

교육&재정 웹진 Vol.10 (2022년 8월호)

제목	평생교육재정의 구조와 개선방향
집필자	김민정
소속	강원대학교 교육재정중점연구소
직위	연구교수

## 1. 평생교육재정 구조

‘재정(財政 public finance)’은 국가와 지방자치단체가 기관의 목적과 관련된 사업을 수행하기 위해 재화를 조달·지출·관리하는 활동이며(양호석, 2000), ‘교육재정’의 주체는 정부 및 공공단체로 교육 활동을 위해 필요한 수입·지출 활동과 자산과 부채를 관리·처분하는 모든 재정활동을 의미한다(지방교육재정알리미 사이트). 이 중에서 교육부 소관 예산은 ‘교육분야’와 ‘사회복지분야’로 구분되며, 교육분야의 세부 영역은 ‘유아 및 초·중등교육’, ‘고등교육’, ‘평생·직업교육’, ‘교육일반’으로 구분되어 재정이 배분된다.

평생학습의 재정구조는 교육부 예산 중 ‘일반재정 → 교육재정 → 평생교육재정’ 구조하에 관리 및 운영되고 있으며, 평생교육재정은 평생 교육정책에 따라 평생교육재정에 배분하고 투자하는 방식으로 관리·운영되고 있다(양호석, 2000).

평생교육재정의 주체는 기본적으로 중앙정부인 교육부가 평생교육법에 따라 운영하고 있으며, <표 1>과 같이 중앙정부인 교육부뿐만 아니라 다른 정부 부처와 지방자치단체에 의해서도 확보·배분·지출되는 수직·수평적인 구조로 학교재정 분야에 비해 포괄적이며(교육부, 2000 평생교육백서), 교육부 외에 다양한 소관 부처에서 부처별 법령을 근거로 평생교육기관(인재개발원, 연수원 등)을 설립하여 운영하고 있다(이지현, 1999; 양호석, 2000).

〈표 1〉 평생교육재정 주체

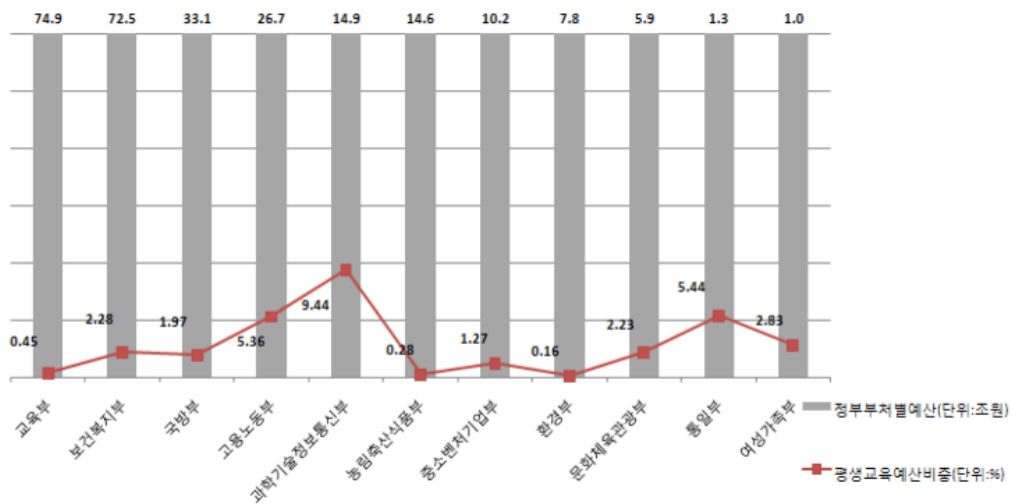
구분	평생교육재정	
	교육부 계열	일반 행정 부서 계열
중앙정부	교육부	기타 중앙정부부처
지방(광역)	시·도 교육청	광역지방자치단체
지방(기초)	시·군·구 교육청	기초지방자치단체

\* 출처 : 교육부(2000). 2000 평생교육백서.

이처럼 평생교육재정은 학교교육 재정과 다르게 생애주기별 모든 국민에게 제공되는 교육으로 국민들이 삶을 영위하는 데 있어서 각 부처별 평생교육 사업을 예산에 편성하여 운영하고 있다. 하지만, 각 부처별로 국민에게 제공되는 평생교육 사업이 구체적이지 않으며, 평생교육사업으로 운영되고 있는 것인지에 대한 기준이 불명확한 부분으로 부처별로 배분되는 평생교육 예산의 관리 및 파악이 쉽지 않은 상황이다.

