

한국 지역사회교육정책 변천과정의 특성 연구*

이재민(동의대학교 박사과정)†

요 약

본 연구는 해방 이후 전개된 지역사회교육정책의 역사적 전개과정을 파악하여 지역사회교육정책 변천과정의 특성과 관계를 밝히는 것에 그 목적이 있다. 먼저, 역사적 전개과정을 파악하기 위하여 사회교육 발달단계에 따른 시대구분을 활용하였으며, 문헌고찰을 통한 역사연구방법을 진행하였다. 지역사회교육정책의 특성을 분석하는 준거로 정책접근방향(하향식, 상향식)과 지역사회교육특성(지역사회발전 지향, 개인의 교육적 성장 지향)을 토대로 정책환경(정치, 경제, 사회·문화)과의 관계에 대해 분석하였다.

연구결과로 첫째, 한국 지역사회교육정책은 전반적으로 중앙정부 중심의 하향식체제로 운영되었으며, 시민사회 형성기(1988-1997)이후 정책 개발, 성과에서 부분적인 상향식의 변화가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 지역사회교육 특성적인 측면으로 보았을 때 지역사회개발을 지향하는 '지역사회발전 중심'에서 지역의 교육적 기반 구축을 통한 '개인의 교육적 성장 중심'으로 변화하였음을 확인할 수 있었다. 둘째, 정치체제와 정부의 주요 이념·철학은 지역사회교육정책의 접근방향을 결정하며 경제적인 측면도 결국에는 사회적인 측면에서 기인한다는 것을 알 수 있었다. 셋째, 한국의 지역사회교육정책은 정책접근방향과 지역사회교육 특성(지역사회발전 중심, 개인의 교육적 성장 중심)에 따라 ①중앙정부 중심의 인적자본 개발형, ②중앙정부 중심의 지역사회 개발형, ③지방정부 중심의 학습기회 제공형, ④지방정부 중심의 지역공동체 형성 지향형으로 유형화할 수 있었으며, 이러한 결과를 통해 한국의 지역사회교육정책이 정책환경(정치, 경제, 사회문화)의 변화를 반영하여 지향하는 목적과 특성이 다르게 전개되었음을 확인할 수 있었다.

주제어: 지역사회교육, 지역사회교육특성, 지역사회교육정책, 정책환경

I. 서론

세계화의 흐름 속에서 지역은 단순한 물리적·지리적 공간에서 벗어난 경제적 핵심단위가 되고 있다(오혁진, 2014: 132). 지역의 경쟁력 강화와 가치향상은 곧 국가의 경쟁력이 되었으며, 지방정부의 권한과 역할을 강화하는 지방자치제도로 이어졌다. 지방자치제도가 확대됨에

* 2015년 2월 동의대학교 석사학위논문(지도교수: 오혁진)을 요약 및 재구성한 것임

† 제1저자 : 이재민(47340, 부산광역시 부산진구 엄광로 176 동의대학교, leejm5315@naver.com)

따라 각 지방 자치 단체에서는 지역주민의 학습요구를 해소하고, 역량을 강화하기 위한 목적으로 지역평생학습정책을 추진하고 있다(한국교육개발원, 2011).

평생교육은 근본적으로 지역사회에서 전개되는 지역사회 교육활동이었다(교육부, 2000: 49). 우리나라에서 지역사회와 관계된 평생교육의 개념은 지역사회교육에서 찾을 수 있다. 해방 이후 본격화된 지역사회교육은 문교부를 중심으로 하여 농촌계몽활동, 농촌문고설치, 지역사회학교 운동 등으로 시행되었으며, 1970년 새마을 운동으로 전개되었다. 이 시기 지역사회교육은 중앙정부의 적극적인 주도로 이루어졌으며, 캠페인형 계몽교육과 기술교육이 주된 내용이었다(이종각, 1992). 평생교육법 제정 이후에는 지방자치단체의 평생교육기능이 강화되기 시작하였다. 이를 통해 지방자치단체의 평생교육 임무가 명시되었으며, 평생교육 지원·추진 기구인 지역평생교육정보센터, 평생학습관, 평생교육협의회가 발족되었다(교육부, 2000). 이러한 분위기 속에서 지역주민의 학습요구 해소와 학습역량을 강화하기 위한 전략으로 지역평생학습정책이 본격화되었으며(한국교육개발원, 2011), 평생학습도시, 평생학습마을 만들기 등이 추진되었다. 더불어 지역의 경쟁력과 활력을 강조하며 지역을 경제성장의 핵심으로 보는 학습 경제적인 양상이 확대되면서, 지역의 인적자본 형성과 효과적인 학습체제를 강조하는(이희수, 2002) 지역인적자원개발 정책이 나타나기도 하였다. 이처럼 지역평생학습정책의 확대는 제도적인 인프라 구축과, 지역주민의 평생학습기회 확대, 지역의 평생학습문화 확산이라는 긍정적인 성과를 도출하였다.

이러한 전개과정을 통하여 한국의 지역사회교육은 제도권 속에서 정책환경과 변화에 따라 강조점과 형태가 변화되어왔음을 확인할 수 있다. 따라서 지역사회교육에서 지역평생학습정책으로 이어지는 지역사회교육정책*의 시대적 상황에 따른 전개과정과 특성에 관한 연구가 요구된다. 지역사회교육의 제도적 전개과정 속에서 정책환경과의 관계를 검토하고, 이러한 관계가 어떻게 지역사회교육정책의 특성에 반영되었는지를 탐색하면서 한국 지역사회교육정책 발전과정의 논리를 파악할 수 있을 것이다. 한국의 사회교육정책은 시대적 상황과 요구에

* 지역과 관련한 평생교육 용어는 ‘지역사회교육’, ‘지역평생교육’, ‘지역공동체 평생교육’ 등 다양한 용어로 표현되어 왔다(오혁진, 2014). 본 연구에서는 해방 이후인 1945년부터 - 2012년까지의 시대를 통시적으로 다루고 있어 과거 ‘사회교육’의 역사적 의미를 포함 할 수 있는 ‘지역사회교육’으로 용어를 통일하였으며, 1999년 [평생교육법] 제정 이후에 발간된 평생교육정책 관련 자료를 인용하는 경우에는 ‘지역평생교육’, ‘지역평생학습’의 용어를 사용하였다. 지역사회교육정책의 개념으로는 지역사회를 기반으로 하며 지역주민에게 평생학습기회 제공, 지역사회 개방과 체제 마련을 통한 교육적 기반 구축, 지역 내 유용자원을 통합하여 지역사회개발과 지역공동체 형성을 추구하는 활동으로 규정하였다. 지역사회교육정책의 범위로는 국가재건기, 경제성장 및 민주화 운동기, 시민사회 형성기, 복지 및 세계화 병행기, 시장경쟁강화기 시기에 교육체제구축, 지역사회 개방을 통한 교육활동, 지역사회개발, 공동체 및 학습문화 형성을 목적으로 하는 교육부 중심의 공공정책을 대상으로 연구를 진행하였다.

밀접하게 관련되어 있는 만큼, 사회교육정책을 역사적으로 평가할 때에는 시대별로 주요한 특성을 파악해야 할 필요성이 있다(이종각, 1992). 따라서 본 연구에서는 교육정책의 환경과 제도적 상황에 따른 정책 변화과정을 거시적인 관점(김규태·신지승, 2015)에서 파악하고 이러한 상호작용이 지역사회교육정책의 특성과 변화에 어떻게 반영되었는지를 확인해보고자 한다. 정책의 개발 및 집행과정을 파악하기 위한 방법으로는 공공정책의 과정을 각기 다른 관점으로 분석하는 하향식 접근(top-down approach)과 상향식 접근(bottom-up approach)방법(한국교육개발원, 2011; 채재은·변종임, 2014)을 활용하였다. 이 두 가지 접근방식은 정책의 형성요인과 전개과정을 파악할 수 있으며, 정책집행을 위한 권한 집중과 분산의 구조(최은수, 2012)를 설명할 수 있다.

본 연구를 수행하기 위하여 지역사회교육정책 및 지역평생교육정책과 관련된 선행연구를 고찰한 결과는 다음과 같다. 먼저, 지역사회교육 및 사회교육정책 변천에 관한 역사적 연구(홍숙희, 2010; 권두승, 1991; 최창열, 2000; 김기연, 2005)에서는 지역사회교육 논의와 사회교육정책이 역사적 전개과정 속에서 어떻게 변화되어 왔는지를 사회적 맥락 속에서 분석하였다. 다음으로, 지역평생교육정책의 역사사회학적 연구(이병호·최은수, 2009)에서는 지역평생교육정책인 새마을교육과 평생학습도시의 정책개발·결정·집행의 과정의 시대적 추이를 체제분석구조에 의해 분석하였다. 마지막으로, 지역평생학습정책 집행에 영향을 주는 요인과 관련된 연구(채재은·변종임, 2014)에서는 지역평생학습정책을 통합적 정책 집행론에 의해 분석하고, 정책 의제화 과정과 정책 결정 과정에서 영향을 주는 변화요인들에 대하여 규명하였다. 이상의 선행 연구물들을 토대로 시대적인 범위로 보았을 때, 해방 이후부터 2012년도까지 통시적인 연구가 진행되지 않았음을 확인할 수 있었으며, 지역사회교육정책 중 일부 정책만을 다루거나 정책과정 영향을 주는 주요 요인들에 관한 연구가 수행되었음을 확인할 수 있었다. 따라서, 한국 지역사회교육정책의 시대적 전개과정과 정책환경과의 상호작용 속에서 나타나는 특성을 밝히는 연구는 시대적인 범위성과 사회학적인 접근에서 의미가 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구를 수행하기 위한 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 한국 지역사회교육정책의 변천과정은 어떻게 전개되어 왔는가? 둘째, 한국 지역사회교육정책의 변천과정에 나타난 특성은 무엇인가? 이다.

연구방법으로는 문헌연구를 통한 역사연구방법을 사용하였다. 역사연구는 장기간의 사회현상을 분석하기 위하여 역사적 자료를 활용하며, 기록물과 자료들을 탐구함으로써 해당하는 사회현상에 대한 분석을 실시할 수 있다(한국교육평가학회, 2004). 문헌고찰과 역사연구를 위한 자료로 교육부, 한국교육개발원, 평생교육진흥원, 지역사회교육협의회 등 주요 기관에서 연구된 연구물과 더불어 관련 주제의 학술지, 학위논문, 전문서적들을 수집하였으며, 시대별

상황과 정책내용을 반영할 수 있는 1차 사료로 신문과 문교부의 자료를 참고 하였다. 시대구분은 사회교육의 일반적인 발달단계와 일반 시대사적 구분을 연계한 오혁진(2010)의 ‘사회교육의 일반적인 발달단계에 기초한 한국 사회교육사 시대구분’을 활용하였다. 사회교육의 발달단계와 일반 시대사적 구분을 연계함으로써, 특정한 시기에 사회교육 발전을 위한 국가 및 사회적인 노력을 분석·평가할 수 있으며, 반대로 특정 시기의 국가 및 사회발전을 위한 사회교육의 노력을 그 발달단계에 기초하여 적절히 분석할 수 있다(오혁진, 2010). 따라서 사회변화의 특성이 제도에 반영되어 나타나는 지역사회교육정책의 제도적 변천과정을 분석하기에 적합하다고 판단하여 국가재건기, 경제성장 및 민주화운동기, 시민사회 형성기, 복지 및 세계화 병행기, 시장경쟁강화기로 시대를 구분하여 연구를 수행하였다. 수집된 자료를 바탕으로 질적연구방법 중 하나인 반복적 비교분석법을 활용하여 준거별 핵심 키워드를 분류하고 범주화하는 작업을 진행하였다. 지역사회교육정책의 변천과정과 정책환경과의 관계를 통하여 특정 시기별로 이루어진 지역사회교육정책 전개과정을 파악 할 수 있으며, 특성을 제시할 수 있을 것이다.

