0.35	1,152	0.07	0.07
20-24세	4,589	0.22	0.35	2,583	0.58	0.93	2,006	0.12	0.19
25-29세	6,080	0.29	0.64	3,462	0.78	1.70	2,618	0.16	0.35
30-34세	8,462	0.41	1.05	4,713	1.06	2.76	3,749	0.23	0.58
35-39세	12,115	0.58	1.63	6,351	1.42	4.18	5,764	0.35	0.94
40-44세	22,577	1.09	2.72	11,605	2.60	6.78	10,972	0.67	1.61
45-49세	41,419	2.00	4.72	18,197	4.08	10.86	23,222	1.43	3.04
50-54세	59,769	2.88	7.60	21,169	4.74	15.60	38,600	2.37	5.40
55-59세	108,531	5.23	12.83	28,131	6.30	21.91	80,400	4.93	10.34
60-64세	224,200	10.80	23.63	48,210	10.80	32.71	175,990	10.80	21.14
65-69세	364,940	17.58	41.21	72,213	16.18	48.89	292,727	17.96	39.10
70-74세	422,246	20.34	61.55	80,715	18.08	66.97	341,531	20.96	60.06
75-79세	364,985	17.58	79.13	66,593	14.92	81.89	298,392	18.31	78.37
80-84세	263,937	12.71	91.84	51,549	11.55	93.44	212,388	13.03	91.40
85세 이상	169,328	8.16	100.00	29,250	6.55	100.00	140,078	8.60	100.00
계	2,075,900	100.00		446,311	21.50		1,629,589	78.50	

주1) 비율은 총계 대비 각 연령별 수의 비율임.

자료 : 통계청(2005), 인구 총조사 자료(<http://kosis.nso.go.kr/>)

3.1.3. 현재 성인 문해 교육의 수요 집단은 연령대로 보면 60대 이상이 다수를 차지하고 있다. 이들 집단은 향후 지속적으로 감소할 것이며 이는 〈표 3〉의 교육 정도를 통해 확인할 수 있다. 1990년대는 36.3%가 교육을 받고, 2000년대에는 55.7%가 정규 교육을 받았으며, 무학은 63.7%에서 44.3%로 감소하였다. 이는 향후 문해 교육 수요 집단의 학력 배경이 현대와는 급격히 달라질 수 있음을 시사한다.

〈표 3〉 65세 이상 인구의 교육 정도(단위 : 천 명, %)

구 분	계	교육 정도별					무 학
		초등학교	중학교	고등학교	대학 이상		
1990	2,162	36.3	25.9	4.9	3.3	2.2	63.7
남 자	811	55.3	34.3	9.5	6.3	5.2	44.7
여 자	1,352	25.0	20.9	2.1	1.5	0.5	75.0
2000	3,372	55.7	33.8	8.4	8.0	5.4	44.3
남 자	1,287	77.0	36.2	14.0	14.4	12.3	23.0
여 자	2,084	42.6	32.4	4.9	4.1	1.2	57.4

자료 : 통계청, 「인구 주택 총조사 보고서」

3.1.4. 성인 문해 교육의 주요 잠재 수요자 중 노령 저학력 인구는 감소하지만 우리 사회가 다문화 사회로 급진전함에 따라 국제결혼에 따른 이주 여성, 외국인 노동자의 수요 집단은 계속 증가하고 있어서 문해 교육의 대상이 달라지고 있다. 2005년 우리나라 국제결혼은 결혼 신고 건수의 13.6%로서, 1990년 1.2%, 2000년 3.7%와 비교할 때 급증하고 있는 추세이다(통계청, 2005). 그리고 국제결혼뿐만 아니라 외국인 취업 및 다양한 체류를 포함할 때 외국인 노동자 역시 1996년 361,084명에서 910,140명으로 증가하였다. 이러한 다양한 경로로 국내에 거주하는 외국인은 행정자치부(현 행정안전부) 조사 결과, 2007년 약 722,636명으로 추정되었으며, 이는 향후 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 이러한 인구 구성의 변화는 향후 중장기적으로 문해 교육의 대상 집단, 그리고 문해 교육 지원 정책의 방향에 전환이 필요함을 입증하고 있다. 미국을 비롯하여 최근 유럽에서의 평생교육 정책의 핵심 정책이 바로 이민, 외국인 노동자, 다민족 사회에 대한 자국어 교육 및 적응 교육, 의사소통, 기초 문해 정책이란 점이 우리의 향후 상황을 예측하게 해준다.



