

평생교육재정 지원 확대를 위한 논의*

남수경(강원대학교, 교수)†

김현수(순천향대학교, 교수)

양병찬(공주대학교, 교수)

최현정(강원대학교, 연구교수)‡

요약

이 연구는 평생교육 분야 전문가를 대상으로 한 델파이 조사를 통해 국가 및 지방자치단체 수준에서 평생교육재정 투자 확대 방안을 살펴보고자 한다. 이를 토대로 평생교육재정 확보를 위한 기본 논리를 정립하고, 평생교육재정 부담 주체별 역할과 활성화 방안 등에 대한 정책제언을 제시하였다.

전문가 의견수렴을 위한 델파이 조사 항목은 선행연구 결과 분석을 토대로 평생교육재정의 확대 논리와 비용 분담 구조, 평생교육재정 확보를 위한 아젠다와 적정규모 산출 기준, 평생교육재정 관련 지원 주체별 역할 및 향후 개선 방안, 평생교육 참여 활성화를 위한 재정 지원 개선 방안으로 구성하였다.

연구 결과를 바탕으로 국가와 지자체의 평생교육에 대한 재정 지원은 선택이 아닌 국민의 기본권으로 인식한 가운데, 평생교육재정지원 확대를 위해 법적 기반, 예산, 인력, 원스톱(one-stop) 서비스 전달체계의 확립과 함께 중앙정부와 지자체 간의 역할 설정 및 연계 등 거버넌스의 개편도 동시에 이루어져야 한다고 제언하였다.

주제어: 평생교육, 평생학습재정, 거버넌스, 교육재정, 델파이 조사

I. 서론

교육은 막대한 사회·경제적 외부 효과로 인해 공공재로 인식되어 왔으며, 이에 따라 국가

* 이 논문은 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 「평생교육재정에 대한 국가 및 지방자치단체 투자 확대 방안」 연구(NRF-2021S1A5C2A03097664)의 일부를 수정·보완하였음.

† 주저자: 남수경(24341, 강원특별자치도 춘천시 강원대학길 1 강원대학교, beableto@kangwon.ac.kr)

‡ 교신저자: 최현정(24341, 강원특별자치도 춘천시 강원대학길 1 강원대학교, hj.choi@kangwon.ac.kr)

가 교육재정을 일차적으로 책임지는 제도를 운용해 왔다(Tilak, 2016). 우리나라에서도 중학교 의무교육 무상 지원, 고등학교 무상교육(2021년), 대학생 국가장학금 지원(2012년) 등을 통해서 학교 교육에 대한 공적 지원을 지속해서 확대해 왔다. 그러나 실질적으로 평생교육에 대한 공적 지원은 여전히 제한적 수준에 머물고 있다.

세계적으로 인구구조의 변화 및 디지털 시대의 도래로 성인 학습자를 대상으로 하는 평생교육의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 제5차 유엔교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)(2022) 성인학습 및 교육 보고서에 따르면, 성인교육¹⁾은 경제적 가치를 증가시킴으로써 노동시장에서 개인과 사회 모두의 생산성을 향상할 뿐만 아니라 경제 및 지속가능발전에도 기여하고 있다. 경제적 측면과 아울러 건강, 행복, 치안, 공동체 참여를 통한 문화유산의 세대 간 전이와 사회적 결속력 강화 등 비경제 부문 발전에도 영향을 미치고 있다.

우리나라에서도 평생교육에 대한 사회적 관심은 지속해서 확대되어 왔다. 최근 들어서는 「제5차 평생교육진흥기본계획(’23~’27)」의 수립과 「고등·평생교육지원특별회계법」(’22.12.31.제정)을 통해서, 전 국민·전 연령대를 아우르는 평생학습에 대한 정부의 지원 기반이 강화되었다. 그러나 교육부 평생·직업교육예산 중에서 국제교육 및 산학연계 협력 등의 항목을 제외하고 평생교육 사업으로 직접 분류할 수 있는 관련 예산의 규모는 0.1%에 불과한 실정이다(교육부, 2021). 민선 자치 시대 지방자치단체(이하 지자체)의 주민에 대한 평생교육 관심은 지속해서 확대되어 왔으나, 국가 및 지자체 수준에서 평생교육 예산 규모는 여전히 세출 총액 대비 0.5% 미만에 머물고 있다(이경화, 2023).

평생교육에 대한 공적 지원이 확대되지 못하는 제약요인은 평생교육 자체의 특성에도 있다. 무엇보다 공적 지원 대상으로서 평생교육의 영역이 매우 광범위하고, 예산 편성의 기준 또한 모호하여 일관성 있는 재원 확보의 논리를 마련하기가 어렵다는 한계가 있다. 또한, 평생교육과 관련한 재원 주체가 수평적(정부 부처 간), 수직적(중앙정부-광역지자체-기초지자체 간)으로 분절화되어 있고 역할과 기능 분담 역시 명확하지 않아서 재정확보와 실행 파악 역시 제한적인 수준에서 이루어지고 있다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 등 국제기구에서도 평생교육 관련 지표는 관리하고 있지 않아서, 평생교육의 경우 국가적 차원에서 재정확보의 목표를 제시할 수 있는 국제적

1) 성인교육(adult education)은 성인을 대상으로 한 비형식적인 교육 활동으로 형식교육과 여가 활동 사이에 존재하는 다양한 사회활동이라 정의할 때(Courtney, 1989), 유사한 용어로 평생교육(lifelong education), 계속교육(continuing education), 지역사회교육(communitary education) 등이 사용되고 있음. 이 논문에서는 ‘평생교육’에 대한 용어로 통일하되, 외국 논문이나 원서에 기재된 용어가 성인교육일 경우에는 원문 자체를 번역하여 사용함.

비교 자료 역시 매우 부족하다.

따라서 이 연구는 국가 및 지자체 수준에서 평생교육에 대한 투자 확대 방안을 마련하기 위하여, 평생교육재정 관련 자료를 수집하여 분석하고 평생교육 분야 전문가를 대상으로 한 델파이 조사 방법을 활용하였다. 보다 구체적으로, 첫째, 수평적, 수직적 거버넌스 하에서 평생교육에 대한 재정지원 현황을 종합적으로 살펴보고, 둘째, 평생교육에 대한 재정지원 확대 논리와 지원 대상을 체계화하며, 셋째, 평생교육재정 관련 지원 주체별 역할 정립과 재정지원 활성화 방안 등을 제시하고자 한다.

II. 평생교육재정의 운영 실태 진단

이 장에서는 우리나라 평생교육의 재정지원 체계, 중앙정부와 지자체의 재정지원 현황 등을 종합적으로 살펴보고, 이를 토대로 평생교육재정 확보, 배분, 운영의 문제점을 점검하고자 한다.

1. 평생교육에 대한 재정지원 체계

평생교육 예산은 2000년대 초반까지 별도 사업으로 예산상의 분류체계를 갖추고 있지 않았다(변종임 외, 2004). 1960년대는 세항 또는 이하 수준에서 ‘사회교육’으로 편성되었고, 1997년에 이르러 ‘평생교육’으로 명명되었다. 1999년 「사회교육법」에서 「평생교육법」으로 개정되면서 2000년대 들어 세항이 ‘평생교육’으로 통일하여 사용되기 시작하였지만, 2002년부터 인적자원개발에 초점을 둔 정책의 흐름에 영향을 받아 평생교육과 사회교육, 인적자원개발 등과 관련한 예산이 상호 혼재되어 편성되었다. 이후, 2007년 관 단위에서 분리되어 있던 사회교육과 인적자원개발이 ‘직업·평생교육’으로 통합되었으며, 2008년 ‘평생·직업교육’으로 명칭을 변경하면서 현재까지 유지되어 중앙 및 지방재정, 지방교육재정 상에서 별도 예산으로 편성, 운영되고 있다.

평생교육은 전 국민(아동, 청소년, 성인, 노인, 여성 등)을 대상으로 하는 교육 활동이기 때문에 <표 1>과 같이 평생교육재정의 주체는 중앙정부인 교육부뿐만 아니라 다른 정부 부처와 지자체에 의해서도 확보·배분·지출되는 다차원적 재정 구조로 되어 있다. 사업별 예산제도 하에서 평생교육 예산은 교육 분야의 부문 가운데 하나로, 중앙정부 차원에서는 ‘유아 및

초·중등교육, 고등교육, 평생·직업교육, 교육 일반’ 등의 4개 분야의 하나로 구분하여 예산을 편성·운영하고 있다. 그리고 지방정부 차원에서는 이상의 4개 분야 가운데 ‘교육 일반’을 제외한 3개의 하위 부문 가운데 하나로 구분하여 예산을 편성·운영하고 있다.

<표 1> 평생교육 재정지원 체계

구분	평생교육재정 지원 주체		
	교육부 계열	일반행정 부서 계열	평생교육 조직
중앙정부	교육부	기타 중앙정부 부처	국가평생교육진흥원
지방(광역)	시·도 교육청	광역지방자치단체	시·도평생교육진흥원
지방(기초)	시·군·구 교육지원청	기초지방자치단체	시·군·구평생학습관 읍·면·동평생학습센터

주: 1. 평생교육재정의 재정 주체는 상이하므로 이 분류는 행정단계로의 구분만 해당됨.
 2. 교육부·국가평생교육진흥원(2021). 평생교육백서(평생교육 추진 체제)를 참고하여 재작성.
 * 출처: 남수경 외(2022). 평생교육 활성화를 위한 재정확보 방안 기초 연구: 평생교육 기금 및 특별회계 도입 방안을 중심으로. p.74를 기초로 저자 작성.

평생·직업교육의 경우 중앙정부와 지방정부, 지방교육재정 등 재원 주체가 상이하고, 평생·직업교육의 사업 범위에 포함할 것인지에 대한 기준이 명확하지 않은 한계가 있다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 교육부와 행정안전부에서는 예산 편성 운영 지침을 통해 지방재정과 지방교육재정에서 평생·직업교육에 해당하는 정책 사업을 유형화하여 예시를 제공하고 있다. 그러나 사업별 예산제도는 지자체별로 정책·단위·세부 사업을 자율 편성할 수 있어서 평생·직업교육 부문의 사업에 대한 명확한 분류체계를 갖추고 있지 않은 상황이다.

특히 교육부 평생·직업교육사업 가운데 국제교육 관련 사업, 즉 국제교육 협력 증진, 국립국제교육원 지원, 국제교육 교류 협력 활성화, 국립국제교육원 연수 및 교육과정 운영 등은 교육부 직제에서 사회교육국에 국제교육 관련 사무가 포함되었던 과거의 관행에 따른 것으로, 국제교육 관련 예산 항목들은 실질적으로 평생교육 사업으로 보기가 어렵다. 이상의 논의를 종합해 보면, 평생교육과 관련이 적거나 거의 없는 사업 예산이 교육부나 지자체의 평생교육 사업에 포함되기도 하고, 평생교육과 관련은 있으나 타 부문의 예산으로 편성되는 문제가 있다. 이에 따라 전체적으로 평생교육 예산의 규모와 현황을 정확히 파악하는 데 한계가 있고, 나아가 장차 평생교육재정 확충의 정책목표를 수립하기 위한 기준을 설정하는 데도 근본적인 제약이 있다.

2. 평생교육재정의 운영 현황

국내총생산(Gross Domestic Product, 이하 GDP), 중앙정부, 교육부 대비 평생·직업교육예산 비중 추이(2010~2022년)를 분석하였다. 2010년 기준 GDP 대비 교육부의 평생·직업교육 예산은 0.02%였으며, 이 수치는 2015~2017년에 0.01%로 오히려 감소하였다. 그 이후 다시 증가하여 2022년 현재는 0.03%로 다소 증가한 상황이다. 중앙정부 예산 대비 평생교육 재정 규모를 살펴보면, 2010년 2,400억 원(정부 총예산 255조 원의 0.09%)에서 2022년 5,500억 원(정부 총예산 497조 원의 0.11%)으로 총금액은 2배 정도 증가하였다. 한편 평생·직업교육예산의 연평균 증감률은 약 7.2%로 정부 예산이나 교육부 예산의 평균 증감률보다 높았다. 그러나 실질적으로 교육부 예산 대비 비율의 변화는 매우 미미한 수준인 것으로 나타났다(<표 2> 참고).

