

# 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

김승보·유한구·김민석·이 성

KOREA RESEARCH

INSTITUTE

FOR VOCATIONAL

EDUCATION & TRAINING

K R I V E T



기본연구  
—  
2021-09

# 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

김승보·유한구·김민석·이 성





## 머 리 말

지역은 지역 주민이 살아가고 생활하는 사적, 공적 영역을 아우르는 공간으로서, 주민의 일과 학습, 복지가 통합적으로 발생하는 장소이다. 그리고 주민 생활의 기본 생활권역인 마을이나 동네를 포괄하며 지방자치를 영위하는 가장 작은 단위이자 근간을 이루는 행정기관이 기초단위의 지방자치단체이다. 지역단위의 일자리 창출 및 지역경제 활성화, 인적자원의 확보 등 정책을 포괄하고 실행하는 기초지방자치단체는 지역 학습생태계 구축을 위해서도 중추적 역할과 기능이 요구된다.

지역 주민의 불편부당한 학습 혜택을 통해 지역 인적자원 역량의 수위를 높이고, 주민의 사회적·경제적 향상을 가져오기 위해서는 활력이 넘치는 학습생태계 조성이 중요하다. 지역 자생의 발전 및 주민 주도성을 통한 지역경쟁력을 확보하기 위해서는 지역 학습생태계의 구축이 선행되어야 하기 때문이다. 조성된 지역 학습생태계는 지역사회에 선순환적 자생력과 혁신성을 부여함으로써, 지역의 활력과 경쟁력을 가져올 수 있다.

본 연구에서는 지역 학습생태계 조성에 있어서의 이슈와 현황, 그리고 새로운 가능성 모색 흐름 등 분석을 토대로, 기초단위 지방자치단체 차원에서 지역 학습생태계의 발전 방향 및 전략적 과제를 제시하고 있다. 향후 지역 학습생태계 구축을 위해, 비단 지방자치단체뿐 아니라 주요 구성주체인 민간기업, 직업훈련기관, 대학 및 학교, 일반주민 등을 대상으로 하는 정책 추진 및 논의에 있어서 중요한 자료로 활용되기를 기대한다.

아울러, 본 연구는 한국직업능력연구원 김승보 박사가 책임을 맡고 유한구 박사, 김민석 연구원, 세계시민성교육원 이성 원장이 공동으로 참여하였

다. 성실히 연구를 수행한 연구진의 노고에 깊이 감사드린다. 또한 본 연구를 위해 자문과 도움을 주신 경기도 하남시 등 지자체의 관련 업무 담당자, 마을교육 관계자, 학교 및 대학 등 다양한 전문가들, 그리고 본 연구의 간담회와 협의회에 흔쾌히 참여해 준 시군구 평생학습도시 사업 담당자 및 현장 실무자들에게도 깊은 감사를 전한다.

끝으로 본 연구의 정책 대안이나 제언 등은 연구자들의 견해이며, 본 원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2021년 12월  
한국직업능력연구원  
원장 류 장 수

## 제목 차례

### 요 약

<b>제1장 서 론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	3
제2절 연구 내용 및 방법 .....	8
<b>제2장 지역 학습생태계의 맥락과 지방자치단체</b> .....	<b>13</b>
제1절 지역 학습생태계 이론과 개념 .....	15
제2절 지방자치제와 지방자치단체 혁신 .....	27
제3절 지역 학습생태계 정책 모형 .....	35
제4절 소결 .....	45
<b>제3장 지역 학습생태계 정책 환경과 운영 현황</b> .....	<b>47</b>
제1절 지역 학습생태계 조성 관련 법령과 조례 .....	49
제2절 지방자치단체의 학습생태계 추진 환경 .....	64
제3절 지역 학습생태계의 유형과 운영 현황 .....	86
제4절 소결 .....	110
<b>제4장 지역 학습생태계의 효과와 인식</b> .....	<b>113</b>
제1절 지역 학습생태계와 지역발전 .....	115
제2절 지역 학습생태계 효과 분석 .....	119

제3절 지역 학습생태계의 발전 요구 .....	145
제4절 소결 .....	160
<b>제5장 지역 학습생태계의 국내외 사례 .....</b>	<b>163</b>
제1절 지역 학습생태계 해외 사례 .....	165
제2절 국내 지역 학습생태계의 세부 요소별 사례 .....	172
제3절 학습생태계 구축과 지방자치단체의 정책 과제 .....	199
제4절 소결 .....	206
<b>제6장 결론 및 정책 제언 .....</b>	<b>209</b>
제1절 요약 및 결론 .....	211
제2절 정책 제언 .....	217
<b>SUMMARY_227</b>	
<b>참고문헌_231</b>	
<b>부록_239</b>	

본 저작물은 한국직업능력연구원에서 2021년도에 작성하여 제공한 '지방자치단체와 지역 학습생태계 전략(김승보)이며, 해당 저작물은 한국직업능력연구원 누리집([www.krivet.re.kr](http://www.krivet.re.kr))에서 무료로 다운로드하실 수 있습니다.

## 표 차례

〈표 2-1〉 지방자치의 발전과정 .....	28
〈표 3-1〉 「평생교육법」과 「국민 평생 직업능력 개발법」에서의 지방자치단체 역할 .....	52
〈표 3-2〉 서울시 중구 조례에 나타난 지자체의 학습생태계 관련 책무 - ① 교양교육 관련 조례 내용 .....	60
〈표 3-3〉 서울시 중구 조례에 나타난 지자체의 학습생태계 관련 책무 - ② 일자리 및 직업훈련 관련 조례 내용 .....	61
〈표 3-4〉 경북 구미시 산업 및 기업 관련 조례 .....	63
〈표 3-5〉 평생학습도시 선정 규모 및 지원금 .....	64
〈표 3-6〉 평생학습도시 재지정 평가 .....	65
〈표 3-7〉 평생학습도시 지정 연도별 현황 .....	66
〈표 3-8〉 지역별 평생학습도시 지정 비율 .....	67
〈표 3-9〉 「근로자직업능력 개발법」과 「국민 평생 직업능력 개발법」 비교 .....	69
〈표 3-10〉 직업능력개발훈련 종류 .....	70
〈표 3-11〉 부처별 평생교육 관련 주요 사업 .....	72
〈표 3-12〉 시도별 비영리기관 현황(2021) .....	74
〈표 3-13〉 평생·직업교육 세부 예산 현황 .....	75
〈표 3-14〉 평생학습도시 예산 .....	76
〈표 3-15〉 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업 사업비 .....	77
〈표 3-16〉 지역별 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업 선정 현황 .....	78

〈표 3-17〉 혁신도시별 사업 추진 현황(2020) .....	79
〈표 3-18〉 평생학습관 설치 주체별 현황 .....	81
〈표 3-19〉 읍면동 평생학습센터 현황(강원도) .....	81
〈표 3-20〉 직업능력개발 훈련기관 현황 .....	83
〈표 3-21〉 기초지자체 단위에 설치된 정부부처의 지원조직 현황 .....	84
〈표 3-22〉 시도별·유형별 도시재생사업 선정 현황(2020) .....	85
〈표 3-23〉 전국 산업체 및 대학·훈련기관 분포 현황 .....	90
〈표 3-24〉 인구밀도에 따른 대학·사업체·직업훈련기관 기초지자체 수 ..	91
〈표 3-25〉 지자체 위임사무에 의한 주요 지역 학습생태계 관련 사업 ..	92
〈표 3-26〉 지자체 자치사무에 의한 주요 지역 학습생태계 관련 사업 (서울시 중구) .....	94
〈표 3-27〉 중앙부처의 전달체계에 의한 주요 지역 학습생태계 관련 사업 .....	96
〈표 3-28〉 기초지방자치단체의 학습생태계 관련 공약 현황 .....	98
〈표 3-29〉 평생학습관의 프로그램 및 학습자 현황 .....	99
〈표 3-30〉 평생학습관 프로그램 제공 현황 .....	100
〈표 3-31〉 평생학습관 프로그램 참여 현황 .....	101
〈표 3-32〉 주민자치센터 설치 현황(2019.12.31.) .....	103
〈표 3-33〉 주민자치센터 운영 프로그램(2019.12.31.) .....	104
〈표 3-34〉 사회적경제 현황(2020. 4. 30.) .....	106
〈표 3-35〉 전국평생학습도시협의회 비전과 목표 .....	106
〈표 3-36〉 사회적경제 현황(2020.4.30.) .....	107
〈표 3-37〉 시도별·유형별 사회적기업 수(2021.9) .....	108
〈표 3-38〉 아산시 교육 지원 프로그램 관련 부서(교육청소년과 제외) ..	109

〈표 4-1〉 지역사회 조사 현황 .....	118
〈표 4-2〉 기초지자체 이용 자료 현황 .....	119
〈표 4-3〉 종속변수 목록 .....	121
〈표 4-4〉 환경변수 목록 .....	123
〈표 4-5〉 학습생태계 변수 목록 .....	124
〈표 4-6〉 지역사회 만족도에 대한 다층모형 분석 결과 .....	127
〈표 4-7〉 지역사회 정주의식에 대한 다층모형 분석 결과 .....	129
〈표 4-8〉 지역사회 소속감에 대한 다층모형 분석 결과 .....	131
〈표 4-9〉 지역사회 신뢰에 대한 다층모형 분석 결과 .....	133
〈표 4-10〉 지역사회 네트워크에 대한 다층모형 분석 결과 .....	135
〈표 4-11〉 지역사회 후원 횟수에 대한 다층모형 분석 결과 .....	137
〈표 4-12〉 지역사회 봉사 횟수에 대한 다층모형 분석 결과 .....	139
〈표 4-13〉 지역사회에 영향을 미치는 요인 .....	141
〈표 4-14〉 델파이조사 대상 .....	144
〈표 4-15〉 델파이조사 내용 .....	145
〈표 4-16〉 지역 학습생태계의 개념 .....	146
〈표 4-17〉 지역 학습생태계 구성 기관 및 영역 .....	148
〈표 4-18〉 평생학습 영역 .....	149
〈표 4-19〉 중앙정부와 지방정부의 역할 .....	150
〈표 4-20〉 FGI 조사 대상 .....	151
〈표 4-21〉 FGI 조사 내용 .....	152
〈표 4-22〉 FGI 조사 결과 성공적인 사례 .....	154

〈표 5-1〉 M시 학습동아리 성장 지원사업 .....	173
〈표 5-2〉 경기도 31개 시·군 평생교육사 배치 현황 .....	176
〈표 5-3〉 마을교육공동체 사업 .....	189
〈표 5-4〉 H시의 부서별 학습도시 의제 발굴 결과 .....	191

## 그림 차례

[그림 2-1] 수직적·수평적 사회자본과 사회현상 .....	25
[그림 2-2] 주민생활서비스 제공 체계도 .....	30
[그림 2-3] 통합정보시스템 구축도 .....	31
[그림 2-4] 지역발전투자협약 제도 개념 .....	34
[그림 2-5] 지역발전과 지역 학습생태계 구조 .....	37
[그림 2-6] 지방자치단체와 지역 학습생태계 .....	39
[그림 2-7] 지방자치단체 정책 중심의 지역 학습생태계 모형 .....	40
[그림 3-1] 전국 기초지자체 대학·훈련기관 및 산업단지·사업체 분포 현황 .....	88
[그림 3-2] 혁신교육지구 지정 연도별 추이 .....	102
[그림 3-3] 주민자치위원회 참여자의 특성(2019.12.) .....	105
[그림 5-1] S시 학습동아리 성장지원 시스템 .....	174
[그림 5-2] 경기도 O시 ‘징검다리교실’ 및 이용자 현황 .....	180
[그림 5-3] 학습형 사회적 일자리 개념도 .....	185
[그림 5-4] 경기도 평생학습 마을공동체 ‘Golden Triangle’ 사업 개념도 .....	188
[그림 5-5] 민관 상생의 평생학습과 주민, 행정부서의 역할 .....	199



## 요 약

### 제1장 서론

#### 제1절 연구의 필요성과 목적

- ‘코로나19’로 인한 엄격한 비대면 상황, 수도권 집중으로 인한 지방소멸론 등은 지역균형발전과 지역 차원의 성장에 대한 기대를 확장시키고 지역 커뮤니티의 중요성을 일깨움.
- 이러한 요구에 부응하여 많은 지방자치단체는 지역단위 일자리 창출, 지역경제 활성화, 지역인적자원개발 등 다양한 노력을 경주하고 있음.
- 지역 자생의 발전 및 주민 주도성을 통한 지역경쟁력을 위해서는 지역 학습생태계 구축이 선행되어야 하며, 지역단위 정책을 포괄하고 실행하는 기초지자체에 학습생태계 구축의 중추적 역할과 기능이 요구됨.
- 본 연구는 지역 학습생태계 구축을 위한 기초단위 지자체의 역할과 기능, 전략적 방안에 집중하여 지역 학습생태계를 통한 지역통합성과 지역발전 실현 방안을 제안하고자 함.

#### 제2절 연구 내용 및 방법

- 주요 연구 내용
  - 교육생태계 이론, 지역혁신체제 이론, 학습체제 이론 등을 통한 지역 학습생태계의 개념화 및 지자체와 학습생태계 관계 고찰
  - 관련 법령 및 조례, 정책, 예산 등의 분석을 통해 지자체 학습생태계 정책 환경과 현황 파악

- 연구에서 도출한 지역 학습생태계 정책모형에 따른 실증적 검토
- 지역 학습생태계 국내외 사례 제시
- 연구 추진 방법
  - 자료분석 및 선행연구 검토: 지역 학습생태계에 대한 다양한 이론적 검토, 해외 사례 분석, 정책 환경 및 현황 파악
  - 추진실태 분석을 위한 지역현장 방문 및 전문가협의회: 지역 학습생태계의 현장 세부 현황을 파악하기 위한 실무자 면담 및 현장 전문가 간담회
  - 지역 학습생태계의 효과에 대한 실증분석: 지역사회 조사 자료를 활용한 지역 학습생태계 효과 검증
  - 지역 학습생태계 현황 분석 및 전략 방안 도출을 위한 전문가 조사: 평생교육 담당자 및 기초지자체 실무 담당자 대상 델파이조사와 시군구 평생학습도시 담당자 FGI
  - 정책방안을 도출하기 위한 전문가 정책협의회: 현황과 관련 정책, 운영상 문제점, 향후 추진방향 등을 파악

## 제2장 지역 학습생태계의 맥락과 지방자치단체

### 제1절 지역 학습생태계 이론과 개념

- 학습체제에 대한 생태계 기반 접근법은 일반적인 학습(혹은 교육)체제론이 가질 수 있는 기계적이고 분절적인 사고를 탈피하여 상황과 맥락에 따른 역동적·동태적 이해가 가능하게 함.
- 지역단위 사회적 혁신 활성화를 위해 구성원들의 지속적 상호작용, 거시적 환경변화 인식, 지역 특성에 적합한 문제해결 방안의 자기주

도적 모색이 필요하며, 이를 위해 구성원들의 학습이 중요함.

- 지역은 지역 학습생태계 이론뿐만 아니라 지역혁신체제, 학습지역, 지역인적자원개발, 평생학습체제 등 여러 학습체제 논의에서 그 중요성을 강조하며 재해석하고 있음.
- 본 연구에서 지역 학습생태계는 '각종 내·부적 경계에 의한 분절·고립 상황을 뛰어넘어 지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계 협력하고, 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제'로 개념화할 수 있음.