[그림 2] 2007년 국내 거주 외국인 분포(행정자치부, 2007)

3.2. 다음으로 문해 교육에 대한 정책 환경 변화를 살펴보면, 가장 주요한 변화의 중심에는 2007년 전부 개정된 평생교육법이 있다. 2007년 12월 개정된 평생교육법은 비록 ‘문자 해득 교육’이라는 좁은 의미의 문해 교육으로 제시되기는 하였으나, 문해 교육 관련 조항이 별도로 강조되었으며, 이와 관련된 조항은 성인 문해 교육 정책의 주요 구조와 방향을 담고 있다.

3.2.1. 평생교육법 제39조 문자 해득 교육의 실시와 관련한 조항은 2006년부터 독립 사업으로 정부 차원에서 추진해 온 ‘성인 문해 교육 지원 사업’ 및 기초 자치 단체의 지원에 대한 근거 조항이며, 이는 문해 교육 기관의 지속적이고 안정적인 교육 환경 제공에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다.

제39조(문자해득교육의 실시 등) ① 국가 및 지방자치단체는 성인의 사회생활에 필요한 문자해득능력 등 기초능력을 높이기 위하여 노력하여야 한다.
 ② 교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 있는 초·중학교에 성인을 위한 문자해득교육 프로그램을 설치·운영하거나 지방자치단체·법인 등이 운영하는 문자해득교육 프로그램을 지정할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 문자해득교육 프로그램을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정적 지원을 할 수 있다.

3.2.2. 평생교육법 제40조는 성인 문해 교육을 통해 비문해 학습자들이 국가 의무 교육에 해당하는 학력 인정을 받을 수 있도록 한 근거를 마련하였으며, 이는 그동안 초등학교, 중학교 졸업장을 얻원하던 학습자에게 높은 기대치와 학습 동기를 부여할 것으로 기대된다. 그리고 향후 평생교육법 제40조와 같이 성인 문해 교육과 학력 인정 체제와의 연계는 우리나라 문해 교육의 주요 특징으로 자리매김할 것이다.

제40조(문자해득교육 프로그램의 교육과정 등) 제39조에 따라 설치 또는 지정된 문자해득교육 프로그램을 이수한 자에 대하여는 그에 상응하는 학력을 인정하되, 교육과정 편성 및 학력인정 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3.2.3. 2007년은 문해 교육에 대한 법적, 제도적 정비의 시기였다면, 2008년은 성인 문해 교육 지원의 활성화 시기, 학력 인정 체제의 전기를 마련한 시기라고 할 수 있다. 2009년은 정책 추진 시행 시기이다. 2006년부터 정부 차원에서 추진해 온 '성인 문해 교육 지원 사업'은 2008년에 들어 양적 확대와 함께 주요 성과가 나타났다. 그리고 평생교육진흥원은 평생교육법 제76조에 근거하여 '문해교육심의위원회'를 구성하고 문해 교육 전반에 걸친 주요 안건과 학력 인정의 주요 체제를 정비하였다.

3.2.4. 성인 문해 교육 지원 사업은 비문해 학습자에게 양질의 문해 교육 프로그램을 제공하고, 안정적인 환경 속에서 학습할 수 있도록 기관 운영비와 프로그램 운영비를 지원하고 있다. 2006년 초기 사업에는 프로그램 운영비만 지원하였으나, 2007년에는 문해 교육 기관의 주요 애로 사항으로 지적되었던 교육 시설 및 설비의 불안정성과 미비 사항에 대한 개선을 위하여 기관 운영비에 대한 지원을 확대 시행 하였다. 2008년에는

성인 문해 교육 교원의 조건과 교원의 전문성 강화를 위한 연수 과정을 개발하고 성인 문해 교육 프로그램 이수를 통한 학력 인정 체제를 구축하였다. 2009년에는 타 기관의 모범이 되며 해당 지역 성인 문해 교육의 중심으로서 기능할 23개 우수 기관을 광역 지자체별로 ‘지역 거점 기관’으로 신설·선정하여 별도의 재정 지원을 추가하였고, 2008년까지 추진하였던 학력 인정의 방안을 실시하게 될 것이다.