<표 2> GDP, 중앙정부·교육부 대비 평생·직업교육예산 비중 추이(2010~2022)

(단위: 조원, %)

연도	GDP ¹⁾ (A)	중앙정부 예산 ²⁾ (B)	교육부 예산 ²⁾ (C)	평생·직업 교육 예산 ³⁾ (D)	GDP 대비 비율(D/A*100)	정부예산 대비 비율(D/B*100)	교육부예산 대비 비율(D/C*100)
2010	1,322.6	255.3	41.7	0.24	0.02	0.09	0.58
2011	1,388.9	264.1	45.1	0.35	0.03	0.13	0.78
2012	1,440.1	282.7	49.6	0.32	0.02	0.11	0.65
2013	1,500.8	298.4	50.3	0.38	0.03	0.13	0.76
2014	1,562.9	309.7	50.8	0.24	0.02	0.08	0.47
2015	1,658.0	322.8	51.2	0.24	0.01	0.07	0.47
2016	1,740.8	330.7	52.1	0.26	0.01	0.08	0.50
2017	1,835.7	339.7	61.8	0.25	0.01	0.07	0.40
2018	1,898.2	368.6	68.5	0.33	0.02	0.09	0.48
2019	1,924.5	399.8	74.9	0.35	0.02	0.09	0.47
2020	1,940.7	427.1	77.0	0.40	0.02	0.09	0.52
2021	2,071.7	459.9	75.5	0.56	0.03	0.12	0.74
2022	2,150.6	497.7	88.5	0.55	0.03	0.11	0.62
연평균증감률	4.1	5.7	6.5	7.2	2.9	1.4	0.6

*출처: 1. e-나라지표(2010-2022). 국민총생산(GDP).

2. 한국교육개발원(2010-2022a). 교육통계연보(일반회계와 특별회계).

3. 한국교육개발원(2010-2022b). 교육통계연보(평생·직업교육 결산액).

다음으로 교육부의 평생·직업교육 예산을 또 다른 평생교육 재정 부담 주체인 지방정부와 예산 추이와 비교해 보면 <표 3>과 같다. 평생교육에 대한 예산의 주체인 중앙정부인 교육부, 지자체 수준(지방교육재정과 지방재정)의 평생교육의 예산 추이를 살펴보면, 먼저 교육부의 경우 코로나 이전인 2010~2019년까지의 평생·직업교육예산은 3,000억 원 내외에서 등

락을 보였다. 그러나 2020~2021년의 경우 평생·직업교육예산이 크게 증가하여 평균 4,866억 원 수준이었다. 한편 지방재정(광역지자체 수준)의 2010~2021년 연평균 규모는 5,409억 원으로, 교육부 평균 예산 규모(3,227억 원)와 비교하여 약 1.6배 높은 수준이었다. 특히, 2020년과 2021년 2년간 교육부와 광역지자체의 전년 대비 증가 폭을 살펴보면 각각 전년 대비 약 916억 원과 389억 원으로, 이전 시기보다 큰 폭으로 증가하는 특징을 보였다.

<표 3> 재정지원 주체별 평생·직업교육예산 추이 (2010-2021)

(단위: 억 원)

연도	교육부 ¹⁾	지방교육재정 ²⁾	
		지방교육재정 ²⁾	지방재정 ³⁾
2010	2,414.6	1,822.0	6,468.4
2011	3,537.0	1,662.7	7,231.6
2012	3,203.3	1,888.9	7,441.9
2013	4,347.4	1,445.5	3,839.8
2014	2,377.6	1,269.3	3,780.6
2015	2,480.0	1,147.0	3,646.0
2016	2,627.6	1,421.2	4,317.8
2017	2,544.8	1,528.6	5,328.0
2018	2,546.3	1,626.6	5,134.2
2019	3,521.8	1,756.3	5,629.8
2020	4,408.5	1,753.1	5,856.2
2021	5,324.2	1,910.5	6,244.9
전체평균	3,277.8	1,602.6	5,409.9

주: 지방재정의 총세출 자료가 2021년까지 제시되어 있어 교육부 및 지방교육재정도 2021년까지의 자료로 통일하여 제시함.

- *출처: 1. 기획재정부(2010-2021). 열린재정 예산편성현황(일반회계).
 2. 지방교육재정알리미(2010-2021). 지방교육재정 분석보고서.
 3. 지방재정알리미365(2010-2021). 지방재정연감(일반회계)

다음으로 교육부의 평생·직업교육의 세부적인 예산 항목별 연도별 누적 금액은 <표 4>와 같다. 예산 항목은 총 6개, 즉 ① 국립국제교육원 지원, ② 국제교육협력 증진, ③ 평생·직업교육체제 구축, ④ 산학연 협력 활성화, ⑤ 인적지원정책 기반 강화, ⑥ 정보활용 활성화 지원으로 구분된다. 이 중 ‘③ 평생·직업교육체제 구축’의 예산은 2022년 기준 전체 평생교육 예산의 17.4%에 해당하는 953억 원 수준이다. 반면 국제교육 및 교류 예산이 평생·직업교육

평생교육재정 지원 확대를 위한 논의

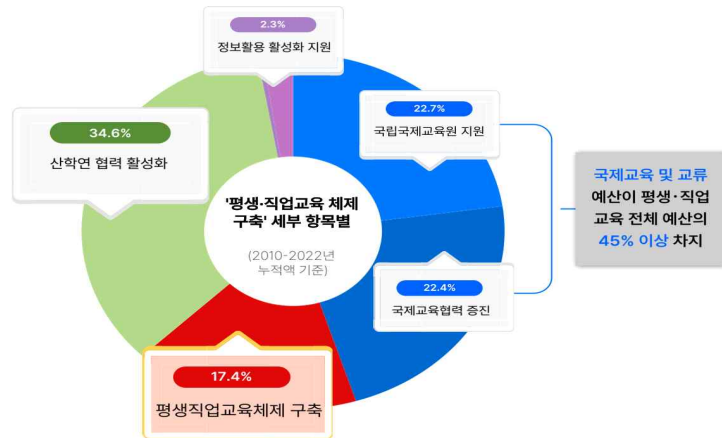
전체 예산의 45% 이상을 차지하고 있어서 앞서 지적한 바와 같이 현재 평생교육 예산 항목 구성의 타당성을 재검토할 필요가 있다.

<표 4> 교육부 평생·직업교육예산 항목별 누적 금액(2010~2022년)

(단위: 억 원)

연도	①국립국제 교육원 지원	②국제교육 협력 증진	③평생직업교육 체제 구축	④산학연 협력 활성화	⑤인적자원정책 기반 강화	⑥정보활용 활성화 지원	총계
2010	653.8(27.1)	782.8(32.4)	894.4(37.0)	-	836(35)	-	2,414.6(100.0)
2011	626.3(17.7)	732.7(20.7)	2091.1(59.1)	-	86.9(2.5)	-	3,537.0(100.0)
2012	723.3(22.6)	694.6(21.7)	1614.0(50.4)	56.8(1.8)	38.9(1.2)	75.7(2.4)	3,203.3(100.0)
2013	839.3(19.3)	844.3(19.4)	2485.8(57.2)	56.6(1.3)	37.1(0.9)	84.3(1.9)	4,347.4(100.0)
2014	833.8(35.1)	879.8(37.0)	390.0(16.4)	163.3(6.9)	27.9(1.2)	82.8(3.5)	2,377.6(100.0)
2015	784.4(31.6)	938.2(37.8)	387.1(15.6)	265.5(10.7)	22.6(0.9)	81.2(3.3)	2,480.0(100.0)
2016	853.7(32.5)	95.8(37.9)	401.1(15.3)	269.0(10.2)	22.2(0.8)	85.8(3.3)	2,627.6(100.0)
2017	855.8(35.2)	951.1(37.4)	504.3(19.8)	89.3(3.5)	190(0.7)	84.7(3.3)	2,544.8(100.0)
2018	900.5(35.4)	985.6(38.7)	336.5(13.2)	99.6(3.9)	20.4(0.8)	203.7(8.0)	2,546.3(100.0)
2019	907.9(25.8)	1018.8(28.9)	1361.1(38.6)	94.9(2.7)	25.0(0.7)	114.1(3.2)	3,521.8(100.0)
2020	1020.0(23.1)	1164.2(26.4)	1987.9(45.1)	94.0(2.1)	22.3(0.5)	120.1(2.7)	4,408.5(100.0)
2021	1064.8(20.0)	1312.2(24.6)	813.9(15.3)	200.0(37.6)	21.1(0.4)	110.2(2.1)	5,324.2(100.0)
2022	1243.8(22.7)	1227.5(22.4)	953.7(17.4)	1894.0(34.6)	21.7(0.4)	127.4(2.3)	5,468.1(100.0)

*출처: 기획재정부(2010~2022), 열린재정 세출 사업별 예산 편성 현황(일반회계).



[그림 1] 교육부 평생·직업교육예산의 사업별 지원 누적 금액 비율(2010~2022년)

*출처: 기획재정부(2010~2022), 열린재정 세출 사업별 예산 편성 현황(일반회계)을 기초로 저자 작성.

한편 ‘③ 평생·직업교육체제 구축’ 예산의 세부 하위 항목은 총 14개로 구분되는데, 이 가운데 2010~2022년까지 진행 중인 사업은 총 4개(평생학습 활성화 지원, 평생학습 기반 구축, 지역 평생교육 활성화 지원, 국가평생교육진흥원 출연)가 있다. 이들 4개 사업을 대상으로 사업의 하위 구성 내용을 종합 정리하면, [그림 2]에 제시된 바와 같다.

네 개의 항목 중 가장 많은 예산이 투입된 영역은 전체 평생·직업교육 예산 항목 중 ‘대학 중심의 평생학습 활성화 지원’ 사업으로 2010~2022년까지 누적 예산은 총 2,137억 원으로 약 40%에 달하였다. 그다음으로 ‘한국형 온라인 공개강좌 콘텐츠 개발 및 활용 활성화’(791억 원), ‘국가평생교육진흥원 출연’(743억 원), ‘성인문해교육 프로그램’(482억 원), ‘평생교육바우처’(298억 원)의 순으로 지원액이 많았다.

(단위: 억 원)



[그림 2] ‘교육부 평생·직업교육체제 구축’에서 ‘실질적 평생교육 관련 사업’의 누적 지원 금액(2010~2022년) 주: 2010~2022년까지 누적 예산 합계를 나타냄.

*출처: 기획재정부(2010~2022). 열린재정 세출 사업별 예산 편성 현황(일반회계)을 기초로 저자 작성.

그런데 2010년 이후로는 평생교육과 직업교육이 분리되었는데, 2008년 국가평생교육진흥원의 설립과 더불어 점차 평생교육의 사업 범위가 어느 정도 정립되는 방향으로 예산이 편성 운영되고 있는 것으로 나타났다. 2022년 기준 ‘③평생·직업교육 체제 구축’ 관련 계속 사업으로는, 대학 중심의 평생교육을 강화하고 K-MOOC 등의 온라인 콘텐츠를 활용하는 영역에 대한 투자, 지역 평생교육, 국가평생교육진흥원 지원 등이 있다. 이러한 배경을 바탕으로 향후 적정 수준의 평생교육재정 확보 목표를 정하고, 이를 확보하기 위한 구체적 방안을 마련하기 위해서는 평생교육 사업에 대한 분류체계를 정립하고 현황을 조사하여 분석할 필요가 있다. 그런데 앞서 우리나라 중앙정부 및 지자체 수준의 평생교육재정 현황에서 나타난 바와 같이 재정의 하위 예산 항목이 광범위하고 재정 주체가 중앙-광역지자체-기초지자체 수준으로

로 나뉘어져 주체별 역할 분담이 적시 되지 않은 한계가 있다. 이들 제한점을 토대로 우리나라 평생교육재정을 확충하는 데에 있어 제약되는 근본적인 요인들을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 평생교육재정 투자 확대 제약요인

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라 전체 교육예산 가운데 순수 평생교육예산이 차지하는 비율은 1% 미만에 불과하여 다른 교육단계에 대한 지원과 비교할 때 매우 미미한 상황이다. 그러나 낮은 예산 편성뿐만 아니라 평생교육재정 확충의 걸림돌로 작용하는 구조적인 문제점들이 존재한다. 원칙적으로 「교육기본법」 제7조 제1항에는 “국가 및 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.”고 규정하고 있지만 평생교육에는 적용되지 않고 있다(양병찬, 2022). 구체적인 사례로, 필요한 지역에 평생학습관의 설치나 평생교육사의 공무원 배치 등과 같이 평생교육 발전에 기본이 되는 과제들이 재정적인 난관에 부딪혀 활성화 논의를 진행하는 데 한계가 있다. 향후 평생교육재정 확대를 위한 방안을 탐색하기 위해서는 그 기저에 존재하는 현안들을 정리할 필요가 있다.