### 제2절 지방자치제와 지방자치단체 혁신

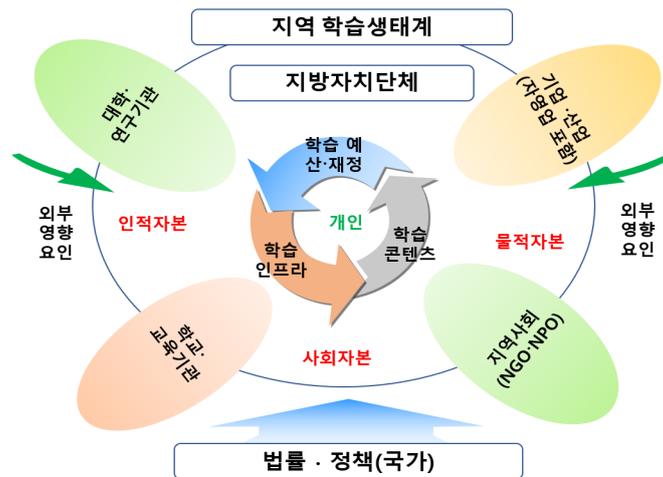
- 지역 학습생태계가 선순환 구조를 갖고 지역발전을 위해 제대로 작동하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 중요하며, 이를 위해서는 지방자치제도가 원활하게 작동해야 함.
- 지자체 및 지방자치제의 기능과 역할 파악을 위해 우리나라 지방자치의 역사를 살펴봄으로써 과거 지방자치 혁신 시도에서 나타난 문제점을 현재 지역 학습생태계 구축 과정에 잠복해 있는 문제점으로 파악할 수 있음.
- 주민생활서비스 전달체계 혁신사업, 지역발전투자협약 제도 등을 통해 현재 시점에서 지방자치제의 현실을 파악하고 지역 학습생태계와 조응하는 지방자치의 모습을 제시할 수 있음.

### 제3절 지역 학습생태계 정책 모형

- 지역 학습생태계에는 고유한 특성의 학습 사슬로 연결된 다양한 기관 혹은 조직체가 존재하며, 이들은 지역 생태계 지형에 큰 영향을 끼침.

- 지역발전을 위해 지자체는 지역사회 내 인적자본과 물적자본, 사회적 자본 축적을 위해 노력하며, 다양한 학습자원을 활용한 학습 주체의 학습역량 프로그램을 운영함.
- 본 연구에서는 지역 구성요소에 따라 개인(학습자)을 중심으로 지자체 관할 지역의 학습생태계를 구성하는 학습 콘텐츠와 시설 및 인프라, 학교와 기관, 기업과 대학 등 각종 조직체와 관련 제도, 외부적 환경 요인 등을 [그림 1]과 같이 모형화함.

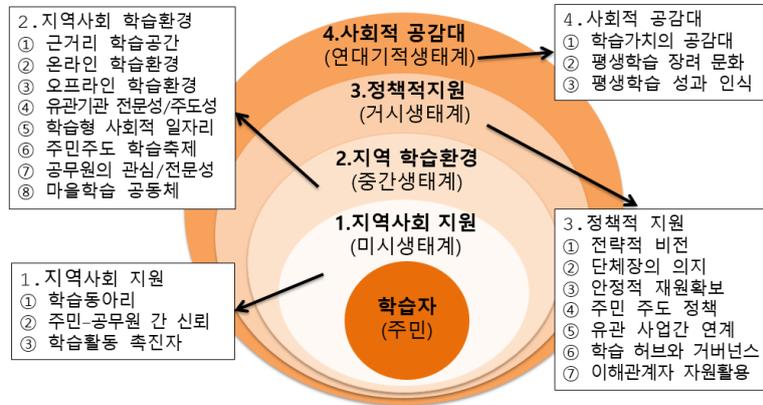
[그림 3] 지방자치단체와 지역 학습생태계



- 한편 지역 학습생태계 구축 및 운영의 중추적 역할을 수행해야 하는 지자체의 관점에서는 학습을 통한 선순환 고리가 파악되어야 함.
- 본 연구에서는 Bronfenbrenner의 인간발달 생태계 모형을 지역 학습 생태계모형 개발의 준거로 삼아 학습생태계 모형을 구상함(그림 2 참조).

- 지자체는 학습자를 둘러싼 영향의 수준에 따라 지역사회 지원 생태계 → 지역사회 학습환경 생태계 → 정책적 지원(policy and others) 생태계 → 사회적 공감대 생태계 등의 층위로 구성해 볼 수 있음.

**[그림 4] 지방자치단체 정책 중심의 지역 학습생태계 모형**



### 제3장 지역 학습생태계 정책 환경과 운영 현황

#### 제1절 지역 학습생태계 조성 관련 법령과 조례

- 「평생교육법」, 「직업능력개발법」 등 여러 중앙부처의 관련 법령을 통해 지방자치단체의 지역 학습생태계 관련 책무와 근거를 찾을 수 있음.
- 또한 해당 법들을 통해 지역 학습생태계의 주요 구성 주체는 행정적 책무를 지닌 지방자치단체뿐만 아니라 지역사회 주요 구성원인 일반 주민, 기업, 산업단지, 대학 등 모든 개인과 조직을 망라하는 것임을 알 수 있음.

- 학습생태계의 일차적 책무성이 지방자치단체에 있는 만큼, 기초지방자치단체 단위에서도 「평생교육 진흥 조례」, 직업능력 진흥 조례 등 여러 형태의 교육 관련 항목이 명기된 조례가 운영되고 있음.

### 제2절 지방자치단체의 학습생태계 추진 환경

- 평생학습도시, 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업 등 정부 각 부처별로 지역 학습생태계 지원 정책이 이루어지고 있으나 복합적이고 중층적 양상으로 인한 한계가 있으며, 이를 위해 지역사회 단위의 유기적 통합 관리를 위한 현장 단위의 지휘소가 필요함.
- 정부부처의 학습생태계 관련 예산은 지자체가 학습생태계 조성의 주도성을 가지기에는 비교적 미약한 예산 규모임.
- 평생학습관과 평생학습센터, 도시재생센터, 사회적경제지원센터 등 각 중앙부처 및 광역지자체의 관련 정책 전달기구가 운영되어 지역 학습생태계 관련 역할을 수행하고 있음.

### 제3절 지역 학습생태계의 유형과 운영 현황

- 지역 학습생태계는 지역 내 대학, 직업훈련기관, 사업체, 산업단지 등의 존재 여부에 따라 생태계 양상이 달라질 수 있으며, 이들 분포에 따라 학습생태계의 양상과 유형이 대체로 인구밀도에 의해 차별화됨.
- 지역에는 정부부처로부터 위임받은 사무, 자치사무, 정부부처 고유의 전달체계에 의한 사업이 혼재되어 있으며, 지역 학습생태계 사업은 어떤 추진체계 방식의 사업이든 각 유형별 특성을 고려하여 통합성을 이루어야 함.
- 이러한 상황에서 지자체가 활발한 학습생태계를 조성하기 위해 지자

체장의 의지 향상과 평생학습관과 주민자치센터 등 지역사회 단체 등과의 적극적 협력이 요구됨.

## 제4장 지역 학습생태계의 효과와 인식

### 제1절 지역 학습생태계와 지역발전

- 사회적 환경의 급속한 변화에 따른 교육과 훈련 수요에 대응하고 지역발전을 도모하기 위해 평생학습에 대한 지원과 운영이 지자체 단위로 광범위하게 수행되고 있으나, 실제 어떤 긍정적 영향을 미치는가에 대한 실증적 연구는 거의 없음.
- 본 연구에서는 지역 학습생태계가 지역발전에 긍정적 영향을 미치도록 재구조화하고 정책적 방안을 도출하기 위해 전문가를 대상으로는 델파이조사를, 기초지자체 사업 담당자를 대상으로는 FGI를 실시함.

### 제2절 지역 학습생태계 효과 분석

- 지역 학습생태계가 지역 주민의 삶에 어떤 영향을 미치는가를 파악하기 위해 광역지자체 수준에서 수행하고 있는 지역사회 조사 자료를 이용하여 분석함.
- 다층모형을 사용하여 분석하였으며, 모형 1에서는 지역의 환경변수 투입, 모형 2에서는 지역 학습생태계변수의 효과를 지역 환경에 통제된 상태에서 지역 주민 삶에 미치는 영향을 분석함.
- 분석을 통해 두 가지 특징이 확인됨. 첫째, 협동조합 활동이 시군구

지역에 대한 주민의 만족도와 사회적 자본의 형성에 긍정적 영향을 미치고 있음. 둘째, 지역 학습생태계의 핵심 구성요소인 평생교육 관련 변수들의 효과가 명시적으로 확인되지 않음.

- 이는 지역 학습생태계가 협동조합과 같이 지역 주민의 공통 이해관계와 결부하여 진행될 필요가 있고, 평생교육도 지역적 현안이나 특성에 맞는 프로그램을 통해 접근할 필요가 있음을 의미함.

### 제3절 지역 학습생태계의 발전 요구

- 지역 학습생태계 발전방향 및 전략 수립을 위해 전문 연구자 집단 대상의 델파이조사 및 기초지자체 평생학습 관련 업무 담당 공무원 대상의 FGI를 실시함.
- 델파이조사는 지역 학습생태계의 개념, 학습생태계 구성기관 및 영역, 평생학습 영역, 중앙정부와 지방정부의 역할, 지자체의 역할 등의 설문조사를 실시함.
- 주요 조사 결과로 첫째, 평생교육과 평생학습 활성화를 위한 법적·제도적 장치의 강화, 둘째, 지역의 다양한 기관들 간의 협력적 네트워크 구축, 셋째, 평생교육 프로그램의 질적·양적 확대가 강조됨.
- FGI에서는 지역 환경과 학습생태계 구축의 목적, 주요 추진 사업의 성공 사례, 평생학습 사업 참여 주체와 대상, 평생학습 사업과 지역인적자원개발과의 관계, 추진사항, 성공적 학습생태계 구축 방안 등을 조사함.
- 첫째, 전문성을 갖춘 평생교육 전문가의 활용, 둘째, 찾아가는 평생교육의 성공사례를 통한 지역 주민 수요에 맞는 프로그램의 개발과 적용이 강조됨.

#### 제4절 소결

- 조사를 통한 지역 학습생태계 구축에 대한 시사점은 다음과 같음.
  - 첫째, 지역 학습생태계는 지역 주민의 수요와 요구를 충실히 반영해야 함.
  - 둘째, 지자체 중심의 네트워크 구축을 활성화할 필요가 있음.
  - 셋째, 중앙정부와 지방정부는 지역 주민의 요구와 지역 학습생태계 구축을 위한 법적·제도적 장치의 마련과 인프라 구축을 위해 지원을 강화할 필요가 있음.

### 제5장 지역 학습생태계의 국내외 사례

#### 제1절 지역 학습생태계 해외 사례

- 지역사회 지원: 스웨덴에서 학습동아리는 삶의 일부이자 문화로 자리 잡았으며, 성인의 약 60% 이상이 학습동아리에 참여하고 있고 전국적으로 약 28만 개의 학습동아리가 존재함.
- 지역사회 학습환경: 독일의 ‘학습하는 지역’ 사례는 관내 학교와 학교 밖 파트너 간 협력이 필요한 기관과 기관이 소속된 정부기관 등과 협약을 체결하여 정책적 지원을 하는 프로그램으로, 2017년 기준 72개 지역에서 참여하고 있음.
- 정책적 지원: 호주 Melton시 의회는 지역사회 학습위원회를 주축으로 학습 전략을 수립하여 추진하고 있으며, 지자체 예산 및 주정부와 중앙정부 예산 등까지 확보하고 있음.

- 사회적 공감대: 유네스코 평생학습연구소는 학습이 시민 삶의 성과로 이어진다는 인식을 보여 주기 위해 28개 도시의 성과를 분석하여 지속가능한 학습도시를 위한 전략방향 가이드라인을 제공함.

### 제2절 국내 지역 학습생태계의 세부 요소별 사례

- 지역사회 지원: 학습도시, 평생학습 동아리 지원사업 추진, 평생교육과 공무원의 장기근속을 통한 전문성 향상 및 주민 신뢰 형성의 사례, 사회적 일자리로서 지역 학습촉진자 위촉 사례
- 학습환경: 마을의 카페나 레스토랑을 활용한 근거리 학습공간 마련, 국가평생교육진흥원의 온라인 학습환경 조성, 평생학습관 및 센터 위탁운영을 통한 오프라인 학습공간 구축 등
- 정책적 지원: 평생학습도시 사업에 대부분의 지자체가 참여함으로써 시군구 전략과 연계한 지역 평생학습의 전략적 비전이 갖추어지며 유관사업 간 연계가 이루어짐.
- 사회적 공감대: 평생학습마을 조성을 통해 주민 주도 지역학습을 추진하는 마을과 그렇지 않은 마을 주민의 학습생태계 인식과 문화 조성에는 차이가 있음.

### 제3절 학습생태계 구축과 지방자치단체의 정책 과제

- 지역사회 지원: 학습동아리의 전략적 활용, 지역 학습 담당 공무원을 장기간 해당 업무에 담당하도록 하여 주민들과의 신뢰 형성, 지역 학습촉진자 양성과 마을학습공동체 활성화
- 지역사회 학습환경 조성: 일상생활 속 근거리 학습공간 구축, 기존 온라인 강좌 채널 및 관내 관련 기관 활용 및 지원, 지역단위의 전시성

학습축제 지양 및 학습현장형 학습축제 지향

- 정책적 지원: 지자체장의 의지와 학습에 대한 도시 차원의 비전 및 전략 설정, 지역학습의 주민 주도성 향상을 위한 주민 주도 정책, 중앙 부처와 지자체와의 유기적 협력
- 사회적 공감대 형성: 학습에 대한 가치 공감 및 학습 장려 문화에 대한 정책 목표 수립, 학습참여가 가져올 장점을 통한 학습생태계 가치 공유 및 문화 조성 사업 전개

## 제6장 결론 및 정책 제언

### 제1절 요약 및 결론

- 본 연구는 관련 이론에 근거하여 지역 학습생태계를 개념화하였으며, 지자체 단위의 새로운 학습생태계 구축의 책무성을 확인함.
- 이에 따라 지역 학습생태계 정책모형을 지역사회 구성요소에 따른 모형과 지자체 정책 추진 관점 모형의 두 가지로 제시하여 각 모형을 토대로 지역 학습생태계 지형을 살펴봄.
- 또한 지역 학습생태계 구축의 국내외 사례를 분석하고 실증분석을 통해 효과를 검증함으로써 정책과제를 도출함.

### 제2절 정책 제언

- 본 연구를 통해 지역 학습생태계의 주요한 구성 주체인 민간기업, 직업훈련기관, 대학 및 학교, 그리고 일반주민 대상의 정책방안을 제안하고자 함.