3.2.5. 성인 문해 교육 지원 사업의 추진 방식은 공모 사업으로, 교육과 학기기술부는 사업 기본 계획을 수립하고 평생교육진흥원은 사업을 실행하고 심사를 실시한다. 그리고 기초 자치 단체는 지역 내 다양한 문해 교육 기관과 교육청과의 협의를 통해 사업 신청을 추진하는 역할을 하고 있다 (참조 [그림 3]).



[그림 3] 성인 문해 교육 지원 사업 추진체제

3.2.6. 성인 문해 교육 지원 사업 2006년 13억 7천5백만 원, 2007년 18억 원, 2008년, 2009년 각각 20억 원을 지원하였으며, 이에 참여하는 지자체와 문해 교육 기관 역시 증가하고 있다. 그리고 성인 문해 교육 지원 사업 공적 자금을 보다 확대하기 위해 기초 자치 단체의 대응 투자를 유도하였으며, 프로그램 운영비는 국고 지원금의 30% 이상 대응 투자를 필수 요건으로 하고 있다. 이에 <표 4>, <표 5>와 같이 성인 문해 교육 지원 사

업이 2006년에 비해 참여 기관, 학습자, 대응 투자 등 모든 영역에 양적으로 확대되었다. 특히 2008년 문해 교육 지원 사업으로 인한 참여 학습자가 25,579명으로 획기적으로 증대되고, 참여 문해 교육 기관도 439개로 대폭 증가된 점은 정책의 성과가 매우 높다고 평가할 수 있다. 2009년도에는 비록 기관의 수는 353개로 감소하였으나 지역 거점 기관을 선정하여 별도의 육성 정책을 새로 마련했다는 점과 성인 문해 교육 프로그램에 대해 2008년부터 시범 운영 중인 '평생 학습 계좌제'의 평가 인정과 연계하여 그 학습 결과를 체계적으로 관리 활용할 수 있는 방안을 마련했다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

〈표 4〉 성인 문해 교육 지원 사업 투입 예산 및 참여 지자체, 교육기관, 참여 학습자

연도	직접 지원액	지자체 대응 투자	참여 지자체 및 교육 기관	참여 학습자
2006년	13.75억	828,644,150원	61개(178개)	14,668명
2007년	18억	1,619,507,000원	108개(356개)	21,294명
2008년	20억	3,000,723,000원	118개(439개)	25,579명
2009년	20억	2,863,000,000원	130개(353개)	미정

〈표 5〉 2006~2008 성인 문해 교육 지원 사업 참여 문해 교육 기관(단위: 개, %)

지역	2006년		2007년		2008년		2009년	
	문해 교육 기관 수	비율	문해 교육 기관 수	비율	문해 교육 기관 수	비율	문해 교육 기관 수	비율
서울	14	7.9	60	16.9	79	18.0	76	21.5
부산	14	7.9	28	7.9	44	10.0	33	9.3
대구	8	4.5	18	5.1	24	5.5	13	3.7
인천	7	3.9	12	3.4	11	2.5	15	4.2
광주	8	4.5	15	4.2	24	5.5	16	4.5
대전	1	0.6	13	3.7	14	3.2	8	2.3
울산	1	0.6	6	1.7	7	1.6	8	2.3
강원	0	0.0	10	2.8	10	2.3	12	3.4
경기	30	16.9	50	14.0	46	10.5	34	9.6
충북	14	7.9	24	6.7	28	6.4	20	5.7
충남	15	8.4	22	6.2	29	6.6	24	6.8
경북	12	6.7	12	3.4	16	3.6	17	4.8
경남	16	9.0	26	7.3	28	6.4	19	5.4
전북	19	10.7	25	7.0	34	7.7	23	6.5
전남	16	9.0	32	9.0	42	9.6	32	9.1
제주	3	1.7	3	0.8	3	0.7	3	0.8
계	178	100.0	356	100.0	439	100.0	353	100.0

