



평생학습도시의 재상상

—내실화 방안—

전 예 니 (서대문구청 교육지원과 평생교육팀장)

I. 서론

우리나라 교육부 ‘평생학습도시’ 정책의 사업명은 ‘지역 평생교육 활성화 지원사업’이다. 교육부는 2001년 평생학습도시 지정을 시작했고 2011년 잠시 중단했었으나 2022년 현재 전국 기초지방자치단체 226개 중 188개 도시의 83.1%를 평생학습도시로 지정하였다. 평생학습도시사업은 2006년 이후부터는 첫해를 제외하고 지정도시에 대한 예산지원도 특성화 공모 선정을 제외하면 거의 없기 때문에 지자체가 자체의 예산과 인력을 확보하여 사업을 지속하는 사업으로 학습도시로 지정되었다는 것은 해당 지역 주민이 학습에 참여하는데 도시 단위의 자원을 투입한다는 것을 의미하며 이는 학교 교육 중심의 틀에서 벗어나 단체장과 지역의 이해관계자들의 주민 학습지원에 관한 의지를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한국의 평생학습도시들은 국내뿐만 아니라 글로벌 네트워크에도 관심을 가졌다. 국내 기초지방자치단체들은 2015년부터 ‘유네스코 글로벌 학습도시 네트워크(GNLC, UNESCO Global Network of Learning Cities)’에 가입하기 시작하여 2022년을 기준으로 전체 유네스코 글로벌 학습도시 네트워크(GNLC) 가입도시 294개 중 가장 많은 도시가 가입한 국가가 한국의 학습도시일 정도로(53개) 전 세계 학습도시와 활발히 교류하고 있다. 주제별 클러스터 대표 도시를 맡아 웨비나를 주최하거

나 세계 각 도시에서 열리는 온라인, 오프라인 회의에 참여한다. 또한, 한국의 평생학습도시는 참여에서 그치지 않고 주도적으로 제5차 유네스코 학습도시 국제회의(ICLC)를 주최하였고 2년마다 세계 10개 학습도시에 주는 ‘유네스코 학습도시 상’을 4개 도시가 수상하기도 했다.

이런 평생학습도시의 영역은 제도의 변화로 영역이 확장된다. 2016년 장애인 평생교육에 관한 내용의 평생교육법 개정에 따라 교육부는 2018년 국립특수교육원에 국가장애인평생교육진흥센터를 설치하고 2020년부터는 ‘장애인 평생학습도시’ 지정을 통해 장애인을 위한 평생학습 기반 구축을 지원하고 학습을 활성화하는 정책을 시작했다. 2022년 12월 기준으로 전국에 36개의 장애인 평생학습도시가 지역에 기반한 장애인의 역량개발 지원 및 지역 중심 장애인 평생교육 활성화 기반 조성을 위해 장애유형 및 정도에 따라 다양한 평생교육 프로그램을 제공하고, 이에 대한 접근성 향상을 위해 이동·편의 사항을 지원하는 사업으로 추진되고 있다. 이렇듯 지역 단위 평생교육을 활성화하기 위해 시작한 ‘평생학습도시’ 정책에 참여했던 학습도시들은 지정 초기 기반과 최소한의 요건을 고민하던 시기를 거쳐 영역이나 방식, 교류, 협력 대상을 확장하고 있다.

그러나 평생학습도시는 외연의 확장과 함께 내실에 대한 비판도 받고 있다(이희수, 2021). 도시 단위 정책사업으로서 정말 도시 전체가 학습을 매개로 구동할 수 있도록 하고 있는지, 지역의 과제에 부리를 두고 사업을 추진하고 있는지, 시민의 성장을 관찰하고 기록하며 개인과 도시의 성장을 위해 움직이고 있는지, 시대적인 과제와 지역의 문제, 시민의 삶의 변화를 반영하고 있는지 등 비판의 목소리를 잘 듣고 반영해야 할 시점이다. 평생학습도시가 지나온 20년의 시간 동안 평생학습의 관점에서 중심가치가 적절한지, 지역 단위 평생학습을 위해 적절히 작동하고 있는지 선행연구를 바탕으로 평생학습도시의 내적인 가치나 충실성을 성찰해 보고자 한다.

이런 목적을 달성하기 위해 아래 세 가지 질문에 관해 선행연구를 참고하여 논의해 보고자 한다. 지난 20년 동안 정부가 공식적으로 발표·시행된 평생학습도시에 관한 기록과 관련한 연구 문헌을 활용하여 평생학습도시의 성과와 문제점에 관한 분석을 시도하였다. 이론적 틀은 국내·외 서적, 선행연구 논문 등을 바탕으로 논리적인 방식으로 추론하였다. 실태 파악을 위한 대상 자료는 정부 및 여러 평생교육 관련 통계자료 및 신문 보도 자료를 이용하였으며, 정책집행 과정의 전개와 공과에 대한 평가는 기존의 연구 논문과 정부의 정책자료, 언론자료를 바탕으로 재정리하였다. 본 글이 평생학습도시 발전에 도움이 되기를 기대하며 고민하고자 하는 문제는 다음과 같다. 첫째, 평생학습도시가 계속해야 할 것은 무엇인지, 둘째, 평생학습도시가 중단해야 할 것은 무엇인지, 셋째, 평생학습도시가 새롭게 만들어내야 할 것은 무엇인지 분석해 보고자 한다.