- 제안 1. 민간기업 학습조직화 전략\_지자체의 각종 권한 연계·활용: 지자체가 관내 기업에 대해 가진 권한을 지역 학습생태계 구축 차원에서 유용한 지렛대로 활용이 가능함.
- 제안 2. 직업훈련기관 컨설팅: 지자체 평생교육 관련 공무원과 평생교육사의 전문성 향상 및 직업훈련기관의 경영 역량 제고를 통한 지역 직업훈련의 질 향상이 필요함.
- 제안 3. 평생학습증심대학 운영 방법의 전환\_대학·민간기업 간 경쟁 형태의 지양: 대학이 소규모 민간교육훈련기관과 경쟁하는 형태가 되는 경우 민간교육훈련기관의 생존권을 침해할 수 있음. 대학은 대학만의 차별화되고 고도화된 평생교육 서비스 시장 창출이 필요함.
- 제안 4. 자영업자, 기업 및 시민단체와의 파트너십: 지역에서 학습에 참여하는 기업과 산업체의 인적·물적 자원 투입에 대해 세제혜택이나 인센티브 등을 통해 지역사회 유용한 학습자원을 적극 활용함.
- 제안 5. 지역 학습생태계 거버넌스 정비\_평생교육협의회 역할 강화 및 학습동아리 설정: 평생교육협의회에서 평생학습에 우선순위를 둔 실질적 역할 수행과 학습생태계의 기초단위로서 학습동아리 설정이 필요함.
- 제안 6. 학교 협력 강화와 마을교육공동체 사업 활성화: 지역학습위원회 구성을 통한 교육지원청과 학교의 협력 강화와 마을교육공동체 사업 활성화

# 제1장

## 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구 내용 및 방법



## 제1장 | 서론

### 제1절 연구의 필요성과 목적

예기치 않은 코로나19 팬데믹은 전 세계를 몇 년 동안 전쟁과 같은 상황으로 몰아넣었다. 장기간 지속된 ‘사회적 거리두기’ 등 엄격한 비대면 상황은 개인 일상의 불편함을 넘어 자영업의 붕괴, 사회·문화 및 산업구조의 재편 등 막강한 영향력을 행사하고 있다. 더욱이 저출산·고령화 추세의 지속과 맞물려 수도권 집중으로 인한 지역 불균형 심화, 입학자원 극감으로 인한 지방대학의 경쟁력 상실, 청년실업의 악화 등이 가속화되면서 이른바 ‘지방 소멸론’과 같은 위기감이 증폭되고 있다. 그러나 다른 한편으로는 비대면 상황이 지속될수록 개인 간 연결에 대한 요구는 커지고, 지역균형발전과 지역 차원의 성장과 발전에 대한 기대 또한 커지고 있다고 해야 할 것이다. 또한 그 끝을 알 수 없는 비대면 상황은 지역 커뮤니티의 중요성을 다시금 일깨웠고, 때마침 불어닥친 디지털 전환의 사회적 변화는 지역사회 단위의 자생적·자기주도적 발전의 가능성을 증폭시켰다. 많은 지방자치단체는 이러한 요구에 부응하여 지역단위의 일자리 창출과 지역경제 활성화, 지역 인적자원의 확보 및 주민생활 편의성 증진 등 다양한 노력을 경주하고 있다.

#### 4 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

국가적으로도 정부는 이미 지역 주민의 삶의 질 개선 및 지역경쟁력 강화를 위해 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)을 시행하여, 지역 주도의 자립적 성장기반 마련 및 분권형 균형발전 추진을 위해 지역인재-일자리 선순환 교육체계 구축 등 전략 과제를 제시하고 있다. 또한 '도시재생 뉴딜정책'(국정과제 79) 등을 통해 기존 도시개발 사업과는 달리 물리적 환경 개선뿐만 아니라 주민의 역량 강화 및 지역중심의 주민참여 거버넌스 구축 등 지역사회의 추진주체 역량 제고를 강조하고 있다. 이 같은 정책은 2016 UN Habitat III 회의에서 채택된 '새로운 도시 의제(the New Urban Agenda)<sup>1)</sup>'에서의 주민과 지역 주도의 공동체 회복 및 사회통합 방향과도 부합하는 것이다.

국가균형발전 및 지역경쟁력 확보를 위하여 정부는 지역인적자원개발의 중요성을 간과하지 않고 있다. 분권과 포용, 혁신의 지역발전 정책방향은 '안정되고 품격 있는 삶'을 누리고 '자립적 성장 기반'을 갖춘 지역을 위하여 지역이 '주도권을 행사'하는 것이므로, 지역발전의 주체 역량을 위한 지역인적자원개발은 강조될 수밖에 없기 때문이다. 균형발전 및 도시개발에 있어서 지역 주민들의 생활 영역을 주목하고, 주민의 자생적 역량에 터한 일-학습-복지의 종합적인 접근을 부각하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이에 따라 정부의 정책은 주민 체감 및 생활 밀착형 도시재생 등 수평적 지역개발에 역점을 두고 있다. 중앙정부가 주도권을 행사하는 과거 산업클러스터 위주의 수직적 지역개발 방식으로는 지역발전의 자생성과 지속가능성을 담보하기가 더 이상 어렵다는 판단이 자리한 것으로 보인다(김승보·김민석·김형만·이혜숙, 2020: 28~29).

---

1) 새로운 도시 의제는 특히 주민, 청년 등 지역주체의 참여와 지역 주도의 도시재생을 통해 사회적 경제 조직 설립, 운영 등 지역의 경쟁력을 높이고 지역 기반의 지속가능한 일자리 창출을 꾀하고 있음.

지방자치단체는 균형개발 및 지역경쟁력 강화를 위한 국가 정책의 핵심 주체가 되어야 한다. 지방자치단체는 헌법과 법률에 따라 국가로부터 지역의 행정과 조례 관련 입법, 그리고 세제 관련 재정 등 정책 집행의 권한을 부여받은 기구로서 일-학습-복지의 통합적 주민 편의와 복리, 민주주의를 제공할 수 있는 지역 주민의 가장 가까이 있는 통치 기구적 성격을 가지고 있기 때문이다. 그러나 현재의 지방자치단체는 중앙정부의 행정적 관여로부터 자치권 보장이 미흡하고, 주민 대표기관인 지방의회 지위가 상대적으로 약하며, 이로 인해 '주민' 자치가 아닌 '단체' 자치에 기울고 있는 경향 등 여러 문제가 제기되고 있기도 하다(문상덕, 2018).

특히 균형개발 및 지역경쟁력 강화를 위한 정책 추진 차원에서는 행정과 입법, 재정 등 자치단체에 주어진 권한이 지역 주민의 관점에서 종합적으로 조정·융합됨으로써 일-학습-복지의 통합적 정책 수행이 이루어져야 한다. 지방자치단체가 중앙부처로부터의 각종 정책과 사업을 수동적으로 대행하거나 각각의 정책·사업을 분절적으로 집행하는 방식으로는 지역 주체의 발전이나 지역 주도권 확보는 단순한 구호 차원을 벗어나기가 어렵기 때문이다. 중앙부처로부터의 각종 정책과 사업에 압도되어 해당 부서별로 관련 사업을 피동적으로 그리고 칸막이식으로 수행하거나 주어진 지표에 따른 결과물을 도출하는 데 급급한 실행체계 방식으로는 분권이나 포용 그리고 혁신이라는 방향성은 구두선에 그칠 수밖에 없다.

지역 자생의 발전 및 주민 주도성을 통한 지역경쟁력을 확보하기 위해서는 지역 학습생태계의 구축이 선행되어야 한다. 활력이 넘치는(vibrant) 학습생태계는 지역 주민의 불편부당한 학습 혜택을 통해 지역 인적자원 역량의 수위를 높이고, 주민의 사회적·경제적 향상을 가져올 수 있기 때문이다. 이는 또한 지역에 선순환적 자생력과 혁신성을 부여함으로써 지역의 활력과

## 6 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

경쟁력으로 이어질 수 있기 때문이다. 이 같은 학습생태계는 직장인, 주부, 학생, 근로자, 자영업자, 청년 등 다양한 계층으로 구성된 지역 주민의 참여를 통해 이루어진다. 평생학습과 관련한 다양한 기구와 시설, 산업클러스터 및 기업체, (전문)대학이나 학교, 자치단체의 유관기관이나 공·사의 시설 및 각종 협회, 직업훈련기관, 시민단체 등은 주민들의 학습 행위에 영향을 주는 주요한 집합체로서 지역 학습생태계 구성의 중요한 요소나 단위가 될 수 있다.

지역은 지역 주민이 살아가고 생활하는 사적(private) 및 공공(public)의 영역을 아우르는 공간으로서 주민의 일과 학습, 복지가 통합적으로 발생하는 장소이기도 하다. 그리고 기초단위 지방자치단체는 주민 생활의 기본 생활권역인 마을이나 동네를 포괄하는 지방자치의 가장 작은 단위이자 근간을 이루는 행정기관이다. 지역단위의 일자리 창출 및 지역경제 활성화, 인적자원의 확보 등 정책을 포괄하고 실행하는 기초지방자치단체는 지역 학습생태계 구축을 위해서도 중추적 역할과 기능이 요구된다. 예컨대 기업체, 대학, 연구기관 및 공식·비공식 기관과 주민조직을 아우르는 지역 나름의 지식정보망이나 학습시스템을 지원하고, 이를 위하여 관련 조례 등 제도적 장치를 토대로 지역 학습생태계 구축의 정책을 총괄적으로 수행하는 일도 지방자치단체의 핵심적 역할이 되어야 한다. 이제 지방자치단체는 지역발전 및 경쟁력 강화를 위한 중앙정부의 다양한 사업에 더하여, 지역의 특수성을 반영한 각종 지역 정책 및 사업을 융합적으로 주도할 수 있는 지역 학습생태계를 지역단위로 구축하는 일에 집중할 필요가 있다. 최근 자생적으로 지역 평생학습 시스템 및 인력 양성 제고를 위한 관련 조례 제정 등 기초지방자치단체 차원의 자구적인 노력이 나타나고 있음은 이러한 경향성을 반영하고 있다.

본 연구는 지역 학습생태계 구축을 위한 기초단위의 지방자치단체의 역할과 기능, 그리고 자치단체가 취해야 할 전략적 방안에 집중하였다. 지역 학습생태계 구축을 위해서는 지방자치단체가 더 이상 중앙 및 지역단위의 다양한 사업과 정책을 수동적·분절적으로 추진하는 지역개발 방식에 머무르지 않아야 한다. 이제 지방자치단체는 지역 주도적 통합성을 갖추기 위해, 그리고 주민 체감 및 일-학습-생활 일체형 지역발전상을 실현하기 위하여 정책적 비전에 더하여 전략적 사고를 갖출 필요가 있다. 지역단위의 일자리 창출 및 지역경제 활성화, 인적자원의 확보 등 다양한 정책이 연계되어 있는 지역 학습생태계의 지형을 숙지하여 지역 고유의 전략적 방안을 고민해야 한다.

## 제2절 연구 내용 및 방법

### 1. 주요 연구 내용

먼저, 지방자치단체 차원의 지역 학습생태계 정책 및 전략을 도출하는 데 있어 Bronfenbrenner(1976)의 교육생태계 이론 등과 함께 지역혁신체계(regional innovation system) 이론, 학습지역(learning region) 이론, 지역 인적자원개발(region HRD) 이론 등 학습체계 이론을 살펴보았다. 이를 통해 지역 학습생태계의 개념화를 시도하였다. 또한 정책적 측면에서의 지역 학습생태계 분석을 통해 지역의 행정을 책임지는 지방자치단체와 학습생태계 간의 관계를 고찰하였다. 아울러 지방자치단체의 지역 학습생태계 정책모형을 지역사회의 구성요소에 따른 모형과 자치단체의 정책 추진 관점의 모형 등으로 모색하였다.

둘째, 지방자치단체의 학습생태계 정책 환경과 현황을 파악하기 위하여 지역 학습생태계 조성과 관련된 「평생교육법」, 「국민 평생 직업능력 개발법」 등 법령과 기초지방자치단체 단위의 각종 조례를 분석하였다. 아울러 지방자치단체의 학습생태계 추진 환경으로서 지역 학습생태계 관련 정부 정책과 정부부처의 지역 학습생태계 관련 예산, 정부부처의 지역 학습생태계 관련 정책의 전달체계 등을 분석하였다. 그리고 지역 학습생태계의 유형과 운영 현황을 파악하기 위하여 지역 학습생태계의 전국 분포와 유형을 알아보고, 지방자치단체의 학습생태계 추진체계도 살펴보았다. 또한 기초단위 지방자치단체가 지역의 학습생태계를 운영하는 현황을 분석한 뒤에 주요 이슈와 과제를 도출하였다.

셋째, 지역 학습생태계의 효과와 인식을 살펴보기 위해, 본 연구에서 도출한 정책모형에 따라 지역 학습생태계가 실제로 지역 주민의 삶에 어떤 영향을 미치는가를 실증적으로 검토하였다. 그리고 지역 학습생태계의 요구와 발전방향에 대한 분석을 위하여 평생교육 및 평생학습의 전문가를 대상으로 한 전문가 델파이조사를 통해 지역 학습생태계의 구축 사례를 발굴하고, 지역 학습생태계 구축의 성공적인 요인과 실질적인 요구사항 및 한계점 등을 파악하기 위하여 기초지방자치단체의 업무 담당자를 대상으로 하는 FGI를 실시하였다. 이를 통해 지역의 학습생태계와 관련된 제반 요인들이 지역 전체로 어떻게 확산될 수 있는가의 측면에서 주요 이슈와 과제를 도출하였다.

넷째, 지역 학습생태계의 국내외 사례를 제시하였다. 본 연구는 특히 지방자치단체의 정책 추진 관점의 모형에서 ‘지역사회 지원’의 사례, ‘지역사회 학습환경’ 사례, ‘정책적 지원’ 사례 및 ‘사회적 공감대’ 사례를 스웨덴, 독일, 호주, 아르헨티나 등 해외 국가에서의 실천을 중심으로 살펴보고, 국내에서의 기초지방자치단체가 실제로 현장에서 추진한 정책 성과를 중심으로 분석하였다. 이 같은 국외 및 국내 사례를 토대로 기초지방자치단체가 추구해야 할 주요 정책 과제 및 방향을 도출하였다.

마지막으로, 본 연구의 전체적인 결론으로서 시사점과 과제를 정리한 뒤 민간기업 학습 조직화 전략, 직업훈련기관 컨설팅, 평생학습중심대학 운영 방식의 전환, 자영업자, 기업 및 시민단체와의 파트너십 강화, 지역 학습생태계 거버넌스 정비, 학교 협력 강화와 마을교육공동체 사업 활성화 등 6가지 세부 전략 방안을 제안하였다.

## 2. 연구 추진 방법

### 가. 자료 분석 및 선행연구 검토

학습생태계에 관한 논의는 국내외적으로 다양하게 존재하지만, 학습생태계를 지방자치단체 차원에서 구축하는 정책 및 실행 전략과 관련된 논의는 매우 부족하다. 이에 본 연구는 지역 학습생태계에 대한 다양한 이론적 검토를 통해 지역 학습생태계의 개념과 정책적 측면에서의 지역 학습생태계 구축이 갖는 의미를 규명하고자 하였다. 또한 「평생교육법」, 「국민 평생 직업 능력 개발법」 등 법령과 기초지방자치단체 단위의 각종 조례 분석을 통해 지자체의 학습생태계 정책 환경과 현황을 파악하고, 지역 학습생태계 관련 정부 정책과 관련 예산, 그리고 관련 정책의 전달체계 등을 분석하여 지방자치단체가 처해 있는 학습생태계 추진 환경을 검토하고 지역 학습생태계의 전국 분포 및 유형을 파악하였다. 또한 유네스코 평생학습연구소(UNESCO Institute for Lifelong Learning)의 학습도시 구축 가이드라인 등 다양한 국내외 자료를 통해 해외 사례를 분석하였다.

### 나. 추진실태 분석을 위한 지역현장 방문 및 현장 전문가간담회

지역 학습생태계가 현장에서 실제 작동하는 방식 및 세부 현황을 파악하고 국내 우수사례를 수집하기 위하여 경기도 하남시 등 지역을 방문하여 지자체 업무 담당자, 평생학습관 관계자, 평생교육사, 마을교육공동체 관계자, 학교 및 대학 관계자, 산업단지지원센터 실무자 등을 면담하였다. 또한 지자체와 기업 HRD의 관계, 직업훈련기관과의 관계, 학교 및 대학기관과의 관계 등을 파악하기 위하여 관련 현장 전문가 간담회를 개최하였다.

#### 다. 지역 학습생태계의 효과에 대한 실증분석

지역 학습생태계에 영향을 미치는 요인과 효과 검증에 필요한 실증분석 효과를 위하여 광역지자체 단위에서 시행하는 지역사회 조사 자료를 결합하여 지역의 삶의 질을 나타내는 지표로 활용하였고, 지역의 인적·물적 자본, 사회자본을 대표하는 자료로 각종 행정 데이터와 통계 데이터를 활용하였다. 또한 지역 수준의 예산과 인프라, 학습 콘텐츠에 대해서는 시군구 단위의 지역 예산과 평생학습통계, 주민센터 통계자료 등을 활용하였다. 그리고 기초단위 지방자치단체의 주도적 역할 여부를 파악하기 위하여 기초지방자치단체장의 선거 공약을 분석하였다. 실증분석은 지역 주민의 삶에 대해 지자체 간 비교를 통해 효과적인 변수를 식별할 수 있도록 다층모형(multilevel model)으로 구성하여 수행하였다.

