



# 전라북도 성인문해교육 정책 방향

최윤규 연구위원\_사회문화연구부  
김수지 전문연구원\_사회문화연구부

이 자료는 전북연구원 정책과제로 수행한  
“전라북도 성인문해교육 정책방향 연구” 일부를 재구성하여 작성하였음

## 1. 연구배경 및 목적

글은 살아가는 과정에서 다른 사람과 사귀고 지식을 축적하는 등 세상과 소통하는 중요한 도구이다. 글의 사용 여부에 따라 지식 격차(knowledge gap)가 발생되고 글을 사용하지 못하는 이들이 정보에 뒤처질 수밖에 없다. 만약 교육의 기회를 제공받지 못해 글을 모른다면 이는 개인 차원이 아니라 사회 제도의 구조적 문제이다. 따라서 국가 차원의 문제 해결 노력이 필요하다.

다양한 국제기구들은 전 세계 모든 이들에게 균등한 교육기회를 제공하기 위한 다양한 문해교육 프로그램을 시행하고 있다(주준희 · 김형규 · 이영은, 2018). UNESCO는 LAMP계획을 통해 저개발국가의 소외계층, 특히 성인 여성에게 문해교육을 집중 지원하고 있다. 더불어 OECD는 성인기초능력평가를 실시하여 성인대상 문해교육을 독려하고 있다.

우리나라는 1999년 「평생교육법」 제정으로 국가차원의 문해교육 지원체계가 갖추었다. 2007년 동법 개정으로 문해교육 학력인정제도(초·중등학교)로 확대되었다. 법 개정으로 중앙부처 및 지방자치단체의 역할이 확대되었다. 현재 우리나라는 중앙과 지방 행정기관에 민간단체를 더한 거버넌스 체제를 기반으로 한 ‘성인문해교육 시스템화’에 도달하였다(허준 · 양은아, 2015).

전라북도는 2016년 「전라북도 문해교육 지원에 관한 조례」를 제정하여 모든 도민의 균등한 학습권 보장 및 평생교육을 통한 삶의 질 보장을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 전라북도는 조례를 근거로 다양한 문해교육 정책을 시행하고 있다. 하지만 전라북도 성인문해교육 현황에 대한 체계적 조사가 이루어지지 않아 현장의 요구를 반영한 정책 실현은 미흡한 실정이다. 따라서 실태조사와 관계자 인터뷰를 통한 정책 기본방향 설정이 필요한 시점이다.

이러한 현황을 고려하여 본 연구는 1차적으로 정부의 성인문해교육 정책 및 제도를 개괄하여 정책방향을 검토하고자 한다. 이어서 전라북도 성인문해교육기관 전체를 대상으로 운영현황을 조사하여 성인문해교육 실태를 파악하여 앞으로 성인문해교육의 체계적 정책수립을 위한 기초자료를 확보하고자 한다. 더불어 성인문해교육 현장 전문가 및 지자체 공무원 포커스그룹 인터뷰를 실시하여 지역의 여건에 적합한 성인문해교육 정책의 기본방향을 제시하고자 한다.

이와 같은 연구목적에 종합하여 본 연구는 성인문해교육 주요 정책을 분석하고 전라북도 현황조사 및 관계자 포커스그룹 인터뷰를 통해 지역에 적합한 성인문해교육 정책방향을 제시함으로써 성인문해교육을 활성화시키는데 이바지한다는 점에서 의의를 가진다.

## 2. 성인문해교육 정책 현황

전통적으로 교육을 받지 못해 글을 읽고 쓸 줄 모르는 이들을 문맹(文盲)으로 칭하던 우리나라는 1990년 UNESCO ‘세계 문해의 해(International Literacy year)’를 계기로 ‘비문해(illiteracy)’와 ‘문해(literacy)’ 개념을 도입하였다. 글을 읽고 쓸 수 있는 협의적 개념으로 규정되었던 문해는 문맥을 파악하고 이해하여 활용할 수 있는 광의적 개념인 ‘기능 문해(functional literacy)<sup>1)</sup>’로 확장되었다(전은경, 2015). 국내에서 문해교육은 2007년 「평생교육법」 개정으로 명시되었으며, 2014년 동법 개정으로 “문자해득교육(이하 문해교육이라 한다)이란 일상생활을 영위하는데 필요한 문자해득(文字解得)능력을 포함한 사회적·문화적으로 요청되는 기초생활능력 등을 갖추도록 조직화된 교육프로그램을 말한다”고 명시되었다. 이를 종합하면 현재 우리나라의 성인문해교육은 국민이 삶을 영위하는데 필요한 기본 능력인 광의적 개념으로 사용되고 있다.

