

교육&재정 웹진 Vol.11 (2022년 9월호)

제목	평생교육 바우처 지원의 최근 정책 사례 및 학습유도 효과 분석
집필자	박윤수
소속	숙명여자대학교 경제학부
직위	조교수

1. 서론

본고는 박윤수(2020)의 주요 내용을 요약하여, 개인의 평생학습 참여를 바우처(voucher)로 지원하는 최근 정책 사례 및 연구 결과들을 정리하였다. 본고는 박윤수(2020)의 주요 내용을 비학술지인 『교육&재정 웹진』의 독자들과 공유하기 위한 저술임을 밝힌다. 본 고의 내용에 대한 자세한 설명은 박윤수(2020)에서 확인할 수 있다.

2. 평생교육바우처 해외정책 사례

1) 싱가포르 SkillsFuture Credit

싱가포르가 2016년부터 추진 중인 SkillsFuture Credit은 만 25세 이상 전 국민을 대상으로 500 싱가포르 달러에 상당하는 학습 바우처를 제공하는 것을 골자로 한다. SkillsFuture Credit은 평생 소멸되지 않으므로 개인이 필요할 때 자유롭게 사용할 수 있다. 싱가포르 정부가 설정한 일정 기준을 충족하는 모든 강좌에 대하여 자유롭게 사용 가능하다(OECD, 2019).

2) 프랑스 Compte Personnel de Formation

프랑스가 2015년부터 추진 중인 Compte Personnel de Formation(이하 CPF) 정책의 특징은 각 개인별로 훈련비 지원금이 시간에 따라 누적된다는 점이다. CPF 정책은 취업자(자영업자 포함) 및 실업자를 대상으로 하고, 비경제활동인구는 배제된다. 지원 가능한 학습의 범위는 원칙적으로 직업능력 개발 목적의 교육 및 훈련에 한정된다. 지원 수준은 2019년 기준으로 고등학교 졸업 이상인 경우는 연간 500 유로, 최대 5,000 유로를 지원 받고, 고등학교 졸업 미만인 경우는 연간 800 유로, 최대 8,000 유로의 훈련비를 지원 받는다(OECD, 2019).

3) 영국 스코틀랜드의 Individual Training Account

영국의 스코틀랜드 정부가 2017년 10월부터 추진 중인 Individual Training Account(이하 ITA)는 2004년부터 2017년 9월까지 운영된 Individual Learning Account(이하 ILA)의 지원 대상 및 범위를 축소된 정책이다. 참고로 스코틀랜드의 ILA 정책은 영국 정부가 2000년 도입하였다가 부정 사용 등의 문제로 2001년 10월 폐지한 동명의 정책을 계승한 정책이다.

스코틀랜드 ITA 정책은 직업능력개발 목적의 학습만을 지원하고, 따라서 지원 대상도 만 16세 이상으로 실업자이거나 저임금근로자 중 전직을 희망하는 경우로 한정된다. 지원 금액은 연간 200파운드이다.

3. 평생교육바우처 지원의 효과 분석

1) 2006-2007년 스위스 교육·훈련 바우처 실험

Schwerdt et al.(2012)는 2006년 1월 스위스 정부와 협의 하에 20~60세 중 무작위로 선정된 2,437명에게 평생학습 용도로 자유롭게 사용 가능한 바우처를 발송하고 그 효과를 분석하는 현장실험(field experiment) 연구를 실시하였다. 바우처의 액면 금액은 200, 750, 1,500 스위스 프랑으로 구분하여 무작위로 지급하였으며, 바우처 사용기한은 6개월로 학습내용에 대한 제약 없이 자유롭게 사용 가능하였다.

연구진은 바우처를 지급받은 2,437명(이하 실험군)의 당해(2006년) 학습 참여와 이듬해(2007년) 학습 참여, 취업 여부, 임금을 바우처를 지급받지 않은 대조군 17,234명과 비교하였다. 그 결과, 바우처는 2006년 당해 학습 참여율을 약 12.9% 포인트 증가시킨 것으로 추정되었다. 참고로 바우처를 지급 받기 이전인 2005년의 학습 참여율은 약 43%였다. 따라서 12.9% 포인트의 학습유도 효과는 43%의 학습 참여율을 약 30%(=0.129/0.43) 증가시켰다고 해석할 수 있다.

