

권인탁 | 전북대학교 교육학과 주임교수

1. 서론

지난해 12월 24일 국회는 평생교육과 연계한 고등교육재정 확보를 위하여 고등·평생교육지원특별회계법을 3년간 한시적으로 운영하고, 필요하면 유아교육특별회계처럼 연장하는 법안을 통과시켰다. 고등·평생교육지원특별회계법 신설은 평생교육 및 고등교육 지원 재원을 확보할 수 있는 법률적 근거가 마련되었다는데 의의가 있을 뿐만 아니라, 평생교육 활성화를 위한 국가재정 확보라는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다.

그런데 평생교육이 전 국민을 대상으로 한 생애학교제도(學校制度)인데도 중앙정부에서는 교육부 예산에 편성할 수밖에 없고, 그나마 법적 기반에 따라 고등·평생교육지원특별회계 재원은 고등교육과 연계하여 한정적으로 운영될 수밖에 없을 것으로 보인다.

다만 고등·평생교육지원특별회계 신설은 앞으로 정부 및 사회정책 차원에서 평생교육예산 지원뿐만 아니라, 지방자치단체의 평생교육예산 지원의 법규적인 근거를 마련하는 계기가 되었다는 점에서 의의를 찾을 수 있겠다. 이제는 전 국민의 생애교육 최전선에 선 지방자치단체의 평생교육재정 확보 및 운영 방안을 모색해 나가야 한다. 중앙정부 수준에서의 고등·평생교육재정 확보는 지방자치단체가 고등교육기관인 대학이 평생학습 상시플랫폼으로 역할을 확대할 수 있도록 지원하고, 지자체 중심의 지역 평생교육 진흥을 위한 재정지원의 단초가 될 수 있을 것이다.

따라서 여기에서는 국회의 고등·평생교육지원특별회계법 통과에 따른 교육부의 고등·평생교육특별회계 예산 편성 현황을 살펴보고, 이를 단초로 지역 평생학습 진흥을 위한 지방자치단체의 평생교육재정 확보 방안을 살펴보고자 한다.

2. 교육부 평생 직업교육 및 고등 평생교육의 예산 현황

지난해 국회는 고등·평생교육지원특별회계법 제정을 위하여 「고등·평생교육지원특별회계법», 「지방교육재정교부금법 일부 개정법률», 「국가재정법 일부 개정법률」 등 교육부 소관의 3개 세입예산 부수 법안을 의결하였다. 이에 따라 교육부는 2023년 소관 예산 및 기금운용계획을 102조원으로 확정하였으며, 유아 및 초·중등 부문 80조 9,120억 원, 고등교육 부문 13조 5,135억 원, 평생·직업교육 부문 1조 4,407억 원, 고등·평생교육지원 특별회계 9조 377억 원 등으로 편성하였다.

〈표 1〉 2023년도 교육부 예산 총괄표

구 분	2022년도		2023년도	추경대비		(단위: 백만원 %)	
	본예산 (A)	제2회 추경(수정)(B)	예산 (C)	증감 (C-B)	%	전년대비 증감 (C-A)	%
■ 총지출	89,625,111	100,500,110	101,997,888	1,497,778	1.5	12,372,777	13.8
○ 예산	83,814,972	94,685,223	95,993,631	1,308,408	1.4	12,178,659	14.5
○ 기금	5,810,139	5,814,887	6,004,257	189,370	3.3	194,118	3.3
【교육분야】	83,898,376	94,768,826	96,015,758	1,246,932	1.3	12,117,382	14.4
■ 유아 및 초·중등교육	70,730,056	81,627,598	80,911,994	△715,604	△0.9	10,181,938	14.4
(지방교육재정교부금)	65,059,537	76,044,956	75,760,666	△284,290	△0.4	10,701,129	16.4
(유아교육지원특별회계)	3,829,046	3,829,046	3,470,037	△359,009	△9.4	△359,009	△9.4
■ 고등교육*	11,900,887	11,909,221	13,513,495	1,604,274	13.5	1,612,608	13.6
■ 평생·직업교육*	1,131,583	1,097,563	1,440,683	343,120	31.3	309,100	27.3
(고등·평생교육지원특별회계)	-	-	9,377,301	9,377,301	-	9,377,301	순증
■ 교육일반	135,850	134,444	149,586	15,142	11.3	13,736	10.1
【사회복지분야】	5,726,735	5,731,284	5,982,130	250,846	4.4	255,395	4.5
■ 기초생활보장	122,168	122,168	157,313	35,145	28.8	35,145	28.8
■ 공적연금	5,604,567	5,609,116	5,824,817	215,701	3.8	220,250	3.9

출처: 교육부

〈표 1〉과 같이, 고등교육 및 평생·직업교육 분야의 예산은 전년 대비 증액 규모 총 1.9조 원(고등교육 1.6조원+평생·직업교육 3조원)이며, 특별회계 신설에 따라 9.3조원이 증액되었다. 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 총 규모는 9.74조원(교육부 9.37조 원+고용노동부 0.37조 원)이다. 교육부는 고등·평생교육지원 특별회계를 통해 확충된 재원을 ① 대학의 자율적 혁신을 촉진하고, ② 지방대학을 지역 혁신의 중심(허브)으로 집중 육성하며, ③ 대학의 교육·연구 여건을 개선하고, ④ 학문 간 균형적인 발전을 지원한다고 밝히고 있다.