2014년 「평생교육법」 개정으로 법적 근거를 마련한 ‘국가문해교육센터’는 2016년 성인문해교육 활성화를 위하여 2016년 국가평생교육진흥원 산하 기관으로 출범되었다. ‘국가문해교육센터’는 성인문해교육 프로그램 운영 지원과 문해교육 촉진을 위한 각종 홍보 및 민·관·기업 협력, 문해교육 통계 및 실태조사 실시, 문해교육 교원연수 및 보수교육 추진, 시·도 문해교육센터 관리 및 지원, 문해교육 종합정보시스템 운영, 기타 사

1) 기능문해란 “한 개인과 관련된 모든 활동 즉 가정, 직업, 사회생활에 적극적으로 참여하며 사회구성원으로서 기능을 충분히 수행할 수 있도록 기본적인 지식과 기능을 보유한 상태”(전은경, 2015, p.235)를 의미한다.

항 등의 기능을 수행하고 있다(국가문해교육센터 홈페이지). 강원도 성인문해교육 활성화를 연구한 이지혜와 허준, 남희원(2016)은 국가문해교육센터 출범에 대해 국가 및 지방자치단체의 역할과 의무가 강화됨으로써 ‘문해교육 시스템화’를 이룬 시기로 평가하였다.

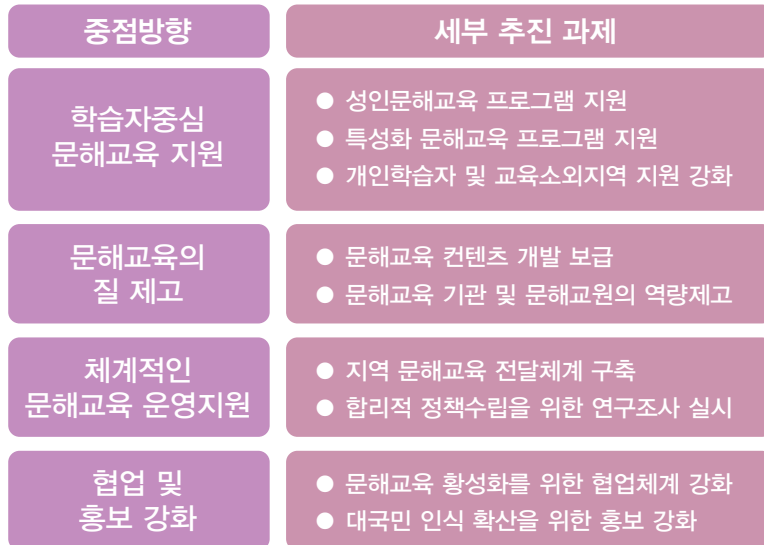
<2019년 성인문해교육 활성화 지원 기본계획 사업추진 방향>

**비전**

**성인 문해력 향상을 통한 국민의 행복추구권 보장**

**목표**

희망하는 모든 국민에게 문해교육기회 제공  
-2022년까지 누적 학습자 64만명 달성-



자료 : 교육부(2019.2) 2019년 성인문해교육 활성화 지원 기본계획, p5

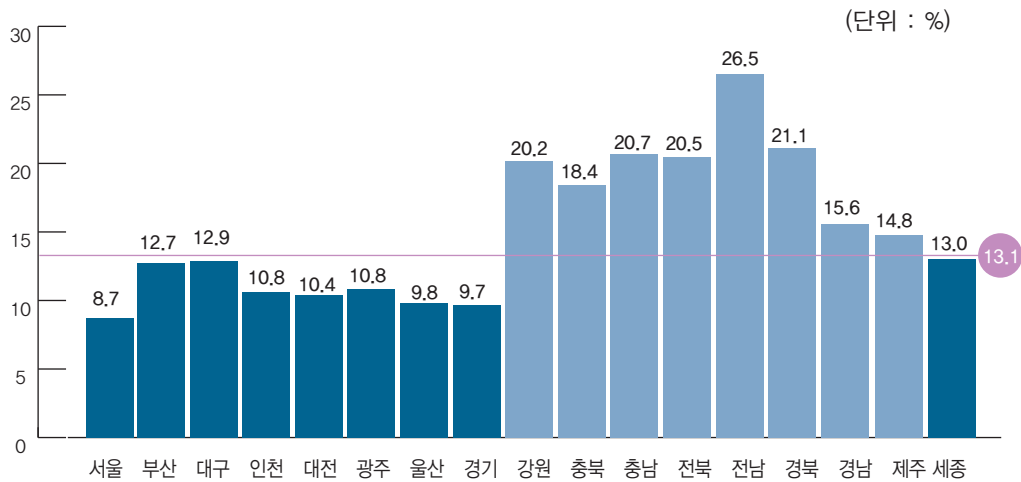
평생학습 비전을 “개인과 사회가 함께 성장하는 지속가능한 평생학습사회 실현”으로 설정한 문재인 정부는 ‘2019 성인문해교육 활성화 지원 기본계획’에서 문해교육 비전을 ‘성인 문해력 향상을 통한 국민의 행복추구권 보장’으로 제시하였다. 이는 성인문해교육으로 교육격차를 해소함으로써 공정한 사회를 구현하고자 하는 의지를 담고 있다. 정책 목표는 ‘희망하는 모든 국민에게 문해교육기회 제공’을 설정하고 구체적으로 2022년까지 누적학습자 64만 명 달성을 제시하였다. 이를 이루기 위해 문해교육 교육방송 제작을 통한 채널의 다양화를 꾀하고 있다.

