

이 왕 재 | 나라살림연구소 부소장

1. 들어가며

산업 구조의 급격한 변화와 고령화의 진척으로 평생교육에 대한 요구가 높아지고 있다. 우리나라의 경우 연령 증가에 따라서 성인의 역량 차이가 크게 나타나고 있으며 고령자가 늘어나면서 평생에 걸친 역량 증가의 필요성 또한 높아지고 있다.

평생교육에 대한 지원과 투자는 국가적으로 반드시 이루어져야 하고, 정부는 평생교육진흥계획을 수립해 추진하고 있다. 하지만 평생교육 발전을 위해 투입되는 예산은 매우 미미한 수준이다. 2020년 예산안 기준으로 1.2% 수준에 불과하고 2020년부터 2020년까지 교육부 예산 중 평생·직업교육 예산의 비율은 6.6%에서 1%에 머무르고 있다.

평생교육은 정규교육과정 뿐만 아니라 비정규 교육시스템, 기업, 지자체 등 사회 전반이 유기적으로 연계해 진행해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부에서는 교육부 뿐만 아니라 고용노동부, 산자부와 같은 전부처가 협력해 평생교육 시스템을 만들어내야 하며, 교육청과 지방자치단체와의 협력도 매우 중요하다고 할 수 있다.

평생교육은 대학을 비롯한 고등교육기관이 주된 역할을 담당하는 것이 적합하다. 대학은 평생교육의 수요 증가를 감당하기 위해 고등교육기관을 활용하는 것이 적합하다. 이미 전문대학과 대학은 평생교육 확대하기 위한 사업을 확장해 학령기 학생 감소로 인해 발생하고 있는 위기를 극복하기 위한 새로운 수요 창출을 시도하고 있다.

대학은 평생학습에 필요한 물적, 인적 인프라와 내용을 이미 가지고 있기 때문에 지금 평생교육을 수행하고 있는 기타 기관들과 협력해 평생교육의 수요를 충족하기에 매우 좋은 조건을 갖추고 있다고 평가받고 있다. 정부는 성인학습자를 대상으로 한 평생교육을 활성화하기 위한 고등교육 체제 개편, 대학을 거점으로 하는 지역사회 발전과 같은 새로운 목표를 위해 「대학의 평생교육체제 지원사업」을 추진하고 있다.

2. 평생교육재정 현황

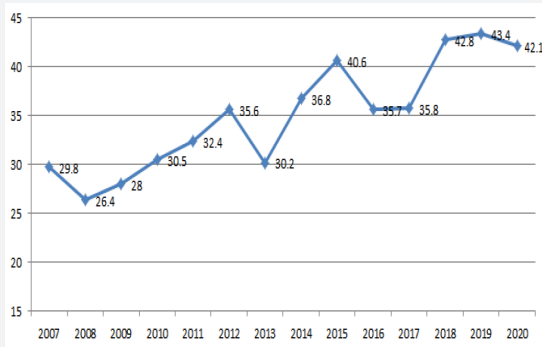
1) 평생교육 현황 및 평가

정부는 2022년에 '제1차 평생교육진흥계획(02-06년)'을 수립하고 현재 '제4차 평생교육 진흥계획(18-22년)'을 추진 중에 있다.

평생학습 정책은 앞에서 살펴본 바와 같이 부처 및 지자체의 협력이 필수적이다. 하지만 교육부가 평생교육진흥계획을 수립하면서 부처나 지자체로부터 관련 의견과 추진 사업에 대한 별도의 회의나 논의를 개최하지 않고 기본계획서 수립 후 회람시키는 것에 그치고 있다는 지적을 받고 있다. 교육부는 관련 부처, 지자체로부터 연도별 시행계획을 제출받고 이를 보고하는데 그쳤을 뿐 기관들의 협력방안을 만들어내거나 사업을 조정하는 역할을 하고 있지 못했다.

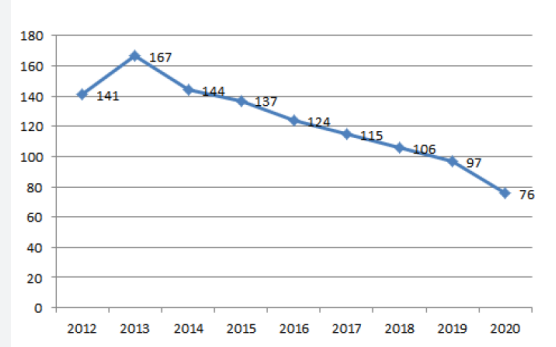
현장 의견 수렴 역할을 하는 국가평생교육진흥위원회의 구성이 정부와 교수 중심으로 되어 있고 기업 및 산업계 참여는 매우 미흡하고, 심의 자문 역할도 미미한 것으로 지적되고 있다.

