

지역사회개발론에 근거한 평생학습도시 사업 개선 방안 탐색

양 흥 권

대구대학교 지역사회개발복지학과

A Study on the Methods of Improving the Lifelong Learning City Project Based on the Community Development Theory

Yang, Heung Kweun

Dept. of Community Development & Welfare, Daegu University Daegu, Korea

ABSTRACT

The Lifelong Learning City Project has made quantitative expansion as well as qualitative growth since 2001 but the project has been criticized by academic scholars and field practitioners. The Lifelong Learning City Project is a national policy project which has been promoted by the Ministry of Education and Human Resources Development and should be required to make production profits proportional to the amount of public finance.

The Lifelong Learning City Project is a community development project intended to promote growth and progress by supporting the community in lifelong learning endeavors. Therefore, the community development theory could offer guidelines to the Lifelong Learning City Project. Based on this assumption, this study intends to investigate the Lifelong Learning City Project at the national, city, and county levels using the community development theory. The improvement methods of the Lifelong Learning City Project are role allotment between national and wide level projects supporting organizations, and the establishment of a system and a long term project policy. In addition, the project is to have a more systematic performance. It is to enhance opportunities for community members' participation, and practice in planning, performance of learning, and the proper performance in regard to the community conditions and specificity. The most important goal of the Lifelong Learning City Project is to support the empowerment of community members by making opportunity planning, practicing and sharing lifelong learning more accessible.

Key words: lifelong education, lifelong learning, lifelong learning city, community education, community development

I. 서론

교육패러다임이 학교교육 체제로부터 평생학습 체제로 전환되고 있는 과도기적 시대를 맞아 사회 각 영역에서 다양한 형태의 교육사업과 교육활동이 이루어지고 있다. 이 중 평생학습도시 사업은 시·군·자치구 단위의 기초자치단체가 주도하여 해당 지역 주민들을 대상으로 평생학습 기회 제공을 위한 행정체제와 교육인프라 구축, 교육프로그램 운영, 교육과 관련된 행사개최 등을 통하여 시민들의 자유로운 평생교육 프로그램 참여와 실천을 지원하는 사업이다.

평생학습도시 사업은 2001년부터 교육인적자원부(현 교육과학기술부)의 공모사업으로 시작되었다. 현재 동 사업은 시작할 당시와는 비교도 되지 않을 만큼 질적·양적으로 크게 성장하였다. 양적 측면의 성장을 살펴보면, 평생학습도시 선정 첫 해인 2001년에는 불과 3개의 도시였지만 2007년에는 76개 도시로 늘어났다. 정부예산도 6억 원에서 2007년에는 38억 원으로 증가하였다. 각 지자체에 사업을 담당하는 전문 인력인 평생교육사의 배치가 늘어나 현재 전국의 모든 평생학습도시에 적어도 1명 이상의 평생교육사가 배치되어 있으며, 경기도 이천시의 경우에는 총 17명의 평생교육사가 배치되어 있다. 이 같은 양적 측면에서의 확산뿐만 아니라 질적 측면의 성장도 이루어졌다. 질적 측면의 변화는 사업을 담당하는 행정 조직이 과거 “팀”수준에서 현재는 “과”수준의 조직으로 강화되고 있다. 또한, 각 지자체에서 시민들을 대상으로 평생교육 프로그램 운영과 사업을 직접 관할하는 ‘평생학습(교육)센터’, ‘평생학습관’ 등의 사업소가 설치되고 있다. 각 지자체에서 운영하는 평생교육 프로그램과 사업이 날로 다양해지고 있다.

정부가 주도하는 사업도 질적인 면의 개선이 이루어지고 있다. 평생학습도시컨설팅 사업이 2005년에 시범사업으로 추진된 후 2006년부터 지속적으로 추진되고 있으며, 그 외에도 ‘우수 평생교육프로그램지원 사업’, ‘1도시 1특성화 사업’ 등을 통하여 평생학습도시로 선정된 지자체에 대한 지속적 지원이 이루어지고 있다.

동 사업이 앞서와 같이 양적 확대와 질적 성장이 이루어지고 있음에도 불구하고, 학자와 현장 전문가들은 문제점들을 지적하고 있다. 이는 평생학습도시 사업 추진을 위한 법제적 측면과 추진기구의 불안정성, 장기정책 부재와 체계적 지원과 관리제도 부재, 각 지자체 단위 프로그램 및 사업의 내실화와 사업추진 방식에 있어서의 문제이다.

평생학습도시 사업은 현재까지 정부와 정책입안자의 지속적 지지를 받아오고 있다. 이는 현재 세계적으로 지역 중심 사업이 장려되고 있는 시대적 추세이며, 과거 참여정부의 지역균형발전 정책과 혁신정책, 사회통합정책의 기초와 평생학습도시 사업이 추구하는 방향이 일치하는데서 기인한 것으로 보인다.

또한, 과거 참여정부에서 지역단위로 다양한 정부 부처가 주관하는 사업을 추진하였으며, 이 중 실패한 사업이 많음에도 불구하고 평생학습도시 사업은 구체적 성과를 나타내고 있는 사업이기 때문이기도 하다(한국교육개발원 2005).

여하튼 현재 평생학습도시 사업은 8년간 지속적으로 추진되고 있으며, 조만간 평생학습도시 사업은 정부차원의 정책 검토가 이루어질 개연성이 높다. 이는 어떤 사업이든지 정부예산이 투입된 사업에 대해서는 사업결과에 대한 엄정한 평가를 토대로 사업성과를 검토하고 사업추진 지속성에 대한 검토와 향후 정책방향 재설정 필요하기 때문이다. 따라서 현재는 평생학습도시 사업에 대한 공적지원의 지속적 확보와 장기정책추진 기반 마련을 위해서는 평생학습도시 사업추진의 안정적 체계마련과 내실화에 대한 준비가 긴요한 시점이다.

이 같은 관점에서 현재 추진되고 있는 평생학습도시 사업을 살펴보면, 평생학습도시 사업은 뚜렷한 이론적 기반 없이 추진되고 있는 사업이며, 그동안 평생학습도시 사업과 관련하여 발간된 문헌은 평생학습도시 사업현장에서의 사업담당자들의 즉각적, 현실적 필요를 충족시키기 위하여 개발된 지침서로만 기능하고 있다(한국교육개발원 2007). 평생학습도시 사업은 평생교육의 이념을 지자체를 배경으로 실현하기 위한 평생교

육운동 형태로 추진되고 있지만 사업추진에 대한 이론적 기반을 제공하고, 사업추진 과정을 안정적으로 안내 할 수 있는 메타이론 없이 추진되고 있다. 따라서 평생학습도시 사업의 지속적 추진을 위해서는 사업에 대한 가이드라인을 제시하는 이론적 기반 마련이 필요하다.

그동안 현장의 평생학습도시 사업을 분석하는데 학자들이 적용한 이론은 주로 체제이론(system theory)이다(Longworth 1999, 2001; 김신일 2004; 양홍권 2004, 2006; 고영상 2006). 체제이론은 평생학습도시 사업의 포괄성과 상호 관련성, 유기적 특성을 고려 할 때 동 사업을 설명하고 안내 할 수 있는 유용한 이론인 반면, 지속적으로 사업 실천의 대입을 통하여 형성해야 하는 이론이다. 그런데, 기존 이론 가운데 평생학습도시 사업의 추진방향에 지침을 제공 할 수 있는 이론으로 지역사회개발 이론이 있다. 지역사회개발 이론은 이미 전 세계에서 지역사회를 배경으로 하는 실천을 통하여 다양한 사회적 맥락에서 현장 적용을 통한 실험을 거친 이론으로 평생학습도시 사업에도 이론적 기반을 제공 할 수 있다. 지역사회개발 사업은 한 지역사회를 대상으로 지역사회개발에 대한 구체적 목적달성을 추구하는 사업이다. 이 사업은 지역사회 주민의 의사를 토대로 그들의 능력개발과 주체성 신장을 통하여 지역의 변화와 발전을 이끌고 궁극적으로 지역사회 주민의 삶의 질을 고양하는 사업이다. 평생학습도시 사업도 지역의 평생학습지원 환경을 구축하고자 하며, 지역주민의 의사를 기반으로 지역사회 발전에 긴요한 비전을 수립하고, 시민들의 자발적 참여를 고양하여, 지역의 변화와 발전을 통한 지역주민의 삶의 질 고양을 지향한다(Longworth & Davies 1997). 이처럼 지역사회개발 사업과 평생학습도시 사업은 사업의 목적과 사업에 대한 의사결정, 사업추진 방식에 있어서 유사하다. 다만, 지역사회개발사업은 다양한 내용과 영역에 걸친 개발을 지향하는 반면, 평생학습도시 사업은 지역주민의 평생학습 활성화가 사업의 주요 전략이라는 점이 다를 뿐이다. 따라서 본고는 평생학습도시 사업이 지역사회개발 사업의 하나라는 전제 하에 지역사회개발 이론을 토대로

현 평생학습도시 사업의 전반적 내용을 검토하고 이를 토대로 향후 평생학습도시 사업의 개선방안을 제시하고자 한다. 이 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 지역사회개발 이론의 관점으로 현재 추진되고 있는 평생학습도시 사업을 검토하여 중앙정부수준과 광역지자체 수준, 기초자치단체 수준에서의 문제점을 분석한다.

둘째, 앞의 결과를 토대로 향후 평생학습도시 사업 추진에 있어서 중앙정부 수준과 광역지자체 수준, 기초자치단체 수준에서의 개선방안을 제시한다.

II. 지역사회개발 사업으로서의 평생학습도시 사업

평생학습도시 사업은 일종의 지역사회개발 사업이므로 평생학습도시 사업의 실제적 추진은 지역사회개발 사업의 원리, 모형, 절차로부터 시사점을 제공받을 수 있다. 여기서는 지역사회개발 사업의 개념, 원리, 모형, 절차를 살펴보고, 이를 기반으로 현행 평생학습도시 사업에 대한 분석틀을 제시하고자 한다.

평생학습도시 사업은 지역사회를 배경으로 해당 지역사회에 거주하는 주민들의 평생학습기회를 제공하는 제도와 인프라와 환경을 구축하고 이를 통하여 주민 개개인의 성장과 도시 전체의 발전을 지향한다. 평생학습도시 사업은 지역사회를 배경으로 추진되며, 사업을 통한 지역의 발전을 지향하는 사업이므로 지역사회개발 사업이다. 지역사회개발 사업은 지역사회 주민의 다양한 생활영역에서 추진되는 사업인데 평생학습도시 사업은 지역사회 주민의 생활영역 가운데 주민교육에 초점을 맞추고 추진되는 사업이다. 또한, 지역사회개발 사업 추진 과정에 있어서는 주민교육이 필요불가결의 요소인데, 평생학습도시 사업은 주민교육과 주민의 학습지원이 사업의 주된 목적이며, 사업 과정에 있어서도 핵심적 영역이고, 사업의 궁극적 목적은 지역의 다양한 영역의 발전을 지향하기 때문에 지역의 포괄적 영역의 발전을 추구하는 지역사회개발 사

업에 해당한다. 그러므로 지역사회개발 사업의 원리, 모형, 과정에 관한 이론은 평생학습도시 사업에도 적용 할 수 있다.