II. 평생학습도시의 개념

학습도시는 개인의 성장을 촉진하고, 사회 통합을 유지하며, 번영하기 위해 시민 모두의 잠재력을 풍부히 개발하기 위하여 자체의 모든 자원을 동원하는 도시, 마을, 지역이며(Longworth, 2000), 말 그대로 평생학습의 이념을 명시적, 조직적으로 실현하기 위한 도시이다(Faris, 2006). 우리나라

교육부 평생학습도시 사업은 개인의 자아실현, 사회적 통합증진, 경제적 경쟁력을 제고하여 궁극적으로 개인의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 언제, 어디서, 누구나 원하는 학습을 즐길 수 있는 학습공동체 건설을 도모하는 도시재구조화(restructuring) 운동이다(한국교육개발원, 2002). 평생학습도시 지정 사업은 평생교육법 제15조에 근거하여 기초지방자치단체가 조직, 인력, 예산 등 평생학습 기반을 구축하여 지역 주민이 언제, 어디서나 학습할 수 있는 환경을 조성하는 것을 목적으로 교육부 국가평생교육진흥원 중심으로 2001년부터 추진하고 있다. 1979년 일본 가가와시의 평생학습도시 선언 후 1992년 Gothenburg OECD 회의를 시작으로 1996년 영국 Liverpool, 1999년 대한민국 광명시가 학습도시를 선언, 평생학습도시는 우리나라를 포함하여 전 세계적으로 확산되고 있다.

우리나라 교육부 평생학습도시 지정을 위해서는 몇 가지 요건을 충족해야한다. 기반 구축 부분에서는 지역사회 특성 분석 및 지역요구 수렴을 통한 비전과 목표, 중장기 종합계획 수립, 네트워크 구축, 평생교육 예산확보 등이며 사업 추진계획 및 성과관리 부분에서는 지역 특성 및 평생교육 환경을 고려한 사업목표 및 계획수립, 교육결과의 환류와 온-오프라인 평생학습 프로그램 운영계획, 평생교육법 제21조의 3에 따른 읍·면·동 평생학습센터의 연내 운영계획 또는 활성화 계획이 포함된다. 지정을 위한 평가지표는 크게 기반 평가와 계획 및 실적 평가로 구분되는데 기반 평가 부분에서는 첫째, 평생학습도시 조성사업 추진을 위한 조례제정, 둘째, 지역 평생교육 중장기 종합계획 수립, 셋째, 지역 평생교육 활성화를 위한 지역주민 조사 결과, 넷째, 평생학습도시 조성사업 전담부서 설치, 다섯째, 평생교육법 제14조 시·군·자치구 평생교육협의회 구성·운영, 여섯째, 평생교육사 1인 이상 배치, 일곱째, 최소 4년간 사업의 안정적 추진을 지원하는 의회 결의문 채택이며 이 중 5개 이상 해당 시 교육부는 기반 평가 기준을 충족시켰다고 보고 있다.

교육부는 2001년 평생학습도시 정책이 시작된 이래 2019년 시범 평가를 거쳐 2020년 최초로 기존 학습도시를 대상으로 재지정 평가를 시행하고 있으며 평생학습도시로 지정된 후 만 4년이 지난 도시를 특별시, 광역시의 자치구, 군 단위 3개의 그룹으로 나누어 3년 주기로 평가를 계획하고 2022년 1주기 평가를 마쳤다. 1그룹은 2020년 특별시, 광역시의 자치구·군, 2그룹은 2021년에 도 산하의 자치시, 3그룹은 도 산하의 자치군으로 구분하여 평가하였다. 1주기 평가 결과 145개의 평가 대상 중 134개의 도시가 재지정을 받았고, 11개 평생학습도시가 재지정유예, 2개 도시는 평생학습도시 지정이 취소되었다(국가평생교육진흥원, 2022). 평생학습도시 재지정평가는 정책사업의 모니터링을 통해 사업의 향후 추진 방향을 설정하고 자료를 수집함으로써 예산확보, 성과 확산의 계기로 삼아 평생학습도시를 다시 정의하는 데 역할을 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 평생학습도시를 향한 비판과 위기

위기라는 ‘crisis’라는 개념은 비판의 ‘critique’의 개념과 같이 그 뿌리를 고대 그리스어 ‘크리시스(κρίσις)’에 두고 있으며(Koselleck, 1988) 이는 판단, 결정, 판결(위키 낱말사전, 2022)을 의미하는 단어이다. 특히 의학적 맥락에서 위기는 병이 진행되는 중에 회복될지 아니면 죽을지 결정되는 중요한 진전이나 변화가 일어나는 시점으로 병의 호전 또는 악화에 영향을 미치는 전환점을 의미한다