이 가운데 교육부는 고등·평생교육지원을 위하여 ‘대학의 평생교육 체제 지원 사업(LiFE: Lifelong education at universities for the Future of Education)’과 ‘고등직업교육거점지구 사업(HIVE: Higher Vocational Education hub district)’의 예산 지원을 확정했다. 2023년 대학의 평생교육체제 지원 사업은 당초 34개교, 273억원 지원 계획을 50개교, 510억 원 지원으로 확대되었고, ‘고등직업교육거점지구 사업’은 당초 30개 연합체, 409억 원 지원계획을 50개 연합체, 900억 원 지원으로 확대되었다.

3. 지방자치단체의 평생교육재정 확보 방안

평생교육 정책은 지자체 중심의 지역 평생학습 진흥 사업 추진을 통해 지역 기반 평생학습체계로 발전되어야 한다. 이렇게 지역의 평생교육 활성화를 위해서는 국가정책 차원에서 지역평생교육재정 확보를 위한 법률적 근거 마련이 매우 중요한 바, 이번 국회의 고등·평생교육지원특별회계법 제정을 계기로 법적 측면, 고등평생교육 측면, 지역평생교육 활성화 측면에서 지방자치단체의 평생교육재정 확보 방안을 다음과 같이 살펴보고자 한다.

첫째, 지방자치단체는 지역민의 보편적 평생학습을 위하여 법적인 근거로 평생교육바우처 비수혜자를 위한 평생교육예산을 확보하여 지원할 필요가 있다. 정부는 보편적 평생교육의 법률적 기반 마련을 위해 2021년 12월 9일 평생교육법을 개정·시행하였다(2021.6.8. 개정, 2021.12.9. 시행). 주요내용은 ① 「평생교육법」의 목적을 ‘모든 국민의 평생 학습권 보장, 삶의 질 향상 및 행복 추구’로 명확화하였고(법 제1조), ② 평생교육이용권 발급 근거를 마련하였다(제2조, 제16조의 2, 제16조의 3) 이 두가지 평생교육 이용권 발급 조항을 근거로 국가는 중위소득 65% 이하인 가구를 대상으로 평생교육 바우처를 지원한다. 따라서 지방자치단체는 지역민 모두가 보편적 평생교육을 받을 수 있도록 만 19세 이상 성인 중 기준 중위소득 65% 초과 가구 즉, 평생교육바우처 비수혜자를 위한 평생교육바우처 예산을 확보·지원할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체는 학교중심학제가 아닌 지역민의 생애학교제도(生涯學校制度)를 운영하기 위한 평생교육재정을 확보할 필요가 있다. 지방자치단체는 지역민을 위한 생애학제를 ① 기초문해, 생활문해, 학력취득문해 등 의무교육 수준, ② 대안학교, 학교평생교육, 기초지자체와 지역교육지원청의 마을교육공동체 협력체제 구축 사업 등 보통교육 수준, ③ 전문대학교 준공영화 교육체제 구축 및 지원, 대학을 통한 고등평생직업교육체제 구축 및 지원, 대학을 통한 비형식/무형식 교육체제 구축 및 지원 등 고등교육 수준으로 구분하여 지원할 수 있다.

셋째, 지방자치단체는 평생교육 사각지대 해소를 위해 취약계층을 위한 평생교육 사다리를 마련하고, 관련 예산을 확충·지원할 필요가 있다. 취약계층을 위한 평생교육 사다리 마련을 위해서는 ① 문해교육, 장애인 평생교육 등 기본적인 학습권 보장을 위한 지원추진체계 구축, ② 취약계층의 평생학습 기회 확대를 위한 맞춤형 평생교육프로그램 개발 및 운영, ③

다문화·장애·차별금지교육 등 인식개선교육 확대·지원, ④ 학교 밖 청소년을 위한 계속학습 기회 제공 및 평생직업교육 지원, ⑤ 디지털 문해역량 강화 등 생활문해교육 지원 확대, ⑥ 지역 격차 해소를 위한 농어촌 평생교육 활성화 등이 필요하다.