3.2.7. 특히 2008년에는 성인 문해 교육 지원 사업의 양적 확대와 더불어 이전까지 주요 연구 과제이었던 성인 초등 과정 교과서를 개발 완료(3단계, 12권)하여 현장에 보급할 수 있도록 주요 보급 체제를 정비하였으며, 2009년부터 후속 연구 과제로 중학 교과서 개발 연구 등을 추진하고 있다.

3.2.8. 아직 관련 기관과의 합의가 완전히 이루어진 것은 아니지만 2009년 상반기에 고시될 것으로 예상되는 ‘문자 해독 교육 과정’(안)의 구성 방침을 보면 다음과 같다.

3.2.8.1. 성인 생활에 필요한 성인 기초 능력을 배양하여 사회 전체의 교육적, 사회적, 문화적 수준을 높이는 데 기여할 수 있도록 교육 과정을 구성한다.

3.2.8.2. 성인 학습자가 사회생활을 영위하는 데 필요한 최소한의 교과만으로 성인 초등 학력 인정 교육 과정을 편성한다.

3.2.8.3. 초등학교 교과를 성인 학습자의 특성에 맞도록 다양한 방식으로 통합·변형하여 편성한다.

3.2.8.4. 초등학교 학력 이수 과정을 1, 2, 3단계로 구분하고, 낮은 단계에서는 교육 기관의 자율성을 최대한 살릴 수 있는 방향으로, 높은 단계에서는 교육 기관 간의 통일성을 살릴 수 있는 방향으로 교육 과정의 유연성과 통일성을 추구한다.

3.2.8.5. 단계별 이수제와 평가제를 확립하여 성인 학습자가 자신의 수준에 맞는 단계에서부터 이수할 수 있도록 교육 과정 운영의 유연성을 제고한다.

이러한 구성 방침에 따라 1단계 교육 과정(초등 1, 2학년 수준)은 국어와 수학을 중심으로 160시간을 연간 총 수업 시간으로 하고, 2단계 교육 과정(초등 3, 4학년 수준)은 국어, 수학, 영어를 중심으로 하고 240시간을 연간 총 수업 시간으로 하며, 3단계 교육 과정(초등 5, 6학년 수준)은 국어, 사회, 수학, 과학, 영어 교과를 중심으로 240시간으로 한다.

3.2.9. 성인 학습자 학력 인정 방안은 2008년 평생교육법 제76조에 근거하여 구성된 문해교육심의위원회에서 지속적인 논의를 진행하고 있다. 문해교육심의위원회는 성인 학습자의 학력 인정 방안의 세부 사항을 심도 있게 논의하기 위해 문해 교육 프로그램 인정 실무 위원회와 문해 교원 자격 인정 실무 위원회를 구성하여 현장의 다양한 성인 문해 교과서와 문해 교육 교원의 자격을 인정하기 위한 세부 안건을 정하고 있다. 특히, 문해 교육 교원 연수과정은 크게 3개 과정(고급, 중급, 초급)으로 구분하고, 성인 문해 교육 현장 경험을 바탕으로 한 입학 자격을 마련하였다.

〈표 6〉 문해 교육 교원 연수 과정 입학 자격

구 분	고졸	대졸
고급 과정	<ul style="list-style-type: none"> · 고졸·대졸 관계없이 5년(60개월) 이상 경력자 · 평생교육진흥원 중급 연수 과정 이수자 	
중급 과정	<ul style="list-style-type: none"> · 고졸·대졸 관계없이 3년(36개월) 이상 경력자 · 평생 교육사·초등 교사 자격증 소지자 · 타 기관 및 지자체에서 주최하는 문해 교육 교원 연수 과정 30시간 이상 이수한 자 	
초급 과정	140시간 이상 문해 교육 기관 자원 봉사 경력자	지원 조건 없음