2019년도 기준 각 부처에 평생교육 예산으로 배정된 현황을 [그림 1]과 같이 살펴보면, 과학기술정보통신부(9.44%) > 통일부(5.44%) > 고용노동부(5.36%) > 여성가족부(2.83%) > 보건복지부(2.28%) > 문화체육관광부(2.23%) 순으로 높은 비중을 차지하며(국가재정운용계획 교육 분과위원회, 2019), 평생교육 주무부처인 교육부의 평생교육 예산 비중은 타 부처에 비해 낮은 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

(단위 : 조원, %)



[그림 1] 정부부처 별 평생교육 예산 비중(2019년)

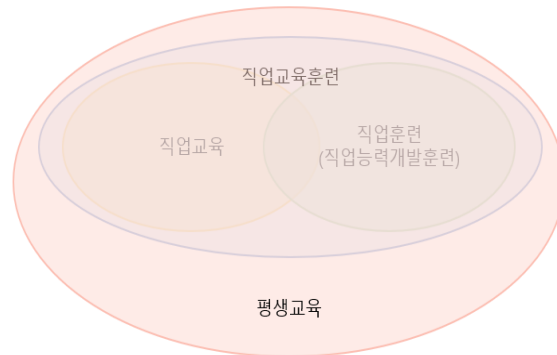
\* 출처: 국가재정운용계획 교육 분과위원회(2019). 2019~2023 국가재정운용계획 교육분야 보고서.

이러한 부분으로, 일부 선행연구에서는 부처별 평생교육 사업예산이 각각 편성되는 부분에서 한 부처로 편중되거나 중복 사업이 발생하는 부분으로, 부처별 상호협력 및 조정이 진행되지 못하는 부분으로 예산운영에 효과를 내지 못하는 부분을 단점으로 지적하고 있다(김경애, 김진희, 변종임, 2021; 홍영란, 2017).

## 2. 평생교육재정 범위

교육부에서 매년 예산편성 시 평생교육 분야는 ‘평생·직업교육’으로 분류되어 예산을 편성하고 있다. 평생·직업교육은 평생교육과 직업교육을 의미하는 부분이며, 성인 학습자를 위한 교육으로 밀접한 관계성을 보이는 교육이다. 용어적 관계로 평생교육과 직업교육의 관계성을 그림으로 표현하면 [그림 2]와 같다.

직업교육과 직업훈련(직업능력개발훈련) 용어를 통합하여 ‘직업교육훈련’ 용어로 사용되고 있으며, 평생·직업교육 또한 평생교육과 직업교육을 통합하는 의미로 평생교육은 직업훈련을 포함하는 상위개념이다. 법적으로 평생교육 개념이나 직업교육 개념 모두, 국민의 학습 기회를 제공하는 것으로 ‘모든 국민’을 대상으로 삼고 있다. 따라서, 교육부에서 매년 예산편성 시 평생교육과 직업교육으로 지출되는 예산을 포함하여 예산편성을 하는 구조로 교육정책 권리를 강화할 필요성이 있다.



[그림 1] 평생교육 용어와 직업교육 용어와의 관계

\* 출처: 허영준, 이수정, 이상훈, 이정민, 신동준(2021). 교육자치 및 평생교육 확대에 따른 직업교육 거버넌스 구축 방안. 한국직업능력연구원. 재인용.

### 3. 평생교육재정 지원정책 및 지원사업

‘평생교육재정 지원정책’은 평생교육 진흥의 목적을 수행하는 데 필요한 경비를 조달하고 배분 및 지출하는 과정으로 국가 또는 공공단체의 재정을 의미한다. 교육재정의 분류영역 중 정책의 적용대상에서(의무교육재정정책, 중등교육재정정책, 고등교육재정정책, 사학교육재정정책) 평생교육재정 정책에 해당하는 부분을 의미한다(양호석, 2000).

평생교육재정의 시작은 1995년 교육개혁위원회에서 사회교육법이 평생교육법으로 개정되면서 정부예산으로 반영되기 시작하였으며, 평생교육 정책은 평생학습사회 구현을 위한 국가적 차원의 공공정책을 의미한다.

평생교육 정책을 결정하는 요인은 ‘학습자’, ‘국내 사회적 상황’, ‘국제기구의 사고 동향’, ‘사회·경제적 상황’으로 평생교육 정책 형성에 주된 영향을 준다(이병호, 2010).

평생교육 정책을 결정하는 요인을 기준으로 우리나라의 평생교육 정책은 ‘성인 기초교육단계(1945~1950년대)’ → ‘계속교육 정착단계(1960~1970년대)’ → ‘제도 구축단계(1980~1990년대)’ → ‘평생학습시대 도래단계(2000년대~현재)’로 구분되어 변화되어 오고 있다(김기현, 2005; 이병호, 2010).