‘학습자 중심 문해교육 지원’을 첫 번째 중점방향으로 설정했다. 구체적으로 문해교육기관에게 프로그램 운영비를 지원하고, 특성화 문해교육 프로그램을 개발하여 보급한다. 더불어 성인문해교육 방송 프로그램을 제작·방영하여 학

습자들의 학습 접근성을 강화하였다. 두 번째로 '문해교육의 질 제고' 방향을 제시하였다. 문해교육기관과 교원의 역량 강화를 위한 컨설팅을 진행하고 있다. 문해교육 양성과정과 자원봉사자의 직무향상 보수교육으로 문해교육의 질을 높이고 있다. 세 번째로 '체계적인 문해교육 운영 지원'을 추진 중이다. 광역 단위 차원에서 문해교육기관 네트워크를 구축하고 교원 양성 및 연수를 추진함으로써 지역 특성에 적합한 문해교육을 진행하고 있다. 마지막으로 '협업 및 홍보 강화'를 꾀하고 있다. 정부 부처별로 진행되는 성인문해교육의 협업을 위해 사회관계장관회의에서 부처 간 협력을 이루고 있다.

### 3. 성인문해교육 대상자

< 시도별 성인문해교육 잠재수요자 현황 >



자료 : 국가평생교육진흥원(2017), 문해교육 잠재수요자 현황: 저학력 성인 현황, p.2

국가평생교육진흥원에서 발표한 문해교육 잠재수요자 현황(저학력 성인 현황<sup>2)</sup>)에 따르면 전국 20세 이상 성인 가운데 중등학력 미만 성인은 약 517만 명으로 13.1%를 차지한다(국가평생교육진흥원, 2017). 미취학과 초등학교 중퇴를 합한 초등학교 잠재수요자는 약 163만 명으로 성인 인구 중 4.1%, 초등학교 졸업과 중학교 중퇴를 합한 중학교 잠재수요자는 약 354만 명으로 성인 인구 중 약 9.0%에 해당된다.

성인문해교육 잠재수요자를 시도별로 구분해보면 전남이 26.5%로 가장 높고 경북이 21.1%로 두 번째를 차지했다. 전북은 20.5%로 네 번째로 비율이 높았다. 광역자치단체 가운데 경기도를 제외한 시 지역은 평균보다 낮은 반면 도 지역은 평균보다 높은 특징을 보였다.