(정용택, 2021). 평생학습도시는 비판과 위기의 시기를 맞고 있다. 평생학습도시에 대해 문화적, 지역적 맥락을 고려하면서 운영되는지에 대한 성찰적 검토가 사례보고, 국내 전문가들의 예찬들에 의해 가려져 있다는 비판이 있으며(이병준, 2019), 사업의 내용이나 추진 방향에 대한 지적도 계속되고 있다. 이런 비판의 목소리에 귀 기울여야 한다. 평생학습도시의 지속을 위해 ‘국가는 평생교육을 진흥하여야 한다’는 대한민국 헌법 제31조의 내용이 실현될 수 있도록 구동하는지 점검해볼 시점이라는 의미이다.

평생학습도시는 20년간 양적 성장을 경험했으며, 법령 정비를 통한 제도마련, 인적자원의 투입이나 예산 투자로 외연의 모습 갖추기, 국민의 평생학습 참여율을 높이는 일 등 성과로 여겨질 수 있는 부분이 분명히 있다. 첫째, 평생학습도시는 개인의 학습기회 확장과 평생교육 프로그램 확대에 기여하였다(고영상 외, 2008; 신성현, 전주성, 2017; 이지혜, 허준, 김지현, 2021). 2021 국가평생교육통계 기준으로 프로그램은 227,222개에 달하며, 학습자 수도 20,677,768명으로 집계되었다. 둘째, 평생학습도시 사업이 지역 단위에 초기 평생학습을 위한 조직, 인력, 조례 등 기반을 갖추는 데 기여했다고 볼 수 있다(고영상, 2010). 20년 동안 자원을 투입하였고, 전문가를 배치하였으며, 학습공간을 마련하여 시민의 학습 참여가 가능하도록 지원하였다. 평생학습도시의 학습공간인 평생학습관의 수는 2021년 기준으로 481개, 평생학습관에서 일하는 직원 수도 2,893명으로 2007년 조사가 시작된 해의 910명에 비하면 양적으로 성장을 지속하였다고 할 수 있다. 또한, 광역단위 평생교육 진흥원 17곳이 모두 갖추어져 국가와 기초자치단체를 잇는 또 하나의 중요 축이 만들어졌다.

그러나 평생학습도시를 향한 비판도 계속되고 있다. 첫째, 개인의 성장과 함께 지역의 성장을 위해서는 네트워크가 중요한데 현재 학습도시는 수직적 네트워크 구조와 수동성을 바탕으로 한 단절적 참여가 이루어진다는 점이다(양병찬 외, 2013). 우리나라의 학습도시 시작이 국가 주도 즉, 하향식이었던 점에서 갖는 한계라고 할 수 있다. 둘째, 지역의 특성을 반영하는 데는 한계가 있는 것으로 나타나고 있었다(이지혜, 허준, 김지현, 2021). 이는 지역에 깊이 뿌리내리고 있는 다양한 분야의 주체와 결합이 설게 단계에서부터 정밀하게 되어 있지 않았고, 업무 간 분절 등의 원인으로 특정 지역 교육 활동들이 ‘평생교육’ 차원에서 포괄되지도 연결망을 이루고 있지도 못하다는 지적과 함께 학습도시라는 개념 자체를 사용하는 것에도 무리가 있다고 볼 수도 있다는 비판을 받기도 했다(이병준, 2019). 이는 평생학습도시를 개인, 지역, 행정적 차원으로 구분하여 비판한 선행연구(안우환, 2006)와도 같은 맥락이다. 셋째, 단위 사업 중심의 사업 추진, 조직, 전문인력, 예산의 불안정성으로 인해 단체장의 의지에 따라 지역 간 주민의 학습기회 격차가 벌어지는 사례가 발생하며 예산의 증감, 전문인력의 고용 안정성 보장과 직무를 수행에 대한 권한 부여 및 적절한 보상체계 마련 등은 여전히 문제로 지적되고 있다(정예비, 김은경, 2022).

이렇듯 평생학습도시 사업에 대해 선행연구에서는 20년간 전국으로 확산되었다는 외연의 성장, 세계의 학습도시들과 관계 맺음으로 인한 긍정적 변화에 대한 성과도 드러나지만, 학습사회 관점의 사업 내용구성이나 지역의 다른 분야와 융합하지 못하는 것, 학습도시들이 학습에 대한 중심 철학 없이 단편적인 양적 증가만을 목적으로 삼는 것, 좁은 영역 안에서만 고민하고 운영하는 방식, 실천적 움직임의 부족, 선언적 특성을 가지고 단체장에 의해 체계가 흔들리는 것 등에서 비판을 받고 있다고 할 수

있다.