이처럼 평생교육이 사회변화 및 학습자 요구에 따라 평생교육 영역이 확장되면서 평생교육 정책을 시행하기 위한 목표 및 재정지원 또한 변화되고 있다. 정부에서는 2000년대부터 시대적 특성에 맞추어 평생교육 정책을 효과적으로 추진하기 위해 평생교육 중장기 5개년 계획을 수립하였으며, 평생교육재정지원은 정부 및 각 부처 수준에서 평생교육 활동을 지원하기 위해 예산을 배정하고 다양한 사업을 추진하고 있다.

‘평생교육사업’은 국가 및 지방자치단체가 국민과 주민의 평생교육을 위하여 예산 또는 기금으로 교육활동을 직·간접적으로 지원하는 사업을 의미하며(평생교육법 제2조 4항), 2021년 6월 8일 평생교육법이 <표 2>와 같이 개정되어 다음과 같은 사업이 추가로 진행되고 있다.

〈표 2〉 2021년 6월 8일 평생교육법 개정내용

사업 (관련법)	추진내용
평생교육사업에 대한 조사·분석 (평생교육법 제9조의2)	매년 국가 및 지방자치단체에서 추진하는 평생교육사업에 대한 조사·분석
장애인 평생학습도시 활성화 (평생교육법 제15조의2)	장애인의 평생교육 활성화를 위하여 특별자치시, 시·군 및 자치구를 대상으로 장애인 평생학습도시 지정 및 지원
평생교육이용권(바우처) 발급 (평생교육법 제16조의2)	모든 국민에게 평생교육의 기회를 제공할 수 있도록 신청을 받아 평생교육 이용권 발급하고 평생교육을 제공받을 수 있도록 지원
평생교육 종합정보시스템의 구축 운영(평생교육법 제18조의2)	평생교육 관련 정보를 체계적·효율적으로 관리하고 국민의 평생교육 참여 확대를 위해 평생교육 종합정보시스템을 구축·운영

\* 출처 : 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>

또한, 2022년 개선사업으로 미래교육의 안정적이고 지속적인 추진을 위해 〈표 3〉과 같이 ‘평생학습 기반 강화’사업으로 평생교육 기회 보장을 위한 ‘평생교육이용권(바우처)’ 지원 규모를 확대하고 한국형 온라인 콘텐츠(K-MOOC)를 확산하여 운영하기 위한 계획을 추진하고 있다(교육부, 2021a).

‘평생교육바우처’사업은 모든 국민이 평생교육 참여 기회를 골고루 보장받을 수 있도록 2021년 12월 9일 평생교육법이 개정되면서 지방자치단체의 평생교육이용권 발급, 평생교육이용권 수급자격, 평생교육이용권 사용 및 조사, 평생교육 종합정보시스템 구축 및 운영에 대한 내용을 개정한 내용이다(법제처 사이트).

〈표 3〉 2022년 평생교육분야 개선사업

사업	추진사항
(평생교육바우처) 저소득층 성인의 평생교육 기회 보장을 위한 평생교육바우처 지원규모 2배 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 바우처 지원규모 2배 확대(저소득층 3만명 이상 지원)</li> <li>· 지자체와의 협력을 통한 지역 맞춤형 평생교육 소외계층 지원 확대, 사용기관 발굴 추진</li> <li>※ 「평생교육법」개정(‘21.12.9.시행)으로 지자체에도 발급권한 부여</li> </ul>
(K-MOOC 매치업) 한국형 온라인 콘텐츠 개발 및 활용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- K-MOOC 국내·외 석학(30명) 교양강좌 확대</li> <li>※ 청각장애인을 위한 수업 포함</li> <li>· AI 등 첨단분야 강좌(20개) 및 프로젝트, 토론, 실습 등 융합 교육 과정(K-MOOC) 확대(5개→10개)</li> <li>· 매치업 신규 분야(신기술·신산업) 발굴 확대(4개) 및 교육과정 개발·운영(52개 과정)</li> <li>※ 신기술·신산업 분야(D.N.A, 5G, BIG4 등) 확대</li> </ul>

\* 출처 : 교육부 보도자료(2021.12.29.). ‘2022년 새해 개선되는 교육분야 세부사항’

#### 4. 평생교육재정 체계개선을 위한 시사점

현재 평생교육재정은 교육부 국가평생학습진흥원, 광역 시·도, 기초자치단체(시·군·구) 그리고 각 부처에서는 평생교육을 위한 예산을 각각 별도로 편성하여 지출되는 구조로 명확한 평생교육을 위한 사업과 예산 현황을 파악하기 어려운 상황이며, OECD 기준으로 평생교육 사업 및 재정분야를 어느 범위까지 범주화하여 논할 수 있는지에 대한 명확성이 떨어지는 부분으로 문제점이 상당히 높은 부분으로 다음과 같이 평생교육재정 체계 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 부처별로 평생교육 사업이 중복적으로 예산이 지출되고 있지만, 실질적으로 국민이 받는 혜택은 체감하지 못하고 있으며 예산 집행 현황 파악의 어려움과 용어의 불 명확한 사용 등의 문제점이 지속되고 있다. 이러한 점을 개선하기 위해 교육부는 평생교육 총괄부서로서의 역할 재정립이 필요하며 각 부처별 평생교육 예산 및 운영체계를 재구축할 필요성이 있다.