평생학습 참여의 양적인 성과로 '평생학습 참여율'은 2020년 현재 42.1%로 2017년 35.8%보다 증가하였지만, 직전 연도인 2019년(43.4%)보다는 감소하였다.



출처: 김난영(2021)

[그림 1] 만25세 평생학습 참여율(%)



출처: 김난영(2021)

[그림 2] 연도별 1인당 평생학습 참여시간

포용성 측면에서 살펴보면 학력별 평생학습 참여율 격차는 중졸 이하와 대졸 이상의 격차는 23.2%p대로 최근 10년간 별다른 개선이 이루어지고 있지 않다. 최근 5년간 소득간 격차는 17.9%p, 연령별 격차는 16%p로 나타나고 있다. 소득별 참여율 격차는 소폭 감소했지만 연령별 참여율 격차는 오히려 증가하고 있다고 분석된다.

2) 평생교육재정

평생교육 예산은 교육부가 581억 원, 시도교육청은 1,781억 원(교육통계연보의 교육비 특별회계 세출예산 기준). 시도 및 시군구는 5,214억 원(지방재정통합공개시스템 지방재정 365 기준)으로 교육부 및 지방자치단체를 모두 포함해 2019년 기준 총 7,576억 원이다.

2019년부터 2021년 3년간 교육부 총예산 중 평생교육예산 비중은 0.1%수준으로 평생교육 투자는 매우 미미하다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 교육부 평생교육 예산

단위 : 백만 원

단위사업명	세부사업명	2019	2020	2021
평생학습 기반구축	평생학습진흥 지원	1,031	1,091	1,276
	국가평생교육통계 구축	1,044	1,421	1,243
	국가장애인평생교육진흥센터 설치.운영	3,532	4,658	4,618
	평생교육바우처지원	2,509	3,625	7,384
	평생교육 검정고시 지원	760	800	770
평생학습 활성화 지원	대학중심의 평생학습 활성화지원	24,130	24,130	24,130
	성인 문해교육프로그램 운영 지원	4,460	4,900	5,900
	KMOOK) 콘텐츠개발 및 활용 활성화	11,406	13,507	25,879
	국가평생교육진흥원 출연	7,846	8,569	8,714
	지역평생교육활성화 지원	1,398	1,428	1,428
교육부 평생교육 예산 총계		58,116	64,129	81,342
교육부 예산(*일반회계 총지출)		65,825,400	79,500,100	77,379,000
교육부 총예산 대비 비중(%)		0.09	0.09	0.11

출처: 교육부 각연도 예산서

사업 내용도 ‘대학중심의 평생학습활성화지원’, ‘한국형 온라인 공개강좌(KMOOK) 콘텐츠개발·활용 활성화’ 등 61.5%의 예산을 차지하는 사업이 고등교육에 집중되어 있고, 취약계층지원, 중·후반기의 학습, 체제 구축을 위한 사업은 적은 수준이다. 평생교육에 있어서 교육청의 역할은 적게 나타나고 있다는 것도 문제로 볼 수 있다. 평생교육에 대한 비형식 평생교육기관 프로그램 중 재정지원이 있었던 프로그램의 비중은 최근 5년 동안 증가하여 2020년 기준 18.9%인데 국고 6.4%, 지방자치단체 5.2%, 교육청 4.3% 등으로 구성된다. 2019년과 대비하여 국고(3.5%→6.4%)와 지방자치단체(3.7%→5.2%)는 증가한 반면 교육청은 오히려 감소하였다(4.9%→4.3%).

〈표 2〉 연도별 재정지원 여부별 비형식 평생교육기관 프로그램 수

		2016	2017	2018	2019	2020	
전체	개수	161,788	164,160	163,631	184,214	194,772	
미 지원	소계	139,628	141,907	137,673	150,907	157,937	
	비중(%)	86.3	86.4	84.1	81.9	81.1	
지 원	소계	22,160	22,253	25,958	33,307	36,835	
	비중(%)	13.7	13.6	15.9	18.1	18.9	
	국고	개수	5,711	5,022	4,863	5,879	12,482
		%	3.5	3.1	3.0	3.2	6.4
	교육청	개수	8,021	7,737	7,972	8,863	8,450
		%	5.0	4.7	4.9	4.8	4.3
	지방자치 단체	개수	5,938	7,597	7,993	8,770	10,064
		%	3.7	4.6	4.9	4.8	5.2
	기업	개수	1,486	859	4,191	8,784	4,953
		%	0.9	0.5	2.6	4.8	2.5
	기타	개수	1,004	1,038	939	1,011	886
		%	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5