II. 한국 지역사회교육정책 분석 준거

1. 지역사회교육 특성 분석 준거

지역사회교육은 지역주민의 교육적 필요에 대비함으로써 전체 지역사회에 봉사하는 철학적인 개념으로, 공동체를 지향하며 지역사회와 더불어 이루어지는 교육이라고 할 수 있다(이순형, 1989; 오혁진, 2014). 지역사회교육은 시대적 상황과 맥락에 따라 조금씩 다르게 규정되고 있지만, 지역사회가 가지는 지리적 공간, 공동체성, 경제성에 대하여 논의한 학자들의 (Minzey and LeTarte, 1972; 김남선, 2003; 김종서·주성민, 1990; 홍숙희, 2010; 오혁진, 2014; 이희수, 2002) 의견을 종합하였을 때 지역사회교육은 다음과 같은 개념적 특성을 가진다. 첫째, 지역주민의 교육적 성장을 통한 지역학습공동체 형성의 목적을 가진다. 둘째, 지역의 발전, 지역사회문제 해결, 지역사회개발이라는 목표를 가진다. 셋째, 지역 내 사용가능한 인적·물적 자원을 활용한다. 넷째, 다양한 교육과 방식(형식·비형식·무형식)을 활용한다.

한편, 지역사회교육은 지역의 공동체적인 특성, 교육관점의 변화에 따라 개인적인 측면과 사회적인 측면으로 구분할 수 있다. 개인적인 측면에서는 교육을 통한 자아실현과 성장

을 도모하는 것을 의미한다. 지역사회 성장적인 측면은 지역사회의 발전 요소들과 더불어 인적자본을 형성할 수 있는 효과적인 학습체제, 학습지역 만들기와 지역발전 등이 포함된다(김중서·주성민, 1990; 방정은, 2014; 이희수, 2002). 따라서 본 연구에서는 지역사회교육의 특성과 지향성을 반영하여 지역주민을 위해 학습기반을 조성하고, 주민 개인의 학습기회 충족과 성장을 지원하는 개인의 교육적 성장 중심적인 측면과 지역사회의 사회적 자본의 개발과 발전을 지향하는 지역사회 발전 중심적인 측면을 지역사회교육의 특성 준거로 설정하였다. 두 가지 특성을 기준으로 하여 교육목적, 교육내용, 교육운영의 세부준거는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 지역사회교육 특성에 관한 분석 준거

교육요소	지역사회발전 지향	개인의 교육적 성장 지향
교육목적	①지역의 사회적 자본 확보를 통한 지역사회의 경쟁력 확보 ②지역사회의 경제적 발전	①교육기반마련(학습문화조성) ②지역주민 개인의 성장 및 자아실현
교육내용	①지역사회 문제해결 및 개발 ②지역사회 봉사와 관련된 교육	①지역주민의 요구 및 성장지원 ②지역의 특성을 반영한 교육
교육운영	①지역문제 해결을 위한 능력 있는 지도자 중심 ②지역사회발전을 위한 지역의 사회적 자본 활용 ③우수사례 활용	①교육담당자의 역량강화 ②교육을 제공하기 위하여 지역의 사회적 자본 활용 ③자율적 모임

2. 정책접근방향 분석 준거

정책분석을 위해서는 정책설계과정과 집행과정을 파악하는 것이 중요하다(채재은·변종임, 2014). 이러한 맥락에서 공공정책의 집행과정을 분석하는 주요 방법으로 하향식 접근(top-down approach)방법과 상향식 접근방법(bottom-up approach)이 있다(채재은·변종임, 2014; 최은수, 2008; 최은수; 2012). 하향식 설계접근법과 상향식 설계접근법은 정책이 결정된 이후, 정책의 결과물이 나타나기 전까지의 과정을 정책집행의 연구대상으로 가진다는 공통점이 있다. 반면에 하향식 접근법은 정책형성과정에 집중하며, 성공적인 정책집행요인을 찾기 위해 규범적인 논의를 전개하고, 상향식 접근법은 정책이 실제 집행되는 과정에서 발생하는 문제해결에 중점을 둔다는 차이가 있다(정정길 외, 2010; 채재은·변종임, 2014)

본 연구에서는 Elmore(1979-1980)의 하향식 접근방법과 상향식 접근방법과 이를 토대로 지역평생교육정책을 분석한 선행연구(최은수, 2008; 이병호, 2010; 한국교육개발원, 2011; 채재은·변종업, 2014)와 관련문헌(최은수, 2012)을 바탕으로 다음과 같은 하향식 설계접근법과 상향식설계 접근법의 준거를 마련하였다. 하향식 설계 접근의 세부 분석 준거를 살펴보면 정책 개발적인 측면에서 정책수립자 혹은 국가 상위기관으로부터 하위기관으로의 정책 집행단위 구축, 정책집행적인 측면에서 정책 집행 이후 정책 집행 단위별 역할 확립, 정책성과적인 측면에서는 정책의 성공여부를 파악할 수 있는 실적 및 가시적인 성과물 제시를 분석 준거로 설정하였다. 상향식 설계 접근에서는 정책개발이 정책집행에 참여하는 일선공무원, 민간인, 교육담당자의 문제의식에서 비롯되었는지, 정책집행이 행정직의 재량과 자율성에 의해 집행되는지, 정책성과는 학습자의 만족도와 같은 과정적인 측면에서 제시되는가를 분석 준거로 설정하였다. 다음과 같은 내용을 정리하면 <표 2>과 같다.

<표 2> 정책 접근 방향에 따른 분석 준거

정책 추진과정	하향식 설계 접근	상향식 설계 접근
정책개발	· 정책수립자 혹은 국가 상위기관으로부터 시작하여 정책집행단위 구축	· 정책집행에 참여하는 일선공무원, 민간인, 교육담당자의 문제의식으로 제안
정책집행	· 정책이 집행된 이후 정책집행 단위별 수행역할이 주어짐	· 정책집행이 정책을 실제로 수행하는 일선 행정직의 재량과 자율적으로 집행
정책성과	· 평가지표 / 가시적인 성과물 제시	· 정책대상자의 만족도 / 과정중시

3. 정책환경 분석 준거

교육정책의 변화는 특정한 교육정책을 결정하기까지의 과정과 집행에 있어 영향을 주는 요인에 의해 결정된다. 이러한 요소로 정책 변화 당시의 정치적, 경제적, 사회문화적 상황을 들 수 있으며, 정책 결정 당시의 정치체제와 정권의 특성, 행정체제, 경제적 상황, 사회특성에 따라 교육 변화를 유도하게 된다(최돈민, 1998). 정치, 경제, 사회·문화의 정책환경은 상호 역동적으로 작용하며 평생교육 정책체제와 내용 변화에 주요한 영향을 미친다고 할 수 있다(최은수, 2012).

따라서 본 연구에서는 정책환경요소를 분석하기 위한 준거로 김민호(1998)의 노동교육정책의 환경구성요인을 활용하여 정치적 환경, 경제적 환경, 사회적 환경으로 설정하였으며, 주요

분석 준거는 각각 김종철(1989)의 교육정책 환경요소와 최은수(2012)의 문헌을 바탕으로 정치적, 경제적, 사회적 환경체제 분석 준거를 설정하였다. 정치체제는 권한의 집중과 분산에 따라 중앙집권과 지방분권으로 설정하였다. 경제적 환경은 노동, 자원, 경영 등의 내적요인과 더불어 정치, 사회, 안보 등 외적요인의 상호작용으로 이루어지는 경제적 안정과 정치 및 사회적 변동에 따른 경제체제의 개편, 불경기, 물가변동, 실업 등 국가의 내적요인에 따라 경제적 안정을 잃는 경제적 격동으로 설정하였다. 마지막으로 사회·문화적 환경은 사회구성원을 어떠한 표준에 맞추어서 행동하게 하고자 하며 보편적인 기준을 강조하는 획일화 사회와, 다원적 가치와 다양성을 인정하며 개개인의 창의성 개발을 유도하는 다원화 사회로 설정하였다. 다음과 같은 내용을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 정책환경 분석 준거

분류	환경요인	분석 준거
정책환경적 요인	정치적 환경	· 권한의 중심(중앙집권, 지방분권)
	경제적 환경	· 국가의 경제 상황(경제적 안정, 경제적 격동)
	사회·문화적 환경	· 사회의 분화된 정도 (획일화 사회, 다원화 사회)

III. 한국 지역사회교육정책의 변천과정

시대별 지역사회교육정책의 환경과 특성을 파악하기 위하여 국가재건기(1945-1960년), 경제성장 및 민주화 운동기(1961-1987년), 시민사회 형성기(1988-1997년), 복지 및 세계화병행기(1998-2007년), 시장경쟁강화기(2008-2012년)으로 설정하였다. 각 시대별 정책환경의 경우 관련 문헌과 선행연구 고찰을 통한 종합적인 사항을 간략히 제시하였으며, 이후 지역사회교육정책의 개발, 추진과정, 평가 순으로 기술하였다.

1. 국가재건기(1945-1960년)

국가재건기의 정책환경에 대해 살펴보면 ①정치적 환경으로 해방과 한국전쟁이라는 국가적 사건을 겪은 후 남북 분단이 이루어졌으며, 국내에는 반공이념을 강조하는 권위적인 특성의 정부가 형성되었다(최운실·백은순·최돈민, 1992; 권두승, 1991). ②경제적 환경으로 국내의 산업구조 피폐로 인하여 경제가 침체되었으며, UN과 미국의 원조없이 자력으로 감당하기 어

러웠다(최운실·백은순·최돈민, 1992; 한국교육개발원, 1997). ③사회문화적 환경으로 해방과 전쟁으로 인한 인구율의 급격한 변동이 이루어졌으며 78%라는 높은 문맹률을 극복해야 했다(최운실·백은순·최돈민, 1992; 교육부, 1997).

이러한 정책환경 속 1950년 중반부터 문교부에서는 지역사회 발전을 위한 계몽사업과 직업기술교육을 강화하기 시작하였으며(최은수, 2012: 171), 1955년 3개의 순회계몽대를 조직하고 본격적으로 계몽운동을 추진하였다. 문교부에서는 농민의 계몽교화와 함께 국문 기초교육 및 생활개선 촉진에 중점을 두었으며 향토실태조사, 강연회, 좌담회 등을 실시하였다(경향신문, 1955). 순회계몽대 학생들은 분반을 통한 문해교육 활동을 진행하였으며 문맹퇴치, 국민도유의 양양, 생활개선, 봉사정신 및 애국심 양양을 주요한 교육내용으로 주민을 대상으로 하는 계몽영화 상영을 통해 정신개혁을 통한 생활개선을 유도하였다(교육부, 1997; 문교부, 1988). 또한 문맹자 예방을 위한 도서 수집운동을 전개하여 농촌문교설치를 독려하기도 하였다(교육부, 1997). 농촌계몽활동의 실적은 주로 순회계몽대의 계몽활동 인증과 문맹자의 감소율, 파견일수, 영화(횃수), 관람자 수, 강연(횃수) 등으로 평가되었다(문교부, 1988).