Ⅳ. 평생학습도시가 고려해야 할 것들: 유네스코의 질문을 중심으로

유네스코는 미래의 교육을 고민하며 이 세 가지 핵심 질문을 던진다. 우리가 계속해야 할 것은 무엇인가? 우리가 중단해야 할 것은 무엇인가? 창조적으로 새롭게 만들어내야 할 것은 무엇인가? 1972년 포르 보고서라고 불리는 『존재하기 위한 학습: 교육 세계의 오늘과 내일』, 1996년 들로르 보고서라고 불리는 『학습: 그 안에 담겨 있는 보물』에 이어 2021년 11월 10일 총회에서 Sahle-Work Zewde 에티오피아 대통령이 의장이며 총 18명으로 구성된 ‘국제미래교육위원회(International Commission on the Futures of Education)’가 2년여 동안 활동한 결과로 보고서 『Reimagining our futures together: a new social contract for education』을 발간하였다. 아시아에서는 대한민국, 중국, 일본이 참여했으며 이 보고서는 교육의 2050년을 바라보며 100만명 이상의 의견을 담아 국제미래교육위원회가 만든 교육 전반에 관한 설계도라고 할 수 있다. 교육받을 권리는 평생 양질의 교육을 받을 권리까지 포괄하도록 확대되어야 한다는 원칙에 따라 논의되었으며 주요 내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 『함께 그려보는 우리의 미래: 교육을 위한 새로운 사회계약』 개요

구분	내용
기본원칙	- 평생 동안 양질의 교육을 받을 권리의 보장 - 공공의 노력(public endeavor)이자 공동재(a common good)로서 교육의 강화
핵심영역	- 탈탄소화와 경제의 녹색화 - 민주적 거버넌스 - 디지털 기술 - 인공지능(AI)과 자동화 및 산업구조조정으로 괜찮은(decent) 인간중심 노동(human-centered work) 창출

구분	내용
혁신을 위한 제안	- 교육학은 협력, 협동, 연대의 원칙을 기반으로 조직 - 교육과정은 생태적, 상호문화적, 학제적 학습에 중점을 두어 학생들이 지식에 접근하고 이를 생산하면서 동시에 이를 비판하고 적용하는 역량을 기르도록 지원 - 교수활동은 협력적 행위로 좀 더 전문화되어야 하며, 거기서 교사들의 역할은 지식생산자이자 교육과 사회 변혁의 핵심 주체로 인식 - 학교는 포용, 형평성, 개인과 집단의 웰빙을 지원하는 교육 장소로서 보호되어야 하며, 보다 정의롭고 형평성 있고 지속가능한 미래를 향한 세상의 변혁을 더욱 잘 촉진 - 평생에 걸쳐서, 그리고 다양한 문화적·사회적 공간에서 펼쳐지는 교육 기회를 향유하고 확대하는 것
교육을 위한 새로운 사회계약의 촉진	- 연구와 혁신을 촉구 - 세계적 연대와 국제협력을 촉구 - 대학과 고등교육기관은 교육을 위한 새로운 사회계약의 모든 측면에서 적극적 역할 - 아동, 청소년, 학부모, 연구자, 활동가, 고용주, 문화계 및 종교계 지도자 등 모두가 교육의 미래 건설(building the futures of education)에 반드시 참여

출처: 『함께 그려보는 우리의 미래: 교육을 위한 새로운 사회계약』(유네스코·유네스코 한국위원회, 2022) 내용을 연구자가 재구성함.

유네스코의 질문을 빌려 한국의 평생학습도시에 이런 질문을 던질 수 있다. 한국의 평생학습도시는 2050년의 관점에서 평생학습도시가 계속해야 할 것은 무엇인지, 평생학습도시가 중단해야 할 것은 무엇인지, 평생학습도시가 새롭게 만들어내야 할 것은 무엇인지 또한 핵심 영역이 있는지, 혁신을 고민하거나 제안하는지, 그 목표를 위해 무엇을 하고 있는지 검토해 봐야 한다.

1. 평생학습도시가 계속해야 할 것은 무엇인가?

첫째, 도시 전체의 구성 요소와 실천적, 학문적으로 결합하는 시도를 지속해야 한다. 실천적 측면에서 도시의 발전을 중심으로 학습을 매개로 한 개인과 지역의 성장을 목표로 하는 도시가 학습도시이다. 2001년 교육부의 방향대로 평생학습도시는 학습을 공통으로 지역사회의 교육 관련 부서와 단체, 기관을 상호 연계할 수 있는 경제·사회·정책적 요구와 흐름을 반영한 것이라 할 수 있다(권대봉 외, 2009). 지속가능성의 도시 철학을 교육과 학습의 차원에서 구현하는 구체적인 방향이자 전략이 바로 학습도시이기 때문이다(이병준, 2019). 지역에서 작동하고 있는 시민교육, 에너지교육, 다양성 교육, 직업교육, 여성 교육, 노인교육 등의 지역 전체의 중요한 연결망을 주도하는 역할을 학습도시 전담부서가 담당해야 한다. 관련하여 최근 서울지역에서는 시 단위, 구 단위에서 50+센터가 평생교육 분야