4. 결론 및 제언

4.1. 먼저 국가 차원에서 국민의 비문해를 측정할 수 있는 표준 도구를 개발하고 이를 통한 정기적인 문해 조사가 필요하다. 일본에서는 이미 1955년부터 비문해에 관한 실태가 파악되고 있으며, 프랑스의 경우도 2000년에 비문해퇴치사무국(ANLCI)을 설치하여 2004년부터 비문해를 측정하고 있다. 미국은 2003년부터 전국성인문해력평가(NAAL)를 실시하였다. 우리의 경우 문화체육관광부 산하 국립국어원이 설치되어 국민의 비문해를 측정하고 있으나 조사 규모 자체가 소규모이고 국가 표준의 측정 도구로서의 타당성과 신뢰도를 갖추기에는 좀 더 노력이 필요할 것으로 보인다. 특히 확대 진화 하고 있는 문해 교육에 대한 지속적인 학문적 개념화와 재개념화 작업이 반드시 수행되어야 하며, 또한 비문해를 감소시키기 위한 실천적 정책 발굴과 지원 사업이 동반되어야 한다.

4.2. 문해 교육에 대한 초등학교 학력 및 중학교 학력 인정 정책이 시행 추진되어야 한다. 이미 평생교육진흥원을 중심으로 초등학교 학력 인정을 위한 교육 과정 및 교과서 개발이 완료된 상태이고 학력 인정을 위한 평가 인정 및 문해 교육 교원 등의 세부 규정도 완성된 상태이므로 2009

년에는 반드시 초등학교 학력 인정 작업이 이루어져야 한다. 아울러 중학교 학력 인정 관련 세부 사업도 동시에 추진되어야 한다. 이를 추진하는 과정과 절차, 주관 기관에 대해서도 동시에 효율화를 도모할 필요가 있다. 정책수립과 예산 확보는 교과부가, 정책 실무 지원과 교육 과정 및 교과서 개발, 교원 양성, 정책 지원, 기관 및 프로그램에 대한 평가, 연수, 학습 이력 관리는 진흥원이, 초등학교 및 중학교 학력 인정은 교육청이, 지원 및 대응 투자는 지자체가 하는 등 여러 기관들이 관련되어 있어서 운영의 효율성을 확보하는 방안이 필요할 것으로 보인다. 또한 현재 특히 초교 및 중학교가 국민의 의무 교육에 해당하므로 수업료와 교재비 등 정부의 재정적 지원이 제공되어야 한다. 이웃 중국만 하더라도 2000년 성인의 비식자율(非識字率)은 9.1%로서 성인 식자 교육은 중국 화해 사회(和諧社會)를 건설하는 데 가장 중요한 핵심 정책이며, 이를 달성하기 위해서는 정부의 목적을 정한 식자 교육 프로젝트 투자와 민간으로부터 '식자교육기금'을 조성할 필요가 있음을 제안하고 있다(韓民, 2009). 우리의 경우 경기도의 광역 지자체는 중앙 정부와는 별도로 성인 문해 교육에 관한 지원 예산을 확보하고 있고, 경상북도(2007. 11. 5), 울산광역시(2009. 4. 2)가 광역 차원에서의 문해 교육 관련 조례를 제정하였다. 기초 지자체로는 안산시(2007. 4. 2), 광주 남구(2007. 7. 20), 아산시(2008. 12. 5), 울산 중구(2009. 5) 등에서 종합적인 평생교육 운영에 관한 조례 이외에 별도의 문해 교육 지원 조례를 제정 운영하고 있다.

4.3. 성인 문해 교육에 대한 학습 결과가 평생 학습 계좌제의 학습 이력 관리와 연계되어 정책적 가시성과 평생 학습 결과에 대한 활용 가능성을 높일 필요가 있다. 특히 성인 문해 교육 초교와 중학교 학력 인정은 평생 학습 계좌제의 학습 이력 관리 부분 중 학력 연계의 실효성을 증명해 주는 대표적인 사례가 될 것으로 보인다.