한편, 실험군 중 바우처 사용자의 비중, 즉 바우처 사용률은 18.4%인데 반해, 실험군 중 바우처로 인해 학습에 참여하게 된 사람의 비중, 즉 바우처의 학습유도 효과는 12.9% 포인트에 불과하므로, 나머지 약 5.5%(=0.184-0.129)는 바우처가 없었더라도 학습에 참여하였을 집단에게 바우처가 지급된 경우로 해석할 수 있다. 즉, 사용된 바우처의 약 30%(=0.055/0.184)는 기존 학습 참여자의 사적 지출을 구축(crowd-out)한 사중손실(deadweight loss)이 발생하였다고 볼 수 있다.

바우처 금액별로 학습유도 효과를 비교해 보면, 200프랑은 9.8% 포인트, 750프랑은 14.4% 포인트, 1500프랑은 14.0% 포인트의 효과가 추정되었다. 바우처 금액이 증가함에 따라 학습유도 효과는 대체로 증가하나, 증가폭은 점차 감소하는 수확체감의 법칙이 적용된다고 볼 수 있다.

인구 특성별로 바우처의 학습유도 효과를 비교해 보면, 남성보다는 여성, 저학력보다는 고학력일수록 바우처로 인한 학습유도 효과가 크게 관찰되었다. 바우처 지원이 자칫 고학력자와 저학력자의 지식 격차를 확대시킬 가능성이 있음을 함의한다. 또한 저학력자의 학습 참여를 유도하기 위해서는 바우처 지원만으로는 부족하고 별도의 정책적 노력이 필요하다는 점도 시사한다.

2006년의 바우처 지원이 2007년의 사적 학습 참여나 2007년의 취업 여부, 임금에 미친 영향도 발견되지 않았다. 즉, 바우처 지원의 학습유도 효과는 단기적이고, 노동시장 성과에 미치는 영향은 불투명하다. 또한 바우처 지원은 사용자가 제공하는 사내 교육·훈련(firm-financed training) 참여를 약 2.4% 포인트 감소시킨 것으로 나타났다. 이는 바우처로 유도된 자기주도적 학습이 사내 훈련 참여를 구축할 가능성을 시사한다.

2) 2019년 한국 평생교육바우처 연구

박윤수(2020)는 2019년 한국의 평생교육바우처 지급이 바우처 수혜자의 당해 학습 참여에 미친 영향을 분석하였다. 평생교육바우처는 교육부(운영기관: 국가평생교육진흥원)가 저소득층의 평생학습 참여를 바우처로 지원하는 사업으로 2018년 도입되었다.

박윤수(2020)가 분석한 2019년 사업의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 지원 대상은 만 19세 이상 성인 중 기초생활수급자, 차상위계층, 기준 중위소득 65% 이하인 가구의 구성원이다. 바우처 금액은 35만 원이고, 바우처 사용기관으로 등록된 기관이 개설한 강좌 수강 목적으로 사용 가능하다. 2019년 4월 9일 사업 계획을 공고하였고, 5월 10일까지 신청서를 접수하였다. 신청자 8,127명 중 자격 요건이 미충족된 802명을 제외한 모든 사람이 바우처를 지급받았다. 다만, 바우처 수혜 시점에는 차이가 존재한다. 5,066명은 2019년 5월 31일에 선발되었고(1차 선발자), 2,259명은 8월 13일에 선발되었다(2차 선발자). 선발 시기는 소득 자격(기초생활수급자, 차상위계층, 기준 중위소득 65% 이하), 학습계획서 제출 여부를 고려하되, 동점자의 경우 무작위 추첨으로 결정되었다.

박윤수(2020)는 2019년 평생교육바우처 수혜자의 바우처 수령 시기가 소득 자격, 학습계획서 제출 여부가 동일한 신청자에 대해서는 무작위로 결정되었다는 점에 착안하여, 소득 자격, 학습계획서 제출 여부를 통제된 상태에서 바우처 수령 전후로 학습 참여의 변화가 발생하였는지를 분석하는 이중 차분(difference-in-differences) 분석을 실시하였다. 이를 위해 바우처 신청자 8,127명 중 무작위로 선정된 1,639명을 대상으로 2019년 1월부터 10월까지 월별 평균 학습 시간을 2019년 11~12월 중 회고적으로 조사하였다. 1,639명에 대하여 총 10개월의 월별 학습 시간을 조사하였으므로, 관측치 수가 16,390(=1,639*10)인 개인 수준의 월별 패널(panel) 자료가 구축된 셈이다. 조사된 자료의 기초 통계량은 <부표 1>에 제시되어 있다.

<표 1>은 박윤수(2020)의 추정 결과를 요약하여 보여준다. 패널 A의 전체 표본에 대한 추정치는 0.098로 바우처 지급으로 인해 학습 참여율이 약 9.8% 포인트 증가하였음을 의미한다. 이는 <부표 1>에 제시된 표본 내 평균 학습 참여율(19.4%)의 약 절반에 해당하는 상당한 효과이다.