로 이관되었다. 선행연구에서 지적인 연결망을 주도하는 데도 도움이 될 것이며 이러한 구조적 변화로 도시 안에서의 평생교육 중심의 통합 흐름이 계속되기를 바란다. 학문적으로도 마찬가지이다. 외국의 경우 평생학습 개념들이 의학, 공학, 자연과학 등 교육학과 거리가 먼 하드사이언스 분야에서도 활발하게 활용되고 있으나 국내에서는 그런 경향을 발견할 수 없다는 지적이 있다(한송희, 2002). 연구자들도 현장 전문가들도 분야 간 교류, 학문적 융합을 위해 노력해야 한다.

둘째, 평생학습도시와 관련한 연구에 자원을 투입해야 한다. 평생학습도시는 정책사업으로 통계와 연구결과를 근거로 예산을 확보하고 추진 방향을 설정한다. 기본적인 발전계획연구도 도시 단위에서는 법적 근거가 없어 없는 도시도 다수 존재한다. 법적 기반 마련과 함께 정책적 요구도 함께 추진되어야 한다. 이런 기본계획 연구와 함께 평생학습도시 정책과 행복을 연구한 사례처럼(이창기, 2020) 학습도시의 변화를 측정하고 기록할만한 주제별 연구가 필요하다.

2. 평생학습도시가 중단해야 할 것은 무엇인가?

첫째, 평생학습도시의 성과 측정은 학습도시의 질적 변화를 포착할 수 있는 방향으로 바뀌어야 한다. OECD 주요국과 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등의 북유럽 국가들은 20세기 중·후반부터 평생교육 추진체계 정비에 노력하고 있다(한송희 외, 2005; Cropley, 1980). 우리나라의 평생학습도시 모니터링은 20년이 다 되어서야 시작한 것이니 늦었다고 할 수 있지만, 진통을 시작한 만큼 충분한 논의를 통해 학습도시의 성장을 기록하고 촉진하는 방향이어야 함에도 효율성 중심의 성과 측정에 치우쳐 있다. 효율성은 정책이 공공의 비용을 사용하여 실행되는 만큼, 투입 대비 산출의 비를 측정하는 것을 말한다. 경제성의 논리가 작용하여 평가하는 것이다. 그러나 교육문제에 있어 효율성의 작동 여부가 필수요소라고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 교육의 결과는 비용 대비 산출의 문제라기보다는 원하는 목표 달성을 위해 최대한의 노력을 한다는 점에서 그러하다. 더구나 평생학습도시 사업은 지정 이후 교육부 예산을 투입하지 않기 때문에 지역의 특성지표를 존중하여 평가체계를 마련하여야 한다. 최근 재지정 평가와 관련한 지표 개발 연구를 비롯하여(허준, 김지현, 이재준, 윤창국, 2022) 평가지표를 고려한 중장기 발전계획과 관련한 연구(김진주, 허지숙, 2021), 학습도시와 비학습도시의 비교연구(신성현, 전주성, 2017) 등이 진행되고 있으나 학습도시 안에서 주민들 개인의 성장, 네트워크 주체들 간의 교류 현상, 학습도시를 구성하는 인적자원의 성장과 발전, 사회적 가치를 측정하는 것에 관한 연구는 부족한 편이다. 평생학습은 철학이자 개인과 지역에 중요 가치임을 잊지 말아야 한다. 평생학습도시와 규범, 네트워크, 신뢰 등 사회적 자본에 관한 연계도 지속하여야 한다(권대봉, 2010). 초기 학습도시 지정 시와 5년 후, 10년 후 변화를 측정하는 연구 등 도시와 구성원의 변화를 알 수 있는 연구가 필요하며 이를 근거로 학습도시 성과를 측정하는 데도 적용해야 한다.

둘째, 평생학습도시는 정책대상 집단을 확대해야 한다. 성인 중심 틀에서 벗어나야 한다. Sabatier(1986)는 정책집행에 영향을 미치는 핵심 요인들(정책환경, 정책 결정, 정책집행, 정책대상 집단)을 모두 고려해 하향적 접근과 상향적 접근의 특성을 결합하여 '정책지지 연합모형(advocacy coalition framework)'이라고 불리는 통합적 접근을 제시하기도 하였는데(채재은,