첫째, 평생교육에 대한 수평적, 수직적 사업 운영에 관한 거버넌스 협력체계가 유기적으로 작동하지 못하고 있다(김정원 외, 2021; 김태준, 2022). 먼저 중앙부처 차원에서는 부처별로 국민들에게 제공되는 평생교육 사업이 구체적이지 않고, 평생교육 사업에 대한 부처별 역할 기준이 명확하지 않다(문유석, 2020). 이에 따라 부처별로 배분되는 평생교육 예산의 관리 및 파악이 쉽지 않은 문제가 있다. 다음으로 국가평생교육진흥원(교육부)-광역시·도)평생교육진흥원-기초(시·군·구) 지자체 간 실질적 협력체계가 구축되어 있지 않아 상급 기관의 예산이 제대로 하급 기관에 분배되어 활용되지 못하고 있다(김태준, 2022). 따라서 향후 중앙정부 차원에서 교육부나 고용노동부 등의 평생·직업교육 예산, 광역지자체 수준에서는 시·도 평생교육진흥원에 대한 지원, 기초지자체 수준에서는 시·군·구 평생학습관과 읍·면·동 평생학습센터의 운영 등과 같이 행정기관별, 운영 주체별로 재정 실태를 종합적으로 파악하고 성과를 분석할 수 있는 체제를 마련하는 것이 시급히 해결해야 할 과제이다.

둘째, 공적 지원 대상으로서 평생교육 예산 편성 사업의 범위를 명확히 규정하고 세부 사업을 체계화하지 못하고 있다. 고용노동부의 경우 직업 훈련 교육을 중심으로 편성하고 있는 반면, 교육부의 평생·직업교육은 고교 단계의 직업교육부터 국제협력까지 그 지원 대상이 매우 광범위하다. 또한 지자체 수준에서도 정책·단위·세부 사업을 지자체에서 자율적으로 편성할 수 있어 평생·직업교육 부문에 해당하는 사업의 경계가 모호하다(남수경 외, 2023). 이로

인해 우리나라 평생·직업교육에 대한 공적 지원 수준을 정확하게 파악하기가 어렵다. 현재 교육부나 지방자치단체의 평생·직업교육 부문 예산을 합산한 것만으로 평생교육 예산의 총규모를 정확히 파악하고 있다고 보는 데는 무리가 있는 것이다.

셋째, 평생교육과 관련된 법령들이 통합적으로 제도나 정책의 개선에 반영되기까지 상당한 시간이 소요되고 있다. 이러한 문제는 협력적 거버넌스 구축의 한계와도 관련된다(양병찬, 2022; 남수경 외, 2023). 2023년 6월 개정된 「평생교육법」에 따라 평생교육의 범위에 ‘성인 진로교육’이 추가되는 등 변화가 있으나 실질적으로 정책 전반에 반영되기까지는 상당한 시간이 소요되는 것이 현실이다. 우리나라의 경우 사회정책 및 제도, 사업 등이 개별 법령에 토대를 두고 독립적으로 운영되기 때문에, 관련 정책들과 부처 간, 법령 간의 갈등과 저항에 부딪히고 해결하기까지 상당한 시간이 소요되는 경향이 있다. 따라서 평생교육정책 입안 단계부터 시민사회가 참여하는 교육 거버넌스의 가동과 합의를 통해 실질적 정책의 실행을 지원해야 한다. 단일 부처나 영역의 개별 법령의 개정에 의해서 정책이 개선될 것을 기대하기보다는, 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「평생교육법」, 「직업훈련기본법」, 「직업교육훈련촉진법」 등 관련 법령의 조항들을 점검하고 정책 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 법령의 재정비와 민·관·학 협력 체제를 갖출 필요가 있다.

넷째, 평생교육의 공공재적 특성에 대한 합의를 기반으로 합리적 비용 분담 구조에 대한 논의가 진행되고 있지 않다. 그동안 우리나라의 평생교육 현장에서는 개인 욕구 기반과 수익자부담이라는 사적(私的) 비용 부담 구조가 고착화되어 왔다(양병찬, 2022). 평생교육 참여율은 양적으로 급격하게 팽창하였지만, 평생교육의 전달체계는 수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 정비되지 못하였다. 동네에 걸린 ‘현수막’에 의존하고, 그때마다의 단위 사업으로 이어지다 보니 공적인 평생교육 경로 형성을 하지 못하고 있는 실정이다(ibid.). 따라서 평생교육의 사업 영역별로 공공재적 특성이 강한 영역(예, 문해교육, 시민교육 등)과 사유재적 특성이 강한 영역(예, 직업훈련교육)을 구분하고, 이를 기반으로 공적 지원을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 교육부의 평생교육 비전이나 목표를 달성하기 위한 정책 수단으로서 재정확보 방안이 중·장기발전계획에 체계적으로 반영되어 있지 않다. 현재 교육부는 평생교육바우처 사업을 취약계층 대상으로만 우선적으로 지원하고 있다. 교육부의 장래 비전은 전 국민의 평생학습사회를 실현하기 위해 그 지원 대상을 점차 전 국민으로 확대하는 것이다. 그렇다면 현재 평생교육바우처 지원 금액은 1년 기준으로 1인당 35만 원으로, 이를 전 국민으로 확대한다면 약 38만 명 대상 약 13조 3천억 원 정도(2022년 10월 기준)가 소요되는 것으로 추산된다(김민정, 남수경, 2022). 현실적으로 13조 이상의 예산을 일반회계에서 단기에 확보하는 것은 불가능하다는 점을 고려할 때, 평생교육 비전과 재정 지원 수단을 실효성 있게 연계한 방

안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 현재 취약계층 지원의 정책을 전 연령층으로 일시에 확대하기보다는 연령대별·소득 계층별로 단계적으로 지원을 확대하는 방안을 검토할 수 있다.

Ⅲ. 연구 방법

평생교육에 대한 국가와 지자체의 투자 확대를 위해서는 현황 진단과 실효성 있는 재정 확보 목표를 수립하는 것이 무엇보다 선행되어야 한다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 공적 지원 대상으로서 평생교육 사업의 범위와 기준의 불명료성, 평생교육재정 현황 파악의 제한성 등의 문제가 있다. 따라서 이 장에서는 전문가 대상 델파이 조사를 토대로 평생교육재정 확대를 위한 기본 논리를 정립하고 공적 지원 대상으로서의 평생교육 범위와 활성화 방안을 탐색하고자 한다.

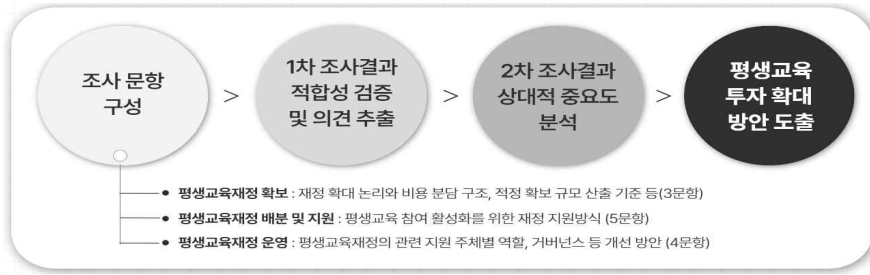
1. 조사 개요

델파이 조사 방법은 예측하려는 문제에 대해서 전문가들의 의견을 수렴하고 종합하여 정리하는 일련의 절차(이종성, 2001)로서, 응답자들의 익명성과 통제된 집단 반응, 절차의 반복과 통제된 피드백(박도순, 2001; 이종성, 2001)을 그 특징으로 한다. 따라서 전문가 집단을 선정하는 것은 매우 중요한 과정이며 구성된 일련의 전문가 집단을 대상으로 반복된 설문조사의 단계를 거치게 된다.

사전 조사 문항 선정을 포함하여 델파이 조사의 반복적 과정을 통해서 전문가들의 의견을 체계화하여 정리하고자 하였다. 무엇보다 조사 항목의 기본 틀은 교육재정 전문가의 관점에서 재정 영역, 즉 확보, 배분 및 지원, 운영 등을 중심으로 구성하였다. 이는 교육활동에서 필요한 재원을 확보하고 배분, 지출, 평가하는 일련의 경제활동을 교육재정이라는 정의(송기창, 2015)에 기초하여 본 연구 내용의 이론적 틀로 사용하였다. 이를 기반으로 평생교육 전문가들에게 세부적으로 ‘평생교육재정의 확대 논리와 비용 분담 구조’, ‘평생교육재정 확보를 위한 아젠다와 적정규모 산출 기준’, ‘평생교육 참여 활성화를 재정 지원 개선 방안’, ‘평생교육재정 관련 지원 주체별 역할 및 향후 개선 방안’ 등에 대한 의견을 2차에 걸쳐서 조사 분석하였다. 이때, 조사 항목인 평생교육의 재정을 확대하고 적정규모의 목표를 제시하기 위한 노력은 초·중등의 지방교육재정(윤홍주, 2014; 송기창, 2017; 김용남 외, 2021)과 고등교육재정

(송기창, 2009; 남수경, 2015; 원세림, 남수경, 이희숙, 2022)에서 이미 오랫동안 논의되어 오고 있는바, 이를 기초로 평생교육재정을 논의하기 위한 시발점으로 택하였다.

텔파이 조사 문항의 구조와 연구 절차를 종합적으로 정리하여 제시하면 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 텔파이 조사 문항 구조와 연구 절차

2. 조사 문항의 구성과 타당성 확보

조사 문항은 크게 재정의 주요 영역을 중심으로 확보, 배분 및 지원, 운영 등으로 구성하였다. 각각의 영역별로 세부적으로 평생교육의 재정 확대 논리, 재정확보 기준, 배분 및 지원 방식, 재정 운영과 거버넌스 등에 대해서 개선 방안에 대한 전문가의 의견을 조사하였다. 구체적인 영역별 주요 내용과 조사 문항은 <표 5>와 같다.

<표 5> 텔파이 조사 문항과 척도

재정 영역	주요 내용	조사 문항	척도
확보	평생교육재정의 확대 논리와 비용 분담 구조	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 지방자치단체의 평생교육에 대한 재정 지원 목적 평생교육 유형별 공적지원과 개인 부담의 적정 분담 정도 	우선순위 서술형 리커트척도 서술형
	평생교육재정 확보를 위한 아젠다와 재정 규모 산출 기준	<ul style="list-style-type: none"> 평생교육을 위한 재정확보의 아젠다를 형성하기 위한 적정규모 산출 기준 및 목표 설정 	리커트척도 서술형
배분	평생교육재정 배분 및 지원 방식의 개선	<ul style="list-style-type: none"> 평생교육 참여 활성화 방안 평생교육재정 배분 방식 평생교육바우처 확대 방안 	리커트척도 서술형

평생교육재정 지원 확대를 위한 논의

재정 영역	주요 내용	조사 문항	척도
운영	교육부의 지원 사업과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 구간별 확대 방안 - 연령별 확대 방안 • 평생교육기관에 대한 지원 방식 • 평생교육 예산지원 사업의 개선 방향 • 평생교육재정의 효율적 운영을 위한 거버넌스 개선 방안 	서술형
	타부처의 지원 사업과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 평생교육 예산지원 사업의 개선 방향 • 평생교육재정의 효율적 운영을 위한 거버넌스 개선 방안 	
	광역지자체의 지원 사업과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 평생교육 예산 지원 사업의 개선 방향 • 평생교육재정의 효율적 운영을 위한 거버넌스 개선 방안 	
	기초지자체의 지원 사업과 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 평생교육 예산 지원 사업의 개선 방향 • 평생교육재정의 효율적 운영을 위한 거버넌스 개선 방안 	

연구를 위하여 개발한 조사 문항지의 내용타당도(content validity ratio, CVR)를 확보하기 위해 Lawshe(1975)이 제시한 내용타당도(CVR) 계수를 분석하였다. 내용타당도(CVR) 비율은 수식(1)과 같이 패널로 구성된 전문가 집단 구성원 수(N)에 따라 최솟값을 제시하고, 그 이상이 되었을 때 구성 문항에 대해 내용타당도가 있는 것으로 판단한다. 이때 'N'은 조사지 문항에서 중요하다고 응답한 사례 수를 뜻한다.

$$\text{내용타당도}(CVR) = \frac{n - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}} \quad (1)$$

$$\text{합의도} = 1 - \frac{Q_3 - Q_1}{Md} \quad (2)$$

주: Q1(1사분위수), Q3(3사분위수), Md(중앙값)

조사 문항의 타당도를 구하기 위해 전문가 집단을 구성하고 전문가들에게 델파이 조사를 시행하여 내용타당도(CVR) 계수를 측정하였다. 최종 분석에 활용한 조사 항목은 참여한 전문가의 수가 20명인 점을 고려하여 내용타당도(CVR) 계수가 0.42 이상인 문항을 남기는 방식으로 구성하였다.²⁾ 또한, 문항 구성을 위해 총 3차의 전문가 회의를 거쳐 델파이 조사 문항을 완료하였으며, 3차 전문가 회의는 1차 문항의 결과를 바탕으로 2차 설문 작성 및 보완

을 위해 진행하였다. 또한, 합의도는 위의 수식(2)와 같이 추정하여 1에 가까울수록 문항의 타당도가 있다고 판단되며 0.75 이상일 때에는 유의한 수치로 판단하였다(최수정 외, 2017).