2. 경제성장 및 민주화 운동기(1961-1987년)

경제성장 및 민주화운동기의 주요 정책환경의 특징은 다음과 같이 제시할 수 있다. ①정치적 환경으로는 군사정변을 통한 군부정권의 강력한 행정이 지속되었다. 더불어 반공이념이 확대되었으며, 군부정권 지속에 반대하는 반유신 운동이 확산되어 정치적 갈등이 심화되었다(권두승, 1991; 김인실·권건일, 1996). ②정부가 주도하여 외자 의존형, 수출주도형, 저임금 의존형, 국력 배양형 개발전략에 입각한 경제성장정책을 추진하였다(권두승, 1991; 최운실·백은순·최돈민, 1992). ③사회문화적 환경으로 과거 농촌의 모습을 유지하고 있었으며, 근대사회로 나아가는 접점에 위치해 있었다(권두승, 1991; 문교부, 1988).

경제성장 및 민주화운동기의 주요한 지역사회교육정책으로는 향토학교운동, 온마을교육운동, 새마을교육을 들 수 있다. 먼저, 향토학교운동은 전쟁 후 폐허가 된 나라를 재건해야 할 필요성이 제기되면서 시작되었다. 1960년 문교부는 향토학교 설립을 장학지침으로 지정하였으며, 1961년에는 사설강습소에 관한 법률 및 동 시행령을 제정하였다. 4·19혁명 이후 1961년 지역사회학교의 이념이 문교부의 장학목표로 지정되면서 교육적·사회적인 중요성이 더욱 강조되기 시작하였으며, 박정희 정부의 제1차 경제개발 계획과 더불어 적극적으로 추진되기 시작하였다(홍숙희, 2010; 문교부, 1988; 배천웅·현주, 1987: 49). 문교부는 향토학교 건설추진위원회를 구성하여 지역사회교육과 국토개발을 추진하였다. 향토학교는 향토 개발을 주된 교육

내용으로 정부의 주요시책이었던 국토개발계획과 연계되어 운영되었다(경향신문, 1961; 동아일보, 1961). 또한 향토사회의 문제를 교육과정에 포함하고, 향토자원을 이용하여 학습지도를 하는 동시에 전 향토인이 향토 발전을 위해 교육을 지향할 수 있도록 하였다(문교부, 1988; 배천웅·현주, 1987). 또한 향토학교운동을 확산시키기 위하여 중견 교육자를 대상으로 한 건설지도자 강습회를 개최하였으며, 향토인 개발, 지역사회의 문화, 경제, 사회적인 기능 수행과 향상을 위하여 지역주민을 대상으로 한 계몽지도봉사 학교개방, 문맹일소, 생활개선활동, 향토사랑 활동 등이 이루어졌다(문교부, 1988; 박형준, 2012). 문교부는 1969년 향토학교 운영을 한층 더 심화하여 각 급 학교에 향토개발에 기여할 수 있는 방향을 제시하고 우수학교 및 성공사례를 보급하였다(배천웅·현주, 1987).

다음으로 온마을교육은 1969년 있었던 국민교육헌장 선초 기념식에서 교육의 사회화에 대한 논의와 함께 대두되었다. 문교부는 교육의 사회화를 통해 지역사회개발을 추진하기 위하여 ‘온마을교육 운동’을 제도화하여 전국적으로 확대 실시하였다(문교부, 1988; 매일경제, 1971). 온마을교육은 지역사회 개발과 건전한 마을을 만들기 위한 의식형성을 강조하였으며 마을의 비교육적 요소를 제거하는 것을 목적으로 추진되었다(최운실·백은순·최돈민, 1992). 문교부에서 이루어진 온마을교육은 1971년 문교부 사회직업교육국의 소관으로 자리 잡게 되었으며, 지역사회 학교개방을 통한 교육, 학부모 일일학교운영, 부녀회와 봉사단체를 통한 생활개선 운동을 전개하였다(최운실·백은순·최돈민, 1992; 동아일보, 1971). 또한, 청소년지도자, 지역사회 유지, 학교 학생들로 구성된 개발봉사단을 교육청 단위로 설립하여 지역사회 개발과 봉사를 진행하였으며, 지역사회가 당면한 문제를 직접적으로 선정하여 술집 없애기, 청소년 선도 등 지역사회의 비교육적인 요소 제거를 위해 앞장섰다(경향신문, 1971; 배천웅·현주, 1987). 온마을교육의 정책추진성과는 범죄율감소, 절주정도, 저축율 증가 및 실적이 우수한 학교를 선정하는 등 표면적인 성과로 평가가 진행 되었다.

새마을 운동은 도·농간 공업·농업간의 통합을 통한 국가적인 사회개발을 추진하고 정신 계도를 통한 민족적 통일감을 성취하기 위하여 전국적으로 확대되었다. 중앙정부의 모든 부처는 새마을 운동의 성공을 위한 체제구축 활동을 수행하였는데, 문교부의 지원책으로 나타난 것이 새마을교육이었다(배천웅·현주, 1987). 새마을교육 추진을 위하여 문교부에서 새마을 전담요원으로 이루어지는 조직적인 체제를 구축하였으며, ‘새마을교육’은 국민 교육헌장의 이념아래 학교교육을 통하여 학생과 향토민에게 새마을 정신을 함양시킴으로써 향토개발과 국가발전에 공헌하는 실천적인 인간을 육성하는데 그 목적을 두었다(문교부, 1988: 338). 문교부는 전국의 모든 학교기능을 새마을 운동과 지역사회 발전에 투입하였으며, 학교를 지역사회 발전센터로 하여 교육내용, 교육방법, 교재 등을 재정비하였다(경향신문, 1972a). 새마을교육

은 사전에 교육된 지도요원을 중점적으로 영농기술교육과, 올바른 국가관 확립교육, 지역특성이 반영된 향토학습 등이 주를 이루었다(매일경제, 1972; 경향신문, 1972b). 단계별로 추진된 새마을교육의 중점과제와 내용은 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 새마을교육의 단계별 내용

새마을교육 진행 단계	중점과제	대상	교육내용	교육운영
①기반조성 (1970-1973)	· 새마을 이념 확산 · 생산 활동, 기술보급	· 새마을지도자 · 농민	· 영농기술 · 지도자교육 · 새마을사업 · 새마을정신	· 읍·면단위로 새마을 학교 지정 운영 · 성공사례발표 · 합숙훈련/분업도의
②사업확산 (1974-1976)	· 생활환경 개선을 통한 소득증대 · 의식개혁	· 농민 · 근로자 · 학생 · 전 계층	· 새마을 정신/지도자 양성 및 심화과정 · 사회지도층/공무원 연수 · 공장 생산성 향상 교육	· 성공사례발표 · 분업도의 · 현지실습 · 소집지도
③사업심화 (1977-1979)	· 새마을정신의 생활화	· 전 계층	· 정신계발/소득기술교육 · 주민/지도자 교육 · 생활개선	· 상설새마을학교 설치 및 운영

※ 출처: 새마을아카데미(2007), 김지영(2010), 문교부(1988)의 내용을 표로 구성함.

새마을교육의 주된 평가는 ①지역사회개발(정신, 물량)에 공헌한 정도, ②자발적인 참여의식이 고취된 정도, ③열성과 창의로 끈기 있기 지도한 흔적의 정도라는 평가 착안점을 기준으로 새마을운동 계몽, 새마을사업 지원, 학생봉사활동, 학교개방, 생활개선, 자활학교육성, 교육과정의 황토화 등의 실적을 다루었다(문교부, 1972). 1972년부터 추진된 새마을교육은 정신 계몽 교육을 중점으로 전국 2000여 학교에서 매년 20만 명을 연수시켰으며 각 시·도에 158개의 상설 새마을 학교가 설치되는데 크게 기여하였다(문교부, 1988).

3. 시민사회 형성기(1998-2007년)

시민사회 형성기 정책환경의 특징은 다음과 같이 제시할 수 있다. ①정치적 환경으로는 군부정권에서 문민정부로 이루어지는 과도기적 특징을 가지고 있었으며, 지방화 시대에 적합한 구조로 정부조직을 재정비 하였다. 또한, 지방자치의 전면적 실시를 통하여 풀뿌리 민주주의 실현하고자 하였다(최운실 외, 2005; 이종수, 2008; 박종민, 2014). ②경제적인 안정화가 이

루어졌으며 세계경제질서에 동참하기 위해 정부의 통제를 줄이고 민간의 자율성을 높이는 개방경제 구축을 추진하였으나, 1997년 IMF 외환위기를 초래하게 되었다(박종민, 2014; 김태룡·김종성·박재욱, 2009; 이종수, 2008; 한국정책학회, 2007; 이대회, 2001). ③사회문화적 환경으로 산업화와 민주주의사회 진입로에 위치해있었다. 중산층 및 근로자 계급이 성장하였으며 정보화, 세계화에 따라 다원화 사회로 진입하게 되었다(이대회, 2001; 최창열, 2000).

시민사회 형성기에는 뚜렷한 지역사회교육정책이 이루어지지 않았다. 그러나 시기적·경제적으로 세계화의 흐름 속에서 산업구조의 고도화에 따라 고급 인력수요가 증대되었고, 이는 평생학습사회의 확대와 대학에서의 사회교육확장, 도서관·박물관·문화원 등 사회교육시설 확충정책으로 이어졌다(최은수, 2012). 문민정부시기에는 학점은행제, 시간제 학생등록제, 원격교육 지원체제 구축, 특성화 고등학교 확대, 개방대학, 전문대학, 직업교육확대, 국가기술자격제도 구축과 더불어 민주시민교육 활성화가 이루어졌으며, 보다 다양한 평생교육체제 마련을 통해 교육기회를 확대하고자 하였다(권대봉, 2007). 평생교육에 대한 관심의 증가와 함께 정부 차원에서의 지원도 강화되었다. 1994년 균형발전을 도모하기 위하여 지방 문화 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 지방문화원을 지정하기 시작하였으며, 1999년 이후 기존의 읍·면·동 제도를 주민자치센터로 재정비하여 주민의 참여와 자치활동을 통한 지역공동체 형성을 촉진하려 하였다(오혁진, 2014). 또한 학업 보완형 교육에서 개인의 관심과 요구가 다양해짐에 따라 개인의 학습요구에 부합하는 전문교육, 여가·취미교육의 확대가 이루어졌다.

4. 복지 및 세계화 병행기(1998-2007년)

복지 및 세계화 병행기의 정책환경의 특징을 제시하면 다음과 같다. ①여·야간의 정권교체가 이루어졌으며 탈권위주의와 사회적 취약계층 해결, 국가균형발전과 지방분권화를 추진하였다(윤정은, 2007; 이종수, 2008; 김순은, 2003). ②경제적 환경으로 IMF외환위기 직후 절대적 빈곤층, 실업, 불안정한 고용, 사회적 배제유형이 급격히 증가하였으며 산업사회에서 지식기반 사회로 전환되어 지식근로자 양성이 요구되었다(윤정은, 2007; 최운실 외, 2005; 교육인적자원부, 2007b). ③사회문화적 환경으로 양극화 현상, 저출산, 고령화 현상이 심화되었으며, 국가적 위기 속 학습경제논리가 설득력을 얻음에 따라 인적자원의 중요성이 높아졌다(윤정은, 2007; 최운실 외, 2005; 교육인적자원부, 2002).