변종임, 2014) 정책대상 집단의 변화는 새로운 변화를 일으킬 수 있다. 평생학습도시 간 국제교류를 하다 보면 외국의 평생학습도시들은 이미 평생학습의 개념을 전 연령대를 기본 전제로 하고 있어 소통 시 오해가 있을 때도 있다. 학교 교육 재정의 구조적 변동(송기창, 윤홍주, 2022), 인구구조 변화에 따른 지방재정의 변화(홍영교, 최남희, 2021), 코로나로 인한 비대면 학습상황 발생(현영섭, 2022) 등 학습자의 삶의 방식과 정책환경이 달라지고 있는 지금, 인구 구조변화 등으로 학교의 시스템에 이미 변화는 일어나고 있는 시점에서 평생교육을 새로운 교육 패러다임으로 보고 그 실현을 위해 교육제도 전반에 대한 수술이 필요하다. 평생교육이 ‘끌개’ 역할을 하는 만큼(Kenneth Wain, 1993) 평생학습도시도 정책대상 집단을 평생교육법에 명시한 평생교육의 정의대로 학교의 정규교육과정을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육 활동을 포함해야 한다. 평생교육법에는 이미 ‘성인’이라는 단어는 ‘성인 문해교육’에만 등장한다. 법에서 정의한 내용과 현장의 차이가 있는 것이다. 오랫동안 아동과 청소년을 위한 학교 교육의 권리로 해석돼 온 교육받을 권리는 이제 한발 더 나아가 모든 연령에서 그리고 삶의 모든 영역에서 교육을 보장해야 한다는 유네스코의 이념과도 같은 맥락이다(유네스코, 유네스코 한국위원회, 2022).

3. 평생학습도시가 새롭게 만들어내야 할 것은 무엇인가?

첫째, 2050년의 가정이다. 유네스코의 『Reimagining our futures together: A new social contract for education』 보고서는 2050년을 바라보고 작성하였다. 평생학습도시도 향후 30년을 바라보고 정책을 수립하고 사업을 추진해야 한다. 교육부와 고용노동부가 8월 11일에 발표한 「제3기 인구정책 TF 과제] 전 국민 평생학습체제 지원 방안」을 함께 검토하여 대안을 제시하고 정책에 반영해야 한다. 출생아 수의 급격한 감소로 인해 2020년을 기점으로 주민등록인구의 감소가 시작하였으며, 수도권 인구가 전체 인구의 절반을 넘는 인구 밀집 현상이 나타나고 있다(이윤경, 2021). 고령화는 이미 옛말이 아니며 현재의 노인은 예전의 노인과 다른 특성을 가진다. 예전의 노인보다 더 많이 교육받고, 더 건강하고, 더 오래 살고, 더 많은 사회참여를 원하며, 직업능력개발훈련 참여자 비율은 12.8%로 일은 하고 싶어 하지만 직업능력개발은 하지 않는다(이희수, 2021). 또한, 비대면 상황에서의 학습이 일상화된(현영섭, 2022). 평생학습도시 정책에서 이런 변화를 세밀하게 반영하고 있지는 않다. 평생학습도시 차원의 2050년의 가정하에 미래지향적 논의와 연구가 필요한 시점이다.

둘째, 평생학습도시에서의 학습 프로그램의 체계를 새로 만들어야 한다. 평생학습도시는 학습사회에 존재한다. 학습사회는 공급자 중심의 사고에서 벗어나야 한다. 교육이 아닌 학습자 스스로 길을 정하고 온전히 주도성을 가진 학습을 설명할 수 있는 틀을 마련해야 한다. 현재 법에 정한 개념으로는 학습 현상을 담아내지 못한다. 하나의 예로 서울특별시평생교육진흥원 ‘모두의 학교’는 [그림 1]과 같이 정·오답이 없는 평가시스템을 운영하고 있다. 평생학습관을 비롯한 관련 기관들은 지금보다 유연한 지원 틀을 구축하는 것이 필요하다. 대관을 얼마나 했는지, 함께한 자원활동가는 얼마나 참여했는지 컨퍼런스를 얼마나 했는지, 고양이나 반려견이 얼마나 다녀갔는지, 음원 녹음, 책 발간, 오디오 드라마,

전시회를 통한 공유는 얼마나 진행되었는지, 프로젝트는 얼마나 생겼는지 등을 기록하고 있다.



[그림 1] 모두의 학교 정·오답이 없는 평생학습 평가시스템

출처: 서울특별시평생교육진흥원 홈페이지(<http://smile.seoul.kr/>)

평생학습도시의 평생학습 프로그램 체계를 고민하게 되는데 선행연구에서 이미 제안을 한 바 있으며 내용은 자기주도학습(self-directed learning), 관점전환학습(transformative learning), 경험학습(experiential learning), 반성학습(reflective learning), 동료학습(peer learning), 협동학습(collaborative learning), 집단학습(group learning), 조직학습(organization learning), 원격학습(distance learning), 학습의 학습(learning to learn)을 중심으로 한 체계의 구성이다(김신일, 2005; Imel, 1996; Jackson & Caffarella, 1994; Merriam & Caffarella, 1999; Mezirow, 1991; Shon, 1983; Smoth, 1987). 이 개념을 바탕으로 추가적인 논의, 연구를 통해 체계를 만들어 갈 수 있을 것이다. 현재는 현장의 분류체계와는 현재는 연결이 잘되지 않는다. 또한, 문제는 평생학습도시가 주로 형식교육적 측면에서의 프로그램 운영에 초점을 두고 있다 보니 무형식 학습의 측면들이 거의 간과되고 있다는 점이다(이병준, 2019). 평생교육이 근본적인 변화를 불러일으킬 수 있는 무엇인가가 내부에서 성숙되어 나오고 있다는 증거를 포착해 내는 것이 필요하며(한승희, 2002), 향후 연구, 논의를 통해 틀을 만들어 가야 한다.