3. 전문가 집단 선정

델파이 조사는 전문가들의 의견을 수렴하여 방향성을 제시하는 연구 방법이라는 점에서, 무엇보다 전문가 패널 선정이 중요하다. 통계적 검정력에 의존하는 타 조사 방법에 비해 델파이 조사는 전문가들 간의 합의해 도달하기 위한 역동적인 탐색 과정에 초점을 두다 보니 10~18명의 패널 구성이 적합하다고 보고되고 있는 바(Okoli & Pawlowski, 2004), 이 연구에서는 총 20명의 평생교육 분야 전문가를 대상으로 선정하였다. 평생교육 분야의 광범위한 범위를 고려하여 이 연구에서는 중앙정부 단위에서부터 기초지자체 단위까지의 전문가 패널 선정을 고려하였다. 전문가 패널은 대학, 국가평생교육진흥원, 한국한국평생교육총연합회, 한국평생교육사협회, 한국평생교육학회, 전국평생학습도시협의회, 시·도 평생교육진흥원, 지자체 등 학계 인사 및 평생교육사, 공무원 등 평생교육 분야 전문가 20명을 대상으로 총 2차에 걸쳐 델파이 조사를 시행하였다.

<표 6> 델파이 조사를 위한 전문가 집단의 구성

소속 기관	명수	기타
대학	11	<ul style="list-style-type: none"> • 소속이 대학 또는 평생교육기관 모두에 속해 있을 경우 ‘대학’에 대상자를 포함함.
국가평생교육진흥원	1	
한국평생교육사협회	1	
한국평생교육총연합회	1	
전국평생학습도시협의회	1	
시도평생교육진흥원	2	
한국문해교육협회	1	
지방자치단체	2	
계	20	

전문가 패널은 대학의 평생교육과 관련한 학부 및 대학원 과정의 교수 11명, 국가평생교육진흥원 1명, 한국평생교육사협회 1명, 한국평생교육총연합회 1명, 전국평생학습도시협의회 1명, 시·도평생교육진흥원 2명, 한국문해교육협회 1명, 지방자치단체 2명으로 구성하였다. 이

2) 응답자 수에 따른 내용타당도(CVR) 비율의 최솟값은 10명일 경우 0.62, 20명일 경우 0.42, 40명일 경우에는 0.29로 명시되어 있음(Lawshe, 1975).

중 대학에 소속되어 있고 동시에 협회에 회원을 겸하고 있는 경우 대학교수 그룹으로 구분하였다(<표 6> 참조). 전문가 집단의 평균 연령은 54세로서 평생교육 분야에서 최소 20년 이상의 전문가들로서 교수, 협회장, 본부장, 사무차장, 사무국장, 팀장, 평생교육사 등의 다양한 직업군으로 구성되어 있다. 1차 응답률은 100%로 20명의 전문가 의견을 회수하였으며, 2차 응답률은 1명을 제외한 19명의 응답률을 확보하였다.

4. 자료 수집 및 처리

텔파이 조사는 동일한 전문가 집단을 대상으로 총 2차에 걸쳐서 실시되었다. 제1차 조사는 2023년 5월 6일부터 2023년 5월 10일까지 실시하였으며, 제2차 조사는 1차 응답 결과 분석을 토대로 2023년 5월 16일부터 5월 18일까지 실시하였다. 최종 분석에 활용된 전문가는 1차 20명, 2차 19명이었으며, 이들은 모두 이메일을 이용하여 텔파이 조사에 참여하였다. 수집된 1차 조사의 응답 자료와 결과를 구조화하여 2차 조사지를 구성하고, 문항 안의 기술 통계 분석을 위해 통계분석 도구인 SPSS 16.0을 사용하였고, 서술형 문항의 분석을 위해 JMP 분석 도구³⁾에서 텍스트 마이닝(text mining) 분석을 실행하였다.

텔파이 조사의 문항인 순위 응답 및 리커트 척도 등의 결과를 분석하기 위해 다중응답, 빈도 분석 방법을 사용하여 결과를 도출하였으며, 서술형 문항의 경우는 의견 자료를 대상으로 텍스트를 정제한 뒤 단어의 빈도수 분석과 텍스트 마이닝 분석을 실행하였다. 텍스트 마이닝 처리 과정은 크게 데이터의 전처리 과정과 분석 및 시각화 과정으로 나뉘는데, 우선 데이터 전처리 과정은 명사 추출 및 불용어 처리, 빈도 분석 등의 통계분석을 실시하였다. 다음으로 이를 기초로 주어진 형태소를 분석하여 주요 토픽들을 모델화하여 주제를 정리한 후 이를 시각화하였다([그림 4] 참조).



[그림 4] 텍스트 마이닝 과정

3) JMP 소프트웨어(<https://www.jmp.com>)

IV. 연구 결과

이 장에서는 델파이 조사 결과를 토대로 평생교육재정의 ‘확보’ 측면, ‘배분과 지원’ 측면, ‘운영’ 측면 등으로 구분하여 개선 과제 등을 제시하고자 한다.

1. 평생교육재정의 안정적 확보를 위한 정책목표의 설정

가. 평생교육에 대한 공적 지원의 확대 논리

‘국가와 지자체의 평생교육에 대한 재정지원 확대 목적’으로서 우선순위를 조사한 결과, 전문가들이 1순위로 가장 많이 선택한 항목은 ‘국민의 기본권으로서 보편적 평생교육의 보장(4.9)’이었다. 그다음으로 ‘저출산, 고령화 등 인구구조 변화에 대응한 교육 투자의 비중 변화(3.5)’를 많이 선택하였다. 반면 ‘국가와 지방자치단체의 평생교육 진흥에 대한 책무 강화’(2.2)나 ‘국민 생애주기별 평생교육 프로그램의 양적·질적 개선’(1.4)을 선택한 응답자가 많지 않았다(<표 7> 참조).

<표 7> 국가와 지방자치단체의 평생교육재정 지원 목적

항목	M	SD	Q1	Q3	CVR	합의도
국민의 기본권으로서 보편적 평생교육 보장	4.9	0.2	5.0	5.0	1.0	1.0
저출산 고령화 등 인구구조 변화에 대응한 교육 투자의 비중 변화	3.5	1.0	3.0	4.0	0.7	0.8
미래 사회변화에 대응한 국민의 인적 역량 강화	2.7	0.8	2.0	3.0	0.4	0.7
국가와 지방자치단체의 평생교육 진흥에 대한 책무 강화	2.2	1.0	2.0	3.0	0.5	0.5
국민 생애주기별 평생교육 프로그램의 양적·질적 개선	1.4	0.7	1.0	2.0	0.0	0.0

주: 1. 6개 문항에 대해서 순위를 적게 하였기 때문에, 1순위로 선택한 항목은 6점, 2순위는 5점, 3순위는 4점, 4순위는 3점, 5순위는 2점, 6순위는 1점을 부여하고 평균값 등을 산출하였음.

2. M(평균), SD(표준편차), Q1(1사분위수), Q3(3사분위수), CVR과 합의도(수식(1),(2) 참조)

우리나라 「헌법」 제31조 제5항에서 ‘국가는 평생교육을 진흥하여야 한다’고 규정함으로써, 국가의 평생교육에 대한 책무를 요구하고 있다. 또한, 제31조 제1항에서는 ‘모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다’라고 규정하고 있다. 앞선 조사 결과를 종합해 볼 때, 전문가들은 직접적으로 평생교육에 대한 국가 책무를 규정하고 있기 때문(제5항)이라

는 것보다는 균등하게 교육을 받을 권리(제1항)의 대상으로서 평생교육 역시 포함되어야 한다는 의견이 강한 것을 알 수 있다.

이러한 결과를 토대로 볼 때, 국가 및 지자체의 평생교육에 대한 재정지원을 확대하기 위해서는, ‘국민의 기본권으로서 보편적 평생교육을 보장해야 한다’와 ‘저출산 고령화 인구구조 변화에 따른 사회적 변화와 미래 사회 대비하기 위해서 평생교육에 대한 국가 차원의 지원을 확대해야 한다’는 것을 평생교육재정 확보의 핵심 논리로 하여 국민적 공간대 형성과 국회나 재정 당국에 대한 설득을 지속해서 할 필요가 있다.

나. 평생교육 유형별 공적지원과 사적 부담의 적정성

평생교육 유형별 공적지원과 개인 부담의 적정 비중은 어느 정도가 적정하다고 생각하는지에 대한 질문에서는 ‘문해교육’, ‘시민참여교육’ 등에 대해서는 전적으로 국가가 지원해야 한다고 응답이 압도적으로 많았다.⁴⁾ 반면, ‘인문교양교육’, ‘문화예술교육’은 국가의 지원보다는 개인 부담이 타당하다는 의견이 많았다. 한편 ‘직업능력향상교육’에 대해서는 개인 부담과 국가지원이 비슷하였는데, 국가 부담이 더 필요하다는 의견이 조금 더 많았다(<표 8> 참조).

<표 8> 평생교육 유형에 대하여 공적지원과 개인 부담의 적정 비중

항목	M	SD	Q1	Q3	CVR	합의도
문해교육	4.9	0.2	5.0	5.0	1.0	1.0
시민참여교육	4.5	0.7	4.0	5.0	1.0	0.8
학력보완교육	4.1	0.9	3.0	5.0	1.0	0.6
직업능력향상교육	3.2	0.8	3.0	4.0	1.0	0.7
인문교양교육	2.8	0.9	2.0	4.0	1.0	0.3
문화예술교육	2.5	0.9	2.0	3.0	1.0	0.7

주: 1. 전적으로 개인이 부담해야 한다를 1점, 전적으로 국가가 부담해야 한다를 6점으로 하여 평균 값 등을 산출하였음.

2. M(평균), SD (표준편차), Q1(1사분위수), Q3(3사분위수), CVR과 합의도(수식(1), (2) 참조)

한편 평생교육의 6대 영역 구분의 부적절성을 지적하고 새로운 기준이 필요하다는 의견도 제시되었다. 즉, 공적 또는 사적 부담 기준을 논하기에 앞서 제시된 6대 영역이 전체 평생교육 영역을 대표할 수 있느냐에 대한 기준의 ‘적절성’에 대한 논의가 필요하다는 것이다. 또한, 국가와 개인이라는 이분법적 비용 부담 구조에서 나아가 국가, 기업, 시민사회, 개인 등으

4) 「평생교육법」상에는 6개 평생교육 영역 가운데 전적으로 국가지원이 필요한 영역은 문해교육, 시민참여교육 및 학력보완교육으로 명시되어 있음.