#### 라. 지역 학습생태계 현황 분석 및 전략 방안 도출을 위한 전문가 조사

평생교육 및 평생학습 분야의 전문 연구자 집단과 시도 수준에서 평생교육 및 평생학습 사업을 추진하고 있는 사업 담당자, 그리고 기초지자체 수준에서 실제 사업을 추진하고 있는 실무 담당자를 대상으로 델파이조사를 실시하였다. 델파이조사는 모두 16명의 학계와 연구자, 광역지자체의 사업 담당자, 기초지자체의 사업 담당자를 대상으로 진행하였다.<sup>2)</sup>

또한 지역 학습생태계의 실제 운영에서 나타날 수 있는 문제점을 사전에 파악하고, 성공적인 학습생태계 구축을 위한 전략을 수립하기 위하여 시군구의 사업 담당자를 대상으로 FGI를 수행하였다. FGI에 참여자는 평생학습

2) 세부적인 방법과 대상 명단은 본 연구 제4장 제2절에서 자세히 기술함.

## 12 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

도시협의회를 통해 구성하였다. 여기에 선정된 시군구는 2021년 평생학습도시 평가에서 재지정 또는 신규 지정된 우수한 지자체이다. 평생학습도시는 현재 177개 시군구가 참여하고 있을 정도로 활성화되어 있어 본 연구가 추진하는 연구 내용에 상당 정도 전거가 될 수 있었다.

### 마. 정책 방안 도출을 위한 전문가 정책협의회

동 사업의 현황과 관련 정책, 운영상의 문제점과 이슈, 향후 추진 방향 등을 파악하기 위한 다양한 전문가회의를 개최하였다. 그러나 코로나19 상황이 엄중하여 전문가 자문회의는 대면과 비대면 방식으로 혼합하여 이루어졌다.

## 제2장

# 지역 학습생태계의 맥락과 지방자치단체

제1절 지역 학습생태계 이론과 개념

제2절 지방자치제와 지방자치단체 혁신

제3절 지역 학습생태계 정책 모형

제4절 소결



## 제2장 | 지역 학습생태계의 맥락과 지방자치단체

### 제1절 지역 학습생태계 이론과 개념

#### 1. 생태계 기반 학습체제 이론

학습체제에 대한 생태계 기반 접근법은 일반적인 학습(혹은 교육) 체제론이 가질 수 있는 기계적이고 분절적인 사고를 탈피하여 상황과 맥락에 따른 역동적·동태적 이해가 가능하게 한다(김흥주 외, 2016; 윤행한 외, 2018). 생태학적(ecological) 체제(system)의 단어 조합인 생태계(eco-system)에 대한 이론은 조직을 유기체적으로 파악하며 조직과 환경 간의 상호작용을 통해 체제의 유지와 진화(evolution)가 이루어진다고 파악한다(김흥주 외, 2016: 14). 이는 조직을 기계 장치의 부품과 같이 정해진 역할로만 이해하고 기계 전체를 관장하는 내부의 작동 메커니즘에 따라 다른 부품과 맞물려 돌아가는 체제로 이해하는 기계적 관점과는 대비된다. 생태계 모델은 체제(system)를 서로 분리된 부분들의 집합적 구조로 접근하기보다는 각 구성요소와 개체의 행동, 상호 관계 및 환경과 체제 간 작용의 중요성을 강조하는 총체적(holistic) 접근방식을 강조하기 때문이다(백순근, 2002; 김흥주 외,

2016; Pillai, P. & Tarik, C. G., 2019).

또한 전통적인 학습이론이 모든 상황에서 모든 개체에 적용될 수 있는 보편적 학습법칙의 규명에 힘을 쏟는다면, 생태계 관점은 해당 생태계만의 특정한 상황이나 맥락에서의 독특한 학습 전략과 방법의 규명에 더 큰 관심을 기울인다(백순근, 2002). 학습생태계는 학습이 이루어지는 시간과 공간을 일종의 생태계로 보기 때문이다. 자신의 삶과 성장을 위하여 학습하고자 하는 개인, 그리고 이를 지원하는 환경으로서의 세계 사이에 이루어지는 상호작용으로서 학습을 상정하면, 특정한 시간과 공간을 고립적으로 파악하는 것으로는 학습에 대한 온전한 접근이 어렵다. 학습이 이루어지는 총체적 생태계의 특성을 시스템적으로 고려하지 않고는 불가능한 것이다(한승희, 2001).

생태계의 관점에서는 유기체적 방식으로 기능을 수행하는 개체와 조직의 내부로 구성된 체제, 그리고 그 체제를 둘러싼 환경과의 상호작용 과정을 강조한다. 이에 따라 생태계 기반의 접근 방식에서는 유기체적 조직을 통한 투입 및 조직 내부에서의 변환과정을 거쳐 산출된 결과가 다시 투입과 변환과정의 요소로서 영향을 미치는 '피드백 과정'을 중요시 여긴다. 특히 자연생태계의 이론을 인문과학에 직접 도입한 Bronfenbrenner(1976; 1994)는 개인에 영향을 미치는 생태계의 차원이 미시생태계(microsystem) → 중간생태계(mesosystem) → 광역생태계(exosystem) → 거시생태계(macrosystem) → 역사생태계(chronosystem)라는 다차원으로 이루어져 있음을 제시하였다. 이는 개인이 어떤 수준의 생태계 단위에서 영향을 받든 해당 생태계는 더 큰 생태계로 구성된 외생적(exogenous) 환경으로부터 영향을 받게 되며, 이에 따라 개인과 생태계, 환경은 서로 밀접한 상호작용을 주고받는다(윤형한 외, 2018). 또한 이러한 생태계 모델에는 일반적으로 다음의 5가지가 학습생태계 틀의 최소 요건으로서 제시되고 있다: ① 유기적 요소와

무기적 요소, 적당한 군집 정도, ② 시점 및 시공간의 규모, ③ 체제(시스템)의 물리적 경계, ④ 각 구성요소 간의 관계 및 상호작용 유형과 범위, ⑤ 시스템 동작에 대한 제약조건(Pickett & Cadenasso, 2002; Gütl & Chang, 2008).

한편 애초 자연 생태계 이론을 도입하면서 ‘학습’ 혹은 ‘학습과정’을 강조하고 있는 점은 특이할 만하다. Gütl & Chang(2008)은 생태계를 ‘인간을 포함한 생물과 그 환경의 역동적인 상호작용의 거미줄망(the web of dynamic interactions)’으로 정의하고, ‘거미줄망의 온전한 작동(integrity)과 생물 개체의 지속가능성 및 활동력을 유지하기 위한 필수적 과정’으로서 ‘학습과정(learning process)’이 있음을 제시한 Dimitrov(2001)의 주장을 소개하고 있다. 생물 개체가 살아 있는 실체로서 스스로에 내재된 추동력(impetus)을 확인하고 다양한 가능성에 자신을 노출(opening)하는 과정 혹은 절차로서 ‘학습’의 중요성을 강조하고 있다는 것이다. 그리고 이는 생태학 이론이 본질적으로는 생태계 자체의 ‘학습’ 과정을 활성화시키고, 그 효율성을 증대시키는 요인과 조건이 무엇인지를 찾는 데 초점을 맞추게 된다는 주장에까지 이른다.

사실, 위 Bronfenbrenner(1976)의 인간발달 생태계 이론에서 제시하는 미시생태계로부터 역사생태계까지에 이르는 차원의 확장성은 결국 개체 인간의 학습 영역 확장과도 궤를 같이한다. 부모와 가족·친지, 학교 교사와 친구 등 직접적인 접촉을 통해 연결되는 관계망 중심의 미시생태계에서 개인(child)이 진전시키는 학습의 범위와 내용, 학습과정은 더 넓은 차원의 생태계에서 이루어지는 그것들과는 차별화될 수밖에 없다. 중간생태계 혹은 광역생태계는 부모와 교사, 친구 등 개인의 직접적 접촉 범위에 있는 이들에 영향을 주는 친구, 동료 혹은 다양한 사회적 관계 및 관습, 태도까지 포함하는 넓은 관계망이기 때문이다. 또한 직접 접촉이나 직간접의 상호관계 형성

을 뛰어넘어 개인이 속한 정치·경제 체제와 신념체계, 가치 및 지식 환경, 국가 정책 등을 포함하는 거시생태계나 역사생태계는 앞선 미시 혹은 광역 생태계 등 하위 생태계와는 다른 차원의 학습 범주와 내용, 과정을 개인에게 제공하게 된다.

생태계 이론에서 강조하는 학습의 중요성은 우리가 흔히 일컫는 산업생태계, 기업생태계 혹은 지역생태계와 같은 개념에서도 녹아 있음을 확인할 수 있다. 각 생태계 논의에서 이른바 ‘혁신(innovation)’이나 창의성(creativity) 혹은 기업가정신(entrepreneurship) 등의 중요성을 강조하고 있는 점은 사실상 ‘학습과정’의 연장선에서 이해가 가능하다. 예컨대 기업에서의 학습과정은 지적자산의 증가와 더불어 기업의 기술역량을 향상시킴으로써 단순한 비용절감 차원에 머무르지 않고 기술의 발전으로 이어지며, 이에 따라 ‘기술 혁신은 학습과정(learning process)과 밀접한 관련’을 맺게 된다. 이는 기업 혹은 산업생태계에서 혁신활동의 중요한 자원인 조직 외부의 ‘지식자원을 조직 내부로 흡수할 수 있는’ 혁신역량을 갖추는 것이 바로 ‘학습과정’에 있기 때문이다(김귀원, 2014: 393). 또한 이들 생태계 논의에서 조직의 ‘학습 지향성’은 ‘혁신성’의 매개역할을 담당하며 조직의 새로운 개발과 진전을 가능하게 한다(안관영, 2010: 251). 한상일·이현옥(2016: 114, 123)은 지역 차원의 생태계 논의에서, 지역단위의 ‘사회적 혁신을 활성화하기 위해서는 지역사회의 구성원들이 지속적으로 상호작용하면서 거시적 환경변화를 인식하고 지역의 특성에 적합한 창의적인 문제해결 방안을 자기주도적으로 모색’해야 하며, 이를 위해서는 구성원들의 ‘학습’이 중요하다는 것을 강조하고 있다. 학습생태계가 다양한 교수·학습 활동이 일어나고 있는 환경과, 그 환경 안에서 상호작용하는 개체와 조직 그리고 구조 등을 총칭하는 개념이라고 할 때(김흥주 외, 2016: 18), 개체나 조직은 사회환경에 적응하고 변화

하기 위하여 형식적 혹은 무형식적 학습 참여가 요구된다. 그리고 학습생태계는 지식과 정보의 내부적 순환을 통해 끊임없이 생태계 자체의 균형과 변화를 추구하면서 개체와 조직에 학습의 환경을 제공하게 된다.

## 2. 지역 학습생태계의 개념

학습체제 논의에서 지역(regions)의 의미는 각별하다. 지역 학습생태계 이론뿐만 아니라 지역혁신체제(regional innovation system) 이론, 학습지역(learning region) 이론, 지역인적자원개발(region HRD) 이론, 그리고 유네스코의 평생학습체제론 등 많은 논의가 지역의 중요성을 강조하며 나름의 재해석을 덧붙이고 있기 때문이다.

지역혁신체제(RIS) 이론에서 지역의 의미는 지식 소통에 소요되는 거래비용(transaction cost)의 측면으로 설명된다. 상호 연쇄적 혁신이 차곡차곡 누적됨으로써 만들어지는 혁신체제가 나타나기 위해서는 관계망이 원활할 수 있는 일정한 문화적·공간적 인접성이 반드시 요구된다. 특정 공간의 경계(boundary)를 벗어난 혁신성의 이동이나 누적은 공간적 경계 내에서의 이동이나 누적보다 더 큰 거래비용을 요하기 때문이다. 이에 따라 글로벌 시대의 도래에도 불구하고 기업의 경쟁력이나 핵심지식의 창출 등 혁신의 역량이 응축된 혁신체제는 우리나라의 경우 국가적 단위보다는 지역적 단위에서 일어나게 된다(문미성, 2000). 학습지역 이론 역시 지역혁신체제 이론과 같은 선상에서 '혁신의 아이디어가 발현되고, 새로운 제도가 설계되며, 사회문제에 대해 유연하고 지속가능한 대응'이 가능한 단위는 '지역'임을 강조하고 있다. 특히 글로벌 차원의 지식기반경제 이행에 따라 상황과 맥락(context)

에 따른 지식 및 학습의 중요성이 강조되면서, 지리적 근접성과 특정한 사회경제적 맥락을 공유할 수 있는 '지역'은 지식과 아이디어, 학습이 축적될 수 있는 '저장소'로서 기능한다는 것이다(한상일·이현옥, 2016).

지역인적자원개발 이론에서는 세계화·정보화로 의 이행에 따라 지역 간, 국가 간 생산요소나 지식의 이동이 활발하게 된 점이 오히려 각 지역 간의 발전을 위한 경쟁과 협력을 가속화하면서 지역화, 지방화를 불러오고 있다고 주장한다. 국가주도적인 발전전략으로는 각 지역별로 다양하고 상이한 각종 문제와 욕구를 해결할 수 없으며, '지역 실정에 맞게 지역 주도' 인적자원개발 정책이 추진되어 지역단위의 평생학습체제가 구축될 때 사회의 '발전'을 담보할 수 있다는 것이다(이남철·정지선, 2008). 유네스코의 평생학습체제론에서 평생학습은 학교와 같은 교육기관에서 이루어지는 형식교육의 측면만이 아니라 비형식 및 무형식의 학습까지 포괄하는 입체적인 학습이다. 따라서 이들 각 층위에서의 학습은 '삶 속의 모든 공간'을 활용해야 하며, 이는 삶의 터전인 지역을 바탕으로 할 수밖에 없다는 논리를 전개하고 있다(한상일·이현옥, 2016).

지역 학습생태계 이론에서 지역은 인종이나 성, 연령, 장애 여부 등 계층에 관계없이 공통의 관심사나 이해관계, 목표나 목적에 따라 상호관계를 맺고 아이디어를 공유할 수 있는 사회적 학습공간(social learning spaces)이자 친화적 공간(affinity spaces)으로서 작용한다. 활력이 넘치는(vibrant) 학습생태계가 조성된 지역에서는 구성원들이 학습의 혜택을 골고루 누릴 수 있으며, 생기를 잃은 학습생태계의 지역은 특정한 혹은 특권을 가진 이들만의 학습 접근이 이루어진다. 그리고 이는 사회적 갈등과 분열로 인한 사회적 비용으로 발생한다. 활력 있는 학습생태계가 조성된 지역은 구성원들의 형식·비형식 및 일상의 학습이 이루어질 수 있는 환경을 제공하게 된다. 그리

고 학교와 기업, 지역조직 및 지방정부 등 학습 제공자 그룹의 역할에 따라 구성원들은 다양하고 새로운 학습의 기회를 통해 사회적·경제적 성취를 이룰 수 있다(Savva & Margarida, 2020). 개인이 가지는 학습 의지와 학습 역량은 양질의 학습 콘텐츠와 기술, 데이터 등을 활용한 학습활동이 원활하게 제공되는 학습생태계에서 더 큰 탄력을 받게 된다.