지역사회개발은 제2차 세계대전 후 낙후된 지역의 개발을 지원하기 위한 실제적 필요성에 의해 구체적 사업 형태로 전개되었다(Campfen 1999). 지역사회개발에 대하여 영국의 식민지 행정관 회의, 국제연합(UN), 국제협력청(ICA) 등에서 각각 정의하였으며, 영국식민지 행정관 회의에서는 지역사회개발을 사회적 운동으로 다르며, 자조(self-help) 요소가 강조되고 있으며, 국제연합에서는 지역사회개발을 과정으로 보고 두 가지 필수적 요소로 주민의 적극적 참여와 기술적 물질적 지원을 강조하여 지역사회개발은 사회적 운동임과 동시에 정부의 책임임을 강조하고 있다. 국제협력청은 지역사회개발이 주민의 요구나 문제에서 출발할 것을 강조하고 일련의 실천과정을 제시하고, 각 단계의 유기적 연계를 강조하고 있다(정지웅·임상봉 1999). 지역사회개발에 대한 현 시대의 일부 시각은 이는 과거 개발주의시대의 사업으로 개발도상국이나 후진국 등과 같은 낙후된 지역에 한정적으로 적용 할 수 있는 사업이라는 시각이 있다. 그러나, 지역사회개발 사업은 정보화 사회, 지식기반 사회, 후기 현대사회에도 여전히 적용가능하며, 후진국, 개발도상국은 물론 산업선진국에도 적용 할 수 있는 시각으로 이를 위하여 지역사회개발에 대한 새로운 철학과 원리의 형성에 기초한 사업추진 방향에 대한 제시가 이루어지고 있다. 류혜정(2005)에 의하면, 지역사회개발 이론은 과거 국가중심주의와 권위주의를 극복하고 생태학적 관점과 사회정의의 이념을 바탕으로 지역사회 단위의 다양한 영역의 사업추진을 위한 구체적 실천원리와 지침을 제공하는 유용한 이론이다.

본고에서 필자는 지역사회개발 이론으로 평생학습도시 사업을 분석하기 위하여 지역사회개발 이론의 요체인 지역사회개발의 모형, 원리, 과정을 분석의 준거로 설정하였다. 지역사회개발 모형은 지역사회개발에 대한 이론적 관점에 터한 구체적 실천의 열개를 단순화하여 제시한다. 따라서 지역사회개발 모형은 평생학습도시 사업 추

진에 대한 이론적 관점과 총체적 추진체제를 검토하는데 유용하게 활용 할 수 있다. 지역사회개발 모형에는 거시적 모형, 제도적 접근 모형, 주민·민간 차원 모형, 미시적 교육적 접근모형, 미시·거시통합모형 등이 있다(정지웅·임상봉 1999). 거시적 모형은 사회발전이론에 입각하여 세계적 사회변동 추세 가운데 해당 국가의 입지적 여건을 조망하고, 지역간, 계층간 균형발전과 기회균등실현을 위한 제도의 개선과 정책수립으로 사회여건과 사회구조를 변화시키고자 하는 모형이고, 제도적 접근모형은 지역사회개발의 과정의 각 단계에 적합한 제도와 정책을 투입하는 모형이다. 미시적 모형은 지역사회개발의 상황적 조건에 교육과 리더십의 투입으로 주민참여를 유도하고 이를 통하여 지역의 변화를 지향하는 모형이며, 주민/민간차원의 지역사회개발모형은 지역의 상황적 특성과 당면문제를 고려하여 조직화하고, 개발활동을 전개하고, 사회교육을 통하여 주민의 능력과 태도를 개발함으로써 지역사회의 변화를 지향하는 모형이다(정지웅·임상봉 1999). 연구자는 위의 모형 중 미시·거시 통합모형을 평생학습도시 사업 분석을 위한 준거모형으로 선정하였다. 이는 평생학습도시 사업은 국가와 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 민간단체 등 다양한 주체가 모두 관여하는 사업이며, 사업 추진 과정도 정부와 지자체의 정책과 주민의 자발적 노력, 민간단체의 지원 등 세 가지 요소가 모두 작용하기 때문에 거시적 차원과 미시적 차원의 활동이 복합적으로 작용한다. 따라서 미시·거시 통합모형이 평생학습도시 사업을 분석하는데 적절하다.

둘째, 지역사회개발 원리는 평생학습도시 사업 검토에 있어서 유용한 준거를 제공한다. 지역사회개발 원리는 지역사회개발 사업이 추구하는 바를 효과적으로 달성하기 위하여 사업추진 과정의 실천원리로 지역사회개발 사업은 지역주민들의 주체적 참여를 기반으로 추진되어야 하는 사업이며, 합리적 사업계획에 따라 추진되어야 한다. 평생학습도시 사업도 지자체 단위로 추진되는 사업이며, 주민의 적극적 참여를 기반으로 추진되어야 하고, 종합적, 장기적 계획을 기반으로 추진되어야 하는 사업이다. 또한, 지역사회개발 전체 과

정에서 주민을 대상으로 하는 사회교육이 지역사회개발 실행 과정의 핵심요소로 작용한다. 즉, 사회교육은 주민의 변화를 유도하고, 능력을 개발하고, 사회적 결속력과 통합을 증진하고, 주민들의 주체적 능력을 함양한다(정득진 2000). 이 점에서 볼 때 지역사회개발과 사회교육은 공통된 원리에 기반하고 있다. 따라서 지역사회개발사업이자 주민교육 사업인 평생학습도시 사업은 지역사회개발 원리를 적용하여 추진 할 수 있다.

셋째, 지역사회개발 과정은 평생학습도시 사업의 추진과정의 검토에 유용한 준거를 제시한다. 지역사회개발은 지역변화를 추동하는 사업으로 사업 추진은 일련의 과정을 통해 이루어진다. 지역사회개발 이론은 그 동안의 지역사회개발 사업에 대한 연구를 토대로 사업추진 과정을 제시하고 있다. 지역사회개발의 과정에 대한 학자들의 논의를 살펴보면, 테일러(Taylor)는 지역사회개발이 지역사회의 자조적 활동으로 보고 주민욕구의 통합, 개발사업계획의 수립, 개발사업의 수행, 지속적 개발의 잠재력 형성이라는 4단계 과정을 거쳐 실천되어야 함을 주장하고 있다(최상호 2004). 또한, 빌과 홉스(Beal & Hobbs)는 지역사회개발을 사회적 행동으로 보고 기존 사회체제의 분석, 관심의 집중, 중요사회여건의 분석, 관련 사회체제의 윤곽설정, 시동, 승인, 확산, 관련 집단과 조직의 요구명시, 관련 사회체제에 의한 행동화의 결정, 목표설정, 활용수단 설정, 활동계획, 자원동원, 행동화, 평가 등 15단계로 추진된다고 본다(최상호 2004). 한편, 김남선(2002)은 지역사회개발 과정을 계획과정, 수행과정, 평가과정으로 구분하고 있다. 이상과 같은 논의를 토대로 지역사회개발 사업의 추진 과정을 ‘계획’, ‘실행’, ‘평가’로 구분하고 있다. 또한, 정지웅(1999)은 지역사회개발 과정을 단계적으로 추진되어야 하는 사업으로 보고 지역사회개발과정을 지역사회 자원 조사, 목표설정과 계획수립, 사업실행, 조직, 교육, 평가 등 6단계로 제시하고 있다. 이상과 같은 여러 학자의 지역사회개발 과정에 대한 견해는 지역사회개발 사업의 초점을 어디에 두는가에 따라 각기 다르다. 즉, 테일러는 주민 주도의 자발적 활동에 초점을 두고 있고, 빌과 홉스는 지역사회

개발을 사회적 행동으로 보고 있으며, 김남선과 정지웅은 지역사회개발을 사업 실천과정으로 보고 있다. 평생학습도시 사업도 일종의 사업이지만 주민이 전적으로 주도하는 사업이 아니며, 따라서 사회적 행동의 측면을 포함하지만 이 같은 측면에 초점을 두는 것은 어렵다. 따라서 평생학습도시 사업은 일종의 지역을 배경으로 하는 사업으로 이 점에서 볼 때 평생학습도시 사업 분석을 위한 지역사회개발 과정 이론은 정지웅의 사업 단계이론으로 접근하는 것이 바람직하다.

이상과 같이 지역사회개발 이론의 주요 구성요소인 지역사회개발의 ‘모형’, ‘원리’, ‘과정’은 현행 평생학습도시 사업 분석과 향후 평생학습도시 사업 개선 방안 모색에 있어서 유용한 준거가 될 수 있다. 이상과 같은 논의를 전제로 연구자는 본 연구의 연구 분석틀을 Fig. 1과 같이 구안하였다. 이 그림과 같이 본 연구에 있어서는 좌측의 지역사회개발 사업의 원리, 모형, 과정을 분석 준거로 하여 우측의 현행 평생학습도시 사업의 전반적인 측면을 분석하고자 한다. 분석의 대상과 수준은 지역사회개발 사업의 미시·거시 통합모형과 현행 평생학습도시 사업의 실제적 추진 현황을 고려하여 정부 수준의 평생학습도시 사업과 관련된 제도와 정책 분석, 지자체의 평생학습도시 사업 과정과 내용에 대한 분석을 실시하였다.

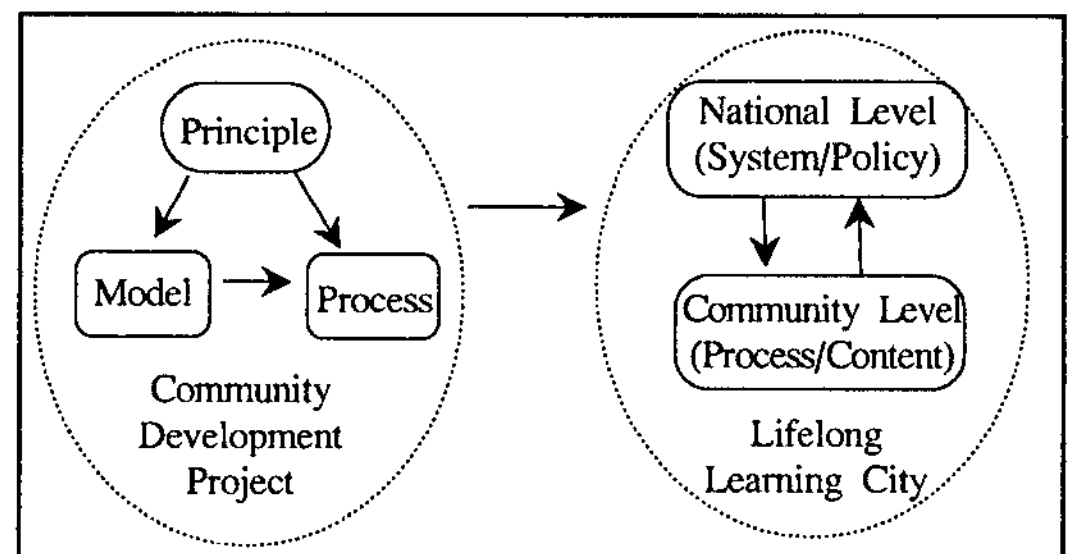


Fig. 1. Frame of research

연구자는 위와 같은 현행 평생학습도시 사업 분석을 위하여 문헌분석과 관련자료 분석, 그리고 전화 인터뷰를 통한 질적 연구방법을 활용하였다. 즉, 평생학습도시 사업에 대한 국가 정책보고서와 각 지자체 평생학습도시 사업계획서와 사

업관련 자료를 수집하여 분석하였다. 또한, 전국의 평생학습도시 각기 다른 7개 평생학습도시에 근무하는 사업담당 공무원과 평생교육사 7명을 대상으로 전화인터뷰를 실시하였다. 전화인터뷰에 참여한 주된 제보자 현황은 Table 1과 같다. 이 표에서와 같이 제보자의 거주 지역은 경기도 2명, 인천광역시 2명, 전라남도 1명, 경상북도 1명, 부산광역시 1명이다. 그리고 제보자 중 평생교육 전문 인력인 평생교육사는 4명이고, 평생교육 사업을 담당하는 공무원은 3명이다. 제보자를 평생교육사와 공무원으로 구성한 것은 평생학습도시 업무를 담당하는 담당자가 평생교육사와 공무원이 담당하고 있으며, 평생교육사가 채용되지 않은 지자체에서는 공무원이 담당하고 있기 때문이다. 제보자로 선정된 이들은 대부분 평생학습도시 사업을 2년 또는 그 이상의 기간 동안 담당하여 사업의 전반적인 측면을 파악하고 있는 이들을 대상으로 하였다.

