

지역 평생교육¹⁾ 발전을 위한 지방자치단체의 역할

윤준상* · 임형백**

*공주대학교 · **서울대학교 대학원

The Role of Local Government in Development of Community Lifelong Education

Jun Sang Yoon* and Hyung Baek Lim**

*Kongju National University, **Graduate School, Seoul National University

Summary

The objectives of this study were to identify the roles of local government for developing community lifelong education, and to suggest desirable directions for upbringing human resource for the future in local community. The roles of local governments have become a more difficult challenge in the context of the ever increasing trends of rural population's moving toward urban areas mainly for the better education for their children.

Even though there are regional differences in income level, educational environment, and budgetary constraints, local governments can play an important role in helping community people to build strong community in terms of economic development and enhancing the level of quality of life, and upbringing community leaders. Local governments' priority should be given to provide the better educational opportunities for students as well as community people through community lifelong educational programs.

Key Words : 지역평생교육(communitly lifelong education), 지방자치단체(local government)

I. 서 론

21세기에 접어들면서 우리에게 항상 던져지는 용어가 세계화이다. 그리고 한국사회에서는 세계화를 일부 지식층을 제외하고는 대부분 무

비판적으로 수용하고 있다. 그러나 세계화란 말이 특별히 매력적이거나 우아한 말은 아니라고 생각한다. 또 세계화가 경제적일 뿐만 아니라 정치적·기술적·문화적 의미를 포함하고 있는 상황에서 세계화와 미국화의 차이도 구별하기 어렵다고 생각한다. Bourdieu의 주장처럼 세계화 속에서 고도의 수학과 적자생존의 논리에 의해 구성된 다원적 도덕률이 모든 사회적 실천의 기준으로 부과됨으로써, '자유무역맹신주의'(free trade faith)라는 신자유주의 유토피아의 환상을 유포하고, 만인의 만인에 대한 투쟁과

1) 평생교육법이 통과됨에 따라 기존의 '사회교육'이라는 용어 대신 '평생교육'이라는 용어로 대체되어 가고 있다. 한국사회교육학회도 2000년도에 학회명을 한국평생교육학회로 변경하였다. 본 연구에서도 인용문이 아닌 경우에는 '사회교육'이라는 용어를 '평생교육'이라는 용어로 대체하였다.

냉소주의를 낳을지, Chomsky의 주장처럼 미국에서도 일반국민의 이익과는 별로 관계가 없는 미국의 권력집단의 이익만을 대변할 것이기 때문에, 좀 더 자유롭고 정의로운 다른 정책으로 대체되어야만 하는지, 아니면 Giddens의 주장처럼 오늘날 세계화는 우리 삶의 부수적인 것이 아니라 우리 생존 상황 자체의 변동이자 우리가 현재 살아가고 있는 방식이기 때문에, 우리는 기존의 제도를 재구성하거나 새로운 제도를 창출할 필요가 있는지, 하는 것은 논외로 하고 다만 이것이 하나의 커다란 흐름이고 대세라는 것은 인정한다.

그러나 과거 국민국가의 장악력이 약화되면서 지방 민족주의가 세계화 경향에 대한 하나의 대응으로 대두되고 있다. 마찬가지로 21세기의 진정한 선진적인 중심국가로서 성장하기 위한 세계화가 곧 한국의 미래를 가름한다는 생각의 밑바탕에도 지역의 균형발전이나, 지역의 특성화라는 말들이 그 중심에 위치하여야만 한다. 지역이라는 문제는 국가사회발전의 가장 바탕이 되기 때문이다.

그렇다면 진정한 지역사회발전이란 무엇일까? 일반적으로 지역주민들이 중심이 되어 보다 복지로움을 향유하도록 변화되어 가는 것이라고 할 수 있다. 따라서 지역사회발전은 경제적 발전, 예술과 문화의 발전, 가치의식의 향상, 권력구조의 합리화라는 틀 속에서 지역경제 활성화, 교통 발달, 지역교육, 주택의 보급, 지역문화의 발전, 범죄율 감소, 지역주민의 공동체 의식 함양 등 다양한 요소들이 직·간접적으로 관련되어 상호 영향을 미친다(金南淳, 1997).

현대사회에서 국가정책의 방향이 세계화를 추구한다면 기본적으로 주민의 의식과 가치의 세계화가 먼저 이루어져야 할 것이다. 이러한 의식과 가치는 어떤 유형이든 교육을 통해 이루어지게 된다. 진정한 교육의 가치는 결국 인간의 소중한 삶의 기본가치를 이해하는 일이며, 합리적이고 창조적인 사고를 하도록 하는 것이다. 이러한 교육의 역할은 인간을 결코 획일적이고 정형화된 틀로 만드는 것이 아닌 개인 나

름대로의 틀을 스스로 만들어 갈 수 있도록 도와주는 것이다. 따라서 국가단위의 획일적인 통제에 이루어지지 않는 주민들의 일상생활과 지역의 특수성을 고려한 교육행정과 정책이 바탕이 되는 교육이 이루어져야 한다.

이러한 맥락에서 오랜동안의 획일적인 중앙집권적 통치에서 벗어나 지방자치제도가 정착되는 시점에서 1991년에 시행된 지방교육자치제 실시가 지역주민들의 관심 속에서 시행·발전되었어야 함에도 불구하고, 오히려 대다수 주민들은 현재 지방교육자치제의 실시여부조차도 모르고 있다. 더불어 현행 교육위원회의 위임형의결기관으로서의 성격과 위상에 논쟁이 제기되고 있고, 교육위원과 교육감의 이중간선 선출방식의 문제점의 제기 등도 논란이 되고 있다. 뿐만 아니라 교육행정의 분권화 및 취약한 교육재정, 광역자치단체에만 국한되는 교육자치의 실시범위도 논쟁거리이다. 또한 지방교육자치와 지역 평생교육의 활성화를 위해서는 지역간 균형발전과 지방의 경쟁력의 측면에서 각 지방자치단체의 역할과 지원이 중요한데 아직도 지방교육자치에 대한 올바른 동반자로서의 역할과 인식을 하지 못하고 있는 실정이다.