출처: 교육통계서비스 재구성

3. 평생교육재정 배분 방향

그동안 추진되어 온 대학 중심의 평생교육 활성화 지원사업은 성인학습자의 학위 취득을 위한 대학 진입 구조를 확대하고, 고등교육 구조 안에 공식적인 성인 전담 지원체계를 안착시킴으로써 고등교육과 평생교육의 시스템적 연계 기반을 확보하였다는 점에서 중요한 의미를 부여할 수 있다. 대학 평생교육 체제 지원사업은 고등교육과 평생교육을 접목해 새로운 대학 평생교육체제의 개념을 수립하고 있다는 성과를 가진다.

하지만 이제 단순한 기반 구축을 넘어서 대학이 평생학습의 근거지로서의 역할을 확대해야 할 필요가 있다. 고등교육을 통해서 성인학습자의 평생교육을 실현할 수 있는 기회를 대대적으로 확대해야 한다. 새롭게 부상하고 있는 평생학습의 수요에 대학이 적극 대응하고 이에 적극적 재정 투입이 이루어져야 한다.

평생직장에서 평생직업으로 패러다임이 변화되고 경력개발 차원에서 인생 2모작 또는 3모작을 준비하고자 하는 중장년층의 평생교육 참여가 증가하고 있고, 그동안 정규교육과정 단계보다 지역사회, 비공식교육기관에서 수행되어 온 평생교육이 사회변화에 따라 다양한 고등교육기관으로 확대되고 있다. 현재, 고등교육기관에서의 평생교육은 방송통신대학교, 사이버대학, 대학 및 전문대학에서의 평생교육 체제지원사업 등으로 추진되고 있으며, 온라인 교육에

해당하는 K-MOOC 및 지자체-고등교육기관 연계 프로그램, 사내대학 및 폴리텍 대학 등의 직업·기술역량 강화 교육도 확대되고 있다.

고령화 사회로의 진입으로 대학이 전통적 학습자를 위한 교육기관에서 성인학습자를 포함하는 대학으로 그 역할이 확대되어야 한다는 요구는 지속될 것이고 이에 따라 성인학습자들의 지적 호기심을 충족시키고 직업능력 개발을 위해 대학의 서비스가 보다 적극적으로 개방될 필요가 있다. 평생교육재정 지원 시에는 대학의 역량진단과 연계한 규모의 경제를 고려하고, 재정지원 후 성과관리 및 공유 시스템을 구축해야 한다.

4차 산업혁명과 저출산·고령화로 인한 노동시장의 변화는 예측하기 어려워지고 있고 전직과 이직이 빈번해지면서 평생직장이 아닌 평생직업의 시대가 전개되고 있다. 많은 사람에게 평생직업교육이 제공되어 노동시장으로 재진입하거나 직장 이동이 용이하고 기술변화에 원활히 적응할 수 있도록 해야 한다. 특히 재취업 및 기술습득을 위한 직업교육이 매우 중요해지고 있다. 대다수 선진국은 평생교육을 고등직업교육의 형태로 운영하고 있으며, 단순 여가를 위한 취미, 교양교육 뿐 아니라 대학의 수익사업을 위한 기초 직업기술교육도 운영되고 있다. 전문대학에서의 교육은 상위 교육기관으로의 이동을 위한 기초학습 뿐만 아니라 기초직업능력 향상 및 산학연계교육, 실무실습형 교육 등에 초점을 뒀다. 직업전환 재취업 교육, 계속교육 및 후진학 수요 흡수 등 성인학습자의 교육수요 확대가 더 활발히 이루어질 것이고 대학이 이 수요를 충족하는 평생교육을 제공해야 할 것이다.

소외계층에 대한 생애 통합형 지원도 함께 이루어져야 한다. 소외계층을 대상으로 하는 평생교육의 정책 대상은 전통적으로는 장애인, 노인, 여성 등이 주요하게 제시되었고, 2000년대 이후에는 다문화 배경을 가진 이주민, 탈북자 등이 새롭게 교육대상으로 제시되고 있다. 소외계층이 복지의 대상으로서만이 아니라 교육과 학습을 통해서 자립하고 더 나은 삶을 살 수 있도록 하는 평생교육의 대상으로 인식할 필요가 있다. 지역의 전통 산업인 농업을 통해서 한국 사회의 약자로 인식되는 장애인, 고령자, 다문화여성, 학교밖 청소년 등이 지역사회 공공성을 추구하면서 사회 생산 활동에 주체적으로 동참하는 사례 등 선도적으로 지역 사회 안에서 교육-고용-복지를 연계한 실험을 참조할 수 있다.