Table 1. A list of informant

Order	Name	Working Region	Station
1	Yeu Sujung	Busan metropolitan city	adult educator
2	Kim Jungjik	Kyungsangbukdo	adult educator
3	Choi Younghee	Inchun metropolitan city	official
4	Park Myunghee	Inchun metropolitan city	official
5	Kim satbull	Jullanamdo	official
6	Han Gilsang	Kyunggido	adult educator
7	Kim Miri	Kyunggido	adult educator

전화인터뷰는 미리 준비한 반구조화된 질문지를 사용하였다. 연구자는 면담 전에 미리 연락하여 각 제보자가 편안하게 면담에 임할 수 있는 시간에 면담에 참여할 수 있도록 하였다. 또한, 연구자는 제보자들에게 사전에 질문지를 보내어

제보자들이 인터뷰 내용을 미리 파악하고 답변을 준비하게 한 다음 인터뷰에 응하게 하였다. 제보자 한 명 당 인터뷰 시간은 30분 정도 이루어졌다. 인터뷰한 내용은 디지털녹음기로 녹취하였으며, 녹취된 내용은 전사하여 분석하였다. 분석은 1차 분석과 2차 분석으로 이루어졌다. 1차 분석에서는 상세한 분석보다는 즉각적인 예비분석을 통하여 제보자의 의견을 주제별로 비교분석하였다. 2차 분석에서는 자료를 체계화하고 응답결과를 범주별로 분류하여 각 범주에 대한 분석을 실시하였다. 그리고 이 같은 분석결과는 본격적인 글쓰기 과정을 통해 순환적·반복적 분석을 통하여 범주 구분과 해석을 명확히 하였다.

III. 지역사회개발 관점에서의 평생학습도시 사업 검토

전술한 바와 같이 지역사회개발 사업의 원리, 모형, 과정은 현행 평생학습도시 사업을 검토하고, 향후 평생학습도시 사업의 개선 방안을 제시함에 있어서 유용하다. 연구자는 앞 절에서 제시한 바와 같은 연구 분석틀로 현행 평생학습도시 사업을 중앙정부 수준과 지자체 수준에서 검토하였다.

1. 정부의 평생학습도시 사업 검토

중앙정부 수준의 평생학습도시 사업 검토는 지역사회개발 모형과 지역사회개발 원리를 준거로 검토하였다. 중앙정부 수준의 검토에서는 중앙정부의 평생학습도시 사업과 관련된 제도와 정책과 연구와 정책개발에 대한 검토를 실시하였다.

평생학습도시 사업은 국가적, 거시적 차원의 추진과 더불어 지자체에서의 사업추진과 이에 대한 주민의 참여를 통한 미시적 수준의 사업 실천이 동시에 이루어져야 하므로 지역사회개발 사업의 모형 중 미시·거시 통합 모형이 현행 평생학습도시 사업의 적합성을 검토하는데 유용하다. 지역사회개발 사업의 미시·거시 통합 모형은 Fig. 2와 같다. 이 그림에서와 같이 지역사회개발의 미시·거시 통합 모형은 사업이 추진되는 지

역의 입지적, 상황적 특성에 대한 대 내외적 분석을 토대로 중앙정부와 지방정부의 대응이라는 거시적 차원과 주민의 자발적인 노력과 민간단체의 지원이라는 미시적 차원의 협력적 상호작용을 통하여 지역사회개발과 지역사회 주민의 삶의 질 향상이라는 궁극적 목적을 달성하는 형태로 추진된다.

현행 평생학습도시 사업을 이 모형에 비추어 보면, 평생학습도시 사업은 중앙정부나 지방정부 수준에서의 정책과 제도의 개발, 연구 등이 추진되고 있으나 주민의 자발적 노력, 민간단체의 협력과 지원은 미미하다. 즉, 현행 평생학습도시 사업은 중앙정부 부처인 교육과학기술부의 조성사업 형태로 전개되고 있으며 이 같은 조성사업에 전국의 지자체 중 사업 참여를 희망하는 도시가 응모 한 후, 중앙정부의 심사·선정 결과에 따라 선정된 도시의 일반행정 기구를 통하여 지방정부의 사업 형식으로 추진되는 전형적인 위에서 아래로의 거시적 관점으로 추진되고 있다. 따라서 향후 평생학습도시 사업에 있어서는 주민의 자발적 노력의 차원과 민간단체의 참여와 지원이 활성화된 미시적 차원이 보완되어야 한다. 이는 지역사회개발 사업의 기본원리에 의하여 그 정당성을 입증 할 수 있다. 전술한 바와 같이 지역사회개발 사업은 주민입장 존중, 주민능력 활용, 합리

적 사업수행 등의 원리에 터하여 추진되어야 한다. 이를 위해서는 주민의 자발적 주체적 참여 측면이 강조되어야 하고 지자체와 민간단체의 자원과 예산 등과 같은 지자체 내부의 자체자원 활용이 이루어져야 하기 때문이다.

현행 평생학습도시 사업의 행정적 추진체제를 살펴보면, 정부 수준에서 사업을 담당하고 있는 조직은 교육과학기술부(이하 교과부)의 ‘평생직업교육국’ 산하의 ‘평생학습정책과’가 담당하고 있다. 2008년 개편된 교육과학기술부의 조직·기구는 제1차관, 제2차관, 4실, 5국 13관, 2단, 72과 10팀이고 정원 812명으로 구성되어있다(http://www.mest.go.kr). 평생학습도시 사업 추진을 중앙차원에서 실제로 담당하고 있는 기구는 ‘평생교육진흥원’이다. 평생교육진흥원은 교과부의 산하기관으로 ‘교과부’와 협력하여 평생학습도시 사업의 선정 심사와 평생학습도시를 대상으로 하는 각종 공모사업, 평생학습도시 컨설팅 사업 등 평생학습도시의 선정과 지원, 관리에 관한 사업의 실행을 담당하고 있다. 평생학습도시 사업의 지자체 수준의 추진 기구는 평생학습도시로 선정된 시·군·구에 설치된 평생학습도시 ‘국’, ‘과’ 혹은 ‘팀’ 단위의 조직이다.

현행 평생학습도시 사업의 추진체제 상의 문제점으로는 중앙의 사업 담당 기구가 ‘교과부’와 평생교육진흥원으로 이원화되어 있다는 점과 평생학습도시 사업을 실제로 담당하는 평생교육진흥원의 인력부족으로 매년 증가하는 평생학습도시 전체를 지원하는데 실제적 어려움이 있으며, 광역단위에서 사업을 담당하고 지원하는 기구가 없으며, 평생학습도시 사업을 담당하는 기구가 중앙에서는 교육행정기구이지만 기초자치단체 수준에서는 일반 행정기구이기 때문에 상호간의 연계가 원활하지 않다는 점이다. 현재 광역단위 수준에서 평생학습도시 사업에 관여하는 기구는 광역 단위의 교육행정 기구인 광역 시·도 교육청으로 평생학습도시 선정과 예산교부에만 관여하고 있다. 평생학습도시 사업을 담당하는 지자체와 광역단위 일반 행정기구인 광역시·도와의 연계 부재는 일반지자체의 사업추진에 있어서 광역단위 기구의 지원부재로 인하여 사업 활성화와

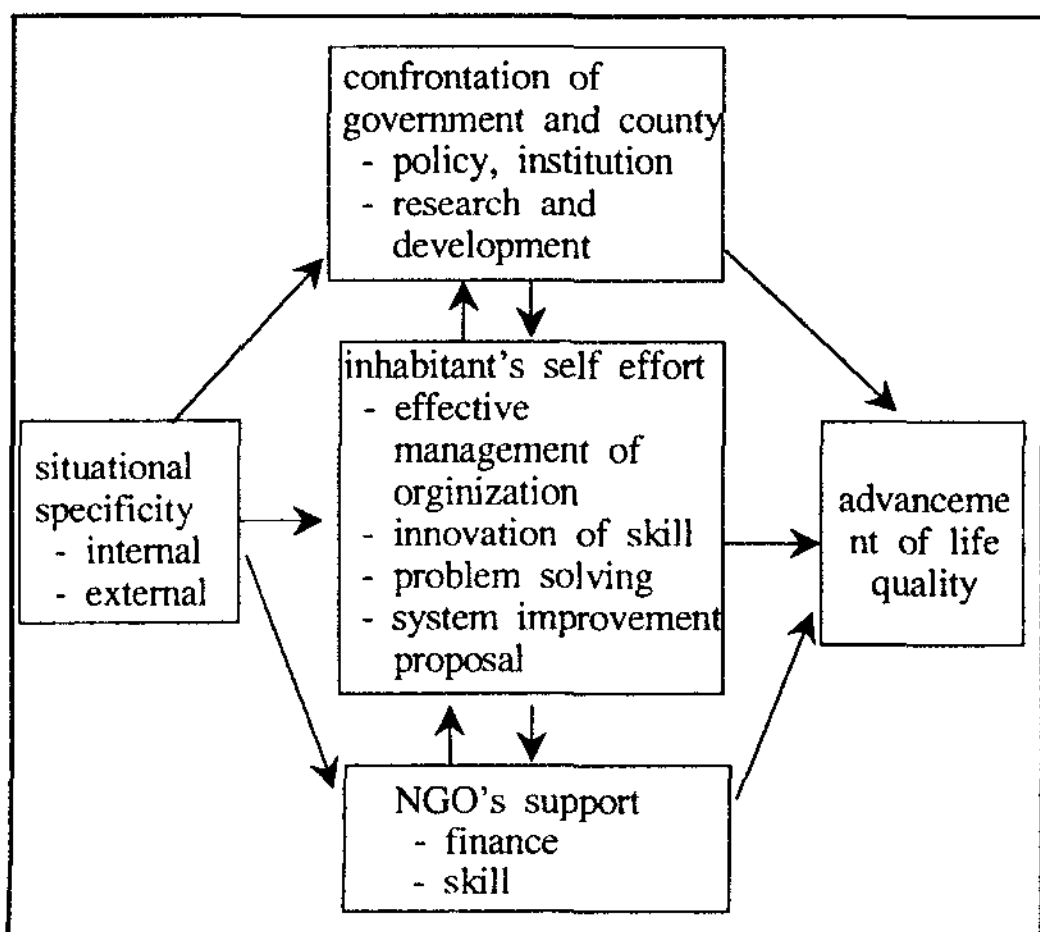


Fig. 2. Micro-macro model of community development
Source : 정지웅·임상봉(1999). 지역사회개발학.

지속성을 확보하기 어려운 구조이다. 따라서 향후 이에 대한 보완도 필요한 실정이다.

현행 평생학습도시 사업과 관련된 제도를 살펴보면, 평생학습도시 사업은 평생교육법 개정 이전에는 법적 근거 없이 추진되었으나 새로 개정된 평생교육법에 평생학습도시 사업이 명시됨으로써 법적 근거를 갖게 되었다. 그동안 평생학습도시 사업에 지원되는 예산은 '교과부'의 특별교부금으로 지원되고 있어 불안정한 구조이다. 이처럼 평생학습도시 사업은 정부수준의 제도적 기반이 취약한 실정이다. 그러므로 동 사업은 '교과부'의 정책담당자의 주관적 판단에 의해 언제든지 중단 될 수 있는 성격의 사업이다. 따라서 평생학습도시 사업이 국민의 평생학습기회 제고와 지역사회 혁신에 실제적으로 기여하고 있는 사업으로 전 세계적 시대적 추세를 반영하고 있는 국가 정책적으로 지속적으로 추진하여야 할 사업임을 감안 할 때 동 사업의 안정 예산을 확보하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

중앙정부 수준의 평생학습도시 사업에 대한 정책을 살펴보면, 평생학습도시 사업은 '교과부'의 정책사업으로 추진되고 있음에도 불구하고 사업추진에 대한 장기비전이 수립되어 있지 않고, 정책의 안정성과 일관성이 결여된 형태로 추진되고 있다. 현재 평생학습도시 사업에 대하여 제시되고 있는 정책은 2010년까지 전국에 100개의 기초자치단체를 평생학습도시로 선정한다는 계획 외에는 구체적인 정책이 수립되어 있지 않다. 2008년 현재 전국 232개 기초자치단체 가운데 평생학습도시로 선정된 지자체 수는 76개에 이른다. 2010년까지 전국에 100개의 평생학습도시를 선정하면 전국 지자체의 32.7%가 평생학습도시로 선정되는 것이다. 그렇다면 그 이후의 평생학습도시 사업은 어떤 방식으로 추진되어야 하는가에 대한 구체적 청사진이 현 시점에서 마련되어야 할 것이다. 현재와 같이 지속적으로 평생학습도시를 선정하는데 초점을 둘 것인지, 선정한 평생학습도시의 사후관리와 재평가와 내실화에 초점을 둘 것인지, 이미 선정된 평생학습도시 간의 연계·협력 체제는 어떻게 구성할 것인지, 광역지자체와 평생학습도시 간의 협력체제는 어떻게

구축할 것인가에 대한 정책이 수립되어야 한다. 평생학습도시 사업에 대한 장기 정책이 수립되지 못하면 평생학습도시 사업에 대한 중앙정부 정책담당자의 주관적이고 유동적인 판단에 의해 국가 정책사업의 운명이 좌우될 수 있다.