본 연구에서 지역 학습생태계는 ‘각종 내·외부적 경계에 의한 분절·고립 상황을 뛰어넘어 지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계협력하고, 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제’이며, 이에 따라 ‘개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역 내재적 발전을 담보할 수 있도록 자율적 학습역량을 축적하고 성장해 가는 학습체제’로 개념화할 수 있다.<sup>3)</sup>

학습생태계는 그 특성상 상위의 생태계에 포섭되든 혹은 하위의 각종 생태계 군집을 포함하든 다양한 수평적·수직적 사슬(chains)로 이어져 있다. 그리고 이들 생태계 간의 연계는 하위 생태계조차 우열적 관계보다는 호혜적 관계에 기초한다(윤형한 외, 2018). 그러나 생태계 간의 경계가 연결과 네트워킹을 통해 외부 ‘환경으로부터 자원을 공급받는 통로’로서의 역할을 상실하고 생태계 간의 분절과 고립을 야기할 때, 경계는 생태계의 유지와 성장을 가로막는 장애물로 작용한다(김흥주 외, 2016). 지역 학습체제에서 분절과 고립을 유발하는 대표적인 경계로는 개인의 일과 삶, 그리고 여가생활로부터 동떨어진 학습생활이나 영역을 들 수 있으며, 뒤에서 논의하는 정부의 분절적 전달체계와 같은 조직적 내지 구조적 차원에서의 부문 간 경계

3) 지역 학습생태계는 지역에서의 지식 생산과 축적, 공유와 활용, 그리고 소멸 과정이 이루어지는 지식 생태계(knowledge ecosystem)와 고위험·고가치의 연구개발을 바탕으로 새로운 상품, 플랫폼, 산업을 끊임없이 창출하도록 경쟁·협력하도록 진화하는 체계(이주호 외, 2017: 17)를 의미하는 혁신생태계(innovative ecosystem)까지도 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.

도 대표적인 사례라 할 수 있다. 따라서 '각종 내·외부적 경계에 의해 분절·고립된 상황'을 뛰어넘는 일은 지역 학습생태계의 성립에 최소한의 요건이 된다.

또한 지역에서의 학습자원은 학습자의 학습활동을 지원하는 원천으로서 지식과 교수 콘텐츠뿐만 아니라 학습활동을 돕고 실천할 수 있도록 지원하는 각종 경험과 암묵지, 물리적 공간 및 자료(resource), 프로그램과 교구·교재 등을 포괄한다. 그리고 지역의 학습주체는 학습 의지가 있거나 학습 프로그램에 참가하고 있는 개인뿐만 아니라 소규모 학습동아리 등 학습조직을 비롯한 기업, 산업체 및 대학(연구기관), 학교 및 시민단체 등 학습활동이 '군집'으로 수행되는 각 차원의 조직을 포함한다.

이렇게 보면, 현재 우리나라 지역단위에서 진행되고 있는 다양한 영역의 교육훈련 체계도 지역 학습생태계의 차원에서 접근해 볼 수 있다. 예컨대 지역 주민 대상의 다양한 평생학습(lifelong learning) 관련 프로그램이나 청소년 대상의 학교교육 및 학교 밖 청소년활동, 기업에서 실시하는 인적자원 개발(human resource development)체계 및 노동시장에서의 역량개발(competence building)을 위한 훈련체계 등은 어떤 방식으로든 지역민의 참여나 이들 지역민과의 교류 등 접점을 필요로 하기 때문이다. 또한 그것이 상위 생태계로서 작용하든 혹은 하위 생태계로서 작용하든, 이들 각 영역은 지식이나 학습 콘텐츠 혹은 학습 관련 인프라 및 프로그램 등에 의해 나름의 학습사슬(learning chains)로 이어져 있기 때문이다.

이상적으로 말하면, 이들 각 영역에 속한 주민 소모임이나 평생학습 시설·공간, 학교와 대학, 기업 및 산업체, 직업훈련기관 등의 각종 조직이 지역 학습생태계의 주요 구성요소로서 호혜적 관계가 활발히 이루어질 때, 지역 학습생태계와 각 영역은 학습에 있어서 공진적(co-evolutive) 시너지 효

과를 발휘할 수 있다. 지역사회는 각 영역이 공유하고 활용할 수 있는 지식과 교수 콘텐츠, 학습 경험과 암묵지, 학습 공간 및 자료(resource), 학습 프로그램과 교구·교재 등 학습자원이 존재하는 공간이자 학습주체들의 생활이 이루어지는 곳이기 때문이다. 그러나 많은 경우, 각 개별 영역의 생태계는 분절과 고립이 야기되는 경계에 의해 지역 학습생태계와는 별개의 독자적·분절적 생태계를 운영하기도 한다. 이는 주민 혹은 근로자 개인에게 일·학습·생활의 통합적 접근을 어렵게 하고 지역민으로서 삶의 뿌리를 내리기 힘들게 하는 요인이 된다. 이에 따라 지역의 각종 자원들이 비효율적으로 활용되는 원인을 제공한다.

### 3. 지역 학습생태계의 정책적 의의

정책적 측면에서 지역 학습생태계 논의는 지역인적자원개발(Regional HRD)에서의 담론과도 깊은 관계를 보여 준다. 지역인적자원개발이 국가인적자원개발이나 기업 차원의 인적자원개발(HRD)과는 달리 ‘지역’을 대상으로 한다는 점은 지역 학습생태계 논의와 닿아 있다(김승보 외, 2020). 그리고 지역 차원의 인적자원 양성·배분·활용의 관점에는 ‘지역의 경제적·문화적·제도적 특성을 반영한 지식과 교육, 학습, 인적자본, 사회적 자본과 같은 요인들이’ 핵심적 요소로 기능한다(한상일·이현옥, 2016: 117). 따라서 지역 인적자원개발 정책이 효과성을 발휘하기 위해서는 지역 주민 등 구성원들의 ‘학습과정’ 생성과 순환, 그리고 피드백이라는 지역 학습생태계의 선순환 환경이 필요조건이라 할 수 있다.

사실, 지역 학습생태계에 대한 논의와 실천은 산업화 시대로부터 탈산업,

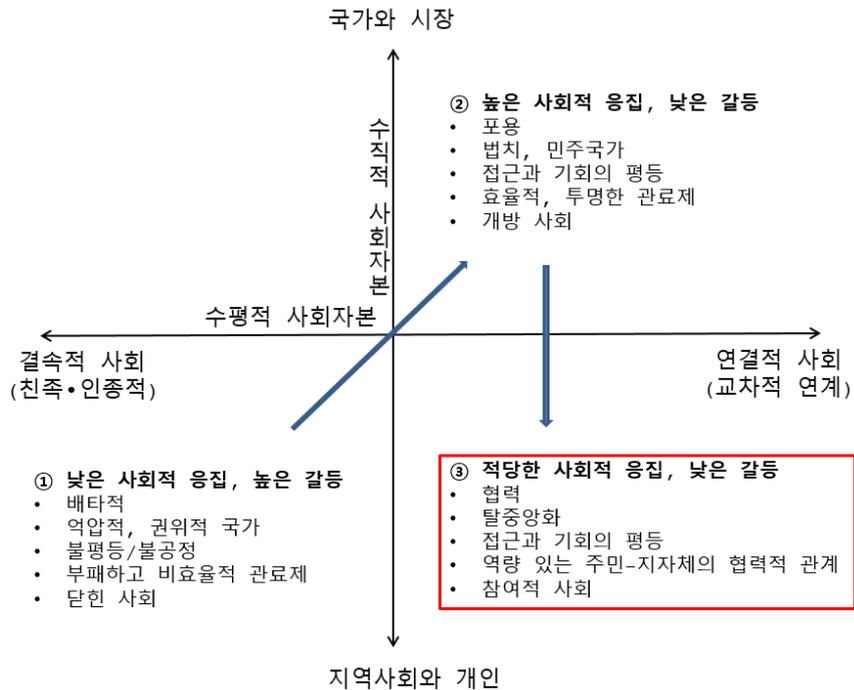
지식경제 및 정보기반 사회로 이행하면서 본격화되었다고 할 수 있다. 균질한 노동력의 양적 투입과 평균적 숙련, 그리고 중앙(control tower)에 의한 자원의 일률적 배분에 주안점을 둔 산업화 시대에, 학습자원과 학습주체들 간의 자율적 상호작용에 바탕을 둔 지역의 학습생태계가 자라날 여지는 거의 주어지지 않았던 것이다. 중앙정부 및 지방정부, 그리고 산업계 및 개별 단위 기업까지 상향식(bottom-up)보다는 하향식(top-down)의 인적자원개발 방식이 주류인 상황에서, 평균적 인력 배출에 최적화된 테일러적 양적 숙련의 학습체계를 극복하기는 어렵다. 또한 정부의 부처 및 부서 간 분절과 고립적 방식을 뛰어넘어 지역 나름의 자율적 학습생태계 조성을 모색하기도 용이하지 않았던 것이다.

이강주 외(2021)는 지금까지 교육과 관련한 학습생태계의 주요 구성요소인 학교가 '학습과 교수가 이루어지는 독립적인 장소'로 간주되어 왔음을 지적한다. 지역 학습생태계와는 별개의 폐쇄적 생태계를 지향하며 '경계'를 그어 왔다는 것이다. 이들은 나아가 지역사회와 호흡하는 지역 학습생태계의 일원으로서 학교 혹은 교육기관이 되기 위해, 학교와 교육기관이 '교육과 학습의 유일한 통로'가 아니라 '학습자가 자신의 삶에서 마주치는 모든 장소와 사람을 통해' 획득하는 '다양한 유형의 학습과정'의 '일부'일 뿐이라는 점을 수용해야 함을 촉구한다. 최근의 마을교육공동체 사업 등을 통해 학교를 쇄신하고자 하는 각종 정책 역시 이 같은 학교의 폐쇄성으로부터 지역의 학습생태계에 적극 참여하려는 경계를 넘는 노력으로 이해할 수 있을 것이다(김승보 외, 2020).

한편 지역 학습생태계 논의의 급격한 부각 및 정책에서의 강조는 사회적 자본 측면으로도 설명할 수 있다. 사실, 사회적 자본은 지역사회가 더 회복력을 갖고 건강하게 되도록 갈등을 관리하는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 사회적 자본의 축적이 왜곡될 경우, 사회적 결속이 훼손되고 개인과 특정

집단의 이익을 위하여 사회가 분열되어 폭력적 갈등 상황으로 치달을 수 있음도 동시에 의미한다. World Bank(2000)는 이를 수직적·수평적 사회적 자본으로 설명하고 있다(그림 2-1 참조).

[그림 2-1] 수직적·수평적 사회자본과 사회현상



참고: World Bank(2000). New Paths to Social Development: Community and global networks in action. The World Bank. p.37을 재구성.

수평적 측면에서 결속력이 강한 특정 집단, 단체, 조직 중심으로 사회적 자본(horizontal social capital)이 구축될 때, 이는 지역사회의 회복탄력성을 저해하는 요인이 된다. 그리고 수직적 측면에서 사회적 자본(vertical social

capital)이 지나치게 국가와 시장 중심으로 짜일 때 사회적 응집력은 높겠으나, 이로 인한 개인의 희생 등 부작용을 낳을 수 있다. 우리나라의 경우 수평적 차원에서 사회적 자본은 이미 연결 중심의 사회적 관계형성으로 이동하고 있고, 수직적 차원에서도 국가와 시장 중심에서 지역사회와 개인으로 우리의 주류적 사회적 자본 양태가 전환하였다고 할 수 있다. 이는 그동안의 산업화·민주화 과정을 통해 극심한 갈등을 유발할 수 있는 지역사회 내 특정 집단 중심의 불평등한 결속과 권력 및 기회의 불평등한 분배 문제를 더 이상 용인하기 어렵다는 경험으로부터 비롯되고 있다. 특히 지방자치와 분권, 주민참여를 강조하는 현재의 우리 사회 패러다임과는 어울리지 않는 구조가 되고 있는 것이다. 또한 교차적 연계 중심으로 나아가는 패러다임의 측면에서도, 이질적인 집단 간의 유대가 결여된 수평적 관계 지속은 자원과 권력에 접근이 가능한 집단과 그렇지 않은 집단 간의 갈등을 유발할 수 있다는 점에서 우리 사회의 시대정신에 부합하기는 어렵다.

이러한 점에서 우리 사회는 [그림 2-1]의 '적당한 사회적 응집과 낮은 갈등'으로 이행하고 있는 사회라 할 수 있다. 이는 지역사회와 개인 중심의 사회적 자본(수직)이 중요시되고 있고, 교차적 연계 중심의 연결적 사회로의 사회적 자본(수평)이 강조되는 사회이다. 이렇게 보면, 우리의 지역사회에서 사회적 자본은 협력, 접근과 기회의 평등, 참여적 사회, 역량 있는 주민과 지방자치단체의 협력적 관계를 통해 강화될 수 있다. 지역 학습생태계를 통해 시민들은 협력, 지역사회 참여, 접근과 기회의 평등 향상 등을 경험(EU, 2014)하고 있다는 차원에서, 수평 및 수직의 사회적 자본 구축 과정에 학습생태계가 중요한 매개 역할을 할 수 있는 것이다. 이제 많은 지방자치단체가 지역사회에서의 평생학습 등 지역 학습생태계 조성에 관심을 가지는 것은 일견 당연한 일이 되고 있다.

## 제2절 지방자치제와 지방자치단체 혁신

### 1. 지역 학습생태계와 지방자치제

지역 학습생태계가 선순환 구조를 갖고 지역의 발전을 위하여 제대로 작동하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 중요하며, 지방자치단체의 실행력을 뒷받침하기 위해서는 원활한 지방자치제도가 전제되어야 한다. 지역 학습생태계 조성에서 지방자치제 및 지방자치단체의 기능과 역할을 파악하기 위하여 우리나라 지방자치 역사를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

광복 이후 우리의 지방자치 역사를 행정안전부 국가기록원은 도입기, 중단기, 부활·발전기의 세 단계로 구분하고 있다. 1948년부터 1960년까지 지방의회 및 기초자치단체의 장을 주민이 직접 선거를 통해 선출한 시기가 도입기이다. 그 후 1961년부터 1990년까지의 중단기 시기에는 지방의회가 폐지되고 지방자치단체장도 임명되었다. 1991년에 지방의회는 부활되었고, 지방자치단체장도 주민이 직접 선출하고 있다(부활·발전기).

〈표 2-1〉 지방자치의 발전과정

구분	도입기(1948~1960)	중단기(1961~1990)	부활·발전기(1991~현재)
자치단체 종류	- 광역단체: 서울특별시·도 - 기초단체: 시·읍·면	- 광역단체: 서울특별 시·직할시·도 - 기초단체: 시·군	- 광역단체: 특별시·광역 시(특별자치시)·도(특별 자치도) - 기초단체: 시·군·자치구
기관구성	- 기관대립형 (지방의회+집행기관)	- 기관통합형 (지방의회 폐지)	- 기관대립형 (지방의회+집행기관)

28 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

구분	도입기(1948~1960)	중단기(1961~1990)	부활·발전기(1991~현재)
단체장 선출	※ 1기(1952년) - 임명제/간선제 - 서울시장·도지사: 임명 - 시·읍·면장: 의회간선  ※ 2기(1956년) - 임명제/직선제 - 서울시장·도지사: 임명 - 시·읍·면장: 주민직선  ※ 3기(1960년) - 주민직선 - 서울시장·도지사: 주민직선 - 시·읍·면장: 주민직선	- 임명제: 국가공무원 으로 충원	※ 4기(1995년)~9기(2014년) - 주민직선 - 시·도지사: 주민직선 - 시·군·구청장: 주민직선
의회의원 선출	※ 1기(1952년)~3기(1960년) - 주민직선 - 서울시·도의원: 주민직선 - 시·읍·면의원: 주민직선	- 의회 폐지 - 서울시·도: 내무부장 관 승인 - 시·군: 도지사 승인	※ 4기(1991년)~ 10기(2014년) - 주민직선 - 시·도의원: 주민직선 - 시·군·구의원: 주민직선

출처: 행정안전부 국가기록원 홈페이지.