복지 및 세계화 병행기의 대표적인 지역사회교육정책으로는 지역인적자원개발과 평생학습도시를 들 수 있다. 먼저, 지역인적자원개발정책의 추진과정을 살펴보면 다음과 같다. 2000년도 교육부는 교육인적자원부로의 전환을 추진하였으며, 이 과정에서 국가인적자원개발의

중요성과 향후과제에 대한 논의가 본격화 되었다. 교육부는 지역단위에서의 인적자원개발이 경제성장과 사회발전의 핵심요소라는 점에 주목하여 지역인적자원개발(Rigional Human Resource Development)의 개념화 작업에 착수하였다(배상훈, 2008: 9). 지역인적자원개발정책은 인적자원을 지역차원에서 확보하기 위한 정책으로 수도권과 지방간의 경제적·사회적 격차를 해결하고 균형적인 성장을 지원하기 위하여 ‘국가균형발전특별법’과 ‘인적자원개발기본법’에 근거하여 교육인적자원부에서 주관하여 추진되었다(진미석, 2008). 지역인적자원개발은 지역주민의 능력개발, 지역공동체 의식 및 문화정립, 지역혁신체계라는 3대 하위목표를 가지고 추진되었으며 2004년에서 2005년의 기반 구축기에는 전국 13개 시도에 지역단위 인적자원개발 추진체계구축과 함께 지자체, 대학, 산업체, 연구기관 및 교육청 등을 연계하여 지역단위 인적자원개발 추진체계를 구축하였다. 2006년부터 2007년까지는 내실화 및 활성화의 시기로 우수사업 발굴 및 확산을 통해 지역인적자원개발의 내실화를 추구하였으며, 지자체를 중심으로 지역 내 고용창출 및 사회통합을 위한 우수지역 인적자원개발 사업 모형 및 프로그램을 발굴하여 확산시켰다(진미석, 2008: 10-11). 이러한 결과로 지역인적자원개발을 위한 재원확보와 기반체계를 구축할 수 있었다. 또한 지역 내 인프라를 기반으로 지역 내 고용창출 및 사회통합을 위한 우수 R-HRD사업 모형 및 프로그램을 발굴할 수 있게 되었다(이희수·조순옥, 2007).

다음으로 평생학습도시는 “21세기 평생학습사회 도래와 새로운 학습체제 구상”이라는 정책세미나에서 평생학습도시의 토대를 이루는 제안이 이루어졌으며, 이러한 논의의 발전은 [평생학습체제 종합발전연구 I]라는 정책연구로 이어졌다. 이후 평생교육 유관주체가 연계되는 모형 및 지역평생학습 활성화를 위하여 시·군·구의 협력을 이끌어내는 정책의 필요성이 도출되었다(평생교육진흥원, 2010; 홍성우·김종래, 2013). 평생학습도시는 교육인적자원부에서 각 기초자치단체로 이루어지는 집행구조를 형성하였으며 교육인적자원부에서 평생학습도시를 지정하고 예산을 지원하는 형태로 이루어졌다(평생교육진흥원, 2008). 이후 2001년 유성구, 광명시 진안군을 평생학습도시로 지정하여 시범사업을 진행하였으며, 2005년부터 본격적으로 확대하면서 평생학습도시 컨설팅지원, 평생학습도시 기반조성, 평생학습도시 실태조사 및 성과분석, 평생학습결과 표준화 사업, 1도시 1특성화 프로그램 지원사업, 네트워크 구축지원사업 등의 세부사업이 진행되었다(평생교육진흥원, 2008; 평생교육진흥원, 2010). 이후 2006년부터는 평생학습도시 종합관리를 위한 심사 및 관리 항목이 추가되었으며, 2007년부터는 평생학습도시 조성사업의 자립기반 형성기간을 1년에서 3년으로 연장 설계하고 매년 2억 원씩 6억 원을 지원하는 것으로 결정하였다(평생교육진흥원, 2010). 7년 동안 추진된 평생학습도시 사업은 평생학습도시로 지정된 시·군·구에서 평생학습도시 관련 조례제정과 행정지원, 재정투자

를 증가시켰으며 평생교육 네트워크 형성, 지역 평생학습문화 활성화에 기여하였다.

5. 시장경쟁 강화기(2008-2012년)

시장경쟁강화기 정책환경의 주요 내용을 제시하면 다음과 같다. ①진보진영에서 보수진영으로 정권교체가 이루어졌으며 ‘자율’과 ‘경쟁’을 강조하는 실용적인 정부가 등장하였다(전현중, 2012; 평생교육진흥원, 2008). ②경제 환경으로 국가적 경제위기 속 정부 지출을 확대하는 경제정책이 추진되었다(이종수, 2008; 윤순진·통계청, 2009). ③사회문화적 환경으로 출산율저하, 고령화 사회, 다문화 현상이 심화되었다(윤순진·통계청, 2009).

시장경쟁강화기의 대표적인 지역사회교육정책으로는 평생학습도시, 지역인재육성사업, 지역과 함께하는 학교, 평생학습 중심대학을 들 수 있다. 이에 대하여 자세히 살펴보면 첫째, 평생학습도시 조성사업은 사업축소로 인하여 2010년 잠시 중단되었다가 평생학습문화 조성 및 평생교육 공정체제에 기여한 것을 인정받아 제도적인 보완과 재원변경을 거쳐 2011년부터 다시 재개되었다(국가평생교육진흥원, 2013). 이후 신규 평생학습도시 신규지정과, 기존 평생학습도시 특성화 지원 사업이 추가 되었으며, 사업비 증가와 함께 지역의 대응투자비율을 높이고 평생학습 기반확대라는 성과를 낼 수 있었다.

둘째, 지역인재육성사업의 경우 2008년 정권교체와 함께 기존의 지역인적자원개발이 새 정부의 국정철학인 ‘자율’과 ‘경쟁’을 중심으로 하는 지역인재육성사업으로 재설계되었다(교육과학기술부, 2011). 지역인재육성사업은 지역실정에 부합하는 현장 맞춤형 인재육성을 지원하여 육성 성공사례를 창출하도록 하는데 초점을 맞추어 진행되었다. 더불어 학습과 고용의 연계, 성과 지향적 사업을 설계하고 추진하도록 하였다. 사업재설계와 함께 교육과학기술부, 평생교육진흥원, 시·도 단위의 추진체계를 구축하였으며 ①인적자원양성영역(초·중·고등교육, 직업훈련, 평생학습), ②인적자원 배분·활용 영역(취업, 인력수급, 노동시장 연계, 고용정책), ③기반구축(데이터베이스 구축, 네트워크, 조직, 인력, 제도, 연구)등의 정책영역을 설정하였다(채창균·박태준, 2010). 2011년부터는 지역인재육성사업과 시·도 평생교육 활성화 사업이 연계되어 시·도의 책무성을 강화하는 것으로 기본방향을 두게 되었으며, 기반사업(네트워크 구축, 인재양성 프로그램모형 개발·보급, 시·도 공동사업), 공모사업(지역특성화 인재 양성 및 배분·활용, 사회적 자본형성), 계속사업(우수사업 계속지원)으로 추진되었다. 지역인재육성사업은 지방자치단체의 지역인적자원개발 전담조직 정비와 예산확보, 지역 내 RHRD센터 설립, 지역 내 네트워크 구축, 지역인적자원개발 영역확대의 성과를 달성하였다(강경중, 2012).

셋째, 지역과 함께하는 학교는 2007년 교육인적자원부에서 제2차 평생교육진흥 기본계획

수립과 더불어 지역사회의 평생학습문화 확산을 위해 추진되었다(국가평생교육진흥원, 2013). 지역과 함께하는 학교는 학교에 대한 학부모 및 지역주민의 관심을 제고하고 지역사회와 학교를 연계함으로써 지역의 특성화 된 평생교육 프로그램을 제공·운영하여 학교가 지역사회의 평생교육 센터로 성장할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하였다(이영찬, 2009). 이를 추진하기 위하여 교육과학기술부에서 시·도교육청, 지역교육청, 학교를 연계하는 추진체제를 수립하였다. 이후 2007년에서 2008년까지는 지역주민의 요구에 맞는 평생교육 프로그램 개발 및 운영을 비롯하여 학교·지역사회 연계 프로그램, 공동체 복원 프로그램을 개발하여 운영하였으며, 2009년에는 학부모교육 프로그램, 지역·학교 연계 프로그램, 전문계 고등학교를 활용한 직업능력향상 프로그램을 운영하였다(교육인적자원부, 2007a; 교육과학기술부, 2008; 평생교육진흥원, 2009b). 더불어 교육청 및 학교담당자, 순회 평생교육사 및 사업관계자 워크숍, 학교사업 모니터링, 담당자 워크숍 등을 진행하였다(평생교육진흥원, 2009a). 그 결과 지역과 함께하는 학교사업은 지역사회 학교 개방을 통하여 교육 프로그램 제공, 학교의 긍정적 이미지 제고, 주민의 학습역량 강화, 학교 및 지역사회에 대한 관심 증대라는 긍정적인 성과를 달성하였다.

넷째, 평생학습중심대학은 학령기 인구감소, 성인학습자의 고등교육 요구 확대, 고등교육체제의 개편, 지역사회와 공생관계를 바탕으로 대두되었으며 지역의 대학을 개방하여 성인학습자들에게 고등교육기회를 제공하는 것을 목적으로 하였다(이경아, 2009). 평생학습중심대학은 2008년 교육과학기술부의 사업으로 추진되었으며 지역사회를 소재로 하는 대학이 지역사회 평생교육 거점으로서의 기능을 수행하였다. 2008년부터 2009년까지는 평생학습중심대학 육성사업의 체제구축기로 성인학습자를 위한 학사운영 및 지원체제를 구축하는 것에 중점을 맞추어 진행되었으며, 지역사회 내 소외계층을 대상으로 고등교육 기회확대와 양질의 대학 평생교육 프로그램 개발·운영을 지원하였다. 2010년도부터는 학습-학력-일의 연계와 더불어 성인친화형 학사운영을 위한 개편을 지원하였으며, 2011년에는 성인친화형 대학체제 개편을 위한 선도대학을 육성하기 시작하였다(국가평생교육진흥원, 2013). 2012년부터는 성인학습자의 교육수요를 반영하여 선 취업 후 진학형과 4050세대 재도약형 두 가지 유형으로 사업구도를 재설계하여 운영하였다(국가평생교육진흥원, 2013). 평생학습중심대학은 많은 성인학습자들을 지역의 대학에서 배움의 기회를 가지도록 하였으며, 성인학습자들을 고려한 프로그램 제공, 성인학습자들의 학점인정 및 수업 연한 등과 관련된 고등교육법령 개정안을 마련하는 성과를 달성하였다(국가평생교육진흥원, 2013).

IV. 한국 지역사회교육정책 변천과정의 특성

1. 시대별 지역사회교육정책의 특성

가. 국가재건기 지역사회교육정책의 특성 분석

국가재건기에 이루어진 지역사회교육정책의 특성을 분석하면 다음과 같다. 먼저, 정책개발은 국가적 필요성에 의해 상위기관이었던 문교부에서 전개되었으며, 문교부에서 동·계몽 실시반, 순회계몽대로 이어지는 하향식 정책집행단위를 구축하였다. 주된 사업성과 역시 연도별 순회계몽대 파견횟수, 영화상영 횟수, 강연 횟수의 증감, 문맹률 감소 실적과 가시적인 성과로 평가되어 전반적으로 하향식 접근 구조를 취하여 진행되었음을 확인할 수 있었다.