소외계층에는 금융, 건강, 안전, 정보, 미디어, 디지털 등 다양한 맞춤형 생활 문해 교육이 요청되며, 생애주기별 교육 지원과 대상별 맞춤형 학습 지원이 필요하다. 사회 참여 등이 배제된 비문해자를 위해 공교육체제 내에서 문해교육의 역할을 일정 정도 확보해 비문해자의 사회통합을 도울 수 있도록 하는 문해교육 문화를 조성하는 동시에 혁신능력을 키우고 구현할 수 있도록 돕는 촘촘한 문해교육 체제를 구축해, 사회적으로 지속가능한 기반 마련에 대해 논의해야 한다. 디지털 기기 활용과 관련해서도 접근성 확보 중심의 정보격차 해소 등 소극적인 지원에서 나아가 다양한 디지털 소외계층의 욕구와 필요에 맞는 지원을 통해 근본적으로 학습격차를 해소할 정책을 마련해야 한다.

평생학습 바우처 지원을 통한 교육권 보장을 모색할 필요가 있다. 실업자 대상으로는 실업급여 지급과 자활근로 사업이 일자리 정책 분야에서 진행되고 있지만, 저소득층의 비경제활동 인구에 대해서는 일자리 관련 지원이 부족한 상태로 모든 국민의 생애 전주기를 아우르는 평생교육 훈련에 있어서 제도적인 사각지대가 존재한다. 싱가포르의 평생학습에 대한 과감한 투자를 통해 전 국민이 평생학습에 참여하는 것을 목표로 하고 있다. 전 국민이 평생학습에 참여하는 것을 촉진하기 위해서 싱가포르는 2015년부터 약8조 원 규모의 연간 예산을 들여 1인당 약 40만 원에 달하는 평생교육바우처를 만25세에 이상 국민에게 지급했다. 우리도 적극적 재정투자를 추진할 필요가 있다.

정부는 지난 11월 15일 「고등·평생교육지원 특별회계」를 통한 고등·평생교육 재정 확충 방향을 발표했다. 기존 고등·평생교육 분야 사업 중 대학 경쟁력 강화 관련 사업 8조 원과 교육세 이관 등으로 확보되는 3조 2000억 원의 재원으로 특별회계를 구성해 고등·평생교육의 주요 방향에 집중 투자하겠다는 것이다. 정부는 특별회계 예산에 대학이 필요로 하는 사업을 중점 반영했다.

2021년 53조 2000억 원에 이르던 지방교육재정교부금은 2022년 65조 1000억 원에, 내년이면 77조 3000억 원으로 증가한다. 내국세가 증가하면서 교부금 규모도 함께 늘어난 것이다. 학령인구는 줄어드는 반면 초중등에 투입되는 지방교육재정은 급격히 증가하면서 교육재정의 효율적 운용에 대한 논의가 필요한 시점에서 정부는 대학과 평생교육에 집중투자하는 방향을 제시하고 있다.

정부 발표안에 따르면 ‘지역 혁신의 허브’로서 지방대학 집중 육성에 1.1조 원을 투입하고 이 사업 안에 ‘지역 수요 맞춤형 평생·직업교육체제 구축 지원’이 이루어진다. 지역 성인학습자의 직업전환·재취업 교육을 위한 교육 과정 개편 등 성인친화형 체제 구축 사업 학교를 34개에서 50개교로 16개교 늘리고, 고등직업교육거점지구를 만들어 기초지자체-전문대학이 협력하여 지역 수요 직업교육을 제공할 것이라고 밝혔다.

평생교육에 더 많은 투자 계획을 수립한 것은 바람직해 보이지만 여전히 지자체, 교육청, 각부처를 아우르는 통합적 계획과 담대한 투자 방향 제시가 이루어지고 있지는 않다고 평가할 수 있다. 평생교육은 기존 교육시스템의 부가적 서비스가 아니라 생애주기의 중요한 교육 과정이라는 점을 분명히 하고 장기적인 전략하에서 대대적인 투자 계획을 수립할 필요가 있다.

[참고문헌]

- | 김난영(2021). 평생교육정책 관리 특성과 감사시사점. 감사원 감사연구원.
- | 서인영 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책연구. 경제·인문사회연구회