1991년 이후로 지방자치가 실시되고 이를 통한 지역 주민의 참여가 증가하고 있으나, 형식적인 측면을 넘어 실질적인 주민 참여에 의한 정책 개발과 실현이 이루어지기 위해서는 여전히 많은 과제가 남아 있다. 주민자치센터와 주민자치위원회, 주민참여예산제 등 다양한 제도적 장치가 존재하지만, 주민의 자치역량에 기초한 주민 주체의 방식보다는 관이 주도하는 사업·프로그램에 소수의 주민이 동원되어 참여하는 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다는 지적은 대표적이다(오은정, 2017. 1. 2.). 그 원인으로는 여러 가지를 들 수 있겠지만, 우리나라의 짧은 지방자치 역사와 더불어 행정효율성의 논리를 명분으로 주민의 정부 접근성 및 주민참여 활성화 측면을 희생한 데서도 일단의 이유를 찾아볼 수 있을 것이다(김찬동 외, 2014; 김승보 외, 2020).

## 2. 지방자치단체의 혁신

앞 절에서 논의한 바와 같이, 지역 학습생태계는 주민 혹은 근로자 개인의 일-학습-생활에 대한 통합적 접근 및 지역민으로서의 주도적 참여와 깊게 연결되어 있다. 그리고 이를 위해서는 제도적·행정적 측면에서 주민 참여의 보장이 전제되어야 한다. 그간 지방자치제의 역사에서 다양한 혁신 노력이 있었지만, 2006년을 전후한 참여정부 시기의 주민생활서비스 전달체계 혁신사업은 현재의 시점에서 지방자치제의 현실을 파악하고 지역 학습생태계와 조응하는 지방자치의 모습을 제시한다는 차원에서 의미가 크다.

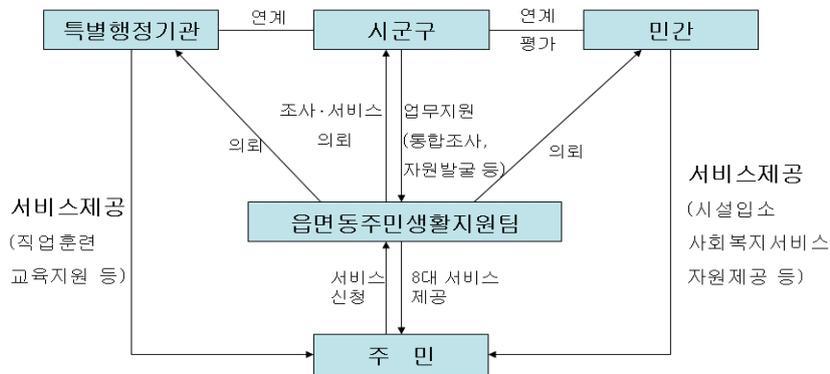
당시 정부는 “「주민생활서비스 전달체계 혁신」이라는 목표 아래 기존의 동사무소를 주민자치센터로 개편하는 작업을 추진하였으며, 이는 국민 삶의 질 향상과 관련된 8대 서비스(복지, 보건, 고용, 주거, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광)가 필요한 사람들에게 중복·누락 없이 전달될 수 있도록 업무처리시스템과 메커니즘을 전면적으로 재설계하는 ‘원스톱 시스템’ 구축을 목적으로 하였다(유한구 외, 2008: 97)”. 2006년 5월, 행정자치부를 필두로 관계부처는 그동안 중앙부처 및 지자체에서 각각 분산·제공하고 있는 공급자 위주의 주민생활서비스 전달체계를 수요자 중심의 맞춤형 통합체계로 개선하기 위하여 ‘주민서비스혁신추진단’을 설치하였다. 이에 따라 선정된 4대 중점 추진과제는 첫째, 시군구청과 읍면동사무소의 조직과 기능을 주민생활서비스 중심으로 개편하고, 둘째, ‘고객’이 직접 서비스를 확인하고 선택할 수 있는 통합정보시스템을 구축하며, 셋째, 중앙부처에서 제공되는 유사중복 서비스를 조정하고, 넷째, 통합서비스 제공을 위한 민관 협력 네트워크를 구축하는 것 등이다(유한구 외, 2008: 98).

이에 따라 당시 추진된 주민생활서비스 전달체계 혁신사업은 크게 다음과

같이 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 지방행정조직의 개편으로서 주민생활 관련 8대 서비스의 기획, 연계·조정, 통합조사 등을 전문적으로 수행하기 위한 「주민생활지원국」 또는 「주민생활지원과」를 시·군·구청에 설치하여 서비스 제공 능력을 강화한다. 또한 읍·면·동사무소에는 주민생활지원담당을 신설하여 인력을 확대 배치하고, 별도의 상담실을 설치하여 심층상담 및 취약계층에 대한 찾아가는 서비스 제공, 사례관리 능력을 강화한다. 이에 따른 필요인력은 기존인력을 전환배치(약 6,000명)하여 확보하되, 향후 인력진단 등을 통해 사회복지 전문 인력 확대를 추진한다(그림 2-2 참조. 유한구 외, 2008: 99).

[그림 2-2] 주민생활서비스 제공 체계도

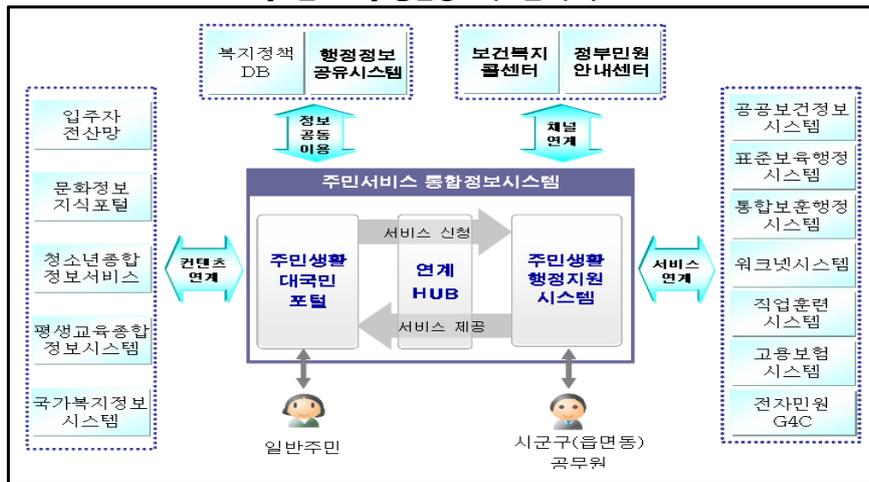


출처: 유한구 외(2008), p. 99.

둘째, 통합정보시스템의 구축으로서 주민생활지원 8대 서비스에 대한 종합적 정보 제공, 온라인 서비스 신청, 자격 조회 등이 가능한 주민생활지원 포털을 구축하여 주민편의를 증진한다. 또한 주민생활 행정지원 시스템을 구축하고 외부 공공기관 전산망을 연결하여 민간 및 공공의 서비스를 체계

적으로 연계, 종합 관리할 수 있는 통합적 업무처리 환경을 제공한다(그림 2-3) 참조. 유한구 외, 2008: 100).

[그림 2-3] 통합정보시스템 구축도



출처: 유한구 외(2008), p.100.

셋째, 중앙부처 서비스 업무의 조정으로서, 각 중앙부처가 제공하는 모든 주민생활지원 관련 서비스의 실태를 원점(zero-base)에서 검토·분석하여 유사·중복 서비스는 통폐합하고 추가로 필요한 서비스는 확대한다. 이를 바탕으로 지방에서 수행 가능한 기능과 주민밀착 서비스는 과감히 자치단체로 이양하여 업무의 효율성을 증진한다(유한구 외, 2008: 100).

넷째, 민관 협력 네트워크의 구축으로서, 지역자원을 조사하여 파악한 공공 및 민간 부문의 가용한 서비스 공급요소들 간의 협력관계를 구축하고 분야별, 수혜 대상자별로 네트워크를 활성화한다. 또한 시군구, 민간단체·기관 등 지역의 다양한 주체들이 관련 서비스를 상시적으로 협의·공급하는 거버넌스(governance) 체제를 지역특성을 살려 다양하게 구축한다(유한구 외, 2008: 100).

이 같은 당시의 주민생활서비스 전달체계 혁신사업은 지역 학습생태계 차원에서 큰 전환점이 될 수 있는 혁신적인 것이었다. 그러나 비록 원래 계획했던 방식으로 온전히 이루어진 것은 아니지만, 지역 학습생태계를 위한 지방자치 및 지방자치단체의 변화 방향과 관련하여 현재에도 유효한 시사점을 제공하고 있다. 특히 시범사업을 통해 2007년부터 주민자치센터로 전환된 지역의 서비스가 목표로 했던 결과에 이르지 못한 이유로 지적된 다음의 문제들은 지금도 유효한 측면이 있다.

“첫째, 당시 혁신사업이 의미 있는 성과에 이르지 못한 가장 큰 이유로 ① 공무원의 관료적 의식, ② 전문성의 부족, ③ 관련 기관과의 네트워크 부족 등이다.

둘째, 고용-복지-교육의 연계를 통한 지원서비스 통합을 넘어서 문화, 체육 등 영역까지 아우르는 원스톱 서비스를 시도했으나, 관련 서비스 제공 기관 간의 협력이 실질적으로 이루어지지 않았다.

셋째, 주민자치센터 설립을 통한 주민생활서비스 전달체계의 개선 방안은 기존의 기초지자체의 인허가, 지도, 민원 등 규제적 행정기능과 행정의 생애지원서비스 기능(고용-복지-교육-문화) 간 부조화가 나타났다.”(유한구 외, 2008: 104)

이 같은 지방자치 혁신 시도에서 나타난 여러 문제는 현재 지역 학습생태계 구축 과정에도 여전히 잠복해 있는 과제들이라 할 수 있다. 최근 정책적으로 추진되고 있는 지역혁신 사업 또는 마을공동체 사업 등에서도 중앙정부의 부처별 소관 업무 간 통합의 어려움, 주민 요구 및 협력이 아닌 정부 주도의 하향적 추진이라는 요소들은 사업 추진의 장애물로 나타나고 있다 (김승보 외, 2020: 28~30)

### 3. 지방자치단체 혁신과 ‘지역발전투자협약 제도’

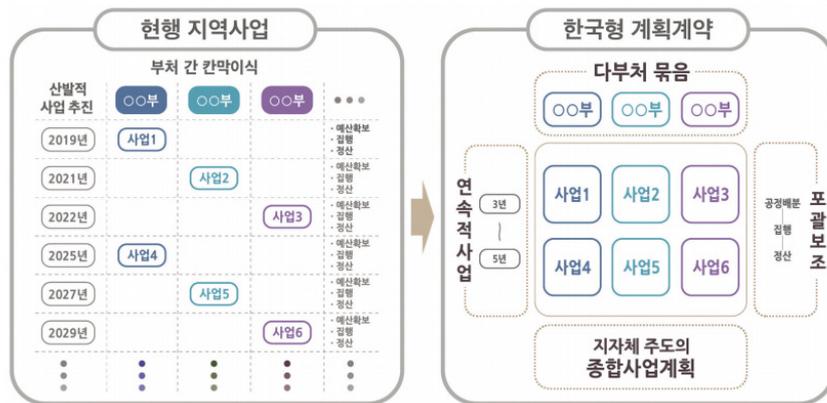
지금까지 대부분의 중앙부처는 각 부처별로 자체의 독자적인 정책 전달 체계를 갖추어 전 지역에 사업과 예산을 투입하고 있고, 그에 대한 산출 결과는 다시 중앙부처로 수렴하는 부처 완결적이고 폐쇄적인 생태계를 추구해 왔다. 교육부가 관장하는 학교와 대학, 고용노동부가 관장하는 직업훈련체계, 산업통상자원부나 중소벤처기업부가 관장하는 각종 산업 및 기업 지원 체계, 과학기술정보통신부가 관장하는 R&D 관련 사업 등은 국가적 차원에서 학습생태계 혹은 지식생태계의 주요한 구성요소들이다. 그러나 이들 사업이나 체계 간의 상호 관련성, 특히 지역단위에서의 네트워크나 순환적 관계를 찾아보기는 쉽지 않다.

지역의 행정을 책임지는 지방자치단체 역시 중앙부처 차원의 분절적 전달 체계 양상에서 크게 자유롭지 못하다. 예를 들어 지방자치단체가 추진하는 지역사업에서 ‘사회적 자본’의 축적을 강조하는 ‘사회적경제’ 관련 정책의 경우가 그러하다. 이와 관련된 정책인 사회적기업(고용노동부), 사회적협동조합(기획재정부), 마을기업(행정자치부) 등 직접적 사업에 더하여 자활기업(보건복지부), 청년소셜벤처(중소벤처기업부), 마을공동체 사업(행정자치부) 등 다양한 프로그램이 전국 대부분의 지역에서 직접 혹은 간접의 방식으로 추진되고 있다. 그러나 지역사회 혹은 지방자치단체 차원에서 이들 사업은 유기적·통합적으로 운영되기보다는 대개 분절적이고 고립적인 양상을 보인다. 각 부처의 전달 및 추진체계, 사업 평가체계와 기준이 다르고, 현장 단위에서 이들 사업·체계 간의 통합적 운영이나 자율적 조정 등의 기능이 거의 주어지지 않는 점 등은 주요 원인이 될 것이다. 이와 동시에 이는 지난 20년 내외의 ‘지식기반경제 이행’이라는 사회적 담론에도 불구하고 우리의 정책

추진체계가 과거의 산업화 시대 규범에서 크게 벗어나지 못하고 있음을 방증한다.

최근 이러한 문제의식에서 행정안전부는 국가균형발전 정책의 효율적인 추진을 꾀하고 있다. 지방자치단체의 사업 주도성 및 부처 간 사업의 통합성을 부여함으로써 ‘칸막이식’ 사업 추진 방식을 극복하는 방안으로 제시한 ‘한국형 계획계약 제도’라 일컫는 ‘지역발전투자협약 제도<sup>4)</sup>가 그것이다. 프랑스의 ‘국가·레지옹 간 계획계약(Contrat de plan Etat-Région)’을 참고하여 설계되었다고 하는 이 제도는 [그림 2-4]와 같이 지방자치단체 주도하의 각 부처별 사업의 유기적 통합적 관리를 추구하고 있다(표희진, 2020). 이 같은 움직임은 중앙 중심의 별도 전달체계에 매몰되어 있는 지역 학습생태계의 복원에서도 중요한 시도로서 향후 지역 학습생태계가 지향할 청사진의 일면을 제시해 준다.

[그림 2-4] 지역발전투자협약 제도 개념



출처: 김진범·장철순·정우성·김형철(2019), 표희진(2020)에서 재인용.

4) 「국가균형발전 특별법」 제20조에 그 근거를 두고 있음.

### 제3절 지역 학습생태계 정책 모형

#### 1. 지역 구성요소에 따른 지방자치단체의 학습생태계 모형

지역 학습생태계는 유기(organic) 및 무기(inorganic) 요소, 그리고 적정 규모의 군집(biotic community)이 어울려 조성되는 자연생태계에 빗대어 볼 수 있다. 지역 학습생태계는 학습의 주체인 개인과 개인에 영향을 끼치는 학습 콘텐츠 등 각종 학습환경, 그리고 크고 작은 기업이나 학교 등의 각종 조직체가 '군집'으로 어우러져 생태계를 구성한다. 지역에서 학생과 청소년, 근로자와 직장인, 주부와 여성, 주민과 시민 등 다양한 명칭과 속성을 지닌 개인은 지역 학습생태계의 핵심적인 학습자로서 기능과 지위를 가진다. 그리고 이들 개인의 집합적 묶음으로서 지역사회의 크고 작은 기업이나 학교, 연구기관 등은 조직체별 특성에 따른 집단적·구조적 학습이 이루어진다. 또한 햇빛과 바람·물과 같은 무기질에 해당할 지역사회 학습환경으로 학습 관련 시설과 인프라, 학습 프로그램 및 콘텐츠, 관련 제도 및 정책, 예산 등이 존재한다. 아울러 이들 개인과 조직, 학습환경은 자연생태계의 먹이사슬(food chain)과 같이 지역 학습생태계에서 개인과 개인 간, 개인과 조직 간, 그리고 조직과 조직 간 저마다의 다양한 특성에 따라 학습사슬(learning chains)<sup>5)</sup>을 형성하게 된다.