국가재건기의 지역사회교육정책은 지역사회발전을 지향하는 특성이 두드러지게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 국가재건기 시기에 이루어진 지역사회교육정책의 주된 목적은 ‘국가발전 기여를 위한 정신 및 능력강조’, ‘문맹퇴치를 통한 농민의 계몽교화’로 확인할 수 있었으며, 교육내용 역시 ‘지역사회환경개선 및 개발’, ‘국가발전에 관심제고를 위한 정신계몽 활동’, ‘직업 및 기술교육’ 등으로, 교육을 통하여 지역사회환경개선과 개발에 중점을 두었던 것을 확인할 수 있었다. 마지막으로 교육운영적인 측면에서는 ‘교육기회가 부족한 농촌사회에 교육기반과 기회’를 제공하려는 개인의 교육적 성장을 강조하는 특성이 나타났지만, ‘지도자 양성’ 및 ‘계몽 실시반 파견’ 등과 같이 지역사회 발전 중심의 측면이 두드러지게 나타나는 것도 확인할 수 있었다. 따라서 정책접근방향 측면과 지역사회교육 특성적인 측면을 보았을 때 국가재건기의 지역사회교육정책은 하향식 지역사회발전 중심에 가깝다고 할 수 있다.

국가재건기에 이루어진 교육 활동들은 문해교육과 더불어 농촌계몽활동과 기술교육 확대를 목적으로 하는 중앙집권적인 특성을 가지고 있었다. 또한, 폐쇄해진 농촌사회에서 높은 문맹률을 낮추고 국가재건이라는 목적 수행을 위하여 집단교육을 중심으로 한 체제유지적인 교육활동이 주로 추진되었음을 확인할 수 있다.

나. 경제성장 및 민주화 운동기 지역사회교육정책의 특성 분석

정책방향적인 측면에서 경제성장 및 민주화 운동기의 지역사회교육정책은 국가의 주요 경제 및 사회정책과 더불어 이를 지원하기 위한 방향으로 개발되었으며, 문교부에서 지방행정기구로 이어지는 정책집행체제를 가지고 있었다. 정책성과는 우수사례선정, 표창, 학습자수, 실적평가 등과 같은 가시적인 성과를 중심으로 정책이 진행되었음을 확인할 수 있었다.

다음으로 지역사회교육특성의 측면에서 분석하게 되면 먼저, 지역사회교육정책의 목적으로 ‘향토사회 문제해결’, ‘사회적 자본 형성’, ‘봉사정신 함양’, ‘인적자본 강조’, ‘소득증대를 통한 지역사회개발’과 같이 지역사회발전을 중점적으로 지향하는 것을 확인할 수 있었다. 다음으로 교육 내용적인 측면에서 보게 되면 ‘바람직한 인식 형성’, ‘자기개발을 중점으로 하는 교육’ 내용이 나타나기도 하였지만, 주된 내용들은 지역사회에 대한 이해를 바탕으로 지역사회에 공헌할 수 있는 인적·물적인 자원을 확보하는 지역사회발전 중심의 특성이 두드러지게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 마지막 교육운영의 측면에서 지역사회의 학교를 개방하는 지역자원 활용의 모습도 나타났지만, 지역사회개발을 확대·추진하기 위한 ‘지도자 양성’, ‘환경개선 봉사활동’ 등 지역사회개발을 위하여 ‘지역의 인적·물적 자원을 동원’ 하는 형태가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 경제성장 및 민주화운동기 주요 지역사회교육정책의 특성은 하향식 지역사회발전 중심에 가깝다고 할 수 있다. 경제성장 및 민주화 운동기에 이루어진 지역사회교육정책은 중앙집권적인 정부의 주도하에 농촌의 근대화, 생활환경 개선, 기술교육 보급, 계몽교육을 목적으로 하는 지역사회개발 중심의 교육활동이 전개되었음을 확인할 수 있다.

다. 복지 및 세계화 병행기 지역사회교육정책의 특성 분석

복지 및 세계화 병행기의 주요 지역사회교육정책을 살펴보게 되면 먼저, 정책접근방향에서 정부의 주요 추진과제에 의해 개발되는 것을 알 수 있었다. 정책 집행체제에서는 집행단위별 역할과 기대효과가 부여되는 하향식 구조를 가지고 있음을 확인할 수 있었으며, 정책성과 역시 대부분 참여율, 체제구축정도와 같은 가시적인 성과가 제시되는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 정책개발에 있어서 평생교육정책 관련 연구에 의해 제기된 필요성을 인식하고 이를 토대로 정책개발을 추진하려는 노력이 나타났으며, 정책성과에서도 주민만족도와 같이 과정적인 측면을 중요시 하는 등 부분적으로 상향식 접근이 나타나기도 하였다.

세계 및 복지화 병행기의 지역사회교육정책을 지역사회교육특성에서 분석한 결과 교육목적의 측면에서는 ‘지역단위 인적자원개발체제 구축을 통한 지역혁신체계구축’, ‘지역의 인적자원 확보를 통한 지역경쟁력 강화’와 같이 지역을 기반으로 지역혁신체계를 구축하여 인적자원을 양성하고 이를 통하여 지역경쟁력 강화를 목적으로 하는 지역사회발전 중심적인 측면과, ‘교육기회의 확대’, ‘지역주민의 교육적 성장을 통한 지역공동체 형성’과 같이 지역주민의 교육기회와 교육적 성장에 관심을 두는 개인의 교육적 성장 중심적인 측면을 확인할 수 있었다. 다음으로 교육내용적인 측면에서는 ‘지역혁신’과 같이 직업적 개발을 통하여 지역사회혁신을 지향하는 지역사회발전 중심적인 측면과 ‘직업능력개발’, ‘지역사회조사’와 ‘지역사회 특

성'을 반영하여 교육하는 개인의 교육적 성장 중심적인 측면을 파악 할 수 있었다. 마지막으로 교육운영적인 측면에 있어서 지역인적자원개발 구축을 지원하여 지역사회의 인적자본을 확보하려는 지역사회발전 중심적인 측면과 '평생교육기관 전문성 강화', '평생학습도시 체제기반 구축', '평생학습 확대'를 위한 활동과 같이 지역사회에 교육기반을 마련하고 확대하려는 개인의 교육성장 중심과 같은 내용으로 분석할 수 있었다. 이러한 내용을 토대로 보았을 때 복지 및 세계화 병행기의 지역사회교육정책의 특성은 지역사회발전 중심적인 특성과 개인의 교육성장 중심의 두 가지 측면이 고르게 나타났지만 전반적으로 부분적 상향식과 개인의 교육적 성장 중심 특성에 가깝다고 할 수 있다. 복지 및 세계화 병행기의 지역사회교육정책은 외환위기의 여파로 나타나게 된 사회적 취약계층과 지역불균형 현상에 관심을 가지기 시작하는 시기라고 볼 수 있다. 또한, 산업구조의 변화와 함께 지식근로자 양성이 주요한 과제로 대두되면서 지역인적자원개발 정책이 추진되었으며, 민주주의의 확립과 지방분권의 가속화에 따라 정책접근 방향에서 의미 있는 상향식 변화가 나타나게 되었다.

라. 시장경쟁강화기 지역사회교육의 특성분석

시장경쟁강화기의 주요 지역사회교육정책들의 특성을 분석하면 다음과 같다. 먼저, 정책 접근방향의 측면으로 보았을 때, 대부분의 정책이 정부의 주요과제와 더불어 개발되었지만, 일부 정책은 평생교육정책 연구에서 도출된 필요성을 수용하여 개발되는 상향식 접근이 나타나기도 하였다. 정책 집행 체제에서는 상위기관 즉 정부차원에서 사업을 공모하고 지방정부에서 사업계획안을 작성하고 이에 해당하는 예산을 지급받는 형태로 변화하였으나, 전반적으로 중앙정부 주도의 하향식 체제로 운영 되는 것을 확인할 수 있었다. 마지막으로 정책성과적인 측면에서 보았을 때 대부분 가시적인 성과체계를 가지고 있었으나, 주민만족도 조사와 같이 과정을 중시하는 형태도 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 시장경쟁강화기의 지역사회교육정책은 정책 개발, 집행, 성과의 측면에서 하향식 정책방향이 두드러지게 나타났지만, 부분적으로 의미 있는 상향식 접근이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

다음으로 지역사회교육 특성적인 측면에서 보았을 때, 교육목적의 측면에서 '교육기회제공', '교육적 성장을 통한 지역학습 공동체 형성', '지역주민 요구에 따른 교육 프로그램 개발'과 같이 지역 주민의 교육적인 성장을 중심으로 하는 목적이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 교육내용의 측면에서는 '지역인재 양성교육'과 '지역특성'과 같은 지역사회발전 중심의 측면이 나타났지만, '성인학습자의 생애주기 및 요구 반영', '개인의 교육적 성장'과 같이 학습자 개인을 지원하는 내용들이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 마지막으로 교육운영의 측면에서는 지역의 인적자본을 형성하려는 지역사회발전 중심의 측면과 학습기반 조성을 통하여 주

민들에게 질 높은 교육을 제공하려는 개인의 교육적 성장 측면이 두드러지게 나타나는 것을 알 수 있었다. 따라서 시장경쟁강화기의 지역사회교육정책은 부분적으로는 지역사회 발전 중심의 측면이 나타나고 있지만, 대부분 학습기반 조성과 교육 기회 제공과 같은 개인의 교육적 성장 중심의 특성을 가진다고 할 수 있다. 시장경쟁강화기의 지역사회교육정책은 정부의 실용성 강조와 시장경제의 심화에 따라 기존에 이루어지고 있던 정책들의 재평가와 성과체계가 만들어지는 계기가 되었으며, 지역사회 학교와 대학교 개방을 통한 지역사회 평생교육기관의 거점기능이 강조되었다고 볼 수 있다. 다음과 같은 시대환경과 시대별 지역사회교육정책의 특성을 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 시기별 시대환경 및 지역사회교육정책

시기	정치적 환경	경제적 환경	사회문화적 환경	지역사회 교육정책 및 특성
국가 재건기 (1945-1960)	· 반공이념강조 · 권위적인정부 · 정치 갈등 심화 · 중앙집권	· 농촌경제 파탄 · 의존적 경제 · 경제적 격동	· 교육인구 급증 · 높은 문맹률 · 획일화 사회	· 농촌계몽운동 · 하향식 · 지역사회발전 중심
경제성장 및 민주화 운동기 (1961-1987)	· 군부정권 지속 · 사회 갈등 심화 · 권위적 정부의 강력한 통치 · 중앙집권	· 경제개발계획 · 급속한 산업화 · 저임금형 노동력 · 소득분배의 불평등 심화 · 경제적 격동	· 낙후된 농촌 · 도시빈민증가 · 잠재적 실업자 증가 · 도·농간 격차 · 훈련된 노동력의 필요성 · 획일화 사회	· 향토학교 · 온마을교육 · 새마을교육 · 하향식 · 지역사회발전 중심
시민사회 형성기 (1988-1997)	· 지방자치제도 실시 · 지방분권	· 개방경제체제 · IMF 외환위기 · 경제적 안정	· 정보화시대의 도래 · 국가경쟁수단으로 교육 등장 · 다원화 사회	-
복지 및 세계화 병행기 (1998 - 2007)	· 탈권위주의 · 사회안전망 필요성 대두 · 지역균형발전 · 지방분권 확대 · 지방분권	· 신 빈곤층 증가 · 경제복구의 필요성 · 지식기반산업 확대 · 창조산업 발달 · 경제적 격동	· 사회적양극화 심화 · 학습경제론 대두 · 교육기회격차 심화 · 다원화 사회	· 지역인적자원 개발 · 평생학습도시 · 부분적 상향식 · 개인의 교육적 성장
시장경쟁 강화기 (2008-2012)	· 실용주의정부 · 지방분권	· 세계경제위기 · 경제적 격동	· 저출산·고령화 · 다문화 사회 · 다원화 사회	· 지역과 함께하는 학교 · 평생학습도시 · 평생학습중심대학 · 부분적 상향식 · 개인의 교육적 성장