또 지방자치단체는 지방세수입을 늘리기 위한 지역개발과 선거를 의식한 행정에는 힘을 기울이고 있지만, 지역 평생교육과 같은 면에는 상대적으로 소홀히 하고 있다. 지역사회의 발전을 위하여는 장기적으로 지역사회의 인력풀의 양성과 확보가 중요한데도 하드웨어적인 측면에 주로 역량이 집중되고 있는 것이다. 모든 지역사회에서 우수한 인재를 교육을 위하여 대도시로 모여들고, 교육을 마친 이들을 지역사회에서는 흡수할 역량이 부족하다. 젊고 우수한 인력들은 대도시로 빠져나가고 있으며, 지역사회에 거주하는 주민에 대하여도 지방자치단체가 충분한 교육적 기능을 다하고 있지 못하는 것이다. 따라서 이 글에서는 지역사회발전과 지역 평생교육, 지방자치교육제도의 관계를 중심으로 지역 평생교육발전을 위한 지방자치단체의 역할과 방향을 고찰하였다.

II. 지방화시대의 지역 평생교육의 의의

1. 지역사회발전과 지역 평생교육

'지방'이라고 하면 중앙정부의 관리 통제하에 있는 지방정부를 뜻하는 위계적인 의미가 강하게 내포되어 있다. 그러나 1991년 지방자치제도의 부활과 더불어 이 '지방'이라는 말은 정치적 측면뿐 아니라 각 지역사회의 문화나 생활양식 등 자율적인 측면을 강조할 때 사용되는 용어로 변해가고 있다. 따라서 '지방자치'에서 지방은 지방정부에 의한 행정체제적 의미로만 이해하는 것이 아니라 보다 넓은 뜻인 지역사회중심의 포괄적인 지방화를 내포한다고 할 수 있다. 교육으로서 지방자치란 지역사회로 하여금 지역의 자율성과 자립성, 독창성과 자발성, 책임의식의 증대, 지역특수성의 부각, 그리고 모든 주민에게 교육기회가 제공될 수 있는 지역복지사회로의 개발을 위한 기회로서 이해될 수 있을 것이다(지방자치실무연구소, 1998).

지난 40여년간의 우리사회는 '개발의 시대'를 거치면서 괄목할만한 경제성장을 이루었다. 그러나 국가주도의 경제개발과정에서 중앙정부의 획일적인 개발정책에 주도되었던 것도 사실이다. '성장'이외의 다른 가치관은 논의의 대상이 아니었고 성장만이 지상목표로 인식되었다. 외형적으로는 크게 성장하였고 중앙정부의 권력과 권한은 크게 강화되었다. 그러나 각 지방의 자치와 지역사회개발의 능력과 자발성이 크게 위축되었다. 지방자치제 실시 이후 많은 지방자치단체들이 많은 시행착오를 거치고 있으며 이를 견제하고 바로 잡을 기능과 역량은 크게 부족하다. 또한 근대화과정속에서 각지방의 다양성과 독특성이 제대로 보전되면서 발전하기 보다는 획일화현상도 나타났다. 공공부문의 획일화된 개발정책 뿐만 아니라 민간부문에서도 대량생산된 상품의 전국적 판매망, 획일화된 국가교육체제, 표준화된 대중매체의 획일적 메시지, 전국적으로 전개된 각종 시민운동 등에 영향에

의해서도 동질화가 더욱 촉진되었다.

또한 급속한 공업화와 도시화의 과정에서 지역간, 계층간, 산업간의 불균형이 심화되었으며, 이는 심각한 경제적 격차와 국민적 갈등을 불러 일으켰다(지역균형발전기획단, 1990). 이러한 문제점들은 결국 수도권과 대도시의 상대적으로 유리한 일자리, 우수한 교육기회, 보다 나은 문화환경, 편리한 생활조건 등의 요인들과 결부되어, 도시로의 인구집중과 농촌의 공동화와 노령화 현상까지 빚어내게 되는 지방의 침체와 무기력을 가져오게 하였다. 특히 수도권에 위치한 지역에서는 지역의 특성이 제대로 고려되지 않고 무계획적으로 도시에 편입되면서 많은 문제점이 나타나기도 하였다(임형백·정지용, 2000).

그러나 21세기의 한국이 진정한 세계화속에서 통일된 선진복지사회를 실현하기 위해서는 각 지역의 균형있는 발전이 이루어져야 한다. 지방화시대를 새롭게 열기 위해서는 지방마다 가지고 있는 개발의 잠재력을 최대한 동원하여 지방산업을 고도화하고 지역경제를 활성화시켜야 한다. 또한 모든 국민이 어디서 살든지 편리하고 쾌적한 생활을 누릴 수 있으며 평등한 교육·문화·예술의 혜택을 누릴 수 있도록 전국을 하나의 균형된 생활권으로 만들어야 한다. 바로 이러한 지방의 개발의 잠재력을 동원하고 균형된 생활권을 만들기 위해서 절실하게 필요한 것이 지방자치교육제도와 지역 평생교육이다. 지역 평생교육은 지역주민들의 자아실현을 돕고, 지역사회화 과정을 촉구하면서 궁극적으로 지역사회의 종합적인 생활향상을 추구하기 위하여 지역사회가 지역주민들에게 봉사하는 학교의 교육프로그램을 총칭한다. 경제적 발전이외의 부분을 지역 평생교육이 담당할 수 있는 것이다.

지역 평생교육은 듀이(J. Dewey)의 진보주의에 바탕을 둔 학교의 출현, 1940년대 이후 올센(E. G. Olsen) 등의 생활중심의 지역사회학교, 인도에서의 사회교육행정기구 산하에 지역사회교육부(community education division: PENMAS)를 두어 지역사회교육 활동을 위하여 지역사회

의 모든 인적·물적 자원을 최대한 활용하려는 노력, 푸에르토리코 등 저개발국가에서 공식용어로 해석하는 지역사회의 종합적인 생활향상을 위해 주민들의 집단적인 사회교육과정 등이 대표적 사례이다.