로 비용 부담 주체를 다원화할 것을 제안하였다. 평생교육 유형과 관련해서는 노인교육, 장애인교육, 환경교육 등을 추가할 것을 제안하였다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 평생교육의 가치는 학습자 개인 차원과 사회적 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 학습자들이 학습권을 보장받고 교육을 통해 성장하는 것이 평생교육의 개인적 가치라면, 시민사회에서 필요한 다양한 역량의 향상을 통해서 사회적 문제를 해결하는 것은 평생교육의 사회적 가치이다. 그리고 첨단기술 변화와 인구 고령화 시대에 평생교육의 사회적 가치를 지속해서 창출하기 위해서는 평생교육에 대한 공적 지원 역시 확대되어야 한다.

다. 평생교육재정 확보를 위한 아젠다 선정

평생교육에 대한 재정지원을 확대하기 위해서는 무엇보다 정부, 국회와 대국민, 재정 당국을 설득할 수 있는 일관성 있는 재정책보 목표 기반 아젠다를 형성하는 것이 중요하다. 그동안 유·초·중등교육과 고등교육의 경우에는 재정책보 기준으로 ‘OECD 국가 평균’을 선정하고, GDP 대비 공교육비 비중이나 학생 1인당 공교육비 수준 등을 재정책보의 아젠다로 활용해 왔다. 문민정부 시절 ‘교육예산 GNP 5% 확보’가 대표적인 예라고 할 수 있다. 고등교육재정의 경우 ‘고등교육예산 OECD 국가 평균인 GDP 대비 1.1% 확보’를 정책 아젠다로 하여 대통령공약집에 포함하고 재정 당국과 국회를 설득한 결과, 2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법안」을 제정한 바 있다.

평생교육 전문가들에게 평생교육재정 확보를 위한 적정 기준에 대한 의견을 조사하였다. 분석 결과 ‘GDP 대비 비율(3.8)’을 선택한 응답이 가장 많았다. 그다음으로 ‘정부 지출액 비율(3.6)’을 선택한 응답이 많았다. 반면, ‘(평생학습바우처)수혜자 비율(2.4)’이나 ‘(정부 지원)수혜기관 비율(1.9)’을 재정책보를 위한 기준으로 활용해야 한다는 응답률은 낮았다 (<표 9>).

<표 9> 평생교육재정 확보를 위한 적정규모 산출 기준

항목	M	SD	Q1	Q3	CVR	합의도
[GDP 대비 비율] 평생교육에 대한 국가 및 지자체 지원액의 GDP 대비 비중	3.8	0.4	4.0	4.0	1.0	1.0
[정부 지출 비율] 정부 총예산 대비 평생교육 지출액 비율	3.6	0.5	3.0	4.0	1.0	0.8
[학습자 1인당 공교육비] 평생교육 대상자 1인당 정부 지원 금액	3.2	0.8	3.0	4.0	0.7	0.7
[수혜자 비율] 평생학습바우처 수혜자 비율	2.4	0.6	2.0	3.0	0.1	0.5
[수혜 기관 비율] 매년 정부로부터 운영비(일부 또는 전부) 지원받는 평생교육기관 비율	1.9	0.8	1.0	2.0	0.0	0.5

주: 1. 기준으로 동의하는 정도에 따른 4점 척도 값으로 산출됨.

2. M(평균), SD (표준편차), QI(1사분위수), Q3(3사분위수), CVR과 합의도(수식(1),(2)참조)

그런데 ‘(평생교육바우처)수혜자 비율’의 경우 재정확보의 적정 기준으로 선택한 비율은 낮았으나, 평생교육바우처 대상의 확대에 대해서는 압도적으로 찬성 의견이 많았다. 현재 평생교육 사업의 성과지표로서 ‘평생학습참여자비율’이 중요하게 사용되고 있다는 점을 고려할 때, 향후 평생학습바우처의 확대를 주요 정책으로 하여 평생교육 참여자 비율(지원 단위)과 1인당 지원 금액(단위 금액) 기반의 재정확보 목표액을 설정할 수 있다.

2. 평생교육재정의 배분과 지원 방식의 개선 방안

가. 평생교육 참여 활성화를 위한 재정지원 제도

먼저 <표 10>에서 보는 바와 같이 평생교육 참여 활성화를 위한 재정지원 개선 방안을 조사한 결과 ‘개인의 선택권 확대(장애인 등 계층별 지원 용도 다양화 등)(3.6)’를 선택한 응답자가 가장 많았다. 그다음으로 ‘우수 평생교육기관에 대한 지원 확대(3.1)’와 ‘현 취약계층 중심에서 연령대별 지원으로 평생교육바우처 확대(3.1)’를 많이 선택하였다. 이러한 분석 결과를 토대로 볼 때, 평생교육 전문가들은 개인이나 기관에 대한 지원 확대에 앞서 현재 평생학습자들이 각자가 원하는 교육을 받을 수 있도록 하는 제도의 개선이 중요하다고 보았다. 이와 더불어 대상별 차등 지원보다는 개인의 선택권 확대를 보장하는 차원에서 보편적 평생교육 재정지원이 필요하다고 보았다. 실질적으로 제한된 예산 범위에서 평생교육을 위한 재정을 확보하기 위해서는 ‘지출 대상 사업의 구체화’와 ‘점진적·단계적 접근’이 필요하다. 따라서 향후 보편적 평생교육의 실현을 점진적 재정확보 전략과 연계시키기 위해서 우선 지원 대상 사업을 선정해야 하며, 이를 위해서는 성과관리나 효율성을 고려해야 한다.

그런데 ‘원격 평생교육의 확대(2.6)’와 ‘성과 기반 평생교육 기관 정보 공시제 도입(2.5)’에 대해서는 적절하다는 응답률이 높았으나, 적절하지 않다는 부정적인 의견이 있었다. 이는 ‘가시적인 성과 위주의 검증 및 평가 체계에 반대한다’라는 견해와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 또한, 성과관리에 대해서도, 성과지표를 설정하고 이를 기관에 적용하는 것에 대해 긍정적인 인식을 표하면서도 기관 간의 불필요한 경쟁을 유발할 수도 있다는 우려를 나타내기도 하였다. 따라서 평생교육의 가치 실현과 효율적 성과관리 간의 조화와 균형을 어떻게 실현할 것인지 역시 향후 중요한 과제라고 할 수 있다.

<표 10> 평생교육 참여 활성화를 위한 재정지원 개선 방안

항목	M	SD	Q1	Q3	CVR	합의도
개인의 선택권 확대(장애인 등 계층별 지원용도 다양화 등)	3.6	0.5	3.0	4.0	0.8	1.0
우수 평생교육기관에 대한 지원 확대	3.1	0.8	3.0	4.0	0.8	0.8
현 취약계층 중심에서 연령대별 지원으로 평생교육바우처 확대	3.1	0.7	3.0	3.0	0.8	0.7
중장년층의 평생교육 접근도 향상을 위한 기초지자체 단위 기관지원 확대	2.8	0.9	2.0	3.0	0.8	0.7
월격평생교육(K-MOOC 등) 확대를 통한 시간적 장애요인 제거	2.6	0.5	2.0	3.0	0.8	0.7
성과 기반 평생교육기관 정보공시제도 도입	2.5	0.8	2.0	3.0	0.8	0.7

주: 1. 동의하는 정도에 따른 4점 척도 값으로 산출됨.

2. M(평균), SD(표준편차), Q1(1사분위수), Q3(3사분위수), CVR과 합의도(수식(1), (2) 참조)

나. 평생교육바우처의 확대 방안

평생교육바우처의 확대 방안은 크게 소득 구간별 확대 방안과 연령별 확대 방안으로 구분하여 각각의 개선 방안을 조사하였다(<표 11>).

먼저 ‘소득 구간별’⁵⁾ 평생교육바우처 확대 방안에 대해서는, 응답자의 60%가 ‘모든 소득 구간을 대상으로 하되 소득 구간별 차등 지원’을 가장 적절하다고 보았다. 그다음으로 ‘저소득층(기초생활수급자 포함 소득 3구간 이하)만을 대상으로 정액 지원’을 선택한 응답자가 많았다. 한편 기술형 응답에서 전문가들은 평생교육바우처 사업이 지자체장의 의지에 따라 시행 여부가 결정되거나, 바우처사업이 주민들에게 무료로 제공되는 지자체도 있어 바우처 사업의 취지와 필요성에 대해 지자체마다 운영 여건이 상이하다는 문제를 지적하였다. 따라서 향후 소득 구간별 평생교육바우처의 확대 방안으로는, 소득과 관계 없이 지원하되 정부 부처별로 산발적으로 되어 있는 문화, 고용, 평생교육 등의 바우처 지원을 통합하여 소득수준별 차등 지원방안을 체계화할 필요가 있다.

다음으로 ‘연령별’ 평생교육바우처 확대 방안에 대해서는, 응답자의 60%가 ‘모든 성인학습 대상자에게 균등 지원’하는 것이 적절하다고 응답하였으며, 그다음으로 ‘고연령대를 우선 지원’을 선택하였다. 반면 ‘경제활동이 활발한 청장년 연령대를 우선 지원’을 선택한 응답자는 없었다. 그 이유에 대해서 전문가들은 이미 평생교육이 특정 연령대(청장년 또는 노년층)를 중심으로 한 프로그램은 이미 다양하게 실시되고 있기 때문에, 앞으로는 ‘모든 성인에게 보편적 교육’이란 관점으로 접근하는 것이 계층의 구분에 따른 불필요한 사회적 갈등을 완화할

5) 소득 구간별 월평균 소득(2022년 기준)은 1구간(153만 원 이하), 2구간(256만 원 이하), 3구간(358만 원 이하), 4구간(460만 원 이하), 5구간(512만 원 이하), 6구간(665만 원 이하), 7구간(768만 원 이하), 8구간(1,024만 원 이하), 9구간(1,536만 원 이하), 10구간(1,536만 원 초과)으로 구분됨(통계청, 2022).

수 있다고 보았다.

<표 11> 평생교육바우처 확대 방안

구분	항목	M	SD	Q1	Q3	CVR	합의도
소득 구간별	• 모든 소득 구간을 대상으로 하되, 소득 구간별 차등 지원	0.6	0.5	0.0	1.0	1.0	1.0
	• 기초생활수급자, 차상위계층만을 대상으로 하되, 지원 금액 인상	0.1	0.3	0.0	0.0	1.0	1.0
	• 저소득층(기초생활수급자 포함 소득 3구간 이하)만을 대상으로 정액 지원	0.4	0.2	0.0	0.0	1.0	1.0
	• 일정 소득수준 이하만을 지원 대상으로 하되, 소득 구간별 차등 지원	0.1	0.2	0.0	0.0	1.0	1.0
	• 일정 소득수준 이하만을 지원 대상으로 하되, 소득에 관계 없이 정액 지원	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0
연령별	• 모든 소득 구간을 대상으로 하되, 소득에 관계 없이 정액 지원	0.1	0.3	0.0	0.0	1.0	1.0
	• 모든 성인학습 대상자에게 균등 지원	0.6	0.5	0.0	1.0	1.0	1.0
	• 고연령대를 우선 지원	0.3	0.5	0.0	1.0	1.0	1.0
	• 경제활동이 활발한 청장년 연령대를 우선 지원	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0
	• 기타	0.1	0.2	0.0	0.0	1.0	1.0

주: 1. M(평균)의 수치는 항목의 선택 여부에 따라 1점과 0점을 부여한 평균값임. 예컨대 0.6은 60%의 응답자가 항목을 선택했다는 의미임.

2. M(평균), SD(표준편차), Q1(1사분위수), Q3(3사분위수), CVR과 합의도(수식(1), (2)참조)

다. 평생교육 사업 및 기관에 대한 재정지원 방식

<표 12>에서 보는 바와 같이 평생교육 사업에 대한 재정 배분 및 지원 방식에 대한 전문가 의견을 조사한 결과, ‘지자체, 지역대학 등과 연계하여 지원하는 방식(3.4)’과 ‘중앙정부 지원에 대해 매칭 시 더 지원하는 방식(3.3)’을 가장 많이 선택하였다. 한편 ‘중앙정부 지원에 대해 시도 및 참여기관이 매칭하면 더 지원하는 방식’에 대해서는 비판적인 의견도 많았다. 그 이유는, 지방자치 시대에 중앙정부가 결정하고 광역-기초자치단체로 내려오는 하향식(top-down)방식의 재정 배분이 지역 주도의 특성 있는 사업의 운영을 방해하고, 현재의 정책 방향인 ‘지방시대’라는 의제에도 역행하기 때문이다. 따라서 오히려 공모사업을 확대하고 사업별 지역 특성에 맞게 사업을 배분하는 방식이 시대적 흐름에 적합하다는 의견도 다수 있었다. 이에 대해서 ‘공모사업을 확대하고 사업별 배분하는 방식’에 대해서도 우려의 목소리가 있었다. 공모의 경우 지역 편중이 심해지고 열악한 기관에 대한 지원이 제한될 수 있으며, 오히려 국가의 통제를 강화할 가능성이 있다고 보았기 때문이다.