2. 한국지역사회교육정책 변천과정의 특성

가. 지방자치정도에 따른 정책접근방향 : 하향식 접근에서 부분적 상향식으로 변화

한국 지역사회교육정책의 변천과정을 살펴본 결과 대부분 하향식 정책접근 방향을 지향하고 있음을 알 수 있었다. 국가재건기, 경제성장 및 민주화 운동기의 경우 중앙집권적인 강력한 행정부를 가지고 있었다. 이 시기에 이루어졌던 ‘농촌계몽활동’, ‘향토학교’, ‘온마을교육’, ‘새마을교육’은 정부의 관심과 필요성에 의해 개발되었으며, 정부가 교육내용에 대한 지침을 설정하고, 지역사회교육 활동에 대한 집행을 담당하였다. 정책성과 또한 우수사례, 실적과 같은 가시적인 성과를 지향하는 하향식 접근을 취하고 있음을 알 수 있었다.

그러나 지방정부에 대한 권한과 역할이 확대되고 지방분권화가 본격화되기 시작한 시민사회 형성기 부터는 지역사회교육정책 추진에 있어서 일부분 변화가 나타나기 시작하였다. 과거 지역사회교육정책이 국가 주도로 개발되었던 것과는 달리 ‘평생학습도시’, ‘지역과 함께하는 학교’와 같은 지역사회교육정책들은 평생교육전문가들이 추진한 연구와 평생학습 진흥종합계획을 토대로 개발되는 부분적 상향식 접근방식을 보였다. 더불어 집행체제 또한 공모사업형태로 진행되면서, 정책을 직접적으로 수행하는 지방정부가 교육사업과 내용을 설정하여 공모하면 국가가 이를 채택하고 예산을 지원하는 형태로 변화되었다. 더불어 부분적으로 주민만족도와, 학습과정을 중점적으로 하는 성과체계가 마련되기도 하였다. 비록 아직까지도 정책개발과 집행, 성과적인 측면에서는 하향식 집행구조에 전반적인 영향을 받고 있지만 지역사회교육정책에 있어 부분적인 상향식의 변화는 의미 있다고 할 수 있다.

나. 지역사회교육정책 특성의 변화 : 지역사회발전중심에서 주민의 교육적 성장을 중심으로

한국 지역사회교육정책의 변천과정을 살펴보았을 때, 시민사회 형성기를 기점으로 지역사회교육정책의 특성이 지역사회발전 중심에서 주민 개인의 교육적 성장을 중심으로 변화하는 것을 확인할 수 있었다. 중앙집권적인 성향이 강하게 나타났던 국가재건기와 경제성장 및 민주화 운동기는 경제적 격동, 획일화된 사회라는 정책환경을 가지는데 이러한 정책환경은 중앙정부의 주요 이념을 강조하면서 정치기반을 안정화 시키는 방향으로 작용하였다. 따라서 중앙정부의 목적달성을 중심으로 하는 지역사회교육정책이 두드러지게 나타났다. 또한 농촌계몽활동, 향토학교, 온마을교육, 새마을 교육은 정부의 경제·사회정책과 더불어 그 당시 우리나라의 주요 산업이었던 농촌사회를 개발하기 위한 목적으로 추진되었으며, ‘계몽활동’, ‘봉사활동’, ‘정신교육’, ‘향토에 함양’을 주요 내용으로 집단적이고 동원적인 특성이 강하게 나타나, 개인의 학습보다는 지역사회 발전과 개발 중심의 특성이 두드러지게 되었다. 더불어 국가재

건기와 경제성장 및 민주화 운동기의 농촌사회와 부락들은 획일화된 사회로 공동체적인 특성이 강하게 남아있었다. 이것은 국가 중심의 지역사회교육정책이 큰 성과를 거둘 수 있는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 이를 통해 국가재건기와 경제성장 및 민주화운동기에 추진되었던 지역사회교육정책들이 농촌사회 개발과 환경개선이라는 성과를 얻을 수 있었던 이유는 농촌 중심의 획일화 사회라는 환경이 뒷받침되었기 때문임을 알 수 있다.

반면에 복지 및 세계화 병행기, 시장경쟁강화기는 지방분권, 경제적 격동, 다원화 사회라는 정책환경을 가지고 있으며, 이러한 정책환경은 과거 집단대상의 지역사회발전 중심의 특성에서 개인의 교육적 성장과 기회를 중심의 특성으로 변화하게 되는 큰 배경이 되었다. 먼저, 지방분권 및 지방자치제도의 정착에 따라 지방정부의 권한과 역할이 확대되었으며, 지방정부의 자율성이 강화되기 시작하였다. 이러한 변화에 의해 지방정부는 지역사회교육정책과 관련된 내용, 세부사업을 스스로 결정할 수 있게 되었으며 공모사업을 통하여 상위기관에 예산을 지급받을 수 있게 되어 부분적으로 상향식 접근이 이루어질 수 있는 계기가 되었다. 다음으로, 경제 및 사회의 변화는 지역사회교육 특성에 변화를 가져왔다. 지식기반산업의 중요성이 대두됨에 따라 전문적으로 지역 인재를 양성하여 산업과 연계하려는 움직임들이 나타나게 되었다. 또한 다원화 사회의 심화는 지역주민의 다양한 교육요구 충족과 기회 확대를 위하여 지역, 학교, 대학 개방을 통한 학습기반 마련과 학습체제를 구축하려는 노력으로 이어졌다.

다. 정부의 국정이념 및 철학에 따른 지역사회교육정책의 변화

한국 지역사회교육정책의 변천과정을 살펴보게 되면 정부의 국정이념이 지역사회교육정책의 특성 변화에 영향을 주는 것을 확인할 수 있다. 복지 및 세계화 병행기와 시장경쟁 강화기를 걸쳐서 10년 이상 진행된 평생학습도시와 지역인적자원개발정책의 주요 목적과 내용을 살펴보면 지역사회교육정책의 목적과 지향점이 상이하게 나타남을 알 수 있다. 먼저, 복지 및 세계화 병행기의 주요 국정철학은 생산적 복지를 통한 사회안전망을 구축하는데 있었다. 이러한 국정철학을 반영하여, 평생학습도시는 지역주민에게 평생교육기회를 확대하고, 개인의 교육적 성장을 도모하며 궁극적으로는 지역공동체를 형성하는데 목적을 가지고 있었다. 그러나 시장경쟁강화기로 넘어오면서 주요 국정철학인 ‘자율’과 ‘경쟁’에 따른 시장논리가 우선시됨에 따라 평생학습도시의 성과와 평가에 대한 관심이 높아졌다. 이에 따라 평생학습도시에 대한 성과체계 및 관리집중이 시작되었고, 2010년에는 사업의 지속과 필요성에 대한 고민으로 잠정적으로 중단되었다가 2011년 지역의 사업수요를 확인할 수 있는 내용을 포함하여 다시 추진하게 되었다.

다음으로, ‘지역인적자원개발’ 정책은 참여정부의 국가균형발전이라는 주요 국정철학에 의해 추진되기 시작하였으며, 초기의 목적은 도시와 지방간의 경제적·사회적 격차해소와 균형적인 성장을 이루는데 있었다. 이에 따라 ‘지역주민의 능력개발’, ‘지역공동체 의식 및 문화정립’, ‘지역혁신체계’ 라는 3대 하위목표를 설정하여 추진하였다. 그러나 시장경쟁강화기로 넘어 오게 되면서 ‘자율’과 ‘경쟁’을 중심으로 하는 창의적 인재양성이 주요 목표로 설정되었다. 이와 관련하여 지역인재육성 성공사례 및 학습과 고용연계 등 성과지향적인 내용을 중점으로 지역인적자원개발 정책이 전개되었음을 확인할 수 있었다. 위와 같은 내용을 살펴보았을 때, 지역사회교육정책은 정부의 국정이념·철학에 따라 정책의 목적, 교육내용, 추진과정에 있어 변화를 겪게 되는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 현상은 한국에서 지역사회교육정책이 사회문제의 해결책으로 제시되어 전개됨에 따라 고유한 교육정책으로서 철학과 기반을 다지지 못한 가장 큰 원인이 되었다고 볼 수 있다.

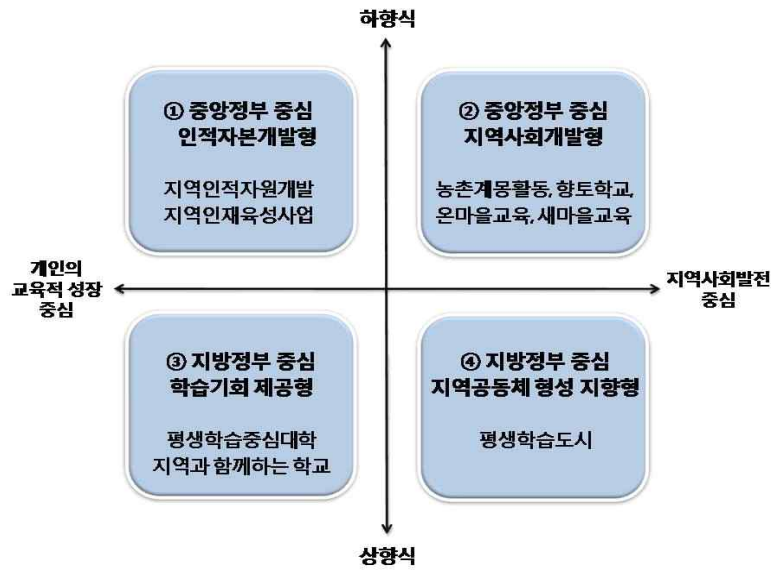
라. 지역사회교육정책의 특성과 정책환경과의 관계

지역사회교육정책의 특성과 정책환경과의 관계에 대해 고찰해보면 다음과 같다. 정치체제 환경과 지역사회교육정책의 특성과의 관계에 대하여 고찰해보면 다음과 같다. 먼저, 정치체제 및 정부의 주요 이념과 철학은 지역사회교육정책의 접근방향을 결정하고, 주요 특성변화에 영향을 준다는 것을 확인할 수 있었다. 중앙집권적인 정치체제 환경이 집권하게 되면 지역사회교육정책은 하향식 접근 구조를 가지게 되고, 지방분권적인 정치체제 환경이 집권하게 되면 부분적으로 상향식 접근 구조를 가지는 정책 접근구조를 취하게 된다.