이러한 지역사회 교육활동은 지역사회 모든 문제들, 빈곤, 범죄, 인종문제에 이르기까지 지역사회자체의 문제를 중심으로 지역사회 주민들이 중심이 되어 해결하자는 '지역사회학교운동'으로 발전되었다(金南淳, 1997).

그렇다면 지방화시대에 실현되어야 할 지역 평생교육체제의 바람직한 모습은 어떤 것일까?

첫째, 각 지방의 학교와 대학이 지역사회가 요구하는 수준 높은 인력을 자체적으로 양성해 낼 수 있는 수준 높은 지방학교체제로 발전시켜야 한다. 한국에서 1945년에 8천명이던 대학생의 수는 1994년에 166만명으로 212배가 증가하였다. 도마다 국립대학이 존재하며 교육의 기회라는 측면에서는 더 이상 문제가 없다. 그러나 흔히 "한국에서는 입학은 어려워도 졸업은 쉽고, 미국에서는 입학은 쉬워도 졸업은 어렵다"는 말이 있듯이 한국에서는 선발의 주된 목적이 신입생을 뽑는데 있으므로 일단 입학한 학생은 정해진 이수과정을 마치면 대개 예외없이 졸업할 수 있다. 그러나 사회적 수요를 능가하는 대학의 양적팽창과 열악한 교육여건으로 인하여 한국의 대학은 사회에서 필요로 하는 충분한 인적자원을 양성하지 못하고 있다. 더구나 2005년부터는 신입생 미달사태까지 발생할 경우 학생부족과 재정부족에 직면하는 대학의 경우는 교육의 질이 더 저하될 위험도 있다. 따

라서 각 지방의 대학은 입학선발만큼 졸업선발에 비중을 두고 우수한 인력을 양성하는데 관심을 기울여야만 하며, 필요할 경우 구조조정도 단행하여야 한다.

둘째, 지역간, 학교간의 격차와 불균형을 적극적으로 시정할 수 있는 다양한 교육적 전략과 행·재정적 장치를 가지고 평등한 교육기회와 교육여건, 교육결과에 기여할 수 있어야 할 것이다. 특히 농촌에 거주하는 대부분의 주민이 자녀의 열악한 교육환경을 문제점으로 들고 있고, 자녀의 도시에 있는 학교로의 진학이 재정적으로 큰 부담이 되고 있는 것이 현실이다. 특히 현실적으로 대학진학이 공교육에서 차지하는 비중이 큰 상황에서 지역간, 학교간 격차와 불균형은 엄연히 존재하며 그 격차가 점점 커지고 있다.

지역별 교육환경의 차이가 학습결과에 차이를 가져오고 있음은 아래의 <표 1>을 보면 알 수 있다. 일례로 1991-1999년 서울대학교 합격자 가운데 서울출신자 비율은 매년 다소 차이는 있지만 40.6-45.2% 사이에서 변동하고 있다.

우수한 지역교육환경으로 인하여 서울지역학생들은 다른 지역보다 2배이상 좋은 대학교에 진학하고 있다고 볼 수 있다.

또 '가정 형편이 넉넉해야 공부를 잘한다'라는 속설을 입증하듯이 부모의 재정적 지원에 따라서도 학습결과에 차이가 나타나고 있다. 통계청의 사회조사 보고서에 따르면 한국의 남성 경제활동 인구의 직업 분포 중 관리직은 3.6%, 전문직은 5.5%에 불과하나, 아래 <표 2>에서 보듯이 단순히 전국 직업분포 비율을 서울대학

<표 1> 지역별 고교생의 비율과 서울대학교 신입생의 출신지역 비율

| 지역별 고교생 비율 | 백분율(%) | 서울대학교 신입생의 출신지역 | 백분율(%) |
|------------|--------|-----------------|--------|
| 서울 | 22.9 | 서울 | 45.2 |
| 6대 광역시 | 28.5 | 6대 광역시 | 31.0 |
| 중소도시 읍·면 | 48.6 | 중소도시 읍·면 | 23.8 |

출처: 서울대학교 학생생활연구소, 2000, 「2000학년도 신입생 특성조사 보고서」를 참조하여 작성.

<표 2> 서울대학교 신입생 아버지의 직업분포

| 서울대학교 신입생 아버지의 직업분포 | 백분율(%) |
|---------------------|--------|
| 관 리 직 | 26.6 |
| 전 문 직 | 23.2 |
| 사 무 직 | 16.9 |
| 판 매 · 서 비 스 직 | 15.8 |
| 생 산 직 | 9.3 |
| 미 취 업 자 | 4.7 |
| 농 어 민 | 3.5 |

출처: 서울대학교 학생생활연구소, 2000, 2000학년도 신입생 특성조사 보고서」를 참조하여 작성.

교 신입생 아버지의 직업분포 비율로 나누면 다른 직종에 비해 관리직은 7.38배, 전문직은 4.22배나 더 많이 자녀를 서울대학교에 보내는 것으로 나타났다.

따라서 적어도 초·중등 수준의 자녀교육 때문에 타 지역으로 이주하는 일이 없도록 평등한 교육기회와 여건이 주어져야 한다. 이러한 격차는 개인이 극복할 수는 없다. 현실적으로 이러한 격차를 완전히 없애는 것은 불가능하다. 하지만 지역사회에 거주하는 학생들에게 보다는 교육환경을 제공하고 격차를 줄여 주려는 노력을 지방자치단체가 수행하여야만 한다. 단순히 학생수를 기준으로 폐교여부를 결정하여 학생들이 농촌에서 수업에 지장을 받을 정도라면 거리를 통학하여야 하는 현실도 시정되어야 한다. 학생수 이외에 통학거리와 학교의 공간적 분포 등도 고려하여야만 한다.

셋째, 각 지역사회가 그 지방의 특성에 맞는 다양한 형태의 학교제도나 교육프로그램을 개설·운영할 수 있어야 한다. 중앙의 교육정책은 최소화된 원칙과 지침을 만들어내고 지방은 이러한 원칙과 지침 속에서 개별 지역이나 학교의 특성을 감안하여 최대화된 자율적인 교육을 실천해야 하며 이러한 지방의 융통성 있는 교육풍토속에서 다양한 능력과 개성을 가진 인간을 양성해 내야 한다.