전국 18세 이상 4,004명을 대상으로 실시한 성인문해능력조사(교육부·국가평생교육진흥원, 2018) 결과,

2) 국가평생교육원은 통계청 「2015년 인구주택총조사」에서 교육정도별 인구현황을 바탕으로 '저학력 성인인구현황'을 재정리하였다.

## <2017년 성인문해능력조사 국가승인통계조사\_문해능력 수준>

(단위: 명, %)

구 분	수준정의	비율	추정인구
수준1	일상생활에 필요한 기본적인 읽기, 쓰기, 셈하기가 불가능한 수준(초등 1~2학년 학습 필요 수준)	7.2	3,111,378
수준2	기본적인 읽기, 쓰기, 셈하기는 가능하지만, 일상생활에 활용은 미흡한 수준(초등 3~6학년 학습 필요 수준)	5.1	2,173,402
수준3	가정 및 여가생활 등 단순한 일상생활에 활용은 가능하지만, 공공 및 경제생활 등 복잡한 일상생활에 활용은 미흡한 수준(중학 1~3학년 학습 필요 수준)	10.1	4,328,127
수준4 이상	일상생활에 필요한 충분한 문해력을 갖춘 수준(중학 학력 이상 수준)	77.6	33,365,908
<b>전체</b>		100.0	42,978,815

자료 : 교육부 · 국가평생교육진흥원(2018), 2017년 성인문해능력조사, 국가승인통계조사, 제420001호

성인문해교육이 필요한 인구는 22.4%로 2017년 국가평생교육원 저학력 성인 현황보다 확대되었다. 삶에서 가장 기본적인 읽기와 쓰기, 셈하기가 불가능한 수준 즉, 초등학교 1~2학년 학습(수준1)이 필요한 성인 인구는 약 311만 명으로 전체 인구의 7.2%로 조사됐다. 초등학교 3~6학년 학습(수준2)을 요하는 성인은 5.1%, 중학교 1~3학년 학습(수준3)이 필요한 성인은 10.1%를 차지했다.

가장 기초적인 수준1(초등 1~2학년)을 지역별 구분해보면 농산어촌에서 16.2%, 서울 및 광역시에서 5.7%, 중소도시 7.2% 순으로 나타났다. 수준1의 성별 구분에서 여성이 9.9%로 남성 4.5%보다 두 배 가량 높았다. 따라서 농산어촌에 거주하는 성인 여성을 대상으로 한 문해교육 활성화가 시급하다.

## 4. 전라북도 성인문해교육 잠재수요자 및 조례

국가평생교육진흥원(2017) 문해교육 잠재수요자 현황에 따르면 전라북도 20세 이상 가운데 중등학력 미만 성인 인구는 20.5%(293,899명)로 열 명 가운데 두 명이 성인문해교육을 필요로 한다. 도 내 초등학교 잠재수요자는 약 110,826명으로 7.7%에 해당된다. 중학교 잠재수요자는 183,073명으로 12.8%를 차지했다.

전북도 시군별로 살펴보면, 장수군이 44.2%로 잠재적 문해교육 수요자가 가장 높았다. 이어서 임실군 44.1%, 순창군 43.2%, 진안군 42.0%, 무주군 40.9%, 고창군 40.1%로 군지역에서 40% 이상의 높은 저학력 비율을 보였다. 반면 전주 11.0%, 군산시 15.4%, 익산시 16.8%로 시 지역에서 상대적으로 낮게 나타났다. 결과적으로 잠재적 문해교육 수요

자의 도농 간 편차가 크다.

전라북도는 2016년 12월 「전라북도 문해교육 지원에 관한 조례」를 제정하며 도민의 학습권 보장을 노력하고 있다. 전북도 내 시군별로 구분해보면 2019년 12월 현재 전주와 익산시가 문해교육 지원 관련 조례를 제정했다. 그 밖에 군산시와 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 임실군, 부안군 등 8개 시군은 평생교육 조례에서 문해교육 관련 조항을 명시하고 있다. 하지만 정읍시와 장수군, 순창군, 고창군 등 4개 시군은 문해교육에 관련 조례가 부재한 현실이다.