다음으로 평생교육기관에 대한 재정지원 방식을 조사한 결과, 전문가들은 ‘성과평가 기반

평생교육기관 운영비 차등 지원(3.1) 방식을 가장 많이 선택하였다. 이와 같은 응답은 앞의 항목인 평생교육 활성화 방안에 대한 응답 중 ‘정보공시’나 ‘성과 위주의 평가가 기관 서열화’를 유발하여 불필요한 갈등을 유발할 수도 있다는 의견과 상반되는 결과로써, 이미 평생교육 내부에서의 ‘질적 관리’의 필요성이라는 공통된 인식 위에 상반된 방법론의 차이를 드러낸 것으로 해석할 수 있다.

기관의 프로그램 및 운영 체계 관리의 질을 높이기 위해서 ‘일정 수준 이상의 평생교육 기관에 대해서만 기본운영비 지원’에 대한 의견이 성과 기반의 운영비 차등 지원 항목 다음으로 필요하다고 응답하였다. 이는 일정 수준의 체계를 갖춘 기관 위주로 지원하는 것이 타당하며, 우수기관과의 차등 지원을 통해 기관 노력을 유인해 나가야 한다는 의견으로 볼 수 있다. 이러한 응답 결과를 종합해 볼 때 기본운영비 지원은 바람직하나, 평생교육기관의 질적 관리체계 마련이 선행될 필요가 있다는 의견이 많았다. 또한 전문가들은 일정 기준에 대한 명확한 정의가 필요하고 법적인 근거 마련도 필요하다고 보았다.

<표 12> 평생교육 사업 및 기관에 대한 재정지원 방식

구분	항목	M	SD	Q1	Q3	CVR	합의도
평생교육 사업	지자체, 지역 대학 등과 연계하여 지원하는 방식	3.4	0.7	3.0	4.0	0.8	0.7
	중앙정부 지원에 대해 시도 및 참여기관이 매칭하면 더 지원하는 방식	3.3	0.6	3.0	4.0	1.0	0.7
	공모사업을 확대하고 사업별 배분하는 방식	2.6	0.6	2.0	3.0	1.0	0.7
평생교육 기관	성과평가 기반 평생교육기관 운영비 차등 지원	3.1	0.9	3.0	4.0	0.8	0.7
	일정 수준 이상의 평생교육기관에 대해서만 기본운영비 지원	2.8	0.9	2.0	3.0	0.8	0.7
	모든 평생교육기관의 기본운영비 일부 지원	2.3	0.8	2.0	3.0	0.7	0.5
	중장년층 대상 프로그램을 운영하는 기관에 대해서만 지원	1.8	0.5	1.0	2.0	0.5	0.5

주: 1. 기준으로 동의하는 정도에 따른 4점 척도 값으로 산출됨.

2. M(평균), SD(표준편차), Q1(1사분위수), Q3(3사분위수), CVR과 합의도(수식(1), (2) 참조)

3. 평생교육에 대한 재정 운영의 개선 방안

<표 13>과 [그림 5]는 평생교육재정 확보를 위해 교육부, 교육부 외 타 부처, 광역 및 기초지자체의 재원 주체별 ‘평생교육재정 지원 방식’과 ‘거버넌스’에 대한 개방형 질문에 대한 분석 결과이다. 텍스트 마이닝 기법을 이용하여 주요 키워드를 추출한 후 각 의견에 대한 공통된 의견을 나타낸 것이다.

<표 13> 평생교육재정 주체별 지원 방식 및 거버넌스 개선점 관련 키워드

지원 주체별	구분	핵심 키워드
교육부	재정지원사업	학습도시(15), 지역 평생교육(8), 평생교육바우처(6), 대학 평생교육 (4), 지방자치단체 (2), 평생학습관 (2), 학습도시 공동체(2)
	거버넌스	국가(8), 연계(7), 강화(6), 교육부(6), 거버넌스 (5), 협력(5), 교육(4)
타부처	재정지원사업	교육부(8), 고용노동부(5), 평생(5), 연계(4), 학습(4), 평생바우처(2), 유사(2)
	거버넌스	타부처(11), 협력(6), 교육부(5), 연계(4), 통합(4), 수평적(2), 권한 (2)
광역 지자체	재정지원사업	지자체(14), 기초자치단체(7), 바우처(5), 연계(4), 평생교육사(4), 특성화(3), 예산(3)
	거버넌스	지자체(16), 진흥원 (12), 시도(11), 역할 (9), 기능 (7), 운영 (6), 기초 (5)
기초 지자체	재정지원사업	평생학습도시(12), 평생 학습(10), 기초지자체(6), 지원 확대(5), 자치단체장 (2), 지원 방식(2), 평생교육예산(2)
	거버넌스	학습(12), 평생교육사 (9), 지자체(7), 조직(6), 연계(5), 배치(4), 거버넌스 (3)

주: () 안의 수치는 언급한 빈도수를 의미함.



[그림 5] 평생교육재정 주체별 지원 방식 및 거버넌스 개선점 관련 빈출 워드 클라우드

출처: <표 13>을 기초로 저자 작성.

가. 교육부 차원의 개선 방안

국가 평생교육을 담당하는 주무 부처로서 ‘교육부’가 현재 진행하고 있는 평생교육 사업과 예산지원 방식 및 이에 대한 개선점을 조사하였다. 분석 결과 ‘평생교육바우처 및 학습공동체 지원에 대한 확대 의견이 많았으며, ‘재정의 명확한 배분과 그 기준이 되는 기준으로서

효율성에 기반 해야 한다는 의견⁶⁾이 가장 많았다. ‘평생학습도시’와 관련하여 교육부-지자체-기초지자체가 각각의 분명한 역할 안에서 유기적으로 연계되어 협력해야 한다는 의견이 많았다.

평생교육 예산 배분 방식을 현재와 같이 1년 단위의 산발적, 간헐적, 단일화하여 지원하기보다는 3년 또는 5년 단위의 장기적이고 다양한 방식으로 지원하는 한편, 공공기관과 민간기관의 역할이 다른 만큼 예산지원도 균형 있게 지원해야 한다는 의견도 제시되었다. 그 밖에 예산 편성과 그 사용에 대한 항목별 구분이 엄격하여 다양한 사업에 대한 행정상의 어려움이 있는 만큼 사업에 따라 융통성 있는 예산 활용이 필요하다는 의견이 있었다.

다음으로 교육부의 평생교육재정 관련 거버넌스와 관련한 개선점으로는 국가, 연계, 강화, 거버넌스 등이 가장 많이 언급되었다. 즉, 교육부를 중심으로 고용노동부 등의 타 부처와 유관 기관과의 협력을 강화해야 한다는 의견이 가장 많았다. 또한, 지자체의 평생교육에 대한 재정지원이 많은 만큼 재정적 역할과 권한 부여가 필요하다는 의견이 있었다. 이를 위해서 평생교육 재정에 대한 체계적인 데이터 시스템의 구축과 분석이 필요하다는 의견이 공통으로 많았다. 또한, 20년 차 평생학습도시 조성 사업(지역 평생교육 활성화 사업) 현실에 맞게 재구조화가 필요한 시점이며, 선정하고 탈락하는 단발성 운영이 아닌 평생학습 마을 만들기 사업 등 현 상황에 맞는 정책 사업이 필요하다는 의견이 많았다.

이상의 전문가 의견을 종합 정리하면, 교육부의 평생교육재정 지원 사업 및 거버넌스와 관련하여 향후 중앙정부(교육부와 국가평생교육진흥원)-시·도(전국 시·도평생교육진흥원) 196개 평생학습도시(전국 평생학습도시협의회)가 연계 협력하는 거버넌스가 구축되어 국가의 정책이 시·도, 시·군·구(평생학습도시, 평생학습관, 읍·면·동 평생학습센터)로 이어질 수 있도록 하는 것이 무엇보다 시급한 개선 과제라고 할 수 있다.⁷⁾

나. 교육부 외 타 정부 부처 차원

평생교육재정 확보를 위해 교육부 외 타 부처가 현재 진행하고 있는 평생교육 사업과 예산지원 방식 및 이에 대한 개선 방안을 조사하였다. 분석 결과 주요 응답으로는 교육부와 타 부처 간의 유사하고 중복된 사업이 많아 사업들에 대한 통폐합과 연동이 되어야 한다는 의견이 많았다. 따라서 고용노동부의 내일배움카드와 교육부의 평생학습마우치의 연동이 필요하며, 연동된 프로그램에 대한 감사와 권한 또한 체계적으로 구축될 필요가 있다.

6) 재정 배분 방식에 대해 성과 기반에 기초해 배분해야 한다는 의견과는 반대로 소수 의견으로 그 반대인 성과 기반에 몰입하지 말아야 한다는 의견도 있었음.

7) 관련 거버넌스에 관해 교육부·국가평생교육진흥원(2022:15) ‘평생교육 사업 조사·분석의 개념과 내용 연구’ 참조.

이를 통해서 앞서 언급한 바와 같이 중앙정부-광역지자체-기초지자체별 평생교육 정책의 지원 범위가 상이하고, 그 지원 범주가 명확하지 않아 각 부처 간의 지원 규모조차 전체적으로 파악하고 추적하기 어렵다는 문제를 해결할 수 있을 것이다. 따라서 타 부처 간의 사업에 대한 재정, 성과 등을 한눈에 파악할 수 있는 시스템을 구축하는 작업이 반드시 필요하며, 각 부처 간의 유사하고 중복된 사업을 통합하고 평생교육재정의 사업을 명확히 하여 효과성을 높이는 것이 필요하다. 또한, 교육부에서 진행하는 학습 계좌제, K-MOOC 등을 고용노동부 등 타 부서 사업과 연계하여 부처 간 협력을 강화할 필요가 있다.

타 부처에 의한 평생교육재정 관련 거버넌스와 관련한 문항을 분석한 결과의 경우 교육부 차원에서의 거버넌스에 대한 의견과 유사한 점이 많았다. 최다 빈출 단어로서 타 부처, 협력, 연계, 통합, 수평적 등이 등장한 것에서 유추할 수 있듯이 교육부와 타 부처의 연계와 협력을 강화해야 한다는 의견이 많았다. 따라서 평생교육재정 확대를 위해 거버넌스 차원에서 현재 타 부처 간의 유사하고 중복성 있는 사업들을 재구조화하고, 교육부를 중심으로 고용노동부를 비롯한 각 정부 부처와 협력하여 사업별 예산 확보, 편성 및 집행 과정을 진행할 필요가 있다.

다. 광역지방자치단체 차원

평생교육재정 지원 주체 중 광역지자체가 현재 진행하고 있는 평생교육 사업과 예산지원 방식 및 개선 방안을 조사하였다. 이에 대한 주요한 응답으로는 광역지자체만의 고유하고 특성화된 평생교육 사업을 발굴하고 실행해야 한다는 의견이 많았다. 또한, 기존의 일관성이나 배분되는 재정 기준이 모호하다는 지적에 따라 평생교육마우처의 활성화를 위해서는 각 광역 및 기초지자체 단위의 인구 대비 예산 할당이 필요하다는 의견이 많았다. 또한, 지자체장의 교체에 따른 사업의 연속성 확보의 어려움에 대한 의견이 있었으며, 이에 따라 사업이 분절되고 일시적으로 진행되는 경향이 있다는 점을 지적하였다. 특히, 평생학습도시 사업은 거의 모든 지자체 단위에서 이루어지고 있으므로 더 이상 지정 사업의 의미가 없다고 보며, 체계가 잘 이루어지지 않은 지역의 사업을 체계화시키며 강화하는 등의 정착화 단계로 가야 한다고 제시하였다.