넷째, 지역사회의 지역주민들의 삶의 질을 높

일 수 있는 품위있고 풍부한 교육문화환경을 조성해야 한다. 따라서 각 지방마다 학교 이외의 각종 교육문화시설과 전문인력을 확보하고, 다양한 형태의 평생교육활동과 문화예술활동이 전개될 수 있도록 한다.

다섯째, 지방화시대의 교육행정은 중앙의 통제에서 벗어나 지방의 자율성에 의해서 시행되어야 한다. 따라서 지방교육체제는 중앙의 통제에서 벗어나 지방의 자율성에 의해서 대폭 이양 받아야 한다. 또한 자율도 책임이 수반되어야 한다. 따라서 지방의 교육자와 행정가들은 교육에 대한 자치능력과 전문성을 강화해야 하며 지방교육체제 상호간이나 지방과 중앙교육행정 체제사이에 긴밀한 협조관계를 재조정할 필요가 있다.

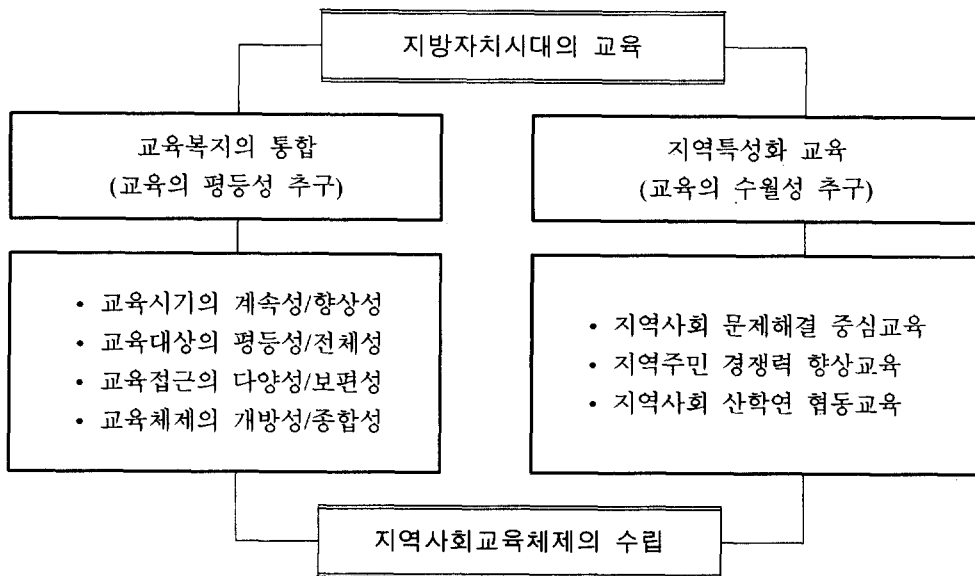
또 이러한 지역 평생교육을 위해서 지방자치단체와 교육청과의 협력관계 구축이 필요하다. 현재 평생교육행정체제는 교육부-교육청이라는 구조로 진행되고 있다. 그러나 교육청에서는 학교교육이 주 업무이며, 평생교육은 부수적인 업무라고 제한적 사고방식을 견지한다면 교육부와 교육청중심의 지역 평생교육활성화는 불가능하다. 또 지역 평생교육사업의 활성화를 위해서는 교육청과 지방자치단체가 긴밀한 협력체제를 구축하여야 하는데 이를 위해서는 지방자치단체의 장으로 하여금 지역 평생교육에 대한 관심과 책임을 부과하는 것이 급선무라고 하였다. 현재 평생교육법 하에서 지역 평생교육 활성화를 위한 평생학습관 운영 및 조례 제정은 교육감의 책무로 되어 있다(제13조). 그러나 본래 평생학습법(시안) 제13조에서는 “지방자치단체는 지역 특성에 따라 지역 단위의 평생교육관을 설치·운영하여야 한다”고 규정하였으며, 제15조에 “지방자치단체에는 효율적인 평생학습지원을 위한 협의·조정 기타 평생교육 실시상 상호간의 협력 증진을 위하여 지역 평생학습협의회를 둔다”고 규정함으로써 평생교육의 제공자, 조정자로서, 촉진자로서의 지방자치단체장의 책무를 강조하였다. 이는 입법 과정에서 지방자치단체장의 “정치적 악용”으로부터 평생교

육을 보호해야 한다는 의견에 따라 교육감으로 수정되었던 것이다. 그러나 이러한 입법 결정은 평생교육 현실에 대한 몰이해와 무조건 막고 보자는 소극적인 태도에서 기인한 것이다. 이러한 태도는 선거철이 되면 공공기관에서 실시하는 평생교육 프로그램의 운영을 중단하여야 하는 현실에서도 볼 수 있다. 물론 평생교육 사업이 정치적으로 악용·오용될 수 있는 민감한 사안임에는 틀림없다. 따라서 이에 대한 방어 장치를 규정할 필요가 있지만, 무조건 지방자치단체장은 정치적이기 때문에 성인들을 위한 평생교육을 위한 지원과 조성·행정작용을 해서는 안 된다는 식의 태도는 곤란하다. 권력으로부터 평생교육의 자유를 보장하는 방법은 주민들이 학습권을 가지고 있다는 것을 스스로 인식하고 자신들이 원하는 지역과제, 학습과제를 주도적으로 선택하는 과정에서 이룩될 수 있다. 공민관이 일본 시민운동의 발생지라고 여겨질 정도로 공민관에서의 지역 사회교육활동이 지역주민들의 지역운동, 시민운동으로 이어졌다. 현실적으로도 지방자치단체에서 수행하고 있는 평생교육 사업이 교육청에서 실시하는 프로그램 보다 훨씬 다양하고 많으며, 예산편성 측면

에서도 그 규모가 크다. 더욱이 지방자치단체의 사업소에서 실시하고 있는 평생교육활동은 그 구심체를 찾지 못하고 여성사회교육, 근로자교육, 청소년수련활동, 문화교육, 사회복지사업 등의 이름으로 산발적으로 운영되고 있다. 따라서 평생학습은 이제 지방자치단체와 교육청이 연계·협력체제를 구축하여 실시·운영함으로써 지역 평생학습사회 구현이 가능해질 것이다(양병찬, 2000: 190-191).

