

김 태 준 | 한국교육개발원 평생융합교육연구실장

1. 공적 지원을 위한 평생교육 거버넌스 개선

현재 우리나라의 평생교육 거버넌스는 정부 부처 정책을 전달 받아 광역 수준에서는 평생교육진흥원이 그리고 기초 수준에서는 시·군·구의 과 단위에서 평생교육 관련 지원 기관들이 주된 역할을 하고 있다. 그러나 교육-고용-복지가 연계된 공적 지원체제를 구축하기 위해서는 광역 및 기초자치단체 수준의 다양한 구성원 간 네트워킹이 가능한 형태의 거버넌스가 마련되어야 한다. 그리고 지금까지 진행된 평생학습 거버넌스 관련 공적 지원은 평생교육관련 시설 및 기관에 관한 사항에 주로 머물고 있다. 그러나 사회 전반적으로 평생교육을 통해 혁신 역량을 높이고 고용안정성을 향상시키며, 국민의 포용적 복지를 실현하기 위한 공적 서비스를 진작시키기 위해서는 민·관의 이해집단 간의 사회적 자본 형성이 요구된다. 이를 위해 <표 1>과 같은 방향의 변화가 필요하다.

<표 1> 평생교육 공적 지원을 위한 거버넌스 개선 방향

	현 재		미 래
구성	개별 평생교육, 복지, 고용 분야의 민·관이 분절적 거버넌스 구축		평생교육-복지-고용 분야의 민·관이 모두 참여하는 통합적 거버넌스 구축
목적	평생교육, 복지, 고용 분야가 분리되어 국가 및 지역발전 추구	⇒	평생교육-고용-복지의 연계성 추구를 통한 국가 및 지역발전 추구
운영 방향	민·관의 네트워크 형성 평생교육 사업 및 정책의 공동 운영		평생교육 혁신 생태계 구축 거버넌스 구성원의 지속적 성장 추구

기존의 평생교육, 고용, 복지 분야 거버넌스는 평생교육-고용-복지가 연계되지 못하고 분야가 분리되어 민·관의 협력이 잘 이루어지지 못하였다. 관의 차원에서 중앙정부, 광역 및 기초자치단체 수준에서 평생교육, 고용, 복지 관련 업무가 사업 및 프로그램을 운영함에 있어서 부처별 칸막이에 가로막혀 있다. 이러다 보니 민·관의 협력 역시 평생교육, 고용, 복지 분야가 분리된 채 지역 거버넌스가 구축되어 있다. 향후 평생교육 공적 지원체제 구축을 위해서는 분야에 따라 분절적으로 운영되던 거버넌스를 통합하여 운영할 필요가 있다. 그리고 기존의 거버넌스 체계는 사업 및 프로그램 운영이 주목적이었다. 그러나 공적 지원의 협력적 평생교육 거버넌스를 위해서는 기술 및 인력개발 그리고 지식 공유 플랫폼 활용과 같은 '평생학습을 통한 지역혁신 로드맵'에 따라 거버넌스 구성원들 간에 지속적 성장을 주된 운영 방향으로 설정해야 한다.

공적 지원을 위한 평생교육 거버넌스의 주요 기능은 다음과 같아야 한다. 먼저, 지역사회의 평생교육, 고용, 복지 분야 연계와 고른 발전을 위해 관련 민·관 주체 간의 네트워킹을 추진한다. 이를 위해 광역 및 기초자치단체에 가칭「지역평생학습체제 지원센터」를 설립할 필요가 있다. 본 지원센터는 지방자치단체 내 평생교육, 고용, 복지 관련 부서 내 칸막이 행정에서 벗어나서 다양한 부처 간 이해관계의 조정이 이루어져야 한다. 이어 관련 공공기관과 민간기관의 관계자들이 정기적, 비정기적으로 네트워킹을 구축할 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 제공할 필요가 있다. 다음으로 이러한 공적 지원체제가 실질적으로 작동하기 위해서는 기존의 평생교육, 고용, 사회복지 관련 사업 간의 조정이 필요하다. 중앙정부 수준에서 교육부, 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부 등을 중심으로 각 부처 간의 이해관계에 맞는 사업이 진행되고 있다.

그러나 이러한 사업들이 부처별로 이루어질 때 평생학습참여율, 취업률, 사회복지사업참여율 등은 올라갈 수 있지만 장기적 비전 속에서 지역 주민들을 위한 공적 지원체제가 구축될 수 없다. 따라서 가칭 「지역평생학습체제 위원회」는 정부부처의 개별적 사업이 지역사회 내에서 시너지 효과를 낼 수 있도록 사업 간 조정자의 역할을 수행 해야 한다.