<표 1>의 패널 B는 세부 집단별 바우처의 학습 참여율 유도 효과를 요약하여 보여준다. 예를 들어, 표본을 남성으로 한정하여 식(1)을 추정한 결과, 바우처는 학습 참여율을 약 7.7% 포인트 증가시킨 것으로 나타났다. 한편, 표본을 여성으로 한정할 경우, 바우처는 약 10.6% 포인트 학습 참여율을 증가시킨 것으로 나타났다.

$$\text{식(1)} \quad y_{i,g,t} = \alpha + \beta \text{voucher}_{g,t} + \gamma_g + \delta_t + \epsilon_{i,g,t}$$

<표 1>의 가장 오른쪽 열에는 바우처 신청자 중 각 집단이 차지하는 비중을 보여준다. 바우처를 적극적으로 신청하는 집단과 학습 참여율 유도 효과가 큰 집단이 반드시 일치하지 않는다는 사실을 확인할 수 있다. 예를 들어, 학력별로는 대졸 이상의 신청이 가장 많지만, 바우처의 학습유도 효과는 고졸에서 가장 높다. 소득별로는 기초생활수급자가 가장 많이 신청하였지만, 정책 효과는 상대적으로 소득이 높은 기준 중위소득 65% 이하에서 가장 높았다.

〈표 1〉 대상별 평생교육바우처의 학습 참여율 유도 효과

대상	바우처가 학습 참여율에 미친 영향			신청자 중 비중
	추정치	표준오차	관측치 수	
A. 전체				
전체	0.098***	(0.011)	16,390	1.000
B. 세부 집단별				
남성	0.077***	(0.021)	4,210	0.257
여성	0.106***	(0.013)	12,180	0.743
19-29세	0.150***	(0.032)	2,390	0.146
30-39세	0.088***	(0.024)	3,780	0.231
40-49세	0.099***	(0.017)	5,450	0.333
50-59세	0.094***	(0.031)	2,530	0.154
60-69세	0.010	(0.049)	1,030	0.063
70세 이상	0.121***	(0.044)	1,210	0.074
중졸 이하	0.076**	(0.032)	2,420	0.148
고졸	0.121***	(0.017)	6,470	0.395
대졸	0.087***	(0.017)	7,500	0.458
수도권	0.077***	(0.019)	6,180	0.377
강원권	0.136***	(0.047)	870	0.053
충청권	0.018	(0.036)	1,890	0.115
전라권	0.157***	(0.025)	3,300	0.201
경상권	0.126***	(0.021)	4,150	0.253
기초수급	0.090***	(0.015)	9,490	0.579
차상위	0.070***	(0.021)	4,260	0.260
중위65%이하	0.174***	(0.029)	2,640	0.161
자녀없음	0.117***	(0.021)	5,230	0.319
미취학	0.121***	(0.024)	1,980	0.121
학령기	0.104***	(0.020)	5,120	0.312
성인	0.054**	(0.024)	4,060	0.248
취업	0.087***	(0.018)	7,300	0.445
실업	0.111***	(0.028)	2,690	0.164
비경제활동	0.109***	(0.018)	6,400	0.390

출처: 박윤수(2020)의 〈표 6〉을 재인용

주: 통계적 유의수준: ***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1.

박윤수(2020)는 <부표 2>와 같이 평생학습을 내용별로 분류하고, 바우처 지급이 어떤 내용의 학습 참여를 주로 유도하였는지를 분석하였다. <표 2>의 패널 A는 전체 표본에 대하여 분석한 결과를 요약한다. 바우처 지급은 형식교육 참여를 약 0.8% 포인트 증가시켜 사실상 거의 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 비형식교육 중에는 직업능력개발과 취미·교양 목적의 학습을 각각 4.8% 포인트 및 5.1% 포인트 증가시켰고, 학력 보완의 경우 1.2% 포인트로 상대적으로 효과가 낮았다.

<표 2>의 패널 B는 세부 집단별로 분석한 결과를 보여준다. 형식교육은 주로 30대, 기준 중위소득 65% 이하, 미취학 자녀, 취업자 집단에서 바우처 지급 이후 참여가 증가한 것으로 나타났다. 비형식교육 중 학력 보완은 여성, 중졸 이하, 기초생활수급자, 비경제활동인구 집단에서 바우처로 인한 학습 참여 유도 효과가 발견되었다. 직업능력개발 목적의 학습은 주로 여성, 20대(19~29세) 및 40대, 대졸, 기준 중위소득 65% 이하, 실업자 집단에서 큰 효과가 발견되었다. 끝으로 취미·교양 목적의 학습은 주로 70세 이상, 고졸 등에서 상대적으로 큰 효과가 발견되었다.