### <전라북도 성인문해교육 잠재수요자 현황>

(단위: 명, %)

구 분	전체인구(20세 이상)	전체(잠재수요자)	초등학교 잠재수요자	중학교 잠재수요자
전체	1,433,909	293,899 (20.5%)	110,826	183,073
장수군	17,753	7,848 (44.2%)	3,538	4,310
임실군	22,092	9,745 (44.1%)	4,382	5,363
순창군	22,278	9,617 (43.2%)	4,660	4,957
진안군	19,307	8,107 (42.0%)	3,559	4,548
무주군	19,694	8,045 (40.9%)	3,726	4,319
고창군	45,925	18,404 (40.1%)	8,592	9,812
부안군	43,409	15,879 (36.6%)	6,362	9,517
남원시	64,574	21,935 (34.0%)	9,048	12,887
김제시	69,368	22,566 (32.5%)	9,049	13,517
정읍시	88,184	26,267 (29.8%)	10,605	15,662
완주군	73,318	18,570 (25.3%)	7,818	10,752
익산시	234,545	39,388 (16.8%)	12,903	26,485
군산시	210,654	32,361 (15.4%)	10,142	22,219
전주시	502,808	55,167 (11.0%)	16,442	38,725

자료 : 국가평생교육진흥원(2017), 문해교육 잠재수요자 현황 : 저학력 성인 현황, p.6

## 5. 전라북도 성인 문해교육기관 조사 및 관계자 인터뷰

향후 체계적인 문해교육 정책을 수립하기 위하여 전라북도 내 성인 문해교육기관을 대상으로 운영현황을 전수 조사하였다. 조사결과 전라북도 성인문해교육은 1950년대 공공영역에서 태동되어 1960년대 이후 민간영역을 중심으로 활발하게 이루어졌다. 2000년대 이후 공공기관의 성인문해교육 관심이 높아져 교육기관을 설립하고 위탁하며 범위가 다시 공공영역으로 확장되었다.

2019년 현재 전라북도 성인문해교육 학습자는 대부분 60대 이상의 여성으로 주로 초등학교 과정에 참여하고 있다. 성인문해교육 관계자들 역시 우선 고려 학습자로 저학력 고령층에 집중해야 한다고 인식하고 있다. 전통적인 성인문해교육 학습자에서 확장된 다문화 및 탈북민 등 새로운 학습자의 참여는 전체 50명으로 극히 저조한 현실이다. 학력인정 문자해득 프로그램은 전라북도 성인 문해교육기관 가운데 4분의 1가량에서 운영되고 있다. 현재 운영기관인 12기관에 운영 의사를 가진 4기관을 더하면 최대 16기관에서 학력인정 문자해득교육 프로그램을 운영할 수 있을 것으로 예측된다.

성인 문해교육기관 운영예산 평균은 '공공영역'에서 3,680만원으로 '민간영역' 2,127만원보다 1.5배 가량 높았다. 공적 예산의 지원 현황을 살펴보면, 연간 평균 지원금 가운데 시·군비가 1,475여만 원으로 가장 높았고, 이어서 국비 878여만 원, 마지막으로 도비 401여만 원 순으로 지원됐다. 지원된 국비는 기관 운영에 가장 많이 지출되었고, 이어서 교사 인건비로 사용되었다. 반면 도비는 교사 인건비에 가장 많이 사용되었고, 시비는 학습자 지원에 가장 많이 지출되었다. 성인 문해교육기관 관계자들은 '운영예산 부족'과 '학습자 관리'로 어려움을 겪고 있다. 더불어 '강사로 현실화'와 '수업을 위한 교구 지원'을 원하고 있다.