평생학습도시 사업의 정책 결정은 평생학습도시 사업에 대한 정책연구의 토대 위에 마련될 수 있다. 따라서 향후 평생학습도시 사업에 대한 체계적인 정책연구가 이루어 질 수 있도록 정부차원의 지원이 있어야 한다.

2. 지자체의 평생학습도시 사업 검토

지자체 수준의 평생학습도시 사업 검토는 앞에서 제시한 연구 분석틀에서 지역사회개발 사업의 과정과 지역사회개발 사업의 원리를 준거로 평생학습도시 사업의 사업추진 내용과 사업추진 과정에 대하여 검토하였다. 지자체의 평생학습도시 사업 검토 방법은 지역사회개발 사업의 사업추진 과정을 기준으로 평생학습도시사업 과정을 제시하고, 각 과정에서 지자체의 평생학습도시 사업 내용을 지역사회개발 사업의 원리에 비추어 검토하는 방식으로 분석하였다.

이 절에서의 각 지자체의 평생학습도시 사업 검토 순서는 지역사회개발 사업의 과정의 순서와 같이 자원과 특성조사, 사업목표 설정과 계획수립, 평생학습도시사업 실행, 조직, 교육, 사업 평가의 순으로 검토하였다.

1) 평생학습도시 자원과 특성조사

지역사회개발 사업의 출발은 해당 지역의 자원과 특성을 조사하는 것이다. 이 같은 조사를 실시하는 목적은 해당 지자체의 상황적 여건과 문제점의 발견, 성장 가능성 발견과 사업과 관련된 가용한 자원을 파악하고 사업계획 수립을 위한 기반을 확보하기 위한 것이다.

현재 평생학습도시로 선정된 평생학습도시도 사업추진에 있어서 이 같은 성격의 지자체의 자원조사와 특성조사를 실시하고 있다. 조사 시기는 지자체에 따라 다양한데 평생학습도시로 지원하기위하여 사업 기초계획을 입안하는 단계에서 조사가 이루어진다. 평생학습도시 사업의 올바른

목표 설정과 계획을 수립하기 위해서는 지자체의 자원과 특성에 대한 상세한 조사가 이루어져야 한다. 각 지자체의 자원과 특성조사 내용에는 지자체의 지리적 특성, 자연환경, 역사와 문화, 부존자원, 인구특성, 산업·경제적 특성, 행정현황, 제도와 조직, 입지여건 등 지자체 내외적 총체적 요소에 대한 자원과 특성을 조사·분석하는 것이 필요하다.

기존 각 지자체의 평생학습도시 계획에 나타나 있는 지자체의 자원과 특성에 대한 조사내용을 살펴보면, 부천시의 경우 지역 특성 조사는 도시일반 행정현황, 인구 특성, 경제적 특성, 교통과 지리, 시민의식 등 지역 특성 조사와 평생교육기관 현황, 학교 현황 등과 같은 교육자원조사가 이루어져 있다(부천시 2004). 광명시의 경우는 지역 특성 조사는 도시연혁, 인구, 재정, 주택, 권역별 특성, 시정현황이 조사되어 있고, 교육자원 조사는 평생교육시설, 평생교육 프로그램, 학교 평생교육 현황, 학습동아리 등에 대하여 조사하고 있다(거창군 2004; 광명시 2005; 부산대학교 교육연구소 2004; 순천시 2006; 용인시 2006; 익산시 2006). 이를 통해 각지자체들이 공통적으로 조사하고 있는 항목은 일반적으로는 행정, 지리, 문화, 산업, 교통 등이 조사되고 있으며, 교육자원으로는 평생교육과 학교교육 현황이 조사되고 있음을 알 수 있다. 또한, 각 지자체의 지역 특성과 교육자원조사는 두 가지 형태로 이루어지는데 하나는 지자체의 평생학습도시장기발전계획수립 연구용역을 통해 이루어지고 있으며, 하나는 사업담당자가 직접적 지역조사를 실시하는 경우도 있다. 사업담당부서에서 직접 지역조사를 추진하는 경우는 근무 인력이 비교적 다수인 경우에 이루어지고 있다.

“장기발전계획 수립에 조사가 같이 포함되어 있어요. 주로 지역관련 인구, 역사, 관내 학교, 평생학습기관 및 시설, 지역의 특성 같은 것을 조사하고 있어요”(여수정, 부산지역 평생교육사).

“지역자원조사를 하고 있습니다. 물적 인

적자원하고 민·관·산·학 네트워크를 위하여 기관의 종류, 평생교육시설, 프로그램 기자재 등을 조사하고 있습니다”(한길상, 경기지역평생교육사).

지역자원과 특성 조사에 있어서 초점을 두어야 하는 것은 주민의 평생교육 사업에 관련된 내용의 조사에 초점을 맞추어야 하지만, 크게 보면 지자체의 모든 자원과 특성이 평생학습도시 사업에 영향을 주는 요소이므로 각 요소 가운데 평생학습도시 사업에 대한 관련성을 준거로 하여 관련성이 높은 자원과 특성에 대해서는 상세한 조사·분석이 이루어져야 할 것이다. 또한, 지역의 평생교육과 관련된 자원은 매년 변화하고 있으므로 정기적인 조사가 필요하다.

“지역조사도 시간이 좀 돼 가지고 내년이나 내후년에 다시 해야 하고, 사업을 할 때 필요한 부분에 대한 조사를 하고 있는데 워낙 빠르게 바뀌고 확산되고 있으므로 강사도 바뀌고 기관도 생기고 하니까 이 년이 내는 정기적으로 조사를 하는 게 사업계획 수립에 필요한 것 같아요”(경북지역 평생교육사, 김정직).

2) 평생학습도시 사업 목표설정과 계획수립
지역사회개발 사업의 두 번째 단계는 사업목표 설정과 사업계획 수립이다. 지역사회개발에 있어서 사업목표는 지역사회개발 계획을 수립하는 방향을 제시하고, 개별 활동의 도달 수준을 알려주는 역할을 한다. 지역사회개발 목표의 설정은 지역사회 주민의 요구분석을 기초로 설정되며 지역사회개발 요구는 주민들이 제기하는 요구와 전문가가 진단하는 요구가 있다. 지역사회개발 목표에 기반하여 지역사회개발 사업의 구체적 추진에 대한 이해와 관심 제고를 위하여 지역사회개발계획을 수립한다. 지역사회개발계획은 구체적이어야 하고, 측정과 달성이 가능하여야 하며, 실제적이어야 하고, 일정계획이 제시되어야 한다.

평생학습도시로 선정된 지자체도 사업 목표설정과 계획수립을 하고 있다. 평생학습도시 사업

에서는 사업의 목표보다 상위의 목표를 설정하는데 이를 ‘비전’이라고 한다. ‘비전’은 평생학습도시 사업을 통하여 궁극적으로 도달하고자 하는 평생학습도시 사업의 궁극적 지향점을 의미한다. 또한, 평생학습도시 사업의 목표는 이 같은 사업 비전을 달성하기 위한 보다 하위의 구체적 목표를 의미한다. 각 평생학습도시의 비전 수립은 대개의 경우 사업담당 조직의 실무자나 채용된 평생교육 전문가가 하는 경우가 대부분이다. 그러나 예외적으로 지역평생교육협의회나 지역주민을 대상으로 하는 공모를 통하여 비전을 설정하여 주민 의사를 반영하는 경우도 있다.

“최상위 비전은 자치구와 컨셉이 맞는 ‘꿈이 실현되는 ○○주민이 행복한 평생학습도시 건설’ 주민이 주인이 되어서 실현하는 비전을 갖고 하위 추진계획을 수립하고 있어요. 각 실과랑 평생학습도시협의회랑 의견을 잡아서 정했습니다. 선언문도 공포했는데 구에서 초안을 잡고 구민 의견을 한 달간 수립하고 협의회에서 확정했습니다”(인천지역 평생학습도시 공무원 최영희).

“우리도시는 ‘전통과 배움이 숨쉬는 평생학습도시’라고 돼 있어요, 비전을 세울 때 실무진을 중심으로 아이디어를 내고 사업을 하고 있어요”(경기지역 평생교육사 박명희).

평생학습도시의 사업목표는 비전보다 구체적인 실행목표이다. 평생학습도시의 사업목표는 어떤 경우에는 구체적으로 제시된 반면 어떤 경우에는 구체적이지 못한 경우도 있다. 목표는 해당 사업을 통하여 도달하여야 하는 수준을 제시하는 것이므로 구체적이고, 달성과 측정이 가능한 목표로 제시되어야 한다. 대부분의 도시에는 그 해 추진할 중점적인 사업방향을 사업목표로 제시하고 있지만 측정 가능한 지표 수준으로 설정하고 있지는 않다.

평생학습도시사업 계획수립은 평생학습도시 사업의 비전과 목표를 달성하기 위한 구체적 사업내용과 추진 전략, 추진 일정에 대한 문서이다.

사업계획 수립은 지자체가 자체적으로 수립하기도 하고 외부전문가에게 의뢰하여 수립하는 경우도 있다. 처음 평생학습도시로 선정되었거나 해당 도시에 평생교육사가 채용되지 않은 경우에는 보통 인근대학이나 연구소에 의뢰하여 평생학습도시 사업계획을 수립하고 있다. 이 경우에도 유의할 점은 사업계획 수립에 참여하는 인사가 모두 외부인일 경우에는 지역의 생생한 현황과 특성 분석에는 한계가 있기 때문에 해당 지자체의 사정을 잘 알고 있는 지역인사를 반드시 포함시키는 것이 요청된다.

평생학습도시 비전 설정과 목표와 계획수립에 있어서 대부분의 지자체에서 지역주민의 의견을 반영하기보다는 실무자와 평생교육사가 연간계획을 수립한다. 종합적이고 체계적인 계획을 수립하기보다는 예산계획에 따라 사업별로 계획을 수립하고 있다. 주민의 의견은 대부분 반영되지 않지만 그 정도는 지자체마다 차이가 있고, 사업계획 수립에 있어서 주민의 의사를 반영하고 있는 경우도 있다.

“해마다 구월 정도에는 다음해 예산을 세우는데 예산계획을 수립하면서 다음해 계획을 세워요 담당자가요. 평소에 주민들의 의견을 홈페이지 게시판에 올리게 해서 이런 프로그램을 했으면 좋겠다고 하면 해요. 초등 사이버스쿨이라는 게 건의사항이 올라와서 우리가 하고 있고 00아카데미 등에서 설문조사를 해서 주민들이 원하는 게 있으면 반영하고 있어요”(인천지역 담당공무원, 박명희).

“연간계획은 구체적으로 안 되어 있고, 업무보고를 할 때 간단하게 내년도 사업은 어떤 것을 하겠다하고 보고하고 있어요”(경북지역 평생교육사, 김정직).

이처럼 평생학습도시의 비전과 목표설정은 외부 전문가에 의해 수립하거나 실무 담당자 수준에서 설정하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 연간 계획 수립도 실무자 수준에서 이루어지며, 예산 계획을 중심으로 사업계획을 수립하고 있는 것으로

로 나타났다. 따라서 향후 사업계획 수립에 있어서 지역주민을 대상으로 하는 평생교육 사업에 대한 요구조사에 기초하여 계획이 수립되어야 하고, 지역의 평생교육 관련 위원회등과 같은 주민 대표가 공동으로 참여하는 계획수립이 필요하다.