2. 교육-고용-복지의 연계를 위한 주제별, 대상별 통합 사업운영

공적지원을 위한 평생교육 거버넌스 구축과 함께 다음과 같이 평생교육-고용-복지 연계를 위한 주제별, 대상별 통합 사업 및 프로그램 진행이 필요하다. 먼저 주제별 사업 운영이 요구된다. 이를 위해 앞에서 언급한 「지역평생학습체제 지원센터」가 지역의 특성을 고려하여 직업훈련 분야, 일자리 창출분야, 산학연관 클러스터분야 주제의 사업 중 우선순위를 정하여 사업을 지원할 필요가 있다. 「지역평생학습체제 지원센터」가 사업역량, 기존실적 등을 토대로 선정 기준을 정하고 주제별 사업에 참여할 기관을 공정하게 선발하도록 한다. 아울러 이러한 사업에 참여하는 민간 기관에게 세제 혜택, 사업비 지원 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 둘째, 지역사회 내에서 교육-고용-복지의 선순환이 일어나기 위해서는 지역사회 내 일자리가 지속적으로 창출되는 것이 중요하다. 이를 위해 공적지원을 위한 평생교육 거버넌스에 공공기관 이외에 민간기업의 적극적 참여를 독려할 필요가 있다. 이를 위해 일자리를 창출하는 민간기업에 한해 (가칭)「지역협력기업」이라는 명칭을 제공하고 앞에서 언급한 재정적 지원을 적극 제공할 수 있다. 셋째, 지역사회 평생교육의 추진동력은 산업체-대학-연구기관의 협력을 통해 얻어질 수 있다. 공적지원을 위한 평생교육은 지역사회 내 산업체, 대학, 연구기관의 협력을 통해 지역인재육성, 지역경제활성화, 지역특화사업 발전 등이 이루어질 수 있는 체제를 바탕으로 한 사업 운영이 요구된다.

다음으로 공적지원을 위한 평생교육은 다음의 대상에 대한 특화된 사업 운영이 필요하다. 먼저 중고령자 대상 평생학습 지원 체제 구축이 요구된다. 저출생 및 고령화의 인구구조 변화는 중고령자의 일자리 기회 확충 및 평생학습 참여의 필요성을 계속해서 높이고 있다. 따라서 중고령자가 지역사회 내에서 안정적으로 일자리를 갖추고 평생학습을 통한 적극적 사회참여가 이루어지도록 하는 공적지원 평생학습체제 구축이 요구된다. 이어서 취약계층을 위한 공적지원 평생학습 사업운영이 필요하다. 결혼이주여성, 이주노동자, 탈북민 등 지역사회에 공존하는 취약계층이 지역사회 내 다른 집단들과 적극적 상호작용을 통해 사회의 발전에 한 축이 될 수 있도록 하기 위해 지역사회 내 이들의 고용기회를 높이고 이것이 학습과 복지와 연결될 수 있는 평생학습 지원체제 구축이 필요하다.

3. 공적 지원 평생교육 운영을 위한 인프라 구축

공적 지원을 위한 평생교육 체제 구축을 위해서는 무엇보다도 지역평생학습체제를 구성한 기관 간의 활발한 협력을 통한 평생학습생태계 구축이 필요하다. 하지만 현재 우리나라의 경우 지방자치단체에서 활용할 수 있는 인프라로는 광역 시·도의 평생교육진흥원, 광역 시·도의 평생교육관, 기초자치단체의 평생학습센터가 주를 이루고 있다. 그러나 이러한 인프라는 평생교육사업을 담당하는 부서 이외에 타 부서와의 연계를 통한 사업을 담당하는 데 인적, 물적, 재정적 자원의 한계를 갖고 있다. 교육부에서는 기초자치단체의 지역평생학습체제 인프라 구축을 위해 2001년부터 평생학습도시 조성사업을 시작해 2020년 현재 전국의 226개 기초자치단체 중 175개를 평생학습도시로

지정하였다. 그러나 평생학습도시 사업이 1년 동안만 운영되고, 해당 부서 위주의 사업으로 운영되는 한계점으로 인해 교육-고용-복지가 연계된 지역평생학습체제 인프라를 구축하지 못한 한계를 보였다.