특히 지역 학습생태계에는 고유한 특성의 학습사슬로 연결된 다양한 기관 혹은 조직체가 존재하며, 이들 기관이나 조직은 지역 생태계의 지형에 큰 영향을 끼친다. 대표적으로는 미래의 인재를 양성하기 위한 유치원 및 초·

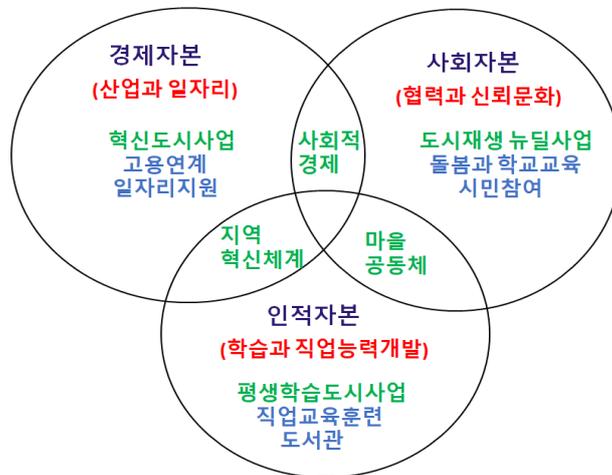
5) 예컨대 조직 간 학습사슬은 각 조직 내 비전이나 문화의 유사성, 리더의 역할, 그리고 조직에 속한 개인 학습자의 다양한 관계 등에 의해 형성된다(Dunne A. J., 2006: 40).

중·고교 단계의 학교, 그리고 지역사회의 청소년 기관이나 시설 등 각종 교육기관이 있다. 전통적으로는 가정에서도 보육과 교육이 이루어져 왔으나, 최근에는 지역사회의 각종 문화시설과 일터, 복지기관이나 공공시설 등도 청소년을 위한 진로체험 등 방식으로 학습 제공에 참여하고 있다. 그리고 주민 대상의 학습제공을 수행하는 도서관 등 지역사회의 평생학습(lifelong learning) 관련 기관이나 시설도 있다. 이들 기관이나 시설은 대개 지방자치단체의 공공적 지원과 연계된 학습사슬을 형성하지만, 기술학원 등 민간 영역의 기관이나 시설 역시 공공영역과 연계하여 혹은 민간 독자적으로 나름의 독특한 학습사슬을 형성하고 있다. 한편 지역사회의 지식생태계 차원에서 중요한 기능을 수행하는 대학이나 연구기관은 일반적인 교육기관과는 달리, 지식생산 및 R&D와 관련된 특성을 더하며 독특한 성격의 학습사슬을 형성한다. 또한 소상공 자영업부터 중소기업 및 대기업, 그리고 이들 기업의 클러스터인 산업단지에 이르기까지 지역에 소재하는 기업과 산업 영역은 규모가 천차만별이고 그에 따라 기능도 다양하지만 조직 자체적으로는 인적자원개발 차원에서, 그리고 조직 외부적으로는 이들 기업 및 산업 영역에 진입하기 위한 취·창업 등 교육훈련기관과 연계하여 다양한 방식의 학습사슬로 지역 학습생태계와 연계되어 있다.

한편 지역사회의 발전을 위한 생산력 향상은 비단 토지, 노동, 자본의 물적 자본(Physical capital)만으로 이루어지지 않으며, 교육과 훈련을 통해 사람 내면에 축적된 지식과 숙련, 창의력 등의 인적 자본(Human capital)의 역할, 그리고 이에 더해 협력과 신뢰의 문화에 터한 사회적 자본(social capital) 등이 갖추어져야 한다(우천식·김태종, 2007). 이는 지역 학습생태계 측면에 있어서도 마찬가지이다. 물적 자본이나 인적자본 혹은 사회적 자본이 튼튼한 지역은 그렇지 않은 지역에 비해 더 활력 있고 번창한 학습생

태계가 형성되었을 가능성이 크다. 예컨대 물적 자본 축적이 높은 지역은 상대적으로 일자리와 취업 기회가 높아 지역단위에서의 관련 학습체제가 활성화된다. 그리고 학습동아리 등 학습조직이 활성화된 지역은 지역공동체 의식이 높고 사회적 자본 축적 수준도 높다(박상옥, 2015). 또한 당연하지만, 인적자본 역량이 높은 지역이 그렇지 않은 지역보다 학습생태계의 작동이 더욱 원활할 것이다(김승보 외, 2020). 그리고 중앙정부 단위에서 내려오는 각종 정책이나 사업, 기업의 이전이나 산업인프라 구축과 같은 외부 환경적 요소들은 지역 학습생태계의 내생적(endogenous) 요인이 될 수도 있고, 반대로 지역 학습생태계와는 별개의 외생적(exogenous) 요인으로 작용할 수도 있다.

[그림 2-5] 지역발전과 지역 학습생태계 구조

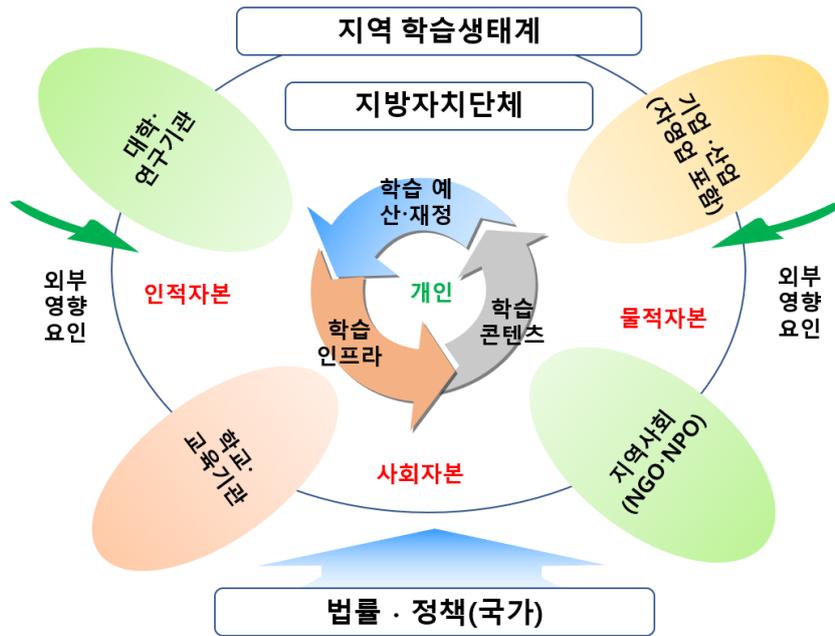


출처: 연구진 작성.

지역발전을 위하여 지방자치단체는 지역사회 내의 물적 자본과 사회자본, 그리고 인적자본의 축적을 위한 다양한 노력을 경주한다. 그리고 이러한 노력의 연장선에서 각 부문과 영역별로 다양한 학습자원을 활용한 학습주체의 학습역량 프로그램을 운영하고 있다. 예컨대 경제적 기반 구축 및 물적 자본의 축적을 위하여 지자체가 추진하는 혁신도시사업은 지역의 인적자본과 학습생태계 지형에 큰 영향을 끼친다. 또한 사회적기업, 사회적 협동조합, 마을기업 등 주민기반 거버넌스에 주안점이 있는 도시재생뉴딜사업은 사회적 자본의 확충을 도모하는 사업으로서 사업의 규모나 성격에 따라 지역의 물적 자본과 학습생태계가 큰 영향을 받는다. 마찬가지로 지역 주민이 참여하는 평생학습과 청소년 교육체계, 기업의 인적자원개발 및 노동시장의 역량 개발 및 훈련체계 등은 인적자본과 관련된 지방자치단체의 대표적인 사업이라 할 수 있다. 당연히 지역 학습생태계에 많은 파급력을 미치게 된다.

이 같은 지역 학습생태계를 구성하는 요소의 관계성을 토대로, 개인(학습자)을 중심으로 지방자치단체 관할 지역의 학습생태계를 구성하는 학습 콘텐츠와 시설 및 인프라, 학교와 기관, 기업과 대학 등 각종 조직체와 관련 제도, 이들에 영향을 미치는 정부 정책 및 제도와 외부적 환경 요인 등을 아래 [그림 2-6]과 같이 모형화해 볼 수 있다.

[그림 2-6] 지방자치단체와 지역 학습생태계



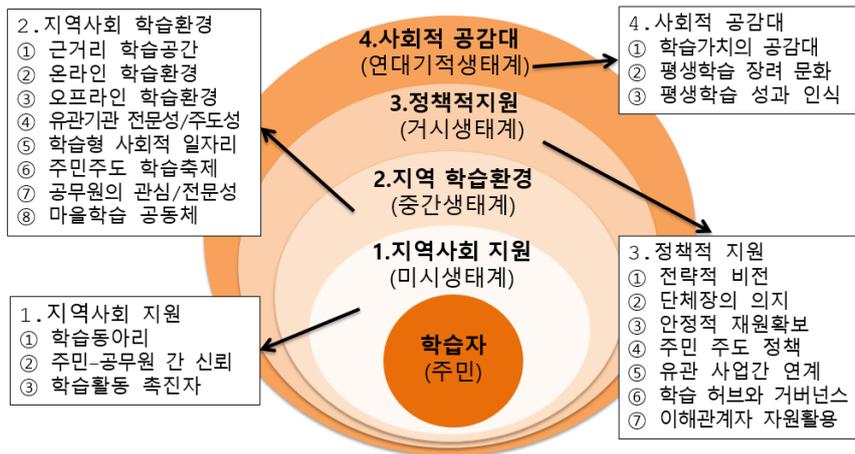
출처: 연구진 작성.

## 2. 지방자치단체의 정책 관점에 따른 지역 학습생태계 모형

한편 지역 학습생태계 구축 및 운영의 중추적 역할을 수행해야 하는 지방자치단체의 관점에서는 학습을 통한 개인과 지역사회의 성장, 학습의 지속 가능성과 구성원 간의 공동의 협력관계 및 지역사회 공동체 형성, 지역사회의 공존을 위하여 요구되는 필요와 문제를 학습을 통해 해결해 나갈 수 있는 선순환 고리가 파악되어야 한다. 즉 제도적 차원, 학습문화 차원, 행정적 지원 차원, 인적·물적 차원 등의 구성요소를 정책 수행의 차원에서 접근할 필요가 있는 것이다. 이들 각 구성요소는 지역사회에 독립적으로 존재하지

만, 지역의 학습력 제고와 시너지 효과를 위한 정책 추진의 입장에서는 이를 상호 유기적으로 연계되어 작동하는 유기적 시스템으로 접근할 필요가 있기 때문이다. 이러한 측면에서, 앞서 논의한 Bronfenbrenner(1976; 1994)의 인간발달 생태계 모형은 지역 학습생태계(ecosystem for learning) 모형에서 의미 있는 준거를 제공한다. 그가 제시한 계층화된 생태계 구조는 지방자치단체가 학습생태계를 위한 정책 추진에서 고려해야 할 각 층위와 상당 부분 닮아 있기 때문이다. 즉 개인(학습자)의 발달 혹은 성장에 영향을 주는 생태계 수준에 따라 미시생태계, 광역생태계, 거시생태계 등의 층위가 형성되듯이, 지방자치단체는 학습자를 둘러싼 영향의 수준에 따라 지역사회 지원(social support) 생태계 → 지역사회 학습환경(community learning environments) 생태계 → 정책적 지원(policy and others) 생태계 → 사회적 공감대 생태계 등의 층위로 구성해 볼 수 있다.

[그림 2-7] 지방자치단체 정책 중심의 지역 학습생태계 모형



출처: 연구진 작성.

### ① 지역사회 지원(social support): 미시생태계(microsystem)

미시생태계(microsystem)는 개인에게 가장 가까운 체계를 뜻한다. 개인이 일상생활을 하면서 직접 부딪히는 사물들, 일상에서 자신에게 영향을 주는 가족, 학교, 직장, 친구들 등이 이들 미시체계에 속한다. 지역 학습생태계에서는 이를 ‘지역사회 지원(social support)’이라고 할 수 있다. 주민이 거주하고 있는 가장 작고 직접적 관계가 발생하는 생태계로서 가족, 주변 이웃, 동료 등 주민이 직접적인 접촉을 통해 관계를 맺는 학습생태계이다. 정규교육의 학생들에게는 학습에 영향을 미치는 부모, 친구, 선생님이 이에 해당할 것이다. 그리고 지역사회 차원에서는 직장 및 지역사회 동료, 강사, 주변 이웃, 가족 등이 여기에 해당할 수 있다.

지역 학습생태계 측면에서 이들 미시생태계(지역사회 지원) 내의 직간접적인 학습 경험은 주민의 학습참여에도 많은 영향을 미치게 된다. 이는 사회적·개인적 관계 등을 포괄하는 개념이며, 지자체의 정책 측면으로는 지역사회 지원(social support)이라 개념화할 수 있다. 그리고 이 범주에는 ① 학습 동아리, ② 주민-공무원 간 신뢰, ③ 지역 학습촉진자 등이 구성요소로 포함될 수 있을 것이다.

### ② 지역사회 학습환경: 중간생태계(mesosystem)

지역사회 학습환경은 지역사회에서의 학습을 위한 중간생태계(mesosystem) 또는 광역생태계(exosystem)로서 복수의 ‘지역사회 지원’(미시생태계)이 집합적으로 구성되어 있는 생태계를 의미한다. 장애인교육, 청소년교육, 노인교육 등 체계는 주민 개개인의 입장에서는 직접적인 관련이 없을 수도 있지만, 본인이 직접 이들 학습과정에 참여하지 않더라도 주민 개인의 학습에

상당한 영향을 끼치게 된다. 지역사회에 존재하는 여러 기관이나 시설, 이웃 등의 존재, 그리고 법체계 등도 주민이 직접 접촉하거나 관계를 맺지 않더라도 주민 개인의 학습에 영향을 미칠 수 있다. 학교 교육의 경우 학교, 방과 후 학교, 여름학기, 가정학습 등 체계가 여기에 해당한다(Karl Dornert, 2017). 학습마을공동체 사업, 마을교육공동체 사업, 마을공동체 사업, 노인 복지관, 장애인복지관, 청소년수련관, 문화관 등 학습 콘텐츠 제공이 활발하여 중간생태계가 활성화된 지역사회는 주민의 학습 참여도가 높게 나타날 수 있다. 또한 평생학습관, 카페나 공방 등 주민학습 공간이 촘촘한 지역, 아웃리치(outreach) 학습강좌, 학습동아리 지원사업 등으로 학습환경이 잘 구축되어 있는 지역은 주민의 학습 효과 면에서도 우위에 설 수 있을 것이다. 지역사회 학습환경에는 ① 근거리 학습공간, ② 온라인 학습환경, ③ 오프라인 학습환경, ④ 유관기관의 전문성 및 주도성, ⑤ 학습형 사회적 일자리, ⑥ 주민 주도의 학습축제, ⑦ 공무원의 관심과 전문성, ⑧ 마을학습공동체 등이 구성요소가 될 수 있다.