3) 평생학습도시 사업 실행

지역사회개발 사업에 있어서 사업실행이란 지역사회 개발계획에 따라 사업을 집행하고, 관리하며, 이해관계 집단을 조정하는 행위를 말한다. 지역사회개발 사업에 있어서 사업실행은 구체적으로 사업추진 리더십 발휘, 인력배치, 지역 리더의 발굴과 육성, 사업에 대한 주민 참여 유도, 사업일정 관리, 갈등관리, 사업에 대한 모니터링 등의 활동으로 구성된다.

평생학습도시 사업 추진을 위한 담당조직은 지자체에 따라 지자체의 행정 조직 중 ‘국’, ‘과’, 혹은 ‘팀’ 단위 조직을 구성하여 담당하고 있다. 평생학습도시 사업의 추진에 있어서도 리더십 발휘, 인력배치, 지역리더 육성, 주민참여 제고, 일정관리, 갈등관리, 모니터링 등의 활동이 이루어져야 한다. 이하에서 각각의 활동현황을 검토한다.

평생학습도시의 리더십 발휘는 다양한 수준에서 이루어지고 있다. 사업이 성공적으로 추진되고 있는 도시의 경우에는 대부분 해당 지자체장이 리더십을 발휘하는 경우이다. 그러나 지자체장의 관심이 적은 도시에서는 사업이 지지부진한 경우가 대부분이다. 이 같은 현상은 지자체에 따라 매우 대조적인 양상으로 나타나고 있다.

“2007년도 계획을 많이 세워놓고 있는데 예산이 부족해요. 제일 큰 것이 예산 확보가 안돼서 한정된 재원을 가지고 하다가 보니까 평생학습의 경우 기관장님의 관심이 높아야 하는데 저희 같은 경우에는 학교교육에 관심이 많아서 그 쪽에 우리 예산 열 배 이상 투입하고 있어요. 제가 볼 때는 그다지 관심을 가지시지 않는 것 같아요”(호남지역 공무원 김셋별).

대부분의 지자체는 공모에 참여할 당시에는 지

자체장의 의욕이 높지만 선정 이후에 지자체장의 관심이 낮아지고 직접적인 리더십을 발휘하지 않기 때문에 유명무실한 평생학습도시로 전락하는 경우가 나타난다. 평생학습도시의 성패에 있어서 지자체장의 리더십이 매우 중요함을 알 수 있는 대목이다.

평생학습도시에서 구체적 사업실천에 있어서는 지자체장의 리더십 못지않게 사업 책임자와 실무자의 역할이 중요하다. 대부분의 경우 구체적인 사업계획 수립과 실천을 이들 선에서 결정되고 실행되기 때문이다. 따라서 지자체의 사업 책임자와 실무자는 평생교육에 대한 전문성 있는 인사가 배치되어야 할 것이다. 그러나 실무자 중에서도 평생교육사보다는 담당 공무원의 의사결정권이 높는데 이는 전문성보다는 결재권을 담당 공무원이 갖고 있기 때문이다. 평생교육사의 전문성에 대한 인정 정도도 지자체에 따라 다르게 나타나고 있으며, 이 또한, 해당 지자체장이 평생교육 사업을 어느 정도로 중요하게 생각하는가와 관련되어 있다.

“저희 팀 업무에 관심을 가지세요. 구청장님도 그렇고 확대간부회의 때 지시도 하시고 개별 프로그램에 대한 의견도 보이시고, 축제 할 때도 어떻게 운영하라고 말씀도 하시고, 담당조직의 강화 방안도 검토하라고 지시하시고, 지원을 많이 하세요”(경기지역 평생교육사 박명희).

“전문가를 뽑았지만 저희 같은 경우에는 행정직들이 주도를 하고 전문가들이 주도를 못하고 있어요. 너희를 채용한 이유는 성과를 내기 위해 채용했다. 제가 생각하기에는 내년부터 새로운 사업을 추진해야 하는데 제가 새로운 사업을 추진하고 있는데 너무 급한 것 같고 기대치가 크니까 지자체장님께 성과를 보여야 하니까 저희에게 요구도 하고 저희가 부담이 되고 해요. 저희가 계획을 세워도 행정직들이 맞지 않는 부분이 있으면 못하게 해요”(경기지역 평생교육사, 한길상).

이처럼 평생교육사는 사업기획에 있어 전문성을 발휘하고 있지만 행정적 결정권을 갖고 있지 못하므로 의사결정에 있어서 공무원의 의사에 밀리고 있다. 현재 평생교육사는 전임, 비전임 계약직으로 불안정한 신분이다. 따라서 향후 평생학습도시 사업에 있어서 전문성이 발휘 될 수 있기 위해서는 그들의 신분을 안정화하고 자신의 업무추진을 위한 의사결정권을 갖게 하는 평생교육담당자를 직렬화하는 방안이 추진되어야 한다.

평생학습도시 사업의 성공을 위해서는 지역사회 주민 가운데 유능한 인재를 발굴·육성하여야 한다. 현재 몇몇 지자체에서 다양한 형태로 지역 지도자의 발굴이 이루어지고 있다. 이 또한 지자체에 따라 차이가 있으며, 대부분의 실무자들은 지역 지도자의 발굴과 양성이 필요함을 역설하고 있다. 지도자의 양성은 동아리 지원이나 교육 사업을 통해 이루어지고 있으며, 대부분의 평생학습도시에 있어서의 공통점은 주민자치위원들을 지역 리더양성의 주요대상으로 보고 있다는 점이다. 지역 지도자는 지역 실정에 밝으므로 주민의 평생학습 참여 촉진자로서의 역할을 잘 수행 할 수 있다. 지역사회개발의 주민능력 활용의 원리에 비추어 볼 때 지역 지도자 발굴과 육성은 주민주도형 평생학습도시의 출발점이라고 볼 수 있다.

평생학습도시 사업은 지역 내의 다양한 주체가 관련되므로 각 주체의 이해관계가 상충할 경우 갈등을 초래 할 수 있다. 평생학습도시 사업에서의 갈등은 크게 지자체 내부 담당부서에서의 갈등과 지자체와 지역사회 평생교육 기관과의 갈등 두 종류가 있다. 담당 부서에서의 갈등은 조직의 미분화로 인한 업무 전가로 인한 갈등이고, 담당부서와 지자체 간의 갈등은 네트워크 참여 동기의 차이로 인한 갈등이다.

지자체와 외부 평생교육 기관과의 갈등은 주로 예산문제와 관련이 있어서 협력 사업을 하는 기관은 수익이 나지 않을 때 협력하지 않으려고 하며, 예산지원액이 줄어들었을 때 불만을 토로한다. 지자체 행정 내부의 갈등은 다른 부서와의 갈등으로 업무 성격이 불명확 할 때 다른 부서에서 평생부서로 업무를 떠넘기려고 하는데서 발생

하는 갈등이다. 후자의 갈등은 평생교육과 관련된 업무를 담당하는 조직을 동일한 부서에 통합하고 업무분담을 통하여 해소 할 수 있다.

끝으로 평생학습도시 사업의 원활한 실행을 위해서는 사업추진 일정과 과정을 수시로 점검하고 감독하는 모니터링이 이루어져야 한다. 대부분의 평생학습도시에서 정도의 차이는 있지만 체계적 모니터링은 이루어지지 않고 있다.

4) 평생학습도시 사업 조직

지역사회개발 사업에 있어서 지역사회개발 조직이란 지역사회개발 사업 수행을 위하여 주민들의 역할과 지위체계를 형성하고 전문성에 따른 분업 이익과 집적 효과를 지향하는 인간집단을 말한다. 지역사회개발 사업의 원칙에 따르면, 지역사회주민의 주체적 참여와 그들의 능력을 활용하여야 하며, 지역사회 내 자체자원을 활용하여야하므로 지역사회 내 조직을 적극적으로 활용하고 주민조직을 육성하여야 한다. 이 같은 조직화는 주민요구의 효과적 수렴과 반영, 지역 내 가용자원의 효율적 동원과 활용, 능률적 사업목표 달성이라는 점에서 효과적 방법이다. 지역사회개발 사업에 있어서 “주민조직화는 지역사회가 처한 불리한 여건을 극복하기 위하여 주민의 역량을 결집하는 수단이며, 지역 내 가용자원을 효율적으로 활용하기 위한 수단이고, 개발성과를 배분하는 장치로서도 기능한다(정지웅 등 전거서: 369-370).” 따라서 평생학습도시 사업에 있어서도 주민조직화는 위와 같은 효과를 달성 할 수 있을 것이다.

평생학습도시 사업도 지역사회개발 사업의 일종으로 지역주민의 요구를 효과적으로 수렴하고, 지역의 인적·물적 자원을 효율적으로 활용하고 사업목적 달성을 위한 필수적 요소라고 볼 수 있다.

현재 평생학습도시 사업에 있어서는 사업 추진의 핵심 요소의 하나로 네트워크와 파트너십을 강조하고 있는데, 이는 주로 지역사회 내 기관과 시설에 초점을 두고 그들의 자원을 연계하여 활용하는데 초점을 두고 있다. 지역사회개발의 지역사회조직 관점에서 보면 현재와 같은 자원활용

정도의 조직화는 매우 미흡한 수준에 해당하지만 현재는 이 같은 자원활용을 위한 네트워크 형성 조차도 미약한 수준이다. 그러나 일부 평생학습도시에서는 그 같은 시도를 하고 있고 실제적 사업의 형태로 나타나고 있기도 하다.

“저희가 이번에 자문단회의다 해서 관내 기관, 단체 열 명의 실무자를 불러서 이런 계획을 세울 건데 각 기관의 역할 등이 무엇인가에 대하여 협의도 했고, 워크숍을 개최하기도 했어요”(부산지역 평생교육사, 여수정).

“한국외대 아프리카 지역전공 교수님 열 다섯분이 글로벌 문화라고 해서 우리가 접하기 어려운 문화를 지역주민에게 강의하세요. 경희대에서는 관계자 연수를 개최하고, 강남대에서 시민대학 운영하고, 삼성교통박물관에서 네트워킹하고, 돈을 거기서 내서 홍보는 우리가 하고… …”(경기지역 평생교육사 김미리).

이처럼 평생학습도시의 네트워크는 지역 내의 기관과 단체 간의 연계를 통하여 상호자원을 교류하면서 공동사업을 하는 형태로 추진되고 있다. 네트워크 형성에 있어서도 도시지역에서 네트워크 활동이 활발하고, 농촌지역의 네트워크는 비교적 활발하지 않았다.

평생학습도시 사업에 있어서 지역사회 조직화는 네트워크 형성과 학습동아리 구성의 두 가지 형태로 이루어지고 있다. 네트워크 형성은 지자체가 사업예산을 지원하면서 지역 내 기관, 단체, 시설과 연계관계를 형성하고 있으며, 학습동아리를 학습동아리 활동을 지원하거나 주민들이 학습 프로그램 종료 후 학습동아리를 결성하는 것을 돕는 형태로 이루어지고 있다.

평생학습도시 사업이 궁극적으로 주민 의견을 반영하고, 주민 참여를 통하여 지역주민들의 능력을 활용하고 나아가 주민들이 주체적으로 만들어가는 평생학습도시가 되기 위해서는 앞서와 같은 지역 내 다양한 기관, 시설과의 네트워크는 물론이고 지역 내 주민단체와 공식, 비공식 조직

과의 연대를 형성하는 것이 요청된다. 현재 대부분의 지자체에서는 평생학습도시 사업을 추진하기 위한 대표조직으로 각종 ‘평생학습위원회’와 ‘평생학습실무위원회’는 구성하고 있지만 일반 주민들의 공식, 비공식 조직과의 연계는 미흡한 실정이다.

“학습동아리를 활용하고 있고, 새마을금고에서 도와주고 주민자치센터의 주민자치위원이 도와주고 아파트 관리사무소에서 도와주고 있어요. ○○프로젝트에서 홍보가 안 된 아파트 부녀회장이 관리사무소에 가서 따져서 홍보가 되고 부녀회장과 몇 군데는 연계되고 있어요”(경기지역 평생교육사 김미리).