정책환경의 주요한 요인인 ‘정치’, ‘사회문화’의 측면은 지역사회교육정책의 특성 변화에 큰 영향을 주며, ‘경제’의 측면도 결국에는 사회적인 측면에서 기인하게 된다. 한국의 경제체제는 경제적 격동기로 비슷한 양상을 가지며 전개되었다. 하지만 전개된 지역사회교육의 특성은 달리 나타났는데 이것은 사회의 변화에 따라 중점이 되는 경제의 영역이 반영된 결과라고 할 수 있다. 과거 농촌지역사회에서 지역사회교육정책의 주된 교육내용과 활동은 ‘농촌 개발’과 관련하여 이루어졌으며, 지역의 경쟁력(인적·물적)강화와 경제적 가치가 중요해진 현재에는 ‘지역인적자원개발’이 주요 지역사회교육정책으로 추진되고 있다. 이것을 본질적으로 파악하게 되면 ‘농업’이 경제의 중심이 되는 농촌사회, ‘지역의 경쟁력’ 과 ‘인적자본’이 경제의 중심이 되는 지식기반, 세계화, 지방화라는 사회변화에서 비롯되었다는 사실을 인식해야 할 필요성이 있다.

3. 정책접근방향과 지역사회교육 특성에 따른 지역사회교육정책 유형

한국의 지역사회교육정책은 정책접근방향과 지역사회교육 특성을 기준으로 하여 4가지 유형으로 구분 할 수 있으며 다음 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 정책접근방향과 지역사회교육특성에 따른 지역사회교육정책 유형

이상의 지역사회교육정책 유형은 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 중앙정부 중심의 인적자원개발형의 경우 하향식 정책접근 방향을 취하며, 개인의 교육적 성장을 지향하는 유형으로 지역주민을 대상으로 인적자원육성체계를 가지며, 지역특성화 인재 양성에 목적을 두는 지역인적자원개발을 비롯하여 지역인재육성사업을 포함할 수 있다. 둘째, 중앙정부 중심 지역사회개발형의 경우 하향식 접근 방향을 취하고 지역사회 발전 중심을 지향하는 유형으로, 중앙정부 중심의 지역사회개선과 개발을 위한 지역사회교육정책이 두드러지게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 중앙정부 중심의 지역사회개발형 지역사회교육정책으로는 농촌계몽활동, 향토학교, 온마을교육, 새마을교육을 포함할 수 있다. 셋째, 지방정부 중심의 학습기회 제공형은 상향식 정책접근 방향을 취하며, 지역주민 개인에게 학습기회를 제공하고 학습기반을 형성하기 위한 유형으로 지역과 함께하는 학교와 평생학습 중심대학이 포함될 수 있다. 넷째, 지방정부 중심의 지역공동체 형성 지향형의 경우 상향식 정책접근 방향을 취하며, 지역사회발전 중심을 지향한다. 지방정부 중심의 지역사회 공동체형은 지방정부를 정책 행정을 중심으로

학습공동체 형성을 궁극적인 목적으로 하며 평생학습도시가 포함될 수 있다.

한국 지역사회교육정책의 변천과정과 유형의 관계에 대해 고찰하면 다음과 같다. 먼저, 국가재건기, 경제성장 및 민주화 운동기까지는 ①중앙정부 중심의 지역사회개발 유형이 중점적으로 전개되었음을 확인할 수 있다. 그러나 지방자치의 확대, 다원화사회, 인적자원의 대두됨에 따라 ②중앙정부 중심 지역인적자원 개발형, ③지방정부 중심 학습기회 제공형, ④지방정부 중심 지역공동체 형성 지향형의 영역이 등장하기 시작하였으며, 상대적으로 ④지방정부 중심 지역공동체 형성의 영역은 우리나라에서 미약하게 추진되는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 현상은 지역사회교육정책의 표면적인 목적과 실제로 추진되는 과정의 차이에서 오는 결과라고 할 수 있다. 대부분의 지역사회교육정책은 지역공동체 형성을 표면적인 목적으로 가지고 있지만, 정책집행과 정책성과를 제시하는 과정에서는 지역의 경제성이나 경쟁력을 강조하는 경향이 크다. 이러한 차이로 인하여 한국의 지역사회교육정책은 교육인프라 확대와 제도적인 구축이라는 긍정적인 결과를 얻었으나, 지역공동체로 나아갈 수 있는 심화적인 단계에서는 정체되어 있다고 볼 수 있다.

V. 결론 및 제언

본 연구에서는 정책접근방법과 지역사회교육 특성의 분석 준거를 통하여 한국 지역사회교육정책의 변천과정을 알아보았으며, 변천과정에서 나타난 특성에 대해 고찰하였다. 한국 지역사회교육정책 변천과정에 나타난 특성으로 첫째, 시민사회 형성기를 기점으로 정책접근 방향이 하향식 접근에서 부분적 상향식 접근으로 전환되고 있으며, 지역사회교육 특성은 지역사회 발전 중심에서 개인의 교육적 성장 중심으로 변화되어왔음을 확인할 수 있었다. 둘째, 정치체제와 정부의 주요 이념·철학은 지역사회교육의 정책접근 방향을 결정하고 지역사회교육정책 주요 특성 변화에 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 더불어, 지역사회교육정책의 특성변화에 있어서 주요 요인으로 ‘정치’, ‘사회·문화’의 측면이 지역사회교육정책의 경향성에 큰 영향을 준다는 것이며 ‘경제’의 측면도 결국에는 사회적인 측면에서 기인한다는 것이다. 셋째, 지역사회교육정책의 접근방향과 특성을 기준으로 ①중앙정부 중심의 인적자본 개발형, ②중앙정부 중심의 지역사회 개발형, ③지방정부 중심의 지역사회 학습기회 제공형, ④지방정부 중심의 학습공동체 형성 지향형으로 지역사회교육정책을 유형화 할 수 있었다.

본 연구의 제한점은 다음과 같다. 첫째, 시대범위를 해방 이후인 1945년부터 이명박 정부

의 종료시기인 2012년까지로 규정하였다. 현 정부의 지역사회교육정책과 관련해서는 임기 종료 이후 평가되는 것이 적합하다고 판단하였기 때문이다. 둘째, 연구 수행의 기준을 마련하기 위하여, 국가 수준에서 이루어진 지역사회교육정책만을 선별하여 각 지방자치단체 수준에서 이루어지고 있는 지역사회교육정책에 대해서는 다루지 못하였다는 한계를 가진다. 셋째, 지역사회교육정책을 분석하기 위한 시대구분, 정책접근 방향, 지역사회교육 특성을 분석 준거로 규정함으로써, 지역사회교육정책과 관련하여 주요한 영향요인(지자체장의 의지, 시민사회의 역량, 지역문화 등)과 특수성들을 다루지 못했다는 한계를 가진다. 이상의 내용과 같은 결과를 토대로 한국 지역사회교육정책은 한국 사회의 압축 성장에 따른 문제를 해결하기 위한 방안으로 제시되어 왔으며, 이러한 결과로 교육정책으로서 고유한 정체성을 형성하지 못하였다는 한계를 도출할 수 있었다. 본 연구에서 도출된 분석결과를 바탕으로 한국 지역사회교육정책과 관련하여 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 지역사회교육의 이론과 실천사례들을 파악하여 학문적 기반을 조성하는 것이 필요하다. 지역사회교육이 제도화되면서 나타난 가장 큰 문제는 지역사회교육이 학문적인 정체성을 확립하지 못하고 사회문제의 해결책으로 제시되어 왔다는 것이다. 한국의 지역사회교육은 급격한 사회변화의 대응적으로 전개됨에 따라 학문으로서의 고유한 가치와 특성을 확립하지 못한 한계를 가지고 있다. 따라서 지역사회교육정책의 역사적인 탐구를 통해 실천적인 사례들을 도출하고 이러한 사례 발굴과 연구를 통하여 지역사회교육의 이론적 정립과 실천사를 포함한 학문적인 기반을 조성하는 것이 필요하다.

둘째, 지역사회교육정책의 양적 기반 확대(학습인프라, 학습기회)를 토대로, 지역학습공동체를 형성할 수 있는 심화 교육과정과 주민참여 방안이 요구된다. 한국의 지역사회교육정책은 시민사회형성기 이후 지방정부를 중심으로 교육기회를 확대하는 양적인 확산에 노력을 기울여 왔다. 그 결과 지역사회에서는 평생학습을 장려하기 위한 조례와 전담 조직이 확보되었으며, 지역 내 교육기관을 개방하여 지역주민의 학습기회 확대를 이룰 수 있었다. 따라서, 평생학습의 양적 기반 확대를 토대로 학습이 개인의 차원에서 종결될 것이 아니라, 지역사회의 주요한 특성 발굴과 학습공동체를 형성할 수 있는 사례가 될 수 있도록 심화된 교육과정을 개발해야 할 필요성이 있다. 현재 추진되고 있는 평생학습도시, 평생학습중심대학, 지역인적자원개발, 평생학습 마을 만들기의 추진과정을 바탕으로, 지역주민들과 협력하여 심화된 교육과정을 수행할 필요성이 있으며 이를 기반으로 각 정책마다 학습공동체와 연계될 수 있는 접점과 사례들을 도출할 수 있을 것이다.

셋째, 미래의 정책환경 변화에 대처할 수 있는 교육내용과 방법에 관한 연구가 지속적으로 이루어져야 한다. 한국의 지역사회교육정책은 획일화 사회에서는 집단중심의 지역사회개

발의 특성으로, 지식중심의 다원화 사회에서는 개인의 교육적 성장과 인적자원개발을 통한 지역사회 발전의 특성으로 사회의 중심논리의 경향에 따라 지역사회교육정책의 교육내용과 방법이 달리 적용되어 왔다. 급속한 사회변화에 따라 교육내용 및 방법의 다양화가 이루어지고 있으므로, 이러한 사회변화에 대한 이해와 요구들이 지역 주민들의 학습에 반영될 수 있도록 교육내용과 방법에 대한 끊임없는 연구가 요구된다.