<표 2> 대상 및 내용별 평생교육바우처의 학습 참여율 유도 효과

대상	형식교육	비형식교육		
		학력보완	직업능력	취미·교양
A. 전체				
전체	0.008*	0.012***	0.048***	0.051***
B. 세부 집단별				
남성	0.006	0.003	0.026	0.042***
여성	0.008	0.015***	0.055***	0.055***
19-29세	0.030	0.010	0.085***	0.046***
30-39세	0.013*	0.017*	0.040*	0.045**
40-49세	0.004	0.005	0.054***	0.045***
50-59세	-0.004	0.013*	0.026	0.088***
60-69세	-0.002	0.033	-0.004	-0.016
70세 이상	0.001	0.030	0.006	0.121***
중졸 이하	-0.003	0.043***	0.018**	0.053*
고졸	0.010	0.005	0.042***	0.079***
대졸	0.007	0.009*	0.058***	0.031**
수도권	0.011	0.004	0.045***	0.040***
강원권	-0.020	0.017	0.071**	0.085**
충청권	-0.005	0.005	0.005	-0.003
전라권	0.015	0.018***	0.056***	0.086***
경상권	0.001	0.023**	0.052***	0.078***
기초수급	0.004	0.019***	0.041***	0.052***

차상위	0.008	0.005	0.039***	0.023
중위65%이하	0.027**	-0.001	0.091***	0.082***
자녀없음	0.014	0.021**	0.065***	0.050***
미취학	0.024**	0.021**	0.060***	0.059**
학령기	-0.001	0.008	0.039***	0.073***
성인	0.002	0.001	0.034***	0.013
취업	0.018**	0.008	0.026**	0.040***
실업	-0.010	0.009	0.096***	0.059**
비경제활동	0.003	0.017**	0.051***	0.063***

출처: 박윤수(20202)의 <표 8>을 재인용

주: 통계적 유의수준: ***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1.

4. 평생교육바우처 지원 정책의 효과를 높이기 위한 시사점

이상의 내용을 요약하고 시사점을 도출하면 다음과 같다.

현재 주요국에서 실시 중인 바우처 정책 중 가장 주목할 만한 사례는 싱가포르의 SkillsFuture Credit과 프랑스의 CPF 정책이다. 향후 평생학습 정책의 목표가 전 국민의 평생학습에 관한 관심 제고 및 독려라면 SkillsFuture Credit 사례를 참고할 수 있을 것이다. 반면, 노동자의 역량 강화 및 노동수요 변화에 대한 대응이라면 CPF 사례를 참고할 수 있을 것이다. 한편, 2000년 영국에서 ILA 정책이 시행되었으나 부정 사용 등의 문제로 1년 만에 폐지된 사례는 반면교사로 삼아야 할 것이다.

2019년 평생교육바우처 지급은 바우처 수혜자의 학습 참여율을 유의하게 증가시켰다. 그러나 학습 참여 유도 효과가 큰 집단과 바우처 신청이 활발한 집단이 상당히 불일치한다는 사실도 발견되었다.

이는 바우처를 신청하는 사람에게 별다른 심사 없이 그대로 바우처를 지급하는 수동적 사업 운영보다는 바우처의 학습 참여 유도 효과가 클 것으로 예상되는 집단을 탐색하여 지원하는 적극적 사업 운영이 정책의 효과를 높일 수 있음을 시사한다.

바우처의 학습 참여 유도 효과가 상대적으로 소득이 높은 기준 중위소득 65% 이하인 경우에 가장 높고, 기초생활수급자와 법정 차상위계층에서는 상대적으로 낮다는 사실도 주목할 필요가 있다. 이는 취약계층의 학습 참여를 유도하기 위해서는 단순히 소액의 바우처를 지급하는 것으로는 불충분하고 별도의 정책적 노력이 필요하다는 점을 시사하기 때문이다.