이처럼 지역 새마을 금고, 주민자치위원, 아파트관리사무소, 아파트부녀회 등은 지역사회에 산재한 주민의 공식, 비공식, 집단과 조직으로서 평생학습도시 사업이 지역에 뿌리를 내리고 지역주민의 참여를 통한 시민이 만들어가는 평생학습도시로 거듭나기 위해서는 지역사회 내 단체나 조직과의 적극적 연결고리를 만들어 나가는 것이 요청된다. 현 단계는 이 같은 활동이 미약하나마 싹트고 있음을 알 수 있다.

5) 평생학습도시 사업 교육

지역사회개발에 있어서 교육은 필수적 요소이다(Cunningham 1994). 그리고 현재까지 지역사회개발사업에 교육은 필수적 요소로 그 중요성이 강조되어 왔다(정지웅 2000). 평생학습도시 사업에 있어서도 일반 주민들을 대상으로 하는 교육은 활발히 이루어지고 있지만, 정작 평생학습도시 사업추진을 위한 교육은 활발하지 못한 실정이다. 따라서 향후 평생학습도시 사업추진에 있어서는 지역 지도자를 육성하는 지도자 양성교육이 활발히 추진되어야 한다.

지역사회개발에 있어서의 교육은 크게 두 가지로 구분 할 수 있다. 한 가지는 의식교육이고, 또 한 가지는 기술교육이다. 의식교육은 지역사회개발에 참여하는 사람들의 지역사회개발 사업

에 대한 인식과 태도와 가치관을 형성을 위한 교육이며, 기술교육은 지역사회개발 사업에 참여하는 주민이 개발사업과 직업적 역할을 원활히 수행할 수 있는 능력을 함양하는 교육이다.

평생학습도시 사업은 사업의 주요 사업내용이 주민들의 학습기회 제고에 있으므로 그동안 사업을 통하여 주민에 대한 다양한 내용의 평생교육은 활발히 이루어지고 있는 반면에 평생학습도시 사업을 추진하는데 필요한 주민 의식교육과 능력개발을 위한 교육은 적극적으로 이루어지지 않고 있다. 그동안의 평생학습도시 사업에 대한 의식교육은 시민이나, 공무원, 평생교육업무 종사자를 대상으로 일회성 세미나 혹은 단기연수 형태로 이루어지고 있다.

“... … 포럼을 하고 있어요. 포럼 같은 경우는 일 년에 한 번하고 직원교육이 있고 해요. 내년도 워크숍도 계획하고 있어요. 저는 개발원에서 개최하는 사업설명회나 연수에 참여하고 있구요. 온라인 강좌도 듣고 해요”(인천시 평생교육사 최영희).

“정기적으로 저희가 보통은 매년 십 이월에 심포지움을 개최하고 있어요. 일 년에 한 번 하는데 더 이상 발전이 안되니까 행사의 질적인 부분보다는 양적으로 행사에 동원된 인력이 반 정도 되니까 문제라고 생각해요”(경기지역 평생교육사 김정직).

그런데 모든 지역에서 지역주민에 대한 평생학습도시 사업에 대한 교육이 미진한 것은 아니다 예외적이기는 하나 어떤 지역에서는 지역주민 교육을 활발히 추진하고 있는 지역도 있다.

평생학습도시 사업에 있어서 지역사회개발 사업의 기술교육에 해당하는 교육은 평생교육 종사자와 실무자를 대상으로 하는 평생교육 관련 연수교육이다. 이 같은 연수교육은 각 지자체에서 이루어지기도 하고, 중앙단위의 평생교육 담당기구인 평생교육진흥원에서 이루어지기도 한다. 각 지자체의 연수는 지역에 따라 활발한 지역도 있고 그렇지 못한 지역도 있다. 평생교육진흥원에

서 이루어지는 연수는 평생교육에 대한 세미나와 평생학습도시를 대상으로 하는 각종 공모사업설명회를 통해 이루어지고 있다.

“개발원에서 개최하는 연수에 참가하고 있어요. 그리고 온라인 강좌도 듣고 스스로 책도 보고 그래요. 그리고 대학원에서 평생교육을 전공하고 배우고 있어요”(경북지역 평생교육사 김정직).

“평생교육 연수가 자주 있고 어느 시기에 몰아서 있어요. 많이 왔다 갔다 하지만 내용이 없고 내실이 없어요”(부산지역평생교육사 여수정).

“개발원에서 연수를 많이 하지만 실제 업무가 바빠서 나가지 못하고 있습니다”(경기지역 평생교육사 한상길).

일반적으로 공모사업 설명회는 사업내용에 대한 설명과 더불어 사업내용과 관련된 이론적인 측면에 대하여 주로 평생교육센터 전문가의 특강이 이루어지고 있다. 그밖에도 지역의 실무자들은 평생교육사 양성과정에 참여하여 평생교육사 자격을 취득하거나, 방송대학교를 다니거나, 온라인을 통한 자기주도 학습을 통하여 평생교육에 관한 연수를 스스로 실천하고 있다.

이 처럼 지자체나 중앙기구에서 개최되는 연수에 대하여 평생교육 담당자들은 많은 문제점을 지적하고 있다. 그들이 지적하고 있는 핵심은 연수내용이 유사한 것이 많고, 깊이 있는 연수가 이루어지지 못하고 있으며, 업무가 많아서 원거리에서 개최되는 연수에 참여하는 것이 힘들다는 것이다.

평생학습도시 사업과 관련된 연수교육은 대중을 대상으로 하는 일회성 강좌와 평생교육진흥원에서 개최하는 평생교육 담당자 대상의 사업설명회를 겸한 연수, 전국 규모의 연수, 지자체가 자체적으로 운영하는 지역평생교육 담당자 연수 등이 있다. 현재 이 같은 연수는 내용의 내실화 문제, 참여에 대한 불편 등이 지적되고 있으므로

향후 발전적인 방향으로의 개선이 요청된다.

6) 평생학습도시 사업 평가

지역사회개발 사업에 있어서 평가는 지역사회개발 사업이 초기에 의도한 바대로 목표를 달성하였는지, 사업이 차질 없이 추진되고 있는지를 판단하는 것이다. 따라서 평가는 지역사회개발 사업의 성과측정과 사업 모니터링을 위하여 필수적 요소이다. 평생학습도시 사업에 있어서도 평가는 평생학습도시 사업의 성과점검, 평생학습도시 사업 진행과정에 대한 진단, 평생학습도시 사업 전체 추진에 대한 관리를 위한 필수적 요소이다. 그동안 평생학습도시 사업평가는 국가 전체적 차원에서 사업성과를 체계적으로 점검하는 평가는 이루어지지 않고 있다. 개별 지자체에서도 사업수행에 대한 체계적인 자체평가는 이루어지지 않고 있다. 따라서 향후 평생학습도시 사업의 성과측정과 질 관리, 자체진단을 위하여 평가가 체계적으로 이루어져야 한다.

평생학습도시 사업 초기에 중앙정부 차원에서 경기도 부천시와 같은 특정 도시를 대상으로 평생학습도시 사업에 대한 점검이 이루어졌지만 전체 평생학습도시를 대상으로 하는 체계적 평가는 잘 이루어지지 않고 있다. 또한, 각 지자체에서도 지자체의 개별 프로그램과 개별사업에 대한 평가는 이루어지고 있지만 사업 전체를 대상으로 하는 평가는 이루어지지 않고 있다.

“평생학습추진위원회에서 평가하게 돼 있는데 연말에는 제대로 소집도 안 되고 있어서 연초만 하고 올해는 연말에도 개최하자 그러고 있어요. 평가는 반드시 해야 합니다. 평가를 하는 조직이 있어서 계획수립도 하고 평가도 그 조직에서 해야 합니다”(경북 지역 평생교육사 김정직).

“개별 프로그램 평가는 있고, 구정평가하고 있는데 그기에 민간인들이 일부 들어와서 평생학습도시 단위사업에 대한 평가를 상반기 하반기로 나누어서 하고 있어요”(인천지역 공무원 최영희).

각 평생학습도시에서는 지자체에서 운영하는 프로그램이나 지자체에서 지원한 프로그램에 대한 자체평가를 하고 있다. 평가방법은 프로그램 운영 후 참여자를 대상으로 하는 설문조사 형태로 이루어지고 있다. 따라서 프로그램에 대한 평가도 공정한 준거에 의한 표준화된 평가가 이루어지지 않고 있다. 또한, 지자체의 개별 평생학습도시 사업에 대한 평가는 일반 시정에 대한 평가와 같은 수준에서 이루어지지만 평생학습도시 사업 전체를 대상으로 하는 체계적 평가는 이루어지지 않고 있다. 따라서 평생학습도시 사업에 대한 전국적 평가와 개별 지자체 평가가 향후 평생학습도시 사업의 내실화를 위하여 중요 과제로 부상하고 있다. 이 같은 필요성을 반영하여 교육인적자원부에서는 2007년도 평생학습도시 선정을 위한 평가항목에 각 평생학습도시의 평가계획 수립 여부를 추가하였다.

평생학습도시 사업에 대한 평가는 과학적 과정과 체계적 평가 준거에 의해 엄격하게 이루어져야 한다. 따라서 평생학습도시 사업에 대한 체계적 평가기준 설정이 선행되어야 할 것이다. 평생학습도시 사업의 전국 수준의 평가는 평생학습도시 사업 정책의 점검과 우수평생학습도시에 대한 인센티브 제공을 위하여 추진되어야 하고, 지자체 차원의 평가는 평생학습도시 사업에 대한 자체 점검, 우수 프로그램에 대한 인센티브 제공을 위하여 추진되어야 한다.

IV. 평생학습도시 사업 개선 방안

1. 제도적·정책적 개선방안

앞에서 중앙정부 수준의 평생학습도시 사업을 지역사회개발 모형과 원리를 준거로 추진체제와 제도, 정책에 대하여 검토하였다. 여기서는 이 같은 분석을 근거로 중앙정부 수준의 평생학습도시 사업의 개선방안을 제시한다.

평생학습도시 사업은 현재 거시적 모형으로 사업이 이루어지고 있는데 이는 지역사회개발 사업의 추진원리에 비추어 볼 때 미시적인 측면이 간과되고 있으므로 향후 평생학습도시 사업을 거시적 측면과 미시적 측면이 동시에 고려되어 추

진되어야 한다.

즉, 평생학습도시 사업에 있어서 미시적 측면과 거시적 측면을 조화롭게 고려하여 사업을 추진하기 위하여 다음과 같은 개선이 필요하다. 즉, 평생학습도시로 지정된 지자체의 대내외적 여건과 특성을 배경으로 사업이 추진되며, 정부는 연구를 통한 정책개발과 제도 구축 기능을 담당하고, 이 같은 기반 위에 지자체가 사업을 추진하며, 평생학습 실천, 평생학습 자원봉사, 주민조직 구성과 제도와 정책에 대한 제안 등과 같은 주민들의 자발적인 노력을 통하여 지자체에 평생학습 지원 요구를 하는 형태로 지역사회의 평생학습 환경을 개선하는 역할을 주체적으로 수행하여야 한다.

또한, 지역 내 평생교육 관련 기관, 단체, 시설의 주체들은 상호간 네트워크와 파트너십 사업 형성을 추진함으로써 시민의 평생학습을 지원하는 역할을 담당하여야 한다. 기존의 지역사회개발 미시·거시통합모형에서 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 분리되어 운영되는 것이 필요하다. 이는 평생학습도시 사업은 중앙정부 주도의 사업보다는 지방자치단체의 자율적 역량을 강화하는 방향으로 추진되어야 하기 때문이다. 현재까지 평생학습도시 사업은 중앙정부와 지방정부 주도 하에 사업이 추진된 반면 주민의 자발적 노력과 지역사회 평생교육 관련시설과 기관, 단체의 참여는 미미하였다. 향후 평생학습도시 사업이 활성화되기 위해서는 지역사회 주민과 지역사회 내 다양한 평생교육 주체들의 적극적 참여와 연계·협력이 이루어져야 할 것이다.