참고 문헌

- 권인탁(2008), “북미 평생교육 정책동향”, 평2008-69, 「해외 평생교육 정책동향 자료 시리즈 1」, 서울: 평생교육진흥원.
- 교육과학기술부(2009), ‘2009년도 주요업무 장관보고 자료’, 2009.1.9.
- 교육과학기술부·평생교육진흥원(2008), “평생교육백서”, 서울: 평생교육진흥원.
- 교육인적자원부·한국교육개발원(2007), “평생교육백서”, 서울: 한국교육개발원.
- 국립국어원(2008), ‘국민의 기초 문해력 조사 결과’, 국립국어원.
- 김신일(2008), ‘한국 성인 문해 교육의 발전 과제’, “성인 문해 교육을 통한 학력 인정 방안 세미나”, 평2008-46, 서울: 평생교육진흥원.
- 김윤정(2008), ‘일본 성인 문해 교육의 현황과 전망’, “성인 문해 교육을 통한 학력 인정 방안 세미나”, 평2008-46, 서울: 평생교육진흥원.
- 박인중(2009), ‘2009년 성인 문해 교육의 정책 동향’, “문해 교육, 이젠 달라져야 한다”, 2009 전국 문해 교육 심포지엄. 2009.2.12.
- 박인중 외(2008), “2008 평생교육관계자 해외연수 결과 보고서”, 평2008-59, 서울: 평생교육진흥원.
- 양대중(2008), ‘독일 평생 교육 정책 동향’, 평2008-71, “해외 평생교육 정책동향 자료 시리즈 3”, 서울: 평생교육진흥원.
- 이경아 외(2008), “문해 교육교원 연수과정 개발 연구”, 서울: 평생교육진흥원.
- 이경아 외(2008), “2008년 성인 문해 교육 지원 사업 결과 보고서”, 서울: 평생교육진흥원.
- 이지혜(2003), ‘학습사회에서 성인 문해의 의미’, “평생교육학연구”,

- 9(2), 한국평생교육학회.
- 채재은(2005), '미국의 성인 문해 교육 지원체제 분석과 시사점', "평생교육학연구", 11(1), 한국평생교육학회.
- 최운실(2006), '평생교육 관점에서의 성인기초능력 개념 모형과 연구동향 분석', "평생교육학연구", 12(4), 한국평생교육학회.
- 평생교육진흥원(2008), '국제기구 평생교육 정책동향', 평2008-73, "해외 평생교육 정책동향 자료 시리즈 5", 서울: 평생교육진흥원.
- 평생교육진흥원(2008), "성인 문해 교육 지원 사업 홍보자료집", 서울: 평생교육진흥원.
- 평생교육진흥원·군산시(2008), "2008년 전국 성인 문해 교육관계자 직무 연수", 서울: 평생교육진흥원.
- 전은경(2008), '성인 문해 교육을 통한 프로그램 설치 및 지정방안', 성인 초등학력인정방안 공청회 자료집.
- 통계청(2005), 「사회조사 통계 보고서」, 통계청.
- ANLCI(2008), *Lutter Ensemble Contre L'illet-trisme*, Autrement.
- Braunstein, S. & C. Welch(2002), Financial Literacy: An Overview of Practice, Research, and Policy, *HeinOnline* 88 Fed. Res. 445.
- DfEE(2000), *The Learning Age: a Renaissance for a New Britain*, Available from <http://www.lifelonglearning.co.uk/greenpaper/index.htm>.
- Lusardi, A. & O. S. Mitchell(2005), *Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing*, Working Paper. Univ. of Michigan Retirement Research Center, Uni. of Michigan.
- OECD(2000), *Literacy in the information Age*, Paris: OECD.
- OECD(2001), *Knowledge and Skills for Life*, Paris: OECD.
- UNESCO(1972), *Third International Conference on Adult Education Final Report*, Tokyo: Japan.

UNESCO(1977), *Fifth International Conference on Adult Education*
Final Report, Hamburg: Germany.

韓民(2009), 生涯学習大国への道: 中国における生涯学習政策の進展,
生涯学習政策国際フォーラム.