둘째, 평생교육사업의 분류체계는 중앙 부처나 지방자치단체별로 상이하게 분류되어 있어 동일한 기준 적용을 위한 체계구축이 필요하다. 주민대상의 동일한 평생교육사업이라도 어떤 기관에서는 평생교육전담부서에서 수행하고, 타 기관에서는 다른 과에서 수행하는 등의 현상이 나타남에 따라 평생교육 사업을 조사함에 있어서 분류 체계의 일관성이 약해질 수 있다. 따라서 향후 평생교육 사업으로 분류를 명확히 하고 체계화하여 이를 분석할 수 있도록 하는 공통적인 분류기준 및 체계 마련이 필요하다(국가평생교육진흥원, 2021: 16).

셋째, 우리나라 전체 교육예산 중 순수 평생교육 예산이 차지하는 비율은 1% 수준에 불과한 상태로 학교교육과 비교하거나 그 중요성에 비추어 볼 때 평생교육은 재정 부족이 너무도 심각한 형편이다. 평생교육을 위한 재정 확보를 위해서는 정부와 의회, 그리고 국민이 그 필요성을 납득할 수 있는 부분이 필요하다.

평생교육의 중요성을 인식하는 사람이 많을수록 평생교육재정의 수준이 달라질 수 있기 때문이다. 개발도상국들이 평생교육에 대한 인식이 낮은 이유를 콜즈(Coles, 1977 : 82-83)는 다음과 같이 지적하고 있다. ① 정부 차원에서 성인교육의 목적과 중요성에 대한 명확성과 국가 정책이 부족하다. ② 전체 공공사업 특히 교육부가 성인교육을 중요시 여기지 않던 시절에 교육받은 관리들에 의해 운영되기 때문이다. ③ 성인교육은 하나의 전문직으로서가 아니라 무보수의 자원봉사자에 의해 행해진다는 전근대적 사고가 아직도 사회 통념으로 지배하고 있다. ④ 성인은 그들이 교육받기 위해서는 반드시 비용을 지불해야 한다는 통념이 지배한다. ⑤ 성인교육에 얼마나 많은 비용이 소요되었는가에 대한 정확한 비용 산출이 매우 어렵기 때문이다. ⑥ 성인교육에 얼마나 많은 비용이 소요되어야만 하는가? 전체교육 분야에 제공되어야 할 재원의 범위를 결정할 수 있는 근거는 무엇인가? 이것은 당시 사회, 경제, 정치적 현실의 상황에서 각 정부에 의해 결정될 문제이다. 평생교육은 개인뿐만 아니라 국가 사회에 있어서 그 필요성과 효율적인 공적 투자라는 사실이 공유되어야 하며 행정은 평생교육 사업의 추진을 위해 투자 규모를 대폭적으로 확대할 수 있도록 노력해야 할 것이다(양병찬, 2000: 55-6).

### [참고문헌]

교육부(2000). 2000 평생교육백서.

교육부 보도자료(2021.12.29.). '2022년 새해 개선되는 교육분야 세부사항'.

국가법령정보센터. 평생교육법. <https://www.law.go.kr/>

국가재정운용계획 교육 분과위원회(2019). 2019~2023 국가재정운용계획 교육분야 보고서.

김경애, 김진희, 변종임(2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석. 한국교육개발원.

김기연(2005). 한국 평생교육정책의 변화과정 및 변화형성요인 분석. 이화여자대학교 석사학위논문.

양호석(2000). 평생교육재정지원 정책에 관한 연구. 단국대학교 교육대학원 석사학위논문.

이지현(1999). 평생교육 관계법령과 제도. 대학교육. Vol.101 No.-. 17-26.

이병호(2010). 지역사회 발전을 위한 평생교육정책 과정 추이분석: 새마을교육과 평생학습도시 정책을 중심으로. 송실대학교 박사학위논문.

허영준, 이수정, 이상훈, 이정민, 신동준(2021). 교육자치 및 평생교육 확대에 따른 직업교육 거버넌스 구축방안. 한국직업능력연구원.

홍영란(2017). 교육개혁 전망과 과제(II): 평생교육 영역. 한국교육개발원.