V. 결론

우리나라 평생학습도시의 국가의 정책 방향에 따라 사업을 중단하기도 하였지만 20년이 지난 지금 전국의 대부분 지방자치단체들이 평생학습도시로 지정되었고 비학습도시의 여전히 학습도시 지정을 위해 노력하고 있다. 현재 83.1%의 학습도시가 존재한다는 것은 향후 5년 이내에는 모든 지역이 학

습도시가 된다는 것이며 이는 평생학습도시 관점에서 지정 이후 추진 방향에 대한 논의를 국가, 지역 단위에서 해야하는 시점이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 글은 평생학습도시에 관한 성과와 비판의 내용을 통합적으로 정리하여 평생학습도시가 향후 어떻게 추진되어야 하는지 고민해야 할 내용을 중심으로 방향을 정리하였다. 선행연구와 국가 정책자료를 바탕으로 평생학습도시의 성과와 비판에 대해 분석해 보고 발전방향을 제시하였으며 지속할 것과 중단해야 하는 것, 새롭게 만들어야 하는 것으로 구분하였다. 본 글을 통해 밝혀진 내용은 다음과 같다.

평생학습도시 정책의 성과로 우선 평생학습도시는 프로그램의 증가로 국민의 학습기회 확대에 기여하였다. 둘째, 평생학습관, 기관의 증가, 전문인력의 배치, 평생교육 관련 조례의 제정 등 학습도시 기반을 갖추는 데 역할을 했다. 비판을 받는 점으로는 수평적 네트워크의 단절, 지역의 특성을 깊이 반영하지 못하는 것, 평생교육 차원에서 포괄적인 연결망을 이루지 못하는 것에 관한 논의가 있었다.

다음으로, 2021년 발간한 유네스코 교육의 미래 보고서에서 던진 질문을 중심으로 평생학습도시가 고민해야 할 3가지에 대해 분석하였다. 첫째, 평생학습도시가 계속해야 할 것은 두 가지로 우선, 도시 전체의 관점으로 각 분야의 구성 요소와 실천적, 학문적으로 결합하는 것과 평생학습도시와 관련한 연구를 촉진하는 것이다. 둘째, 평생학습도시가 중단해야 할 것으로는 효율성 중심의 성과 측정과 성인 중심의 사고에서 운영하는 정책의 틀이다. 마지막으로 평생학습도시가 새롭게 만들어내야 할 것은 '2050년의 가정'으로 미래지향적 체계를 갖추는 것, 그리고 평생학습도시의 학습 프로그램의 새로운 분류 틀을 마련하는 것이다. 정책은 끝없이 진화한다(오석홍 외, 2006). 평생학습도시의 변화도 진화의 과정이라고 볼 수 있다. 지난 20년간의 경험을 기초로 하여 수정이 필요한 부분은 다시 고민하고 지속되어야 할 것과 조정해야 할 부분을 논의해 반영한다면 평생학습도시가 더 단단하게 발전하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 국가평생교육진흥원 (2022). **2023 지역 평생교육 활성화 지원사업 설명회 자료집**. 국가평생교육진흥원.
- 국가평생교육진흥원 (2022. 12. 23.). **지역 평생교육 활성화**(<https://www.nile.or.kr>).
- 고영상, 이창기, 김한별, 박경호, 이세정 (2008). **평생학습도시 조성사업 성과분석 연구**. 교육과학기술부.
- 고영상 (2010). 한국 평생학습도시 조성사업에 대한 반성: 사업에 대한 주요 영향 요소의 비판적 분석. **Andragogy Today**, 13(4), 1-27.
- 권대봉, 김정주, 김재현, 허선주 (2009). 평생학습 참여 현황 및 요구분석. **평생학습사회**, 5(1), 19-44.
- 권대봉, 김재현, 김정주, 허선주 (2010). 평생학습도시의 사회경제적 의미. **HRD연구**, 12(2), 19-44.
- 김신일 (2005). 평생학습사회의 교육학 패러다임. **평생학습사회**, 1(1), 151-170.
- 김진주, 허지숙 (2021). 평생학습도시 평가지표에 따른 학습도시 발전계획 분석 : 중장기발전계획 보고서를 중심으로. **학습자중심교과교육연구**, 21(4), 1165-1185.
- 서울시평생교육진흥원. (2022. 12. 28.) 모두의학교(<http://smile.seoul.kr/program/moduSchool>).
- 송기창, 윤홍주 (2022). 초·중등 교육재정의 전망과 과제. **교육재정경제연구**, 31(1), 79-107.
- 신성현, 전주성 (2017). 우리나라 평생학습도시와 비평생학습도시의 평생학습실태 및 성과 비교. **Andragogy Today**, 20(4), 65-91.
- 안우환 (2006). 평생학습도시의 성공적 추진을 위한 발전전략 탐색. **평생학습사회**, 2(2), 69-89.
- 양병찬, 박성희, 전광수, 이규선, 김은경, 신영운, 최종성 (2013). 학습도시의 평생학습네트워크 실천 사례 분석. **평생교육학연구**, 19(2), 185-214.
- 오석홍 외 (2006). 정책학의 주요이론. 법문사.
- 유네스코·유네스코 한국위원회 (2022). **함께 그려보는 우리의 미래: 교육을 위한 새로운 사회계약**. 유네스코.
- 위키 (2022). 낱말사전. <https://ko.wiktionary.org>에서 2022년 12월 28일 인출.
- 이병준 (2019). 창의적인 지속가능한 학습도시로의 길 - 평생학습도시 담론에 대한 비판적 성찰. **성인계속교육연구**, 10(3), 1-21.
- 이윤경 (2021). 인구정책 전망과 과제. **보건복지포럼**, 291(0), 35-45.
- 이지혜, 허준, 김지현 (2021). 평생학습도시 사업 실행 과정에 나타난 성과와 한계: G도 사례를 중심으로. **평생학습사회**, 17(1), 49-80.
- 이창기 (2020). 공동체행복을 위한 평생교육정책의 역할: 시민행복프로그램개발을 중심으로. **여가복지경영연구 (여가복지)**, 1(1), 59-75.
- 이희수 (2021). 문재인 정부의 평생교육 정책평가: 회고와 전망. **교육비평**, 48, 94-134.
- 정용택 (2021). 위기와 비판의 변증법. **뉴 레디컬 리뷰**, 2021(2), 33-56.
- 정예비, 김은경 (2022). 평생학습관 종사자의 조직문화 인식과 조직효과성에 관한 연구. **평생학습사회**, 18(4), 81-110.
- 채재은, 변종임 (2014). 지역평생학습정책 집행에 영향을 주는 요인 분석. **평생교육학연구**, 20(2), 89-119.
- 한승희 (2002). 평생학습시대는 오고 있는가?. **평생교육학연구**, 8(2), 1-20.
- 한승희 외 (2005). 북유럽 평생학습정책 추진사례 분석을 통한 한국의 평생학습추진전략수립 연구. 한국교육개발원.
- 허준, 김지현, 이재준, 윤창국 (2022). 학습도시 자체 평가 및 진단을 위한 자율형 지표 개발 연구. **평생교육**