넷째, 지방자치단체는 고등평생교육을 형식교육(학위과정), 비/무형식교육, 평생직업교육의 형태로 구분하여 평생교육재정을 확보·지원할 필요가 있다. 대학의 성인학습자를 위한 형식(formal) 교육체제는 학과, 학부 및 단과대학 등의 설치 또는 학점은행제, 시간제, 계약학과 등이며, 교육부가 성인학습자를 위하여 지원하는 형식교육 사업은 대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE)(학과/ 학부, 단과대학 지원 사업)과 전문대학 지원사업인 고등직업교육거점지구사업(HiVE)이 있다. 다음으로 대학의 비형식/무형식(nonformal/ informal) 교육체제는 대학의 부속기관 및 대학생 단체와 연계에 의한 인문·소양교육, 봉사 및 민주시민교육, 직업교육 등 지역평생교육 프로그램을 운영하는 형태이다. 마지막으로 대학의 평생직업 교육체제는 대학이 지자체, 산업체 및 지역사회와 연계하여 직업교육프로그램을 운영하고, 추수활동으로 학습동아리를 운영하게 함으로써 일자리 창출에 기여하게 하는 교육 형태이다.

다섯째, 지방자치단체는 지역고등평생교육거버넌스(Governance)를 구축하여 지역 대학과의 지역평생학습네트워크(regional lifelong learning network) 활성화를 위한 평생교육재정을 지원할 필요가 있다. 이를 위하여 지방자치단체는 대학과의 연계를 위한 추진체제(대학평생교육지원팀)를 설치하고, 대학은 지역평생교육(Outreach)부서 또는 사업단을 설치하여 운영할 필요가 있다.

여섯째, 지방자치단체의 평생교육재정은 지방전문대의 지역자원 및 산업체의 인력 양성을 위한 직업교육·훈련기관으로서의 준공영화에 지원될 필요가 있다. 지방대학과 전문대학은 입학정원 감소와 충원율 미달에 따른 위기를 맞고 있고, 존폐의 기로에 있으므로 지방자치단체는 고등평생교육재정을 확보하여 지역대학을 지원할 필요가 있다. 특히, 지방전문대학의 준공영화를 위하여 중앙부처기금(기재부, 산자부, 교육부 등)+광역자치단체+고용노동부 기금으로 재원을 마련하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 입학자원 부족에 따른 지역전문대학이 지역 폴리텍대학캠퍼스와 연계하여 지역평생직업교육기관으로 존립할 수 있도록 공영화되고, 커뮤니티 칼리지화(Community College)될 수 있도록 지방자치단체가 지원할 필요가 있다.

일곱째, 지방자치단체는 지역민의 평생학습 경력 및 경험을 인증(RPL: Recognition of Prior of Learning)하고 누적하기 위한 평생교육계좌제(lifelong education account system) 운영예산을 지원할 필요가 있다. 선행학습 경험인정제도는 고등교육기관 편·입학에 앞서 개인의 직업적, 사회적 경험을 통해 얻은 형식, 비형식의 모든 교육내용을 인정하기 위한 절차와 규정이다. 지방자치단체는 지역의 성인학습자가 교육훈련을 학력 및 자격으로 인정받을 수 있도록 고등교육기관과의 협력체계를 구축할 필요가 있다. 지방자치단체는 Bite-Sized Learning, Mobile Learning, Nanodegree 강좌, 단기 및 장기 교육훈련에 대한 학점화 및 자격화를 위하여 대학과 연계 협력 체제를 갖추고 평생교육재정을 지원할 필요가 있다.

여덟째, 지방자치단체는 디지털 평생학습 지원체제 구축 및 프로그램 운영 예산을 지원할 필요가 있다. 그것은 지역민의 평생학습을 위한 자치단체 총괄 평생학습 통합예약사이트 관리 및 운영, 사이버 평생학습관 운영 강화 및 메타버스 학습관 운영, VR체험 프로그램, 라이브커머스 온·오프라인 강좌 등 소셜네트워크 및 디지털 마케팅 지도자 양성 및 프로그램 운영, 5-10분 마이크로 러닝(Micro-learning) 프로그램 개발 등에 대한 재정 지원이다.

[참고문헌]

- | 교육부(2022). “교육부 2023년 예산 및 기금 102조원 국회 확정 - 고등·평생교육지원 특별회계 신설을 통한 고등교육재정 확충 ” 보도자료. 2022. 12. 24.
- | 교육부(2022). “누구나 누리는 맞춤형 평생학습 시대” 연다「평생학습 진흥방안」(2023~2027)보도자료. 2022. 12. 28.
- | 권인택(2022). 시민대학을 통한 평생교육의 재구조화. 2022년 전라북도 교육협력활성화를 위한 토론회 자료집 (2022. 11. 18). p117- 139.
- | 권인택(2022). 한미 대학평생교육의 비교와 대학의 고등평생교육체제 구축 방안. 2022년 한국비교교육학회 연차 학술대회자료집(2022.12.9.). p111-138
- | 권인택·강대중(2022). 미래사회와 평생교육. 경기: 교육과학사.