다음으로 평생교육 사업에 대한 광역지자체의 거버넌스와 관련한 결과로써 광역과 기초지자체 간의 연계를 위한 조직체가 구성되지 않거나 각 지원 주체별 역할이 불명료하여 그 기능과 역할을 체계화해야 한다고 지적하고 있다. 또한, 광역 단위 특성화 연구, 광역지자체를 위한 실제적인 연구지원이 마련되어야 하며, 평생교육 관련 기초 통계에 대한 연구조사가 뒷받침되어야 한다는 의견이 각 지원 주체별 의견이 공통으로 제시되었다.

라. 기초지방자치단체 차원

기초지자체가 현재 진행하고 있는 평생교육 사업과 예산지원 방식 및 개선 방안을 조사하였다. 분석 결과 공통으로 사업의 중복성과 일관성이 부족하여 사업의 질적 강화를 위해서라도 사업의 우선순위를 두고 운영해야 한다는 의견이 다수였다. 또한, 단위 사업에서 연계사업으로의 전환이 필요하며, 1~2년의 단기적인 사업 대신 3~5년 이상의 장기적인 계획하여 사업을 운영해야 한다고 의견이 공통으로 제시되었다.

이와 더불어 지역 평생교육을 활성화할 수 있는 현장 전문가인 평생교육사의 불안정한 처우와 대우를 개선하지 않으면, 행정편의로 사업이 진행되어 거버넌스를 통해 학습생태계를 확장할 수 없음을 강조하였다. 특히, 평생교육이 국가 및 광역지자체 단위에서 인식 및 사업 구조가 제한적이면, 기초지자체도 운영하기 어려운 실정어서 국가 단위에서의 방향성 설정이 중요하다고 의견을 제시하였는데, 이는 현재 평생교육재정을 확충하기 위해 근본적으로 개선해야 할 지점으로 볼 수 있다.

다음으로 기초지자체에 의한 평생교육재정 관련 거버넌스와 관련한 개선점으로는 기초지자체별로 예산 및 사업 프로그램의 편차가 크다는 것과 정치적 이슈, 즉 기초 지자체장들의 의견이나 변화에 따라 정책의 일관성이 약하다는 의견이 있었다. 이러한 결과는 광역지자체의 재정지원사업과 거버넌스와 관련해서도 지적되었던 것으로, 평생교육 지원 사업에 대한 장기적이고 안정적인 재정지원 및 거버넌스의 필요성을 공통으로 인식하였다.

IV. 논의 및 결론

‘학령기’ 학생에게만 집중하였던 기존의 교육정책이 전 생애에 걸쳐 ‘전 국민을 대상’으로 학습할 기회를 제공하는 평생교육 정책으로의 전환이 요청되는 시대가 도래하고 있다. 이에 부응하여 제5차 평생교육진흥 기본계획(’23-’27)에서도 교육부는 관계부처와 함께 ‘누구나 계속 도약할 수 있는 기회, 함께 누리는 평생학습 사회’라는 비전하에 핵심 과제들의 추진을 목표로 하고 있다. 이처럼 평생교육 사회로의 대전환을 뒷받침하기 위해서는 평생교육재정 확대가 절실히 요구되고 있다. 그러나 평생교육재정 확대에 대한 요구와 필요성에도 불구하고 평생교육재정은 그 추진 주체의 다양성이나 대상 범위의 불명확성 등 구조적인 한계로 인하여 그동안 체계적인 논의가 되지 못하였다.

이에 이 연구는 시대적 요구에 따라 평생교육이 갖는 제도적인 한계를 극복하고 평생교육재정에 대한 투자 확대 방안을 마련하기 위해 평생교육 전문가 대상 델파이 조사를 실시하

였다. 이를 토대로 평생교육재정 확보의 논리를 정립하여 그 정당성을 확보하고, 재정지원 주체별 역할 및 활성화 방안 등에 관한 시사점 및 방향성을 제시하고자 하였다.

텔파이 조사 영역은 크게 ‘평생교육재정의 안정적 확보를 위한 정책목표의 설정’, ‘평생교육재정의 배분과 지원 방식의 개선 방안’, ‘평생교육재정 운영 개선 방안’으로 구성되어 있으며, 그 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, ‘평생교육재정의 안정적 확보’를 위한 공적 지원의 확대 논리로서 평생교육은 국민의 기본권이라는 인식이 지배적이었으며, 평생교육 영역 중 문해교육과 시민참여교육에 대해서는 국가가 전적으로 지원해야 한다는 데에 의견을 같이했다. 또한, 이러한 재정 확충의 명확한 기준 제시를 위해 GDP 또는 정부 예산 대비 평생교육 예산 비율이 적합하다는 의견이 가장 많았다.

둘째, ‘평생교육재정의 배분과 지원 방식’을 위한 개선 방안에 관한 결과로써 평생교육의 참여를 활성화하기 위해서는 학습자 개인의 선택권 확대를 가장 적합한 방식으로 보았다. 소득 및 연령 구간에 따른 평생교육바우처 확대 방안으로 모든 소득 구간별 차등 지원 및 모든 연령의 성인학습 대상자에게 균등 지원하는 것을 가장 적합한 방법으로 선택하였다. 또한, 평생교육 사업 및 기관에 대한 재정지원 방식으로 지자체, 지역대학 등과 연계하여 지원하는 방식과 중앙정부 지원에 대해 매칭 시 더 지원하는 방식을 선호하는 것으로 나타났다.

셋째, 효율적인 ‘평생교육재정 운영’에 대한 중앙정부-광역지자체-기초지자체 수준의 개선 방안에 관한 결과로써 교육부 차원에서는 평생교육바우처 및 학습공동체 지원 확대와 함께 교육부와 타 부처, 지자체 간의 유기적으로 연계하여 협력해야 한다는 의견이 다수 제시되었다. 또한, 교육부와 타 부처 간의 유사하고 중복된 사업을 통합하고 연동해야 한다는 의견이 제시되는 등 재정의 효율적인 배분과 지원이 강조되었다. 광역 및 기초지자체 단계에서는 고유하고 지자체별 특색있는 사업의 발굴과 재정 배분에 있어 기준이 더 명확해야 한다는 다수의 의견이 제시되었다. 기초지자체 차원에서는 광역과 마찬가지로 사업이 중복적이며 일관성이 부족하다는 의견과 지자체장에 따른 사업 및 예산의 편차가 존재하여 일관성이 약하다는 의견이 제시되었다.

이상의 텔파이 조사 결과를 토대로 국가·지방자치단체의 평생교육재정에 대한 투자를 확대하기 위한 기본 논리와 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 헌법(31조 5항)과 교육기본법(3조)이 말하는 보편적 평생교육의 보장을 위해서는 공적 투자가 뒷받침되어야 한다. 기본적 학습권으로서의 평생교육은 국가와 지방자치단체의 가장 기본적인 책무이므로 국가와 지자체의 평생교육 재정지원과 재정 확충은 당연한 임무로 인식된다. 학령기 학교 교육이 의무교육이나 무상교육으로 확대된 것과 같이 학령기 학교 교

육 이후 평생교육에 대한 권리의 개념이 확장될 필요가 있다는 사회 전반의 분위기와 무관하지 않다. 그러나 평생교육 체제가 정비 된 지 20여 년이 지난 현재도 한국 사회의 평생교육 투자 개념은 개발도상국 수준⁸⁾에 머물러 있다. 최근 사회 전반에 평생교육에 대한 국가와 사회가 책임이 강조되어야 한다는 인식이 확대되는 것에 비해서 실제 재정투자 현실은 지체가 일어나고 있다. 평생교육에 얼마나 많은 비용이 소요되어야만 하는가? 전체교육 분야에서 이 영역에 제공되어야 할 재원의 범위를 결정할 수 있는 근거는 무엇인가? 이러한 것들은 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 이 분야의 투자 규모를 대폭적으로 확대할 수 있도록 노력해야 할 것이다(양병찬, 2000: 55-6). 평생학습을 국민의 권리로 인식하는 경향이 강해지는 추세와 함께 정책과 행정의 재정 배분의 기준과 전략의 전환이 시급한 상황이다.

둘째, 평생교육 6대 영역 중 보편적 학습권의 관점에서 문해교육, 시민교육, 학력보완교육, 직업능력향상교육은 국가지원이 더욱더 필요하다. 문해교육, 시민교육, 학력보완교육의 경우 학령기 학교 교육과정에서도 다루는 내용이므로 배움의 시기를 놓친 성인 학습자에 대한 지원은 기본권인 교육받을 권리 차원에서 보장이 필요하다는 인식을 반영한 것으로 보인다. 특히 문해교육과 학력보완교육은 학령기 학교 교육에 대한 교육청의 역할을 대신하여 성인기에 평생교육 기관이 담당하는 것으로 이에 대한 기관 간 재정 분담 및 지원의 논리 마련도 필요하다. 또한, 이러한 대상이 성인이므로 현재는 시·도교육청이 아닌 광역 및 기초지자체에서 담당하는 경향이 많으나, 향후 시·도교육청의 역할 확대도 필요하다. 감소하는 학령기 학생수에 대응한 성인 학습자의 문해교육 및 학력보완교육에 대한 학교와 교육청의 역할을 지자체 및 평생교육 기관과 함께 모색해야 할 필요가 있다.

셋째, 평생교육의 재정보호 아젠다를 형성하기 위한 기준이 필요하다. 평생교육에 대한 국가 및 지자체 등 공적 지원의 GDP 대비 비중과 평생교육에 대한 총 정부 부담 비율 등이 기준이 될 수 있다. 따라서 평생교육재정의 정확한 실태조사를 기반으로 장차 GDP나 정부지출 대비 평생교육 공적 지원의 적정규모를 설정하고 이를 달성하기 위한 구체적인 재정보호 방안을 마련할 필요가 있다. 정부 예산지원 대상 사업으로서 평생교육의 범위와 세부 사

8) 개발도상국들이 평생교육에 대한 인식이 낮은 이유를 콜즈(Coles, 1977: 82-83)는 다음과 같이 지적하고 있음; ① 정부 차원에서 성인교육의 목적과 중요성에 대한 명확성과 국가 정책이 부족하다. ② 전체 공공사업 특히 교육부가 성인교육을 중요시하지 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.

업의 구성을 체계화하고, 국가 및 지방자치단체의 재정지원 수준을 현재의 기준으로 하여 장차 확보해야 할 평생교육재정 정책목표를 아젠다로 설정하여 지속적이고 일관성 있게 국회와 재정 당국에 대응할 필요가 있다. 단기적으로는 현재 평생교육에서 성과지표로 활용되는 ‘평생학습 참여율’과 ‘평생교육바우처 지원 단가’를 개선하는 방식으로 재정보호 규모를 산출하여 제시하는 방안을 적용할 수 있다.

넷째, 평생교육 분야의 관련 사업 및 거버넌스의 개편도 함께 수반될 필요가 있다. 이를 위해 현재의 평생·직업교육 분야 관련 사업의 범위를 명확하게 함과 동시에 관련 부처들의 관련 사업들과의 거버넌스 구조를 구축할 필요가 있다. 평생교육재정을 전체적으로 파악할 수 있는 총괄 조정 기능을 수행할 수 있는 조직의 실제화가 필요하다. 현행 「평생교육법」에 ‘평생교육진흥위원회’(제10조)가 설치되어 국가 단위의 평생교육진흥정책에 관한 주요 사항을 심의하고, 그 역할에서 평생교육진흥정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항이나 평생교육지원 업무의 협력과 조정에 관한 사항 등의 근거를 가지고 있으나 실제 운영은 제한적 수준에서 이루어지고 있다. 따라서 장차 사회부총리로서 교육부 장관의 역할과 권한에서 평생학습 정책의 예산 배분 및 조정·평가에 관한 업무가 더욱 구체화할 필요가 있다. 이를 지원하기 위해서 교육부의 사회정책협력관실과 평생직업교육정책관실의 기능과 역할이 강화될 필요가 있다. 또한, 국가평생교육진흥원의 총괄 조정 기능과 한국교육개발원 교육통계본부의 평생교육 재정 실태조사 및 분석 기능 역시 강화될 필요가 있다. 현재는 평생교육 사업을 운영하는 교육부, 지방자치단체, 타 부처에서 각각 예산을 확보하여 지출하는 구조로 예산 현황을 파악하기 쉽지 않은 상황으로 평생교육 사업에 대한 평가 관리도 이루어지지 않는 상황이다. 평생학습 대상을 특정 계층 및 특정 연령만을 위한 평생학습 지원이 아닌 전 국민을 위한 포괄적 평생학습을 활성화하는 구조 재편이 가장 시급한 부분이다. 이를 통해서 현재의 학교 및 대학 중심의 재원 배분 구조를 재편하여 평생교육의 재정 구조를 확충해야 할 것이다.