넷째, 지역평생교육 활성화 차원에서 운영되고 있는 다양한 지역 내 평생학습기관과 학습공간을 개방하여 지역사회의 현안을 공유할 수 있는 기구의 역할을 수행해야 한다. 지역 내 평생학습기관들은 학습정보를 공유하고, 학습프로그램을 제공하며 주민들이 자주 찾을 수 있다는 높은 접근성을 가지고 있다. 따라서 평생학습문화 확산과 학습공동체 형성을 위하여 지역차원에서 평생학습기관과 지역 내 학습공간을 개방하여 지역사회의 문제 및 현안에 관하여 공유하고 논의 할 수 있는 공론의 장으로써 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

마지막으로, 지역사회교육정책의 다양한 역동성과 특수성을 포함한 연구가 요구된다. 지역사회교육정책은 지방자치단체 자체적으로 운영되며 기관, 주민, 담당자 등 다양한 이해관계자들이 참여하고 있어 강한 역동성을 가지고 있다. 따라서 지역사회의 특성을 가장 강하게 나타낼 수 있는 역동성과 특수성을 규명하고 이러한 관계를 밝힐 수 있는 연구가 요구된다. 앞으로 지역사회교육은 지역사회의 성장과 더불어 가치를 발전시킬 수 있는 주요한 기제로써 작용할 것이다. 더불어, 지역사회교육정책의 유형은 사회변화와 함께 더욱 다양하게 세분화되어 나타날 수도 있다. 지역사회교육정책에 대한 지속적인 관심과 지원이 이루어지고 보다 공동체적으로 결집할 수 있는 계기들이 확대 된다면, 지역사회의 교육력을 기반으로 한 학습공동체를 구현할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강경중(2012). 지역인적자원개발의 성과와 한계. 지방자치단체 주도형 지역인적자원개발 정책 연구. 한국직업능력개발원.
- 교육과학기술부(2008). 지역과 함께하는 학교사업 2차 년도 운영지침. 교육과학기술부.
- _____ (2011). 지역평생교육 지원 사업 설명회 자료집. 교육과학기술부.
- 교육부(1997). **평생교육백서**. 교육부.
- _____ (2000). **평생교육백서**. 교육부.
- 교육인적자원부(2002). 국가인적자원개발 기본계획의 실행을 위한 평생학습 진흥 종합계획. 교육인적자원부.
- _____ (2007a). 지역과 함께하는 학교사업 1차 년도 운영지침. 교육인적자원부.
- _____ (2007b). **평생교육백서**. 교육인적자원부.
- 국가평생교육진흥원(2013). **평생교육백서**. 국가평생교육진흥원.
- 권대봉(2007). 공공정책으로서 평생학습: 한국 평생교육 정책의 변화와 특징 분석. **평생교육학연구** 13(4). 한국평생교육학회. 149-172.
- 권두승(1991). 한국 사회교육의 변천에 관한 사회학적 분석. 박사학위논문. 고려대학교.
- 김규태·신지승(2015). 교육정책 사회학의 이론적 정립과 연구과제 탐색에 대한 소고. **교육정치학연구** 22(2). 한국교육정치학회. 1-24.
- 김기연(2005). 한국평생교육정책의 변화과정 및 변화형성요인 분석. 석사학위논문. 이화여자대학교.
- 김남선(2003). **지역사회교육론**. 형설출판사.
- 김민호(1998). 제6공화국의 노동교육 정책환경에 관한 사회학적 분석. **교육사회학연구** 8(2). 163-182.
- 김순은(2003). 특집 : 2003 지방분권을 결산한다 ; 정부혁신지방분권위원회의 활동 성과와 과제 -지방분권 개혁을 중심으로-. **地方行政** 52(602). 대한지방행정공제회. 24-31.
- 김인실·권건일(1996). 한국 사회교육정책에 관한 고찰. **社會科學研究** 3(1). 聖潔大學校 社會科學研究所. 215-230.
- 김중서·주성민(1990). **地域社會學校의 理論과 實際**. 서울: 教育科學社.
- 김종철(1989). **韓國教育政策研究**. 教育科學社.
- 김지영(2010). 지역공동체 평생교육 관점에서 본 1970년대 새마을 운동의 특질에 관한 연구. 석사학위논문. 동의대학교.
- 김태룡·김중성·박재욱(2009). **새 한국정부론**. 대영문화사.

- 문교부(1972). 새마을 교육 평가 계획 공문 시행 관보. 문교부.
- _____(1988). **문교40년사**. 문교부.
- 박종민(2014). 한국의 사회변동단계에 따른 교육과정 변천의 적응적 효율성 탐구: Douglass North의 관점을 중심으로. 박사학위논문. 한국교원대학교.
- 박형준(2012). 향토학교와 문학교육의 정치성 『혁명과업 완수를 위한 향토학교 교육과정 임시 운영 요강』 1961을 중심으로. **인문학농촌** 제30집. 55-77.
- 방정은(2014). 지역재생사업에서의 지역사회교육 현상과 특성에 관한 연구: 부산 산복도로 르네상스 사업을 중심으로. 박사학위논문. 동의대학교.
- 배상훈(2008). 지역인적자원개발 정책의 현 주소와 향후과제. **(경남RHRD)휴먼파워** 21(2). 경남발전연구원. 6-21.
- 배천웅·현주(1987). **학교의 사회교육적 기능 제고에 관한 연구: 학교 새마을교육을 중심으로**. 한국교육개발원.
- 새마을아카데미(2007). **21세기 새마을 운동 이론정립 및 실천과제 개발**. 새마을 아카데미.
- 오혁진(2010). 사회교육의 일반적 발달단계에 기초한 한국 사회교육사 시대구분 연구. **평생교육학연구** 16(4). 한국평생교육학회. 81-105.
- 오혁진(2014). **지역공동체와 평생교육**. 집문당.
- 윤순진·통계청(2009). **한국의 사회동향 2009**. 통계청.
- 윤정은(2007). 평생교육정책 이념으로서 ‘사회적 포용’에 관한 연구: 국민의 정부 시기의 평생교육 정책을 중심으로. 석사학위논문. 중앙대학교.
- 이경아(2009). “2009년 평생학습중심대학 육성사업 사업설명회” 자료집. 평생교육진흥원.
- 이대회(2001). **한국행정사**. 서울: 대영문화사.
- 이병호(2010). 지역발전을 위한 평생교육정책과정 추이분석: 새마을교육과 평생학습도시 정책을 중심으로. 박사학위논문. 숭실대학교.
- 이병호·최은수(2009). 한국 평생교육정책과정 추이분석에 관한 연구. **평생교육·HRD연구** 5(3). 숭실대학교 한국평생교육·HRD연구소. 221-246.
- 이순형(1989). **교육적 사회론**. 양서원.
- 이영찬(2009). “2009년 지역과 함께하는 학교사업 사업 설명회” 자료집. 교육과학기술부·평생교육진흥원.
- 이재민(2015). 한국 지역사회교육정책 변천과정에 관한 연구. 석사학위논문. 동의대학교.
- 이종각(1992). 해방 후 사회교육정책의 역사적 평가. **한국교육사학** 14. 한국교육사학회. 169-191.

- 이종수(2008). “정책체제의 특성을 기준으로 살펴본 한국정책 60년”. 기획세미나 대한민국 정치 행정의 연속과 변화, 새로운 60년을 향하며. 203-232. 9월. 서울: 한국행정학회.
- 이희수(2002). 평생학습시대 지역사회교육 패러다임의 전환논리와 과제. 한국지역사회교육협의회 제20차 평생교육 심포지움 자료집. 5-21. 11월 26일. 한국언론재단 20층 국제회의장.
- 이희수·조순옥(2007). 지역인적자원개발 정책 추진방향. 인적자원개발 정책연구. 교육인적자원부
- 전현중(2012). 이명박 정부의 경제정책과 한계. **지역사회** 67. 한국지역사회연구소. 15-22.
- 정정길·최종원·이시원·정광호(2010). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 진미석(2008). 지역인적자원개발의 현황과 발전방향. (**경남HRD**) 휴먼파워 21(3). 경남발전연구원. 6-17.
- 채재은·변종임(2014). 지역 평생학습정책 집행에 영향을 주는 요인 분석. **평생교육학연구** 20(2). 한국평생교육학회. 89-119.
- 채창균·박태준(2010). 2010년도 지역인재육성사업 평가. 한국직업능력개발원.
- 최돈민(1998). 교육정책 결정 및 추진 과정에서의 사회적 이해 관계 분석 : 고교 평준화. 박사학위논문. 한양대학교.
- 최운실·백은순·최돈민(1992). **한국 사회교육의 과거·현재·미래 탐구**. 서울: 한국교육개발원.
- 최운실·이희수·윤정은·정종호·조순옥·오혜연(2005). **평생교육정책 공과 분석연구**. 한국교육개발원.
- 최은수(2008). Trends and Policy Process of Lifelong Educational policies in Korea. **Andragogy Today** 1(1). Interdisciplinary Journal of Adult & Continuing Education. 219-254.
- 최은수(2012). **평생교육정책론**. 학지사.
- 최창열(2000). 한국사회교육정책의 변천과정과 발전방안에 관한 연구. 박사학위논문. 연세대학교.
- 평생교육진흥원(2008). **평생교육백서**. 평생교육진흥원.
- _____ (2009a). **평생교육백서**. 평생교육진흥원.
- _____ (2009b). “2009년 지역과 함께하는 학교 설명회” 자료집. 평생교육진흥원.
- _____ (2010). **평생학습도시 조성사업 백서**. 평생교육진흥원.
- 한국교육개발원(1997). **한국의 교육과 국가발전(1945 - 1995)**. 한국교육개발원.
- _____ (2011). **지역 평생학습정책 성과분석 및 개선방안 연구**. 한국교육개발원.
- 한국교육평가학회(2004). **교육평가 용어사전**. 학지사.
- 한국정책학회(2007). 정책환경 변화에 따른 정부역할: 재정역할 재정립. 기획재정부 연구 최종 보고서.

- 홍성우·김종래(2013). 평생학습도시 조성사업의 활성화 방안 연구: 사업체계 및 사업내용 분석을 중심으로. **한국정책연구** 13(3). 경인행정학회. 375-401.
- 홍숙희(2010). 평생교육기반으로서의 지역사회교육 논의의 변천과정 탐색. **평생교육학연구** 16(1). 한국평생교육학회. 25-62.
- Elmore, R(1979-1980). Backward mapping: implimentation research and policy decision. *Political Sience Quarterly*. 94(4). 601-616.
- Jack. D. Minzey·Clyde LeTarte(1972). *Community Education: From program to process*. Micigan: Pendell Publish Company.

<신문기사>

- 경향신문(1955. 07. 02). 농촌계몽 추진 방학 중 전학도 동원. 3면.
_____ (1961. 02. 20). 향토학교 건설 추진위를 구성. 4면.
_____ (1971. 02. 16). 개발 봉사단 만들어. 7면.
_____ (1972a. 03. 08). 전국 각 급 학교를 새마을운동센터로. 7면.
_____ (1972b. 09. 26). 각 급 학교 교육과정 지역특성에 맞도록. 7면.
- 동아일보(1961. 03. 07). 향토교육 개발사업과 연결. 3면.
_____ (1971. 05. 06). 문교부 학교시설을 개방 온마을교육 시달. 7면.
- 매일경제(1971. 05. 05). 온마을교육 운동. 3면.
_____ (1972. 11. 11). 대규모 새마을 교육. 7면.

· 논문 접수 2015. 5. 6 / 수정본 접수 4. 40 / 게재 승인 6. 25

· 이재민: 동의대학교 평생교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석사학위를 취득하였음.
현재 동의대학교 대학원 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 사회교육, 지역사회교육, 평생교육정책 등임.

Abstract

A Study on the Characteristics of the Changing Process of Community Educational Policy in Korea

Lee, Jae Min (Dong Eui University)

This study is aimed at identifying the changing process of community educational policy in Korea, which has expanded in recent years for the purpose of community recovery and stronger regional competitiveness. By analyzing the historic evolution and community educational policy of each era, this study intends to identify their relationship and the features of community educational policy in Korea.

The relationship between social, political environment and features of community education policy of each era led to the following logics: First, the political system and main ideas of the government have determined the direction of community education policy and its main features.

Second, the community education features can be categorized as follows in accordance with the direction on policy approach: ① state government-led community development type ② state government-led human resources development type ③ local government-led community formation type ④ local government-led learning opportunity type

Third, the main factors that led to changes in the community education policy are 'politics' and 'society.' The social aspects are linked to the 'economy,' another factor that has influenced the community education policy.

Fourth, as the political, social, and economic environment of Korea has influenced the community education policy, it has not established its unique features over time.

* Keywords: community education, nature of community education, community educational policy, policy environment