· HRD연구, 18(2), 1-29.

- 현영섭 (2022). 비대면 평생학습에서 성인학습자가 경험한 디지털 그림자노동의 요소와 유형. *평생학습사회*, 18(1), 1-35
- 홍영교, 최남희 (2021). 지역의 인구구조 변화에 따른 지방재정의 동태성. *미래연구*, 6(1), 161-197.
- Cropley, A. J. (1980). *Towards a system of lifelong education*. Unesco Institute for Education.
- Faris, H. (2006). *Learning cities: Lessons learned, in support of the Vancouver learning city initiative*.
- Imel, S. (1996). *Learning in groups: Exploring fundamentals principles, new uses, and emerging opportunities*. Jossey-Bass.
- Jackson, L., & Caffarella, R. (1994). *Experiential learning: A new approach*. Jossey-Bass.
- Koselleck, R. (1988). *Critique and Crisis: Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*. mit Press.
- Longworth, N. (2000). *Learning communities for a learning century, International Hanbook of lifelong learning, Part II*. Kluwer Academic Publishers.
- Mezirow, J. (1991). *Transformative dimensions of adult learning*. Jossey-Bass.
- Merriam, S., & Caffarella, R. (1999). *Learning in adulthood: A comprehensive guide (2nd ed)*. Jossey-Bass.
- Shon, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Basic Books.
- Smith, R. M. (1987). *Theory building for learning how to learning*. Educational Studies Press.
- UNESCO. (2021). *Reinagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2022, December 23). Learning-cities. Retrieved from <https://uil.unesco.org>.
- Wain, K. (1993). Lifelong education: Illiberal and repressive?. *Educational Philosophy and Theory*, 25(1), 58-70.



전예니

고려대학교 교육학과 박사과정 수료/서대문구청 교육지원과
평생교육팀장

서대문구청 교육지원과 평생교육팀장(2019.8.~)

서대문구청 교육지원과 주무관(2011.6.~2019.7.)

강남구여성능력개발센터 경영관리부장(2005.7.~2011.5.)



발행인 편집인 : 조대연
인쇄 : 고려대학교 HRD 정책연구소
이메일 : Kuhrd@korea.ac.kr

서울특별시 성북구 안암로5길 고려대학교 사범대학 본관 218호 | 02-3290-5213