지방자치단체 내에서 교육-고용-복지가 연계된 지역평생학습체제 구축을 위해 다음과 같은 인프라 구축이 필요하다. 신규 인프라 구축을 위해서는 앞에서 언급한 민·관 거버넌스 체계인 「지역평생학습체제 지원센터」가 주된 역할을 수행해야 한다. 그리고 민·관 단체 및 지역주민이 출자한 ‘지역 평생학습 펀드’를 통해 다음의 인프라 구축 및 운영이 요구된다. 먼저 현재 지역사회 내 교육, 고용, 복지와 관련한 다양한 사업과 프로그램을 부처별로 관장하는 공공기관의 웹사이트인 가칭 「지역 평생학습 포털」로 통합하여 운영할 필요가 있다. 현재 시·도 평생교육진흥원의 「다모아 평생교육정보망」, 보건복지부의 「복지로」(www.bokjiro.go.kr), 고용노동부의 「워크넷」(www.work.go.kr)이 존재한다. 지역평생학습체제 포털은 이들 웹사이트를 통합하여 다음과 같이 기관용과 지역주민용으로 구분하여 운영될 필요가 있다. 기관용은 지방자치단체 내 직업훈련기관을 포함한 평생교육 관련 단체, 복지 관련 단체, 일자리 관련 단체들이 수행하는 다양한 사업계획서를 공유하고, 각 사업 운영 결과에 대한 정보를 공유한다. 이를 통해 지역 내 교육, 고용, 복지 관련 기관들이 정부 관련 부처의 벽을 넘어 지방자치단체 내에서 다양한 사업의 연계와 인적자본을 공유할 수 있는 기회를 제공하도록 한다. 다음으로 지역주민들이 지역평생학습체제 포털을 통해 교육, 복지, 고용과 관련한 정보를 보다 손쉽게 찾아볼 수 있는 기회를 제공하도록 한다. 지역주민이 자신의 특성(성별, 학력, 나이, 장애유무, 직업상태 등)을 입력하면 자신의 상황에 따른 적합한 지역 내 교육, 고용, 복지의 혜택을 제공 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

다음으로 지역주민들의 온라인 학습시스템을 개선할 필요가 있다. 현재 일부 시·도 평생교육진흥원 홈페이지를 통해 지역주민을 대상으로 한 온라인평생학습시스템을 갖추고 있다. 그러나 이 온라인 평생학습시스템을 모든 광역자치단체가 갖고 있지 못하며 고용노동부에서 수행하는 다양한 지역교육의 내용을 포함시키지 못하고 있다. 또한, 사회적 약자층(장애인, 결혼이주민 등)을 대상으로 한 특화된 온라인 교육시스템도 갖추고 있지 못하다. 따라서 공적 지원을 위한 지역평생학습체제 구축을 통해 지역주민들에게 교육, 고용, 복지를 고려한 온라인 교육 시스템이 구축되어야 한다.

4. 공적 지원 평생교육을 위한 법률 개선

공적 지원을 위한 평생교육 체제가 안정적, 지속적으로 구축되기 위해서는 관련법이 개정될 필요가 있다. 현재 평생학습체제 구축을 위한 법적 기반은 평생교육법 및 평생교육 관련 지방자치단체 조례에 있다. 그러나 기존의 평생교육법 및 평생교육 관련 지방자치단체 조례는 광역 및 기초자치단체에서 평생교육과 직접적 관련이 있는 기관에 대한 규정만 제시하고 있어서 교육, 고용, 복지가 연계된 보다 광범위한 평생학습체제를 구축하는 데 한계를 갖고 있다. 이에 따라서 다음과 같은 방향으로의 공적 지원을 위한 평생교육체제 구축을 위한 법제도화 추진이 필요하다.

첫째, 교육-고용-복지가 연계된 지역평생학습체제 구축을 위해 신규 법령을 제정할 필요가 있다. 공적 지원을 위한 평생교육과 직접적으로 관련이 있는 법률은 평생교육법과 인적자원개발법이 있다. 두 법률 모두 지역의 평생교육 및 인적자원개발을 위한 지방자치단체의 역할을 규정하고 있지만 두 법률의 내용상 중복된 내용이 있으며,

교육 분야 이외에 고용과 복지를 통합한 사업을 지방자치단체가 추진하는데 법적 기반을 제공하고 있지 못하다. 이에 두 법률 내용을 조정하여 지방자치단체가 혁신적 포용성장을 위해 교육-고용-복지가 통합된 신규 사업을 추진할 수 있는 신규법률을 제정할 필요가 있다.

둘째, 기존 평생교육법의 개정이 필요하다. 2007년 전면 개정된 평생교육법은 정부 부처 수준에서 뿐만 아니라 광역 및 기초자치단체 수준에서 평생교육추진체제(평생교육진흥원, 평생교육협의회, 평생학습관 등)를 다루고 있지만, 지역의 평생교육체제를 완성하기 위한 포괄적 방안 제시가 미흡하다. 아울러 현재 법체계상에서는 지역의 평생학습체제 구축의 주체가 불명확하다. 지방자치단체에서 평생교육 관련 사업을 넘어 교육-고용-복지가 연계된 신규 사업을 추진할 수 있는 방향으로 평생교육법을 개정할 필요가 있다.