여섯째, 능동적인 주민참여 없이는 지방자치는 의미가 없다. 그래서 각 지방의 주민들은 지역 평생교육체제에 대한 공동체 의식을 가져야 하며 지역 평생교육공동체에 대한 주인의식, 참여의식, 책임의식을 가져야 한다. 또한 지방행정기관들도 이러한 주민참여가 능동적으로 이루어 질 수 있는 적절한 제도와 조직을 마련해야 한다. 최근에 사회적 이슈가 되고 있는 경기도 고양시 일산구의 '러브호텔'과 같은 문제에서처럼 주민들이 지역의 교육환경에 대하여 관심을 가지고 이를 개선하려는 노력을 하는 것이 필요하다.

지방자치실무연구소(1998)는 평등성의 추구하고 교육수월성 추구의 측면에서 지방자치시대의 지



<그림 1> 지방자치시대의 교육의 발전모형

역사교육을 발전모형방향을 다음 <그림 1>과 같이 제시하고 있다.

2. 지방자치교육제도의 의의

지방자치제도의 정착과 지역사회발전이 '주민들이 보다 복지롭고 가치있는 삶을 유지하도록 하는 일'이라면 결국 지역의 정치·경제·사회·문화 등 다양한 측면에서 조화로운 발전이 요구되며 이러한 기본 바탕을 마련하는 것이 교육의 역할이다. 이러한 시대적 요구에 의해 생겨난 것이 지방교육자치제도이다.

교육자치란 교육행정에 있어 지방분권주의를 원칙으로 하고 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시켜 교육·학예에 관한 사무의 자치권과 행정권을 가지고, 즉 의결기관으로서 교육위원회와 의결된 교육행정의 집행기관으로서 교육감제를 설치하고, 자주적인 재정권과 인사권을 확립하여 주민의 참여와 전문적인 경영으로 교육행정의 제도와 조직을 통하여 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하려는 제도이다.

교육자치는 진정한 자치제도의 뿌리이며, 특히 행정이나 지역중심의 자치와는 달리 주민자치, 영역자치의 장이다. 그런 만큼 가장 일반적인 조직, 구성, 실천형식은 흔히 말하는 위로부터의 베푸는 의미로서의 지방·지역자치가 아닌, 당사자들의 공동체가 주체가 되어 자발적인 의지에서 새로운 삶의 방식의 실천행동을 지향하는 형식, 곧 '주민자치'이어야 한다. 이는 지역사회에 거주하는 주민들이 스스로 지역현안에 대해 그들의 삶의 현장에서 당사자들이 스스로 나서서 문제를 제기하고 모든 관련자들과 협의하고 갈등을 해소하고 문제를 해결해 가는 과정을 의미한다. 또한 교육자치는 주민들의 가장 가까우면서도 절실한 삶의 현장이며 또한 살아가는 자리에 위치해 있기 때문에 이러한 주민자치원칙이 가장 잘 적용될 수 있는 영역이다.

우리 한국사회의 교육문제중의 많은 부분이 이러한 교육자치가 제대로 자리잡지 못한데서

나온다 할 수 있다. 이는 거의가 우리 제도교육의 문제중의 가장 심각한 문제점인 중앙집중식 행정체제, 권위주의적이고 획일적인 운영방식에서 기인한다고 할 수 있다. 모든 사항들이 중앙에서 결정을 하고 일방적으로 단위학교나 교육현장에 던져주는 식이며, 정작 교육의 주체이어야 할 교사나 학부모, 학생들은 처음부터 배제된다. 더욱이 이러한 형식적인 틀뿐 아니라 교육의 내용조차 중앙에서 만들어 내려보내니 지역의 특성을 살리거나 지역과 학교의 연계를 도모하는 것은 시작부터 힘든 상황이다. 따라서 아무리 교육개혁의 목소리가 높아도 이런저런 외형적인 제도와 내용만 변화할 뿐 교육현장과 지역주민의 삶이 진전되기 힘들다(정유성, 1998).

지방자치단체의 책임하에 지방의 교육문제를 종합적으로 관리·운영하는 지방교육자치제도는 정치적 중립성과 자주성, 전문성을 증시하면서 교육발전과 지역·국가발전의 밑바탕이 되어야 할 것이다. 어떠한 교육이 지역발전의 바탕이 되는 인적자원의 고부가가치화와 지역의 건강과 바람직한 지역정서에 기여하는가를 지역의 전통과 특수성을 고려하여 분석하고 정책으로 반영할 수 있어야 한다.

지방자치교육자치제도의 건전한 정착을 위해서는 최소한 시대에 걸맞는 교육위원회의 구성과 교육통치자를 선임할 수 있어야 하고 그들의 교육의지와 열성을 바탕으로 '우리 지역의 교육은 우리 지역에 가장 적합한 교육제도와 방법과 내용을 가장 효과적으로 실행한다'는 신념이 주민들에게 보여지도록 해야 할 것이다.

Ⅲ. 지역 평생교육 발전을 위한 지방자치단체의 역할

지방교육자치제도의 발전방향은 결국 교육발전과 지역사회발전에 있다. 그러나 이와 같은 일들은 어느 특정한 인사에 의해 이루어지는 것이 아니라 사회조직에 의해서 이루어지고 정치적 결단과 행정력에 의해 실현될 수 있다. 특히 지역사회가 소속되어 있는 지방자치단체의

역할은 지역 평생교육과 지방교육자치제도의 성공에 있어서 필수적이다.

이는 1995년에 발표한 신교육 체제 수립을 위한 교육개혁방안에도 지방교육의 자율화와 관계하여 다음과 같이 선언하고 있다(대통령 자문 교육개혁위원회, 1995).