〈부표 1〉 분석 표본의 기초통계량 (N=16,390)

변수명	평균	표준편차	최소	최대
학습 참여	0.194	0.395	0	1
형식교육	0.034	0.182	0	1
비형식교육	0.177	0.381	0	1
학력보완	0.024	0.153	0	1
직업능력개발	0.082	0.274	0	1
취미교양	0.100	0.301	0	1
집단				
1차 선발자	0.668	0.471	0	1
2차 선발자	0.234	0.423	0	1
탈락자	0.099	0.298	0	1
여성	0.738	0.440	0	1
연령				
19-29세	0.127	0.333	0	1
30-39세	0.217	0.412	0	1
40-49세	0.347	0.476	0	1
50-59세	0.170	0.376	0	1
60-69세	0.069	0.253	0	1
70-89세	0.069	0.254	0	1
교육수준				
중졸 이하	0.141	0.348	0	1
고졸	0.394	0.489	0	1
대졸 이상	0.465	0.499	0	1
거주지				
수도권	0.498	0.500	0	1
강원권	0.036	0.186	0	1
충청권	0.066	0.249	0	1
전라권	0.161	0.368	0	1
경상권	0.239	0.426	0	1
소득수준				
기초생활수급	0.592	0.492	0	1
법정차상위계층	0.257	0.437	0	1
기준 중위소득 65% 이하	0.151	0.358	0	1
자녀				
자녀 없음	0.310	0.463	0	1
미취학 자녀	0.119	0.323	0	1
학령기 자녀	0.316	0.465	0	1
성인기 자녀	0.255	0.436	0	1
노동시장 상태				
취업	0.438	0.496	0	1
구직(실업)	0.158	0.365	0	1
비경제활동	0.405	0.491	0	1
조사방식				
가구방문 면접조사	0.816	0.387	0	1
모바일 조사	0.184	0.387	0	1

출처: 박윤수(2020)의 〈표 3〉과 〈표 4〉를 요약하여 재인용

〈부표 2〉 평생학습 분류

2개 분류	4개 분류	27개 분류
형식교육	형식교육	1) 초/중/고등학교 졸업학력 인정 과정
		2) 대학교(2, 3, 4년제)
		3) 방송통신대학교
		4) 사이버대학교
		5) 대학원(석/박사)
비형식교육	학력보완	6) 고등 학력보완교육(학점은행제, 독학학위제 등)
		7) 검정고시 강좌(초·중·고등학교)
		8) 진학 준비 강좌(편입, 대학원 준비 등)
		9) 문해교육(저학력·비문해대상 한글교실, 산수교실 등)
	직업능력개발	10) 외국어 자격증 강좌(토익, 토플 등)
		11) 컴퓨터 자격증 강좌(컴퓨터활용능력, 워드프로세서 등)
		12) 자격증 인증 과정(공인중개사, 각종 지도사, 요리기능사, 영양보호사, 평생교육사, 피부관리사 등)
		13) 취업 및 창업 준비과정(공무원 시험 대비반 등)
		14) 직무능력 향상 교육과정(직무연수, 경력개발, 워크숍, 세미나 등)
	취미교양	15) 경제·경영강좌(펀드, 재무설계, 부동산 등)
		16) 외국어강좌(생활 외국어 등)
		17) 컴퓨터강좌(정보 인터넷 소양 교육 등)
		18) 종교교육강좌(성경, 불경 강좌 등)
		19) 인문교양강좌(역사강좌, 철학강좌, 미술사강좌, 문학강좌 등)
		20) 가정생활강좌(요리, 유아·아동·청소년 교육, 꽃꽂이, 예절교육 등)
		21) 건강 및 의료강좌(보건교육, 금연교육, 생활의료 교육 등)
		22) 음악강좌(피아노, 플루트, 노래교실 등)
		23) 미술강좌(풍선아트강좌, 사진, 공예, 천연염색 등)
		24) 스포츠강좌(수영, 댄스, 에어로빅, 요가, 배드민턴 등)
		25) 지도자과정(마을리더, 주민자치위원 교육 등)
		26) 시민참여교육강좌(시민교육, 인권교육, 평화교육, 환경교육 등)
		27) 환경생태 강좌(자연과학, 환경, 생태강좌 등)

출처: 박윤수(2020)의 〈부표 1〉을 재인용

[참고문헌]

- 박윤수 (2020), 「평생학습 바우처 지원의 효과와 시사점」, 『인구구조변화에 대응한 구조개혁 방향』 중 제4장, 연
구보고서 2020-08, 한국개발연구원
- Imbens, Guido W., and Joshua D. Angrist. "Identification and estimation of local average",
Econometrica, 62(2), 1994, pp.467-475.
- OECD, Individual Learning Accounts : Panacea or Pandora's Box?, OECD Publishing, Paris,
2019 (<https://doi.org/10.1787/203b21a8-en>).
- Schwerdt, Guido, Dolores Messer, Ludger Woessmann, and Stefan C. Wolter, "The impact of
an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment,"
Journal of Public Economics, 96(7), 2012, pp.569-583.