셋째, 앞에서 설명한 평생교육법 개정에 발맞추어 광역자치단체 및 기초자치단체에 제정되어 있는 「평생교육진흥에 관한 조례」의 개정이 필요하다. 교육-고용-복지가 선순환적으로 연계된 평생학습체제 구축을 위해서는 새로운 거버넌스 체제의 내용이 담긴 개정된 평생교육법의 취지에 맞추어 광역시 및 도 차원의 평생교육 관련 조례에서도 공동사업의 추진 대상으로 사회복지기관 및 고용, 직업훈련기관 등이 새롭게 명시적으로 기술될 필요가 있다. 특히 광역 및 기초 자치단체에서 공적 지원을 위한 평생교육 거버넌스 구축을 위해 행정적, 재정적 지원을 할 수 있는 근거를 조례에 마련할 필요가 있다.

5. 공적 지원 평생교육체제 운영을 위한 재정 확보

공적 지원을 위한 평생교육체제 구축을 위해 국가 및 지방정부의 재정 확보방안이 마련되어야 한다. 현재까지 평생교육과 관련한 예산은 중앙정부 차원에서 교육부의 직업·평생교육영역 그리고 지방자치단체에서는 시·도 평생교육진흥원, 시·도 평생학습관 및 기초자치단체 평생학습센터 운영 등에 예산을 활용하고 있다. 그러나 국가평생교육진흥원(교육부)-시·도 평생교육진흥원-기초자치단체 간 실질적 협력체계가 구축되어 있지 않아서 상급 기관의 예산이 제대로 하급 기관에 분배되어 활용되지 못하는 근본적 한계점을 갖고 있다. 공적 지원을 위한 평생교육체제가 구축되고 운영되기 위해서는 기존의 재정 확보 방안과는 다른 새로운 전략이 요구된다.

먼저 중앙정부에서 평생교육과 관련한 예산의 확보가 요구된다. 2018년 평생교육백서에 따르면 최근 국가 예산 중 교육 분야 예산은 2014년부터 2018년까지 연평균 5.3%의 증가율을 보여 같은 기간의 정부 총 예산 증가율 4.1% 보다 높았다. 그러나 교육분야 중 평생·직업교육 분야 예산의 같은 기간 증가율은 3.5%로서 교육 전체 증가율이 보다 낮은 것으로 나타났다. 2020년 예산의 경우에는 교육부 예산 지출 72조 5천억 중 평생·직업교육 예산은 9,342억으로 교육부 전체 예산 대비 약 1.5%의 비율에 지나지 않았다. 중앙정부 부처 중 지역평생학습체제 구축 및 운영에 직접적 관련이 있는 교육부에서 관련 분야 예산의 확충을 위해 더욱 노력해야 한다.

둘째, 국가평생교육진흥원-시·도 평생교육진흥원-기초자치단체 간 평생학습 이행체제 간 실질적 연계를 통해 각 부처 간 예산을 공동으로 활용할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 현재 우리나라 평생교육법을 체계상 평생교육 사업 및 프로그램 시행 주체는 중앙정부 차원에서는 국가평생교육진흥원, 광역 지자체 차원에서는 시·도 평생교육진흥원, 기초 지자체 차원에서는 시·군·구 평생학습관으로 구분되어 있다. 그러나 이들 시행주체가

각 차원에서 분절되어 존재하다 보니 서로 확보된 예산을 공동으로 활용하여 실질적으로 지역에서의 평생학습체제 인프라 구축 및 사업 운영을 위해 활용하고 있지 못하다. 공적 지원을 위한 평생교육체제 수립 및 운영을 위해 중앙정부(교육부), 광역자치단체, 기초자치단체가 공동 평생교육기금을 마련하는 방안을 추진할 필요가 있다.

셋째, 지방교육재정교부금 중 평생학습과 관련한 예산 확보가 필요하다. 현재 지방교육재정교부금은 학교교육 중심(학교교육과정운영비, 교직원 인건비, 학교시설비, 유아교육비, 방과 후 학교 사업비)으로 구성되어 있다. 그러나 미래사회에는 저출생 및 고령화 현상으로 인해 초중고교와 지역사회와의 연계를 통한 평생교육이 지역사회의 발전에 중요한 역할을 하게 될 것이다. 이러한 점을 고려하여 공적 지원을 위한 평생교육체제를 지원할 수 있는 법적 근거 마련을 통해 지방교육재정교부금을 통한 자원 마련이 이루어져야 한다.¹⁾

1) 이 원고의 내용은 김태준 외(2020). 혁신적 포용성장을 위한 지역평생학습체제 구축 방안. 한국교육개발원 의 내용 일부를 발전시켰음.