지방화 시대에서는 지방자치단체가 재정을 포함한 초·중등교육 제반 사항에 대하여 일차적 책임을 지는 것이 바람직하다. 지방교육자치는 교육의 지역적 특수성의 실현과 더불어 단위학교의 자율성을 확대하는 방향으로의 변화가 모색되어야 할 것이다.

1. 지역사회의 교육환경 개선

지역사회는 지역차원에서의 교육의 중요성을 인식하고 '지역사회가 곧 교육의 장'임을 인식해야 할 것이다. 따라서 지방의회는 보다 많은 권한을 교육위원회에 위임해 주어야 할 것이며, 지역사회내의 교육은 교육위원회 중심의 교육 정책 수립 및 실천과 확인이 이루어지도록 해야 할 것이다. 또한 지방자치단체는 교육이 곧 지역발전의 원천임을 고려하여 일정한 규모 이상의 지속적인 정책적, 재정적 지원을 규모화해야 할 것이다.

이러한 지방교육의 질의 보강과 활성화를 위한 지방자치단체의 지원과 역할은 다음과 같은 사항들이 제시될 수 있다.

가. 지역 평생교육협의체 구성과 지역주민의 적극적인 참여 유도

지역사회의 학교와 가정이 연계하여 다양한 교육을 실천할 수 있도록 다양한 지역 평생교육협의체를 구성하여, 지역주민이 적극적이고 자발적인 참여를 유도함으로써 지역사회의 자체 교육력의 강화를 기하도록 한다. 불완전한 교육여건과 유해한 교육여건을 상호협조를 통하여 개선하고 지속적인 관심을 갖아야 한다. 학교나 가정 어느 한쪽의 노력만으로는 보다

좋은 교육환경을 만드는 데에는 한계가 있기 때문이다.

또 지역사회주민들도 교육감 및 교육위원 선출권 등 교육에 대한 정당한 권리를 요구하고, 학교운영에 대한 참여의 권리, 질 좋은 교육을 받을 권리, 각종 교육과정 교원인사 및 재정에 관련된 알 권리의 요구 등 정당한 학습권의 요구, 교육환경개선을 위한 정당한 부담의 책무와 같은 활동이 요구된다(金南淳, 1997: 209).

나. 지역특수성에 맞는 교육제도와 프로그램 개발

지역주민과 지방자치단체, 지방교육위원회가 서로 연계하여 지역의 특수성과 지역주민의 요구에 맞는 교육운영 관리체제를 수립하도록 한다. 또한 도시지역과 농촌지역의 교육격차를 최소화 할 수 있도록 각 지방을 중심으로 하는 농촌교육진흥방안이 적극적으로 추진되도록 국가와 지방자치단체가 노력해야 할 것이다. 일부 지역의 경우 지방자치단체가 개발에 따른 교육여건을 충분히 고려하지 못하여 문제가 된 경우도 있으며(임형백·정지웅, 2000: 40), 각 지역에서도 좋은 교육여건을 따라서 학생들이 특정지역으로 몰리고 있는 현상이 나타나고 있다.

교육자치의 결과로 나타나는 교육의 자율성 실천은 궁극적으로 학교를 통해 그 효능성이 목격된다고 볼 수 있다. 즉 교육자치는 중앙의 교육행정기관과 단위 학교 사이에서 자율학교 경영(School-Based Management)의 정도를 높여 주는 가교역할을 수행하는 제도적 장치인 셈이다. 그러나 광역단위의 교육자치는 관할하고 있는 교육영역이나 학교의 수가 많아 기초단위의 지역적 특성이나 학교별 요구를 파악하고 이에 효율적으로 대처하기 어렵게 되어 있어 학교별 요구를 파악하고 이에 효율적으로 대처하기 어렵게 되어 있어 학교경영의 자율화에 적절히 대응하기가 곤란하다. 1개 기관이 관장하고 있는 학교수가 많으면 지역별 특성에 어울리는 학교경영을 시행할 수 있는 행정서비스 제공보

다는 지도·감독차원에서 행정편의성을 먼저 고려하게 되고 단위학교의 교육적 특성이나 요구에 대해서는 둔감하게 된다. 이에 따라 광역단위에서는 획일적인 지침이나 방침으로 관할 학교를 지도·감독하려는 경우가 빈번하게 되어 단위학교의 자율성 증대를 위해 보다 효과적으로 대응할 수 없다. 그러나 기초 단위의 교육자치가 실시되면 1개 교육청이 광역단위 보다 용이하게 파악할 수 있고 그에 부응하는 교육행정서비스를 제공할 수 있음과 동시에 궁극적으로는 단위학교경영의 자율과 책임의 폭을 보다 융통성 있게 조정할 수 있게 된다(김홍주 외 5인, 1999: 251-252).

다. 지방교육시설과 설비의 현대화

지역간 교육격차는 교육시설과 설비면에서 뚜렷하다. 학교교육과 지역사회 주민에 대한 사회교육을 위해서 강의실, 음악실, 독서실, PC 실습실, 체육관과 같은 교육시설의 기본 요건을 충족시키는 것이 필요하지만, 영세한 지역의 경우에는 주요한 시설을 갖추기 어려우면 여러 학교가 함께 쓰는 공용시설이나 시·군 교육청 단위의 공동시설로 확보하는 것도 가능하다.

이제는 개인의 노력 이외에 우수한 교육환경의 창조와 제공이 고려되어야만 하는 것이다. 지역사회에서 우수한 교육환경을 제공하지 못하여 우수한 인력배출에 실패하거나 외부로 인력이 유출된다면 장기적으로는 지역사회발전에 저해요소가 될 것이기 때문이다. Reich(1993: 181)도 “앞으로는 기술과 자본이 아니라 시민들의 지식과 능력이 복지를 결정하여, 지식과 경험의 소유자들은 지역적 연고로부터 보다 자유롭다”고 주장하였다.

결국 개인의 능력으로는 해결하기 어려운 이러한 지역간 교육격차를 해소하기 위한 노력을 지방자치단체가 하여야 하는 것이다. 지역사회에서 우수한 인력을 확보하고 외부로 유출시키지 않고 지역사회의 발전에 활용하는 것이 장기적인면에서 지역사회교육발전임과 동시에 지

역사회발전이기 때문이다.