다섯째, 평생교육 재정 관리 주체들(교육부와 타 정부 부처, 광역 및 기초지자체별) 간의 역할 분담이 명확해져야 할 필요가 있다. 평생교육 관련 재정지원사업과 거버넌스에 대한 개선 방안으로는 무엇보다 중앙 부처 및 지자체의 역할을 보다 명확하게 하되 상호 연계와 협력이 필요하다. 앞에서 제시한 중앙부처 차원에서는 부처 간의 기획·조정·평가와 함께 중앙과 지방정부 간의 연계, 기초자치단체의 재정 결정 리더십을 부여할 수 있도록 법과 정책 조정이 요청된다. 교육부는 평생교육 예산의 효율적인 집행을 위해 현재의 평생교육 사업을 재구조화할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 평생교육 사업들은 계속 다양해지고 연속성을 띠지 못하고 있다. 각 사업별 사업비도 미미하기 때문에 현장에서는 일관되게 평생교육 정책을 추진하기가 곤란하다. 평생교육·직업교육에 대한 중요성과 필요성을 기반으로 평생학습지

원 체계를 재구성하여 사업을 확장하는 시점에서 필요한 예산 증액을 위한 구체적인 방안 마련이 필요한 상황이다.

여섯째, 평생교육 재정지원을 확대하기 위해서 재정 규모의 절대적인 확대와 함께 기관별 지원 방식도 검토가 필요하다. 우선 평생학습관 등의 공적 평생교육기관에 대한 운영 재원에 대한 국가 및 지자체 차원에서 명시적인 지원 체계가 구축되어야 한다. 지자체에 공적 평생교육 기관들이 확충되고 있지만, 사업소 방식으로 운영되어 재정 측면에서 공적 지원 범위에 기준이 명확하지 않다. 독일의 공적 평생교육기관인 Volkshochschule의 경우는 인구 4만 명에 1개씩 설치되게 기준이 마련되어 있고 이에 대한 기관 운영비나 전문 인력 인건비 등이 공적 기준이 명시되어 있다. 최근 국가평생교육진흥원에서 수행된 연구(이지혜 외, 2021)에서도 지역의 보편적 평생학습 실현을 위해 평생학습관을 기초적인 인프라 중 하나로서 중앙부처의 정책 영역 포괄 예산 확보를 비롯하여 공간 규정 제정, 전문 조직화, 타 영역과의 업무 협력 등을 제안하였다. 한편, 이해당사자별로 지원 방식에 대한 견해차가 있는 점을 고려하여 다양한 의견을 반영할 수 있도록 사업과 지원 방식은 선택의 폭을 넓혀야 하고, 성과평가에 대해서는 명확한 기준을 마련하여 이해당사자들의 의견을 수렴할 필요가 있다.

끝으로, 재정은 다양한 당사자들의 이해관계가 얽히는 문제이다. 기존의 재정 구조를 개선하기 위해서는 다양한 주체들의 협력과 노력이 요청될 수밖에 없다. 따라서 재정지원 확대에 관한 법적 기반, 조직, 인력, 원스톱(one-stop) 서비스 전달체계의 확립 등에 대한 종합적인 개편 논의를 관련 주체들의 협의로 진행할 필요가 있다. 정책 입안자를 비롯하여 학계 연구자들과 현장 실천가 등이 함께 논의하는 공론의 장을 마련할 필요가 있다. 이를 통해서 중앙정부 차원에서의 교육-복지-훈련-문화를 연결하는 평생교육 정책의 범위와 협력 체계를 구축하고, 중앙정부와 지자체 간의 역할 조정과 연계 등의 거버넌스 개편도 진행될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 교육부(2021). **2022년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요**. 교육부.
- 교육부·국가평생교육진흥원(2021). **평생교육백서**. 국가평생교육진흥원.
- 교육부·국가평생교육진흥원(2022). **평생교육 사업 조사·분석의 개념과 내용 연구**. 국가평생교육진흥원.
- 기획재정부(2010-2021). **열린재정 예산편성현황(일반회계)**. 기획재정부.
- 기획재정부(2010-2022). **열린재정 세출 사업별 예산 편성 현황(일반회계)**. 기획재정부.
- 김민정, 남수경(2022). 평생교육 활성화를 위한 재정 확대 방안: 평생교육바우처 사업을 중심으로, **평생학습사회**, 19(1), 97-117.
- 김용남, 김효정, 김중환, 노선옥, 안재영, 우명숙, 윤홍주, 이호준, 최은영, 최상준(2021). 2020년 유·초·중·고 특수학교 표준교육비 산출연구. 한국교육개발원.
- 김정원, 현영섭, 김준희, 박지원(2021). 평생교육 추진체계 개선 방향 연구. **교육문화연구**, 27(6), 131-159.
- 김태준(2022). 평생교육 공적 지원 체제 개선 방향. 2022 평생교육재정 포럼 자료집, 3-19. 11월 30일. 강원대학교 교육재정중점연구소·한국평생교육학회·한국교육재정경제학회(온라인)
- 남수경(2015). 고등교육재정 연구의 동향과 과제. **한국교육재정경제학회**, 24(1), 59-84.
- 남수경, 양병찬, 신혜숙, 김민정, 원세림, 김용태(2022). 평생교육 활성화를 위한 재정보호 방안 기초 연구: 평생교육 기금 및 특별회계 도입 방안을 중심으로. 강원대학교, 한국연구재단·교육재정중점연구소.
- 남수경, 최현정, 양병찬, 김현수, 김민정(2023). 평생교육재정에 대한 국가 및 지방자치단체 투자 확대 방안. 강원대학교, 한국연구재단·교육재정중점연구소.
- 문유석(2020). 평생교육 정책거버넌스 추진방안. 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 421-429. 8월 21일. 한국지방정부학회(온라인).
- 박도순(2001). **교육연구방법론**. 문음사.
- 변종임, 이재분, 이희수, 양병찬, 계민석, 정미영, 김효선 (2004). 정부부처별 평생교육관련 정책 탐색: 국가 평생교육정책 현황분석. 한국교육개발원.
- 송기창(2009). 국가의 고등교육재원 배분 실태와 과제, **교육재정경제연구**, 18(1), 197-224.
- 송기창(2015). 5.31 교육개혁방안 중 ‘교육재정 GNP 5% 확보’의 성과와 과제, **교육재정경제연구**, 24(4), 1-23.

- 송기창(2017). 지방교육재정의 변화추이 분석에 따른 문재인 정부의 정책 과제. **교육재정경제연구**, 26(4), 57-92.
- 양병찬(2000). 평생학습지원시스템 구축을 위한 행정의 과제. **평생교육학연구**, 6(1), 39-63.
- 양병찬(2022). 평생교육 사업 운영 내실화를 위한 정책 방향. 2022 평생교육재정 포럼 자료집. 2022.11.30. 강원대학교 교육재정중점연구소·한국평생교육학회·한국교육재정경제학회 (온라인)
- 윤홍주(2014). 전문가판단모형 및 비용함수모형에 의한 초등학교 적정교육비 분석. **초등교육연구**, 27(1), 103-129.
- 원세립, 남수경, 이희숙(2022). 범정부 고등교육 재정투자 방향 및 재정 확충 방안. **교육재정경제연구**, 31(3), 57-89.
- 이경화(2023). 평생교육재정의 특성 및 변화에 관한 연구. 박사학위논문. 숙명여자대학교.
- 이종성(2001). **델파이 방법**. 교육과학사.
- 이지혜, 허준, 김혜영, 김지현, 신재민(2021). 미래형 평생학습관 운영 방안 연구. 교육부·국가평생교육진흥원.
- 지방교육재정알리미(2010-2021). 지방교육재정 분석보고서. 교육부.
- 지방재정알리미365(2010-2021). 지방재정연감(일반회계). 행정안전부.
- 최수정, 이견남, 남중수, 임호신, 조규형(2017). 델파이 조사를 통한 진로교육 집중학년·학기제의 효과적 운영 방안 탐색, **학습자중심교과교육학회**, 17(10), 109-131.
- 통계청(2022). 소득 구간별 월평균 소득. 기획재정부.
- 한국교육개발원(2010-2022a). 교육통계연보(일반회계와 특별회계). 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2010-2022b). 교육통계연보(평생·직업교육 결산액). 한국교육개발원.
- e-나라지표(2010-2022). 국민총생산(GDP). 행정안전부.
- Coles, E. K. T.(1977). *Adult Education in Developing Countries*. Pergamon Press.
- Courtney, S.(1989). Defining Adult and Continuing Education. In S. B. Merriam and P.M. Cunningham(Eds.). *Handbook of Adult and Continuing Education*. Jossey-Bass.
- Lawshe, C, H.(1975). A Quantitative Approach to Content Validity. *Personnel Psychology*, 28(4), 563-575.
- Okoli, C. & Pawlowski, S.D.(2004). The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications, *Information & Management*, 42(1), 15-29.
- Tilak, J.(2016). Building Human Capital in East Asia: What Others Can Learn, *eSocialSciences*, Working Papers, 8805.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(2022). 5th global report on

adult learning and education: citizenship education: empowering adults for change, UNESCO Institute for Lifelong Learning, UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381666>에서 2023. 11. 20 인출.

- 논문 접수 2023. 11. 13 / 게재 승인 12. 13
- 남수경: 서울대학교 윤리교육과를 졸업하고 같은 대학에서 교육행정 전공으로 교육학 석·박사를 취득하였으며, 현재 강원대학교 교육학과 교수 및 사범대학 학장으로 재직하고 있음. 주요 관심 분야는 교육재정, 고등교육, 융합교육 등임.
- 김현수: 서울대학교에서 농업교육학과를 졸업하고 같은 대학에서 교육학 석·박사를 취득함. 현재 순천향대학교 창의라이프대학 교수로 재직하고 있음. 주요 관심 분야는 지역평생교육, 평생교육제도, 직업능력개발 등임.
- 양병찬: 한국외국어대학교 영어교육과를 졸업하고 단국대학교 대학원에서 사회교육전공으로 박사 학위 취득함. 천안외국어대학 평생교육과 교수를 거쳐 현재 공주대학교 교육학과에 교수로 재직하고 있음. 주요 관심 분야는 지역교육공동체운동과 평생학습정책, 소외계층·지역 평생교육 등임.
- 최현정: 강남대학교 특수교육과를 졸업하고 스웨덴 스톡홀름대학에서 국제비교교육학 전공 석사, 강원대학교에서 국제경제학및지역연구 전공으로 경영학 박사 학위를 취득함. 현재 강원대학교 교육재정중점연구소 연구교수로 재직하고 있음. 주요 관심 분야는 평생교육재정, 데이터 분석 등임.

Abstract

Exploring Strategies for Expanding Finance in Lifelong Education

Nam, Sookyong(Kangwon National University)

Kim, Hyun Soo(Soonchunhyang University)

Yang, Byung Chan(Kongju National University)

Choi, Hyun-Jung(Kangwon National University)

The study aims to suggest improved strategies on how to secure lifelong education finance on central and local government levels in terms of financial security, distribution, and operation in South Korea. It examines trends and statues in lifelong education finance using statistical financial data, and conducts two Delphi surveys with 20 experts in the field.

The Delphi survey comprises of three parts as follows; first, in relation to “securing lifelong education finance”, it contains the logic for expanding official financial supports, the division of adequate spending between social and private burdens by types of lifelong education, and the establishing an agenda for securing finances. Second, in relation to “budget allocation and support”, it contains strategies for stimulating its participation in lifelong education, expanding lifelong education vouchers, supporting lifelong education institutions, and an allocation approach to project budgets. Third, in relation to “operation of lifelong education finance”, it contains supporting strategies by funding sources, and implementing strategies for governance between central and local governments.

According to the implications of the result, central and local governments should provide financial support for lifelong education from a way of ensuring citizens’ basic rights, not as an alternative. Therefore, it is suggested that laws, budgets, human resources, and one-stop service delivery systems should be put in place to expand financial support for lifelong education, along with governance reforms and cooperation between central and local governments.

* **Key words:** Lifelong Education, Lifelong Learning Finance, Governance, Delphi Survey