전임강사 수는 '공공영역'이 '민간영역'에 비해 압도적으로 높았다. 특히 비영리 평생교육기관에서 자원봉사자 수가 다른 기관보다 압도적으로 많아 비영리 평생교육기관은 자원봉사자에 크게 의존하고 있다. 교·강사의 시급 조사결과 '공공영역'이 '민간영역'보다 30% 가량 높아 심한 격차를 나타냈다. 특히 '영리형 평생교육기관'의 시급은 가장 높았던 평생교육 전담기관의 45%수준에 불과했다. 교·강사 경력은 '공공영역'에서 5년 미만의 짧은 경력자가 많은 반면 '민간영역'에서 5년 이상의 상대적으로 긴 경력자가 많았다.

2019년 6월 14일과 21일 두 차례에 걸쳐 현장 관계자와 도내 지자체 공무원 포커스그룹 인터뷰를 진행했다. 인터뷰 결과는 다음과 같다. 성인문해교육 프로그램 구분은 초등학교 3단계, 중학교 예비단계, 중학교 3단계, 검정고시로 단계별로 나누어져 있다. 하지만 전라북도 현장에서 초등학교 단계가 집중적으로 운영되고 있다.

성인문해교육 관계자들에 따르면 전라북도 성인문해교육 현장의 주요 학습자는 고령의 여성이다. 따라서 관계자들은 고령의 여성 비문해자에 집중해야 한다고 인식하고 있다. 관계 법령에서 다문화 가정과 장애인, 탈북민을 문해교육 대상으로 포함하고 있지만 이들에 대한 전문 기관이 존재하는 현실에서 관계자들은 역할을 구분해 이분화해야 한다고 인식하고 있다. 구체적으로 다문화 가정과 장애인, 탈북민은 전문기관에서 특화하고, 문해교육기관은 일반 성인을 교육

해야 한다.

성인문해교육 관계자들은 전라북도 문해교육 정책 방향으로 초등학교 단계와 기능문해에 집중하는 것을 효율적 방안으로 인식하고 있다. 주요 학습자가 고령의 여성인 현실에서 학력인증 프로그램을 통한 상위 단계 진급 및 진학이 어려운 현실이다. 관계자들은 학습자들의 반복 수업 경향을 이유로 기초단계 집중을 바람직하게 인식했다. 또한 이들은 문해교육 수강생들이 실생활에서 활용할 수 있는 기능문해교육을 요구한다고 응답했다.

지역에 따라 성인문해교육 학습자의 특성 차이가 존재한다. 도시지역 성인문해교육 학습자는 50~60대의 상대적으로 젊은 계층으로 학력인증 프로그램을 통해 성취감을 증진시킬 뿐만 아니라 자격증 취득 후 경제활동으로 이어졌다. 반면 농촌지역 학습자들은 초고령 계층으로 소일거리 차원에서 문해교육 현장을 찾았다. 전주를 제외하고 대다수 시군에서 고령인 성인 문해학습자들이 한글 반복교육을 원하고 있다. 관계자들은 폐교 위기의 초등학교에서 성인문해교육을 시행하는 방안에 대해 매우 부정적 입장이다. 고령화된 성인 문해학습자에 적합하지 않은 교육 방식으로 중도 탈락 확률이 매우 높다고 인식하고 있다. 문해교육 관계자들은 획일화된 문해교사 보수교육보다 다양한 환경을 반영한 소규모 단위의 특화된 보수교육을 요구하였다.

성인문해교육이 공공영역으로 편입된 지 10년이 넘으면서 초기 문해교육 교사들의 고착화 현상이 나타나고 있다. 전라북도에서 문해교육 강사로 편차가 나타났다. 공공과 민간영역에 따른 강사비 편차뿐만 아니라 공공영역 내에서도 지역에 따른 강사비 편차가 발생하였다. 문해교육 관계자들은 강사비에 대한 가이드라인이나 지침 마련을 요구하였다.