라. 교육정보체제 구축

세계화, 정보화 사회속에서 지역주민이 적극적으로 대처할 수 있도록 지방자치단체의 주관하에 다양한 교육정보체제를 구축하고 질 좋은 교육용 시청각 도구와 교육용 소프트웨어를 개발하여 교육에 효과적으로 활용하는 방안이 검토될 수 있다. 학생들의 노력 이외에 보다 좋은 결과를 얻을 수 있도록 효과적인 교육방법과 교육여건에 대한 연구가 이루어지고 시행되어야 한다.

2. 지방교육재정 확충

지역사회개발의 관건은 안정적인 재원의 확보에 있다. 특히 지역사회의 특성에 알맞는 교육실천을 위해서는 안정적이고 다양한 교육재원의 확보가 시급하며, 교육재정의 배분, 집행의 효율을 기할 수 있는 지방교육재정 제도의 도입과 확충이 필요하다. 현행 교육재정구조에서의 재정의 확충은 한계를 가지고 있다. 우리나라의 지방교육재정의 국고의존율이 80%이상이며, 지방자치단체의 자체 부담율은 20%이하로 떨어질 정도로 지방교육재정의 자립도는 낮다.

더욱이 지방의회의 권한이 막대하기 때문에 효과적인 활용에도 문제가 있다. 다양한 재원확충방안을 지방자치단체가 스스로 개발할 수 있는 융통성 있는 제도로 전환되어야 하며 지방의회로부터의 권한이 교육위원회로 대폭 이양되어야 한다. 특히 이러한 맥락에서 다음과 같은 개선점들이 요구된다(金南淳, 1997).

가. 지방교육양여금 제도의 보완

지방교육양여금 배분기준의 합리화를 위해 인구기준에서 학생수 및 교원수, 학교수, 지방의 재정능력과 지역적 특수조건 등을 기준으로 전환해야 한다. 또한 현행 교육세제는 구조적으로

중앙집권화를 지속하게 하는 원인을 제공하므로, 지역별 큰 차이가 나지 않는 부분들에 대해서는 과감하게 지방세제로 전환해야 할 것이다. 이는 교육세를 이원화하여 국세교육세만을 양여금으로 하고, 지방교육세는 지방으로 이관하는 방안이 제시될 수 있다.

나. 지방자치단체의 교육비 부담책임의 규정

지방발전을 위한 지방교육의 활성화를 위해서는 지역자치의 자구적인 노력이 가장 효과적이다. 즉 지역사회내의 교육활동에 책임의식을 가지도록 하는 일이다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 책임을 촉구하기 위한 재정부담의 방법으로서 유치원, 초·중등학교의 용지확보를 위한 학교부지확보 특별법을 제정하여 교육지원을 하는 것이 제안될 수 있다. 또한 현행 실시되고 있는 의무교육기관 이외의 공립학교 교원봉급을 서울특별시는 전액을, 광역시 단위는 인건비의 반액만을, 나머지 단위에서는 10%만을 부담하고 있는 것을 지방자치단체가 새로운 세제항목을 개발하여 현재보다 높은 비율을 부담하는 방안이 제시될 수 있다. 이는 교원과 학교가 해당지역사회에 대한 소속감과 책임의식의 함양에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 일정규모 이상의 법정 교부금 지원이 필요하며, 지방차원에서 노력의 하나로 지방자치단체를 중심으로 한 지방교육세를 신설하거나 의무교부금제도를 신설하는 노력이 필요하다.

3. 지역 평생교육문화 기반 확대

지방화시대에는 각 지방의 주민들이 학교교육의 혜택뿐만 아니라 문화적 혜택도 골고루 누릴 수 있어야 한다. 지방민의 문화에 대한 접근 기회와 평생교육에의 참여기회를 확대함으로써 지방민의 삶의 질과 품격을 한층 높여주고 지방민의 동질감과 공동체 의식을 강화시켜 주며 지방민의 창조성을 배양할 수 있을 것이다.

서울을 비롯한 대도시에서는 일부 사립대학과 언론사들이 문화교실, 주부교실 등을 운영하여 지역주민의 사회교육욕구를 해결해 주었으나 소도시와 농촌지역에서는 상대적으로 열악한 교육환경을 보여왔다(정은성, 1995). 따라서 대도시에서 대학이 담당하는 역할 중 이러한 기능을 지방자치단체가 담당할 수도 있다. 이 경우 꼭 지방자치단체가 이러한 교육적 기능을 담당할 필요는 없으며, 여건만 조성하여도 된다. 그러나 일부 대학의 경우에는 대학의 재정수입과 수강자들의 특성으로 인하여 실질적인 교육의 기능을 수행하지 못하고, 형식적인 교육을 하거나 친목단체로 기능이 변질되는 경우도 있는데 이러한 문제점은 시정되어야 한다.

따라서 지방자치단체는 시민문화의 창달, 시민복지의 확충, 사회교육활동의 촉진이라는 입장에서 지역주민의 생활일부가 되도록 지역 평생교육에 대한 적극적 의지와 관심이 필요하다. 따라서 그 동안 시·도별로 대규모 종합문화 예술회관을 건립하던 것을 이제는 시·군별 중소규모의 문화시설과 읍·면 단위의 근린문화시설을 마련하는 방향으로 전환해야 할 것이다. 지방의 문화시설은 공연·전시 공간뿐만 아니라 도서관·박물관·향토사관과 같은 공간도 포함하는 다목적 시설로 이용하는 것이 좋은 것이다.