현행 평생학습도시 사업의 추진체제 정비가 필요하다. 무엇보다도 '교과부'와 평생교육진흥원에서 평생학습도시의 선정과 지원에 대한 역할을 이원적으로 분담하고 있는 평생학습도시 사업 중앙기구의 이원적 추진 구조 개선이 필요하다. 또한, 평생학습도시 사업의 광역시·도 단위 업무는 평생교육법 개정을 통하여 새롭게 광역시·도 단위의 평생교육 진흥사업을 담당할 '시·도 평생교육진흥원'이 담당하여야 한다. 즉, 시·도 평생교육진흥원은 해당 광역시·도 내에 지정된 평생학습도시에 대한 지원업무를 수행하여야 한

다. 이는 평생학습도시의 증가에 따른 중앙 평생교육기구의 업무를 경감하고, 광역시·도 단위의 평생학습도시의 연계 강화와 광역 권역별 평생학습도시의 특성화와 자율성 신장에 기여함으로써 궁극적으로 지역의 요구와 특성에 적합한 지역 평생학습 활성화에 기여 할 수 있을 것이다.

또한, 각 지자체 단위의 사업담당 행정 조직은 '과'이상으로 설치하여야 하며, 지역 내 평생교육 사업과 복지사업의 연계를 강화하기 위하여 '주민생활지원국'산하에 설치하는 방안을 고려하여야 한다. 이는 교육사업과 복지사업 간의 연계 필요성이 증대되고 있는 현 시점에서 적합한 방안일 것이다.

향후 평생학습도시 사업의 안정적, 지속적 추진을 위하여 평생학습도시 사업에 대한 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 새로운 평생교육법에서는 이 같은 현실적 요구를 반영하여 제15조에 '평생학습도시'에 관한 조항을 추가하였다. 구체적 내용을 살펴보면, 제15조 제①항에 "국가는 지역사회의 평생교육 활성화를 위하여 시·군·자치구를 대상으로 평생학습도시를 지정 및 지원 할 수 있다."라고 규정하고 있다. 또한, 제②항에 "제1항에 따른 평생학습도시 간의 연계·협력 및 정보교류의 증진을 위하여 전국평생학습도시협의회를 둘 수 있다"라고 규정하고 있다. 또한 동조 제④항에 "평생학습도시의 지정 및 지원에 필요한 사항은 교육인적자원부장관이 정한다"라고 규정하고 있다. 이처럼 개정 평생교육법에는 평생학습도시의 지정과 평생학습도시협의회 구성에 평생학습도시 지원에 대한 규정을 마련하고 있다. 그러나 평생학습도시의 지정과 지원에 관한 사항은 '교과부' 장관의 권한으로 위임하고 있기 때문에 평생교육법 시행령에 평생학습도시의 지정과 지원에 관한 사항을 구체화 할 필요가 있다. 그 내용은 전술한 바와 같이 중앙 단위의 평생교육 추진기구인 "평생교육진흥원"에서 평생학습도시에 대한 국가 수준의 지정과 지원업무를 관장하고, 광역시·도 단위의 "시·도 평생교육진흥원"에서 관할 시도 내 평생학습도시에 대한 지원업무를 담당하도록 하여야 한다. 특히, 평생학습도시의 신규 지정 업무와 전국단위

의 평생학습도시 담당자에 대한 연수업무 외의 업무는 “시·도평생교육진흥원”의 권한으로 위임하여 평생교육에 관한 권한을 지방분권화 하는 것이 요청된다.

끝으로 향후 중앙정부 수준의 평생학습도시 사업에 있어서는 평생학습도시 사업에 대한 장기적, 체계적 정책수립이 요청된다. 평생학습도시 정책은 국가종합발전계획의 큰 틀의 하위 부분인 평생교육 영역의 한 부분에 위치한다. 따라서 향후 평생학습도시 정책수립은 국가발전계획과 이에 속한 평생교육진흥종합계획의 정책방향에 부합하는 장기적 체계적 정책이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 평생학습도시 사업에 대한 심도 있는 정책연구가 이루어져야 한다.

2. 사업추진 개선방안

앞에서 지자체 수준에서의 평생학습도시 사업 추진 현황을 지역사회개발과정과 지역사회개발의 원리에 터하여 검토하였다. 여기서는 이 같은 검토결과를 바탕으로 향후 지자체 수준에서의 평생학습도시 사업 개선방안을 제시한다.

향후 지자체 수준의 평생학습도시 사업은 평생학습도시 사업의 계획, 실행, 평가에 있어서 보다 체계적 사업추진이 필요하고, 지역주민의 참여를 활성화하고 그들의 능력을 개발하여 아래로부터 위로의 사업 추진을 강화하여야 하며, 각 지역에 걸맞는 사업추진과 지역특성화가 요청된다.

1) 체계적 사업추진

지자체 수준의 평생학습도시 사업은 이전보다 체계적인 사업추진이 요청된다. 즉, 사업의 계획, 실행, 평가 등 전 과정이 보다 계획적이고, 체계적, 합리적으로 추진되어야 한다. 여기서는 평생학습도시 사업의 전체 과정을 계획, 실행, 평가의 3단계로 나누고 앞 절에서 분석한 문제점에 터하여 각 단계에서의 개선점에 대하여 논의한다.

첫째, 평생학습도시 사업계획은 지역의 자원과 특성에 대한 보다 상세한 조사와 지역주민의 요구에 대한 분석, 지역주민의 참여와 의견을 반영한 계획수립 토대 위에 추진되어야 한다. 평생학습도시 사업은 지역의 자원과 여건과 특성 기반

위에 추진되어야 하는 사업이므로 사업 출발단계에서부터 지역의 자원과 여건과 특성에 대한 철저한 조사 분석을 기반으로 추진되어야 한다. 지자체 사업 검토결과에 의하면 현재도 각 평생학습도시에서는 지역의 자원과 특성에 조사와 분석을 하였지만 체계적 계획 없이 조사와 분석이 이루어져 누락된 부분인 많았다. 또한, 지역 특성 조사가 정기적이지 않고, 조사 주체도 외부인에 의해 실행되고 있다. 따라서 향후 평생학습도시에서의 지역자원과 여건, 특성에 대한 조사·분석은 체계적인 계획아래 내부인에 의해 정기적으로 추진되어야 한다. 또한, 평생학습도시 사업에 대한 비전과 목표 설정, 사업계획 수립에 대한 분석결과 평생학습도시 사업비전이 명확하지 못하고 목표가 구체적이지 못하다. 따라서 각 평생학습도시의 사업 비전은 지역 분석에 터하여 제시되어야 하고, 목표는 측정 가능한 형태로 제시되어야 한다. 또한, 비전과 목표설정, 사업계획 수립에 있어서 지역주민의 요구와 의견이 반영되어야 할 것이다. 예컨대 계획수립에 있어서 주민대상 평생학습요구조사가 이루어져야 하고, 계획수립과정에 주민대표를 참여시켜야 한다.

둘째, 평생학습도시 사업 실행기반을 확립하고 사업의 전반적 과정을 체계적으로 관리하는 것이 요청된다. 평생학습도시 사업 실행에 있어서 추진력을 제공하는 것은 리더십이라고 볼 수 있다. 분석 결과에 의하면 각 지자체 장의 리더십은 지역에 따라 편차가 크고, 사업담당자인 평생교육사의 권한이 미약하다. 평생학습도시 사업 추진을 위한 리더십은 지자체장과 실무자 각각의 수준에서 발휘될 수 있으므로, 지자체장과 같은 평생학습도시 사업의 최고 의사결정자가 올바른 지도성을 발휘 할 수 있도록 사업담당자는 원활한 의사소통과 이해와 설득을 위한 노력을 기울여야 한다. 사업실무자도 사업에 대한 전문성과, 소명 의식을 갖고 사업에 임해야 한다.

평생학습도시 사업은 구체적 계획을 실행하고 성과를 산출하여야 하는 사업이므로 사업추진에 대한 체계적 일정관리와 진행상황에 대한 모니터링, 사업결과와 성과에 대한 평가가 이루어져야 한다. 지자체의 사업 분석결과에 의하면, 국가 수

준과 개별 평생학습도시 수준에서 사업 전반에 대한 체계적 관리와 평가가 이루어지지 않고 있다. 평생학습도시 사업은 국가 정책 사업이므로 개별 도시에 대한 평가가 이루어져야 한다. 또한, 각 지자체의 사업은 연초 계획에 따라 연말에 목표를 달성하였는가에 대한 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 사업 추진 과정 중의 모니터링과 사업 종료시점에서의 평가가 이루어져야 할 것이다.

평생학습도시 사업의 모니터링과 평가는 주기적, 체계적으로 이루어져야 하며 이를 위해서는 평생학습도시 사업 계획에 모니터링과 평가계획이 포함되어야 한다. 평생학습도시 사업은 사업 모니터링과 평가를 위해서는 모니터링 및 평가계획의 수립, 평가주체의 결정, 평가항목과 지표 개발 등의 기초작업이 이루어져야 한다. 그리고 평가결과는 사업에 피드백되어 이후 사업 진행에 반영되어야 한다.

2) 주민참여 활성화와 세력화

향후 지자체 수준의 평생학습도시 사업 개선에 있어서 추진하여야 하는 중점 전략은 지역주민의 적극적 참여와 더불어 지역주민의 능력을 배양하고 나아가 주민을 세력화(empowerment)하는 것이다(Harris 2001; Naidoo 2001). 이를 위해서는 사업에 대한 지역주민 참여유도, 주민조직 개발과 육성, 주민능력개발, 주민 지도자 발굴, 주민 자치활동과의 연계 등이 요청된다.

앞에서 각 평생학습도시의 사업을 검토한 결과에 의하면, 각 지자체의 평생학습도시 사업은 지자체의 행정력에 의존하여 이루어지고 있다. 지자체 행정력을 기반으로 하는 사업 추진은 위에서 아래로의 지시적 형태의 평생학습도시 사업이다. 이는 평생학습의 이념과 지역사회개발의 원리에 비추어 볼 때 바람직하지 않다. 평생학습도시 사업은 주민을 수동적인 교육대상자로 만드는데 목적이 있는 것이 아니라 주민을 학습의 주체로 육성하고, 주민이 참여하는 학습환경, 학습내용, 학습형태를 그들 스스로의 주체적 참여와 의사결정에 의해 자율적으로 구성해 나갈 수 있도록 해야 한다. 이 같은 과정에 행정은 단지 조

력자의 위치에 머물러야 한다. 따라서 향후 평생학습도시 사업은 주민의 능력개발과 세력화에 중점을 두어야 할 것이다.

즉, 평생학습도시 사업에 주민의 참여를 유도하고 주민조직을 개발하여야 한다. 주민의 참여를 유도하기 위해서는 주민의 사업참여를 촉진하고, 사업 실행에 있어서도 주민이 사업주체로 참여하는 기회를 제공하여야 한다. 주민참여 촉진에 있어서 핵심적 전략의 하나는 지역사회의 주민조직을 활용하고 육성하는 것이다. 즉, 지역사회 내에 구성되어 있는 공식·비공식적 조직과 단체를 평생학습도시 사업에 연계하고, 조직 대표와 구성원을 사업과 연계하여 참여를 유도하여야 한다. 특히, 각 조직과 단체의 대표는 일반주민의 의사결정에 영향력을 갖는 이들이므로 이들의 참여를 유도하는 것이 매우 중요하다. 또한, 평생학습을 통하여 새로운 주민조직 형성을 지원하여야 한다. 예컨대 학습동아리 육성, 학습봉사동아리 육성을 통하여 새로운 주민 조직을 주민 스스로 형성하도록 조력하는 것이 필요하다.

둘째, 지역주민을 대상으로 하는 평생교육 프로그램을 통하여 주민능력개발하고 교육이수자 가운데 주민리더를 발굴·육성하는 것이 필요하다. 지역사회개발에 있어서도 지역주민의 능력개발과 태도함양을 위한 주민교육이 중요한 것처럼, 평생학습도시 사업에 있어서도 주민교육과 주민능력개발, 주민리더의 발굴과 육성은 사업의 성패에 중요한 관건이 된다. 이를 위해서는 주민을 대상으로 평생학습도시 사업에 대한 이해와 평생학습도시 사업 실천가로서의 실천 능력을 함양하기 위한 교육을 실시하여야 한다.