## 6. 전라북도 성인문해교육 활성화 방향

현재 전라북도는 한정된 예산으로 모든 성인문해교육을 활성화시킬 수 없는 현실이다. 이러한 한계를 극복하고 지속 가능한 성인문해교육 육성을 위해 대상과 프로그램을 선택과 집중함으로써 정책의 효율성을 증대시켜야 한다. 구체적으로 성인문해교육 관련 법률과 조례에서 광범위 범위로 학습자를 설정하고 있지만 잠재수용자 대상이 불분명하고 한정된 특성으로 법령에서 명시한 모든 대상을 포괄하기 어렵다. 이러한 현실을 반영하여 현재 전라북도 성인문해교육의 주요 참여자인 60대 이상 여성 학습자를 주요 대상으로 선택해야 한다. 법률에서 성인문해교육을 초등 3단계와 예비중등, 중등 3단계, 검정고시로 교육 프로그램을 구분하고 있지만 도내 현장에서 초등 1단계가 주를 이루고 있는 현실을 반영하여 초등 1, 2단계 프로그램에 집중하여 교육과정 개발하고 운영해야 한다. 이에 더불어 학력인증 프로그램 등 제도화된 프로그램을 통해 부가적으로 운영하여야 한다. 이상을 종합하면 전라북도 성인문해교육은 선택과 집중으로 수요자 요구에 부합한 정책을 시행해야 한다.

### <전라북도 성인문해교육 활성화 방향 개념도>

#### 지역화에 대한 선도적 대응 필요

- 문해교육 체계의 지역화에 적극 개입, 문해율을 높여 삶의 질 향상 및 경쟁력제고 필요
- 대상자 및 기관 실태파악을 통한 데이터 확보 필요
- 종합계획 수립 후 시군 문해교육 사업 및 기관 체계적인 지원 필요

#### 수요층 특성을 반영한 교육 필요

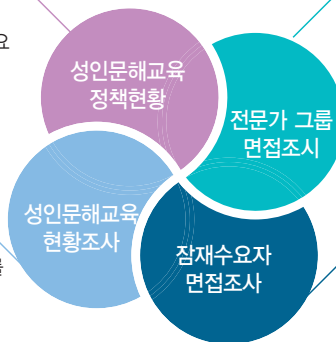
- 주수요층인 노인반, 한글교육 희망
- 소규모 단위의 특성화된 강사 보수교육 필요
- 도내 인구통계학적 특성을 고려, 저학력 고령층 최우선 지원 필요
- 공공과 민간의 강사비 차이가 편차가 심해 가이드라인 필요

#### 공공·민간의 이원화 극복

- 공공과 민간의 차이 해소 및 양질의 교육서비스를 위한 행정기관의 적극적인 노력 필요
- 도내 인구통계학적 특성을 고려, 저학력 고령층 최우선 지원 필요
- 주 수요층을 고려, 반복 학습을 통한 교육 필요

#### 기능문해프로그램 희망

- 영어와 한자가 일상생활화된 현실에서 이에 대한 불편함 해소, 한글교육과 더불어 영어와 한자교육 병행 필요
- 고령 잠재수용자, 생활의 불편함을 제거할 수 있는 기능문해 프로그램 선호



#### <참고문헌>

- 교육부 (2019). 2019년 성인문해교육 활성화 지원 기본계획.
- 교육부 · 국가평생교육진흥원 (2018). 2017년 성인문해능력조사, 국가승인통계조사, 제420001호.
- 국가평생교육진흥원 (2017). 문해교육 잠재수용자 현황(저학력 성인현황).
- 이지혜 · 허준 · 남희원 (2016). 「강원도 성인문해교육 활성화 방안 연구」. 강원도평생교육진흥원.
- 전은경 (2015). 「현 시대의 문해교육-성인문해교육의 현황과 과제」. 교육비평, 36, 233~255.
- 주준희 · 김형규 · 이영은 (2018). 「문해교육과 변화: 2016년 하반기 ~ 2017년 상반기 브릿지아시아프로그램 연차보고서」.
- 서울: 유네스코한국위원회.
- 최환 · 이윤조 외 (2017). 「경기도 문해교육기관 현황조사」. 경기도평생교육진흥원.
- 허준 · 이지혜 · 채재은 외(2017). 「경기도 문해교육 정책방향 연구」. 경기도평생교육진흥원
- 허준 · 양은아 (2015). 「성인문해교육 시스템화기 문해학습과정의 특성-울산광역시 사례를 중심으로」.
- 평생학습사회, 11(3), 111-143.
- 국가문해교육센터 홈페이지 (2020). <https://www.le.or.kr/contentView.do>. 검색일: 2020. 5. 27.