더불어 막대한 비용이 투입되는 신축보다는 기존의 방치되어 있는 폐교나 앞으로 읍·면기능 전환에 따라 많은 여유공간이 생길 읍·면사무소의 공간 활용도 검토되어야 할 것이다. 지방자치제 실시 이후 대부분의 지자체는 전시행정으로 인하여 재정적자에 허덕이고 있다. 외부로 보여주기 위하여 또는 단체장의 임기 중 업적을 남기기 위하여 무리하게 비용을 들여 건축하기보다는 기존의 시설물들을 재활용하는 것이 보다 중요하다. 지방자치제 실시 이후 대부분의 지방자치단체가 재정적자에 허덕이고 있으며, 재정수입을 늘리기 위해 환경과 삶의 질을 고려하기 보다는 무분별한 개발로 인하여 많은 지역사회가 개발의 후유증을 앓고 있음은 주지의 사실이다. 특히 농촌의 경우에는 도시와

달리 교통이 상대적으로 열악하고 접근성이 떨어지기 때문에 대규모의 시설보다는 보다 작은 시설로 분산하여 접근성을 높이고 아울러 활용성을 높이는 방안도 모색되어야 한다. 이를 위해서는 가능한 한 외양이 화려하고 눈에 잘 띄이는 새로운 건물을 짓기보다는 기존의 시설을 활용하고 이러한 재원은 보다 필요한 부분에 사용하여야 한다.

IV. 결 론

세계화는 경쟁력 있는 지방화에서 시작한다. 따라서 지역단위의 특수성 있는 교육계획과 실천을 통한 인적자원의 양성은 국제경쟁시대에 생존하기 위한 전략이 된다. 궁극적으로 경쟁력 있는 지역사회는 지역경제, 삶의 질, 그리고 지역을 이끌어 갈 인재의 총합이기 때문이다. 그리고 지역사회의 유능한 인재양성과 민주시민 양성의 역할을 지역사회교육이 담당할 수 있다. 이러한 지방자치시대의 지역 평생교육은 지역사회를 기반으로 하여 자발적인 활동을 통해 전개되는 모든 학습활동을 요구한다. 이와 같은 학습활동은 지역사회의 구성원인 모든 개개인이 자발적으로 학습의 장에 나와야 하며 이로써 지역사회교육의 궁극적 목적인 새로운 지역공동체를 구축하는데 이바지하여야 한다. 또한 지역주민이 교육에 적극적으로 참여하는 것이 지방자치시대의 교육발전에 매우 중요한 관건이 될 수 있다.

이러한 지역 평생교육의 발전을 위해서는 지방자치단체의 역할이 중요하다. 교육은 개인의 사회·경제적 지위를 결정하는데 중요한 영향력을 발휘할 뿐만 아니라, 이러한 영향은 곧 집단과 사회의 상대적 위치를 결정하는 중요한 변인을 작용하기 때문이다.

따라서 지역주민에게 더 나은 교육의 질과 기회를 제공 할 수 있도록 노력하는 것이 지역사회 발전에 중요한 발전전략이 될 수 있기 때문에, 앞으로 국가와 지방자치단체 차원에서의 교육에 대한 올바른 인식의 전환에서부터 시작하

여, 각종 권한의 이양과 재정지원, 지방교육행정기관은 물론 학교단위에서의 구조적 개선과 지역사회주민들의 적극적인 지원이 요구된다.

겉으로 드러나는 전시행정과 지방세 확보를 위한 개발같은 외형적인 문제에만 관심을 기울일 것이 아니라, 지역사회에 거주하는 학생들에게 보다 나은 교육여건을 제공하여 이들을 지역사회가 흡수하고, 지역사회에 거주하는 주민에게 보다 나은 평생교육기회를 제공함으로써 보다 나은 민주시민으로 양성하는 것이 장기적인 면에서 볼 때 지역사회의 경쟁력을 높이는 방법임을 인식하여야 한다.

V. 참 고 문 헌

1. 金南淳, 1997, 「地域發展을 위한 教育自治制의 改善方案」, 集文堂.
2. 김진화·정지용, 1997, 「사회교육 프로그램 개발의 이론과 실제」, 교육과학사.
3. 김형국, 1997, 「한국공간구조론」, 서울대학교출판부.
4. 김홍주 외 5인, 1999, 「지방교육자치제도 재구조화 연구」, 한국교육개발원.
5. Noam Chomsky, 2000, “신자유주의 질서에서의 시장 민주주의”, 「비평」, 02: 182-196.
6. 대통령 교육정책자문회의, 1992, 「교육발전의 기본구상」.
7. 서울대학교 학생생활연구소, 2000, 「2000학년도 신입생 특성조사 보고서」.
8. Anthony Giddens, 2000, “삶의 방식으로서의 세계화”, 「비평」, 02: 158-170.
9. 양병찬, 2000, “평생학습지원시스템 구축을 위한 행정의 과제”, 「제1회 평생교육 워크숍 자료집」, 한국평생교육학회.
10. 윤준상·이창식, 1998, “지역사회교육을 위한 농촌폐교시설의 활용방안에 관한 연구”, 「공주대 산업개발연구논총」, 제6집.
11. 이상주, 1997, “지방화시대의 교육개혁과제와 전략”, 「21세기 한국 교육정책의 전략」. 대한교과서주식회사.

12. 이창식·윤준상, 1999, “농촌 폐교와 폐교시설 활용에 대한 요구”, 「地域社會開發研究」, 第24輯 2號: 119-132.
13. 임형백·정지웅, 2000, “농촌도시화의 역기능 연구: 1970년부터 2000년까지 경기도 용인의 사례”, 「농촌계획」, Vol. 6 No. 2: 34-42.
14. 정유성, 1998, 「새로운 교육문화 사회운동론: 사람·삶·되살림2」, 한울아카데미.
15. 정은성, 1995, “지방화시대의 교육자치”, 「지방화와 국가전략」, 제일경제연구소.
16. 지방균형발전기획단, 1990, 「지방화시대의 지역균형발전을 위한 기본구상」.
17. 지방자치실무연구소, 1998, “지역사회개발과 사회교육”, 한국의 지방자치.
18. Pierre Bourdieu, 2000, “신자유주의의 본질”, 「비평」, 02: 172-180.
19. 황정규 외 2인, 1999, 「교육학개론」, 교육과학사.
20. Reich, Robert B., 1993, Die neue Weltwirtschaft: Das Ende der nationalen Ökonomie, Berlin: Ullstein.
(2000년 10월 20일 접수, 심사 후 수정보완)