셋째, 주민 세력화를 통하여 주민 주도적 평생학습도시를 육성하기 위해서는 평생학습도시 사업을 주민자치활동과 연계하여 추진하여야 한다. 평생학습도시 사업의 목적의 하나는 지역의 변화, 발전이며 지역의 변화는 주민들의 의식변화와 실천을 통해서만 가능하다. 주민교육이 주민의 의식변화를 위한 것이라면, 평생교육과 주민 자치와의 연계는 주민의 실천을 유도하기 위한 것이다. 이를 위해서는 주민자치시설인 주민센터를 지역주민의 평생학습을 위한 지역거점으로 활

용하고, 주민자치 조직도 주민 학습실천조직으로 적극적으로 육성하여야 할 것이다.

3) 지역 여건과 특성 반영

지자체 수준의 평생학습도시 사업은 지역의 자원과 여건이라는 토대 위에 지자체에서 전개되는 사업이므로 지역의 특성과 자체자원, 지자체의 종합적인 시정계획, 다른 사업과의 관계를 고려하여 장기적, 종합적 안목에서 접근하여야 하며, 국가정책과도 조화를 이루도록 추진하여야 한다.

앞에서 각 평생학습도시의 사업 현황을 검토한 결과에 의하면, 평생학습도시 사업의 추진 전반에 있어서 지역에 대한 철저한 조사와 사업에 있어서 지역특성이 충분히 반영되지 않고 있다. 평생학습도시 사업은 지자체의 시정정책과, 자원, 다른 사업과의 관계를 고려하여 추진하여야 한다. 그리고, 평생학습도시 사업은 지자체의 자체자원을 바탕으로 추진되어야 한다. 현재 평생학습도시 사업은 평생학습도시로 선정된 지자체에 대하여 국가예산을 지원하고 있다. 국가에서 예산을 지원하는 이유는 사업초기에 사업에 소요되는 예산을 지원함으로써 해당 지자체가 평생학습도시 사업에 관심을 갖고 사업을 추진하는 계기를 마련하기 위한 것이다. 지자체장이나 담당자는 평생학습도시 사업에 소요되는 예산규모의 확대와 장기적 지속적 지원을 희망하는 의견도 있다. 그러나 평생학습도시 사업은 해당 지자체가 용담 추진하여야 하는 사업이기 때문에 평생학습도시로 선정되고 사업이 진행되는 가운데 소요되는 예산에 대해서는 지자체의 대응투자 규모를 지속적으로 늘려 궁극적으로는 지자체 자체 예산으로 사업이 진행될 수 있도록 하여야 한다. 또한, 평생학습도시 사업은 종합적, 장기적 관점에서 추진되어야 한다. 평생학습도시 사업은 지자체에서 추진되고 있는 여타의 다양한 사업 중 하나이다. 그리고 근래에는 국가에서 지역 활성화를 위한 다양한 공모사업과 특별사업을 추진하고 있으므로 동일 지역에서 다양한 사업이 추진됨으로 인하여 중복과 혼란과 예산낭비를 초래할 가능성이 높다. 그러므로 평생학습도시 사업은 동

일 지역 내에서 추진되는 여타 사업과의 관계를 고려하여 여타 사업과 생산적인 협력 관계를 형성하는 형태의 종합적 접근이 필요하다.

또한, 평생학습도시 사업은 1, 2년의 단기간으로 마감 될 수 있는 성격의 사업이 아니라 사업이 추진된 이후에는 지속적으로 추진되어야 하는 계속적 성격의 사업이다. 즉, 시민의 교육과 학습은 시민생활을 구성하는 다양한 생활영역인 직업, 보건 의료, 복지, 문화 등의 한 부분으로 계속사업으로 추진되어야 한다. 그러므로 평생학습도시 사업 추진은 단기간의 제한된 시각에서 벗어나 사업의 지속성을 고려하여 신중하고 치밀하게 추진하는 것이 요청된다. 단기간의 성과를 위한 전시 행정적, 형식적 사업 추진은 주민의 호응을 얻을 수 없고, 헛된 낭비만을 초래 할 수도 있기 때문이다.

V. 결 론

2001년에 시작된 평생학습도시 사업은 점차 전국의 지자체들로부터 주목받는 지역 활성화 사업으로 성장하고 있다. 그동안 추진된 평생학습도시 사업은 주민의 평생학습에 있어 새로운 전기를 마련하고 있다. 그동안 주민교육에 관심이 없었던 일반 지자체장들의 주민교육에 대한 관심을 제고하였으며, 지자체 내에 주민교육을 담당하는 조직 구성과 조례제정, 주민교육을 위한 학습시설 설치, 주민교육 전문 인력인 '평생교육사' 배치와 더불어 다양한 평생교육 프로그램 운영, 평생학습세미나, 평생학습축제 개최 등의 평생교육 관련 행사개최를 통하여 지역의 평생학습문화가 확산되고 있다. 또한, 양적 측면에서도 평생학습도시 수가 증가하였으며, 각 지자체의 개별 평생교육 프로그램수가 사업 초기보다 확연히 늘어나고 있다. 그러나 이 같은 평생학습도시 사업의 질적·양적 성장에도 불구하고, 평생학습도시 사업의 내실화에는 여전히 많은 문제를 안고 있다. 그것은 평생학습도시로 선정된 지자체 중에는 선정 초기의 열기가 사업 첫 해 이후에 시들해진 도시가 있으며, 평생학습도시 사업을 성실히 추진하고 있는 도시 중에도 사업 추진이 체계적으

로 이루어지지 않고 있는 도시가 많다는 점이다.

평생학습도시의 이 같은 문제점은 해당 지자체장의 의지, 도시여건의 변화 등 다양한 문제로 비롯된 것이지만, 한편으로는 평생학습도시 사업의 체계적 진행을 안내하는 이론 부재에도 그 원인이 있다. 그동안 평생학습도시 사업은 국내외 사례를 분석하고 이를 벤치마킹하는 형태로 이루어져 왔다. 평생학습도시 사업이 기존 사례를 벤치마킹하여 추진되는 데는 한계가 있다. 외국의 평생학습도시 사업의 경우 해당 평생학습도시 사업이 추진되는 국가와 우리나라의 사업추진 배경과 사업과 관련된 국가의 제도와 정책, 사업추진 주체, 사업예산, 사업목적 등이 상이하므로 우리나라의 평생학습도시 사업추진에는 그대로 적용할 수 없다는 문제점이 있다. 국내의 타 지역 사례도 지자체마다 지역적 여건이 다르기 때문에 사업추진에 차이가 있다. 따라서 본고에서 연구자는 평생학습도시 사업 추진을 안내할 수 있는 이론으로 지역사회개발 사업의 모형, 원리, 과정에 관한 이론을 원용하여 그 동안의 평생학습도시 사업 추진현황을 중앙정부와 지자체 수준에서 검토하고, 향후 개선방안을 제시하였다. 이는 평생학습도시 사업도 지역의 평생학습 활성화를 통한 주민과 지역 변화를 도모하는 지역사회개발 사업의 일종이기 때문이다. 그러므로 지역사회개발 이론은 평생학습도시 사업의 실행에도 길잡이 기능을 담당 할 수 있다. 이는 지역사회개발이론은 평생학습도시 사업의 전체 추진에 대한 이론적 모형을 제공해 줄 수 있으며, 사업추진의 체계적 과정과 사업 추진의 기본원리를 명확히 제시해 주기 때문이다.

현재 평생학습도시 조성사업의 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 대부분의 도시에서 지자체의 행정력을 기반으로 지자체 주도로 이루어지고 있고 지역주민의 참여가 미약하다는 점이다. 따라서 향후 평생학습도시 사업에서 가장 초점을 두어야 하는 점은 사업의 계획, 실행, 평가 등 모든 단계에 지역주민의 적극적 참여가 필요하다는 점이다. 이 점에서도 지역사회개발 이론은 매우 큰 시사점을 제공한다. 즉, 지역사회개발이론은 근본적으로 지역주민의 주도적 참여와 학습을 통한

능력고양을 기반으로 전개되는 사업이기 때문이다. 따라서 향후 평생학습도시 사업도 지역사회개발 사업의 이론을 적극적으로 활용하여 사업에 적용하고 이 같은 과정을 통하여 새로운 이론을 개발하는 사업으로 전개되어야 한다. 그렇게 함으로써 평생학습도시 사업은 지역의 터전 위에 추진되는 지역주민에 의한 지역주민을 위한 지역주민의 사업으로 거듭 날 수 있을 것이다.

참고문헌

- 거창군(2004) 거창군평생학습도시 종합발전계획 수립연구. 102-126.
- 고영상(2006) 자생체제모형에 터한 한국 평생학습도시 정책 지속가능성 탐색. 서울대학교대학원.
- 광명시(2005) 광명시 평생학습도시건설 2차 5개년 계획. 광명시. 80-99.
- 김남선(2002) 지역사회개발론. 도서출판 두남. 259-318.
- 김신일(2004) 평생학습도시 조성을 위한 추진모형 연구. 평생교육학연구 10(3), 1-30.
- 문병집(1982) 지역사회개발론. 법문사.
- 정득진(2000) 지역사회개발과 사회교육의 공통점과 차이점. 정지웅(2000) 지역사회개발과 사회교육. 교육과학사. 93-211.
- 부산대학교 교육연구소(2004) 해운대구 평생학습도시 장기발전 계획수립연구, 129-153.
- 부천시(2004) 부천시 평생학습도시 종합발전계획수립연구. 부천시. 41-55.
- 순천시(2006) 순천시 평생학습 3개년 계획(2006 - 2008). 31-71.
- 류혜정 역(2005) 지역사회개발. 인간과 복지. Jim Ife (2002) Community development. Pearson Education Australia Pty. 66-211.
- 양홍권(2006) 평생학습도시 유형별 조성전략에 관한 비교연구. 비교교육연구 16(1), 155-180.
- 양홍권(2004) 지역혁신형 평생학습도시시스템 구축 과정에 관한 연구 : 일본 카케가와시의 평생학습도시 사례를 중심으로. 서울대학교대학원 박사학위논문.
- 용인시(2006) 용인시평생학습도시 종합계획. 용인시. 3-11.
- 익산시(2006) 익산시 평생학습도시 중장기발전계획 수립연구. 익산시.
- 정지웅·임상봉(1999) 지역사회개발학. 서울대학교출판부. 225-370.
- 최상호(2004) 지방시대 지역사회개발론. 박영사. 175-181.
- 한국교육개발원(2007) 평생학습도시 가이드북.
- 한국교육개발원(2007) 평생학습도시 컨설팅 매뉴얼.
- 한국교육개발원(2005) 평생학습도시 향후 추진전략

- 연구.
- 한국교육개발원(2005) 지역 발전을 위한 평생학습도시 운영실태 분석 연구.
- 부천시(2004) 부천시 평생학습도시 종합발전계획수립연구.
- Campfens H(1999) Community development around the world. Toronto: University of Toronto press. 3-41.
- Cunningham M(1994) Community education and community development, N. Husen, T. & Postlethwaite N. (eds.) The international encyclopedia of education. Oxford, U. K.; Elsevier Science Ltd.
- Longworth N(2001) Creating lifelong learning cities, towns and regions-The local and regional dimension of lifelong learning. In A European Policy Paper From The TELS Project Towards A European Learning Society Financed Under The Socrates Programme.
- Longworth N(1999) Making lifelong learning work: learning cities for a learning century. London: Kogan Page. 15-36.
- Harris J(2001) Community and civil society. Cambridge: Cambridge university press. 93-152.
- Longworth N, Davies K(1997) Lifelong learning: New vision, new implications, new roles for people, organizations, nations and communities in the 21st century. Kogan page. 57-147.
- Naidoo(2001) Community empowerment through lifelong community learning in developing countries. In Chapman, Hatton, & Sawano. International handbook of lifelong learning.
- Nyhan B, Attwell G, Deitmer L eds(1999) Regional development and learning in the Europe Union. in Towards the learning region. Paris: OECD.
- Poster C, Zimmer J(1992) Community education in the third world. London: Routledge.
- <기타자료>
- 평생교육법. 2008. 2. 29. 법률8852호.
www.moleg.go.kr.
- 평생교육법시행령. 2008. 2. 29. 대통령령 제20740호.
www.moleg.go.kr.