### ③ 정책적 지원: 거시생태계(macrosystem)

정책적 지원(policy)은 지역사회에서의 학습을 위한 거시생태계(macrosystem)로서 해당 지역의 문화적 패턴, 정치적·경제적 체계와 가치, 특정 신념이나 지식체계, 대중매체, 정부 정책 등으로, 주민과 직접적인 학습을 위한 접촉이나 관계 형성이 일어나는 영역은 아니다. 그러나 앞선 하위생태계인 지역사회 지원이나 지역사회 학습환경 등에서 일관성 있게 나타나 주민에게 영향을 미치는 요소들을 포괄적으로 아우르는 생태계이다. 예컨대 학습을 정책의 최우선으로 하는 곳에서의 주민의 학습참여와 그렇지 않은 지역에서의

학습참여가 동일하기는 어렵다. ‘정책적 지원’ 생태계는 유네스코한국위원회(2018)<sup>6)</sup>에서 제시한 학습도시 구축 가이드라인에서 주요하게 제시하는 ① 전략적 비전, ② 단체장의 의지, ③ 안정적 재원 확보, ④ 주민 주도 정책, ⑤ 유관사업 간 연계, ⑥ 지역학습 허브기능 및 거버넌스, ⑦ 이해관계자 자원 활용 등이 포함된다고 할 수 있다.

#### ④ 사회적 공감대: 연대기적 생태계(chronosystem)

학습에 대한 사회적 공감대는 지역사회에서의 학습을 위한 연대기적 생태계(chronosystem)로서, Bronfenbrenner(1994)는 시간의 변화에 따라 영향을 주고받게 되는 요소를 포함한 생태계를 지칭하였다. 동일한 환경이 시간에 따라 변화하거나 지속됨으로써 개인의 학습활동은 다양한 영향을 받게 된다. 정책적 지원(거시생태계)이 지역사회 지원(미시생태계)이나 지역사회 학습환경(중간생태계)에 큰 영향을 미친다고 할 때, 연대기적 생태계인 학습에 대한 사회적 공감대는 거시생태계인 정책적 지원의 연속성을 보장하기 위한 사회적 분위기를 의미할 수 있다. 예컨대 주민들의 학습에 대해 다양한 정책적 지원을 통해 지역의 학습환경 생태계를 건강하게 만들고, 아울러 지역사회 지원의 기제가 잘 작동하도록 하는 지방자치단체장이 있을 수 있다. 이 경우의 지역 학습생태계는 건강성을 유지하고 보다 나은 미래를 위하여 진화하게 될 것이다. 그러나 만약 이러한 지방자치단체장이 지역학습에 관심이 없는 단체장으로 바뀔 경우 상황은 반전될 수 있다. 즉 강력한 정책적 의지를 가진 지방자치단체장이 있는 지역사회와 그렇지 않은 지역사

6) 유네스코 학습도시 구축 가이드라인에서는 다음 내용을 제시하고 있음. 1. 지역사회 리더의 의지, 전략적 비전 수립, 2. 이해관계자 (의사결정 및 책임, 권한 공유) 참여, 3. 학습축제 등 축하행사 개최, 4. 학습에 대한 접근성 확보, 5. 모니터링 및 평가, 6. 재원 및 자원 확보

회의 주민의 학습에는 차이가 나게 되는 것이다.

4년마다 치러지는 지방선거는 학습에 대한 정책적 기조가 바뀔 수 있는 개연성을 항상 내포하고 있다. 특히 지방자치단체장의 개인적인 또는 정치적인 가치 판단에 따라 정책적 의사결정이 달라질 경우 복지, 여성, 청소년, 아동, 학교교육 등 다양한 분야가 협력적으로 추진해야 할 지역 학습생태계는 무너지게 된다. 지방자치단체장이 바뀌더라도 학습에 대한 정책적 기조를 쉬이 바꿀 수 없는 사회적 압력으로서 학습의 중요성과 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 지방자치단체장의 개인적 가치 판단보다 주민 행복을 위한 학습의 필요성과 성과에 대한 사회적 압력이나 합의가 중요하며, 이러한 사회적 공감대 또는 합의라는 최종의 생태계에는 ① 학습가치에 대한 합의, ② 학습장려 문화, ③ 지역학습 성과 인식 등이 속한다고 할 수 있다.

## 제4절 소결

제2장에서는 생태계 기반 학습체제에 관한 Bronfenbrenner 등의 이론 등을 검토하면서 생태계(ecosystem) 논의 자체에 '학습' 내지 '학습과정'이 강조되고 있다는 점을 제기하였다. 그리고 학습체제 논의에서 지역(regions)을 강조하는 지역혁신체제(regional innovation system) 이론, 학습지역(learning region) 이론, 지역인적자원개발(region HRD) 이론 등을 통해 수평적 혹은 수직적 사슬(chains)로 이어져 있는 학습생태계의 특징을 파악하였다. 이를 통해 지역 학습생태계를 '지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계협력하고 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제'로서 '개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역 내재적 발전을 담보할 수 있도록 자율적 학습역량을 축적하고 성장해 가는 학습체제'로 개념화하였다. 또한 지역 학습생태계의 중추적 역할을 담당해야 할 지방자치단체의 역사적 맥락을 통해 주민생활서비스 전달체계 혁신과 같은 정책적 노력이 지방자치단체의 학습생태계 구성에 중요한 전거가 된다는 점도 강조하였다.

한편 정책적 측면에서 지역 학습생태계가 탈산업, 지식경제 및 정보기반 사회로 이행하면서 본격화할 수밖에 없었다는 점에서, 지역의 행정을 책임지는 지방자치단체 역시 중앙부처 차원의 산업화 시대 양식인 수직적·분절적 전달체계 양상을 벗어나야 하는 당위성도 제기하였다. 이를 통해 지역사회의 경제자본, 사회자본 및 인적자본의 토양에서 지역사회 주민과 지역단체는 물론 기업과 산업, 학교와 교육기관, 대학 및 연구기관을 아우를 수 있는 지방자치단체 주도의 학습생태계 정책모형을 제시하였다.



## 제3장

# 지역 학습생태계 정책 환경과 운영 현황

제1절 지역 학습생태계 조성 관련 법령과 조례

제2절 지방자치단체의 학습생태계 추진 환경

제3절 지역 학습생태계의 유형과 운영 현황

제4절 소결



## 제3장 | 지역 학습생태계 정책 환경과 운영 현황

### 제1절 지역 학습생태계 조성 관련 법령과 조례

#### 1. 지역 학습생태계 책무성 관련 법령

「대한민국헌법」 제31조는 모든 국민이 ‘교육받을 권리’와 ‘평생교육 진흥’의 혜택을 누릴 수 있도록 규정하고 있으며, 평생교육의 제도와 운영, 재정 등에 관한 기본적인 사항을 법률로 정하도록 하고 있다. 지방자치단체의 지역 학습생태계 관련 책무를 규정한 법률로는 대표적으로 「평생교육법」(교육부 장관)과 「직업능력개발법」(고용노동부 장관)이 있으며, 교육부 장관과 고용노동부 장관이 협력하여 운영하는 「직업교육훈련 촉진법」 등이 있다. 또한 교육부 장관과 고용노동부 장관<sup>7)</sup>이 관장하는 「교육기본법」이나 「고용정책 기본법」 등에도 지방자치단체의 관련 책무를 규정한 조항이 있으며, 「문화기본법」(문화체육관광부)이나 「과학기술기본법」(과학기술정보통신부), 「청년기본법」(국무총리실) 등 여러 중앙부처의 관련법에서도 관련 근거와 관

7) 「고용보험법」도 평생교육 사업에 대한 고용노동부의 재정지원 근거를 제시하고 있다는 점에서 중요한 법률이라 할 수 있으나(류장수 외, 2017), 지방자치단체의 주도적 역할과는 다소 거리가 있음.

련 규정을 찾을 수 있다.

「평생교육법」은 법률의 목적을 “헌법과 「교육기본법」에 규정된 평생교육의 진흥에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 정”하는 데 있음을 명기하고 있다. 그리고 법에서 규정한 평생교육은 “학교의 정규 교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”으로 정의하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 “모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책과 평생교육사업을 수립·추진”(제5조 제①항)해야 하며, “모든 국민이 여건과 수요에 적합한 평생교육을 선택하고 참여할 수 있도록 관련 정보를 제공하고 상담 등 지원 활동을 하여야 한다.”(제5조 제⑤항)라고 규정하였다. 또한 지방자치단체는 광역의 경우 “시·도평생교육협의회”(제12조)를, 기초의 경우에는 “시·군·자치구평생교육협의회”를 구성·운영(제14조)하도록 하고 있으며, 시·군 및 자치구에서 추진하는 평생학습도시를 국가가 지정 및 지원(제15조)할 수 있도록 하고 있다. 특히 2021년 6월 8일 개정되어 12월 9일부터 시행이 예정된 동법 개정안에는 지방자치단체가 “모든 국민에게 평생교육의 기회를 제공할 수 있도록 신청을 받아 평생교육이 용권을 발급할 수” 있도록(제16조의2) 함으로써 지역 주민의 평생학습 콘텐츠 선택과 참여의 폭을 확장하고 있다. 이에 따라 지자체는 중앙정부로부터 위임받은 혹은 지자체 고유의 평생학습 관련 사업을 다양한 방식으로 수행하여야 함을 명시하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 광역의 경우 “시·도평생교육협의회”를, 기초의 경우에는 “시·군·자치구평생교육협의회”를 구성·운영하도록 하고 있으며, 지역사회의 평생교육 활성화를 위하여 시·군 및 자치구에서 추진하는 평생학습도시를 국가가 지정 및 지원할 수 있도록

하고 있다.

「직업능력개발법」은 「근로자직업능력 개발법」의 약칭으로, 지난 2021년 4월 6일 개정되어 법률 명칭을 「국민 평생 직업능력 개발법」(약칭: 평생직업능력법)으로 개정하고 2022년 2월 18일 시행이 예정되어 있다. 동법은 “모든 국민의 평생에 걸친 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장에서 필요한 인력을 양성”하는 것을 그 목적으로 제시하고 있다(제1조). 그리고 법에서 규정한 직업능력개발훈련은 “모든 국민에게 평생에 걸쳐 직업에 필요한 직무수행능력(지능정보화 및 포괄적 직업·직무기초능력을 포함한다.)을 습득·향상시키기 위하여 실시하는 훈련”으로 정리하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 “국민의 생애에 걸친 직업능력개발을 위하여 사업주·사업주단체 및 근로자단체 등이 하는 직업능력개발사업과 국민이 자율적으로 수강하는 직업능력개발훈련 등을 촉진·지원하기 위하여 필요한 시책을 마련”(제4조 제①항)해야 하며, “국민은 자신의 적성과 능력에 따른 평생 직업능력개발을 위하여 노력하여야 하고” 지방자치단체가 시행하는 “직업능력개발사업에 협조”하도록 규정하고 있다(제4조 제③항). 또한 지방자치단체는 “국민의 고용창출, 고용촉진 및 고용안정을 위하여 직업능력개발훈련을 실시하거나 직업능력개발훈련을 받는 사람에게 비용을 지원할 수” 있도록 하고 있다(제12조 제①항). 이에 따라 고용노동부 장관은 지역별 인적자원개발위원회를 구성할 수 있도록 하면서 지방자치단체는 동 위원회의 의견을 “들어야” 하는 의무가 부여되고 있다.

〈표 3-1〉 「평생교육법」과 「국민 평생 직업능력 개발법」에서의 지방자치단체 역할

구분	평생교육법	국민 평생 직업능력 개발법
법률 목적	「헌법」과 「교육기본법」에 규정된 평생교육 진흥에 대한 국가·지방자치단체의 책임, 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 제시	모든 국민의 평생 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장 필요 인력 양성 및 산학협력 등을 통하여 사회·경제의 발전에 이바지함.
용어 정의	“평생교육”은 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적 교육활동	“평생직업능력개발훈련”은 모든 국민에게 평생에 걸쳐 직업에 필요한 직무수행능력(지능정보화 및 포괄적 직업·직무기초능력을 포함)을 습득·향상시키기 위하여 실시하는 훈련
지자체 역할	모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책을 수립·추진(제5조 제①항)	국민의 생애에 걸친 직업능력개발을 위하여, 사업주·사업주단체 및 근로자단체 등의 직업능력개발사업과 국민의 자율 수강 직업능력개발훈련 등을 촉진·지원하기 위한 시책 마련(제4조 제①항)
	모든 국민이 여건과 수요에 적합한 평생교육을 선택하고 참여할 수 있도록 관련 정보를 제공하고 상담 등 지원 활동(제5조 제⑤항)	국민은 자신의 적성과 능력에 따른 평생 직업능력개발을 위하여 노력하여야 하고 지방자치단체가 시행 하는 직업능력개발사업에 협조해야 함(제4조 제③항).
	시·도평생교육협의회(광역), 시·군·자치구 평생교육협의회(기초)를 구성·운영하며, 시·군 및 자치구의 평생학습도시를 국가가 지정·지원(제12조, 제14조, 제15조)	지역 단위 인력양성사업을 추진하거나 그 계획을 수립할 때에는 고용노동부장관이 구성한 지역별 인적자원개발위원회의 의견을 들어야 함(제22조의3)
	모든 국민에게 평생교육의 기회를 제공할 수 있도록 신청을 받아 평생교육이용권을 발급할 수 있음(제16조의2).	국민의 고용창출, 고용촉진 및 고용안정을 위한 직업능력개발훈련 실시와 직업능력개발훈련 받는 이에게 비용 지원(제12조 제①항)

출처: 연구진 작성.

한편 「직업교육훈련 촉진법」<sup>8)</sup>은 “모든 국민에게 소질과 적성에 맞는 다양한 직업교육훈련의 기회를 제공하고 직업교육훈련의 효율성과 질을 높임으로써 국민생활 수준의 향상과 국가경제의 발전에 이바지함”을 목적으로 제시하여 대상의 보편성을 제시하고는 있으나, 법률의 주된 내용은 직업교육훈련기관의 운영과 관련된 내용을 담고 있다. 이 법에서 지방자치단체의 역할은 “직업교육훈련협의회”를 설치하여 “1. 직업교육훈련기관의 시설·설비 투자계획의 수립, 2. 직업교육훈련기관의 연계운영, 3. 직업교육훈련기관과 산업체와의 산학협동, 4. 직업교육훈련기관에 대한 평가” 등을 심의(제18조)하도록 하고 있다. 비록 동법의 주요 내용이 직업교육훈련기관과 관련한 규정에 방점을 두고는 있으나, 지역사회에서 직업교육훈련기관과 산업계 간의 연계 과정을 위해서는 학교와 기업, 산업계 등의 지역 학습생태계의 주요 구성원 참여가 포함되므로 지역 학습생태계와도 직접적인 관련이 있다고 할 것이다. 요컨대 지방자치단체의 전 국민 평생교육 및 직업능력개발, 그리고 직업교육훈련 등에 대한 책무성 규정은 지자체의 지역 학습생태계를 추진할 수 있는 근거가 되며, 동시에 지역 학습생태계 추진에 대한 책무성 규정이라고 할 수 있다.

한편 지방자치단체의 지역 학습생태계와 관련된 법률은 「문화기본법」(문화체육관광부)이나 「과학기술기본법」(과학기술정보통신부), 「청년기본법」(국무총리실) 등 여러 중앙부처의 관련법에서도 그 근거와 관련 규정을 찾을 수 있다. 「문화기본법」에서 지방자치단체는 “문화 활동 참여”와 “문화 교육”의 기회를 확대하는 내용을 고려하여 “문화정책을 수립하고 시행”하도록 하고 있다(제7조). 「과학기술기본법」에서는 지방자치단체가 과학기술발전에 관한 “기본계획에 따라 연도별 시행계획을 세우고 추진”할 때, “과학기술문

8) 17개 시도교육청에는 「직업교육훈련 촉진법」에 근거한 ‘취업지원센터 설치 및 운영 조례’가 있음.

화의 창달 촉진”과 “과학기술교육의 다양화 및 질적 고도화”를 고려하도록 하고 있다(제7조). 또한 「청년기본법」에서 지방자치단체는 “청년의 능력·재능·기술 등을 개발할 수 있는 교육환경을 조성하고 창의성과 전문성을 향상시킬 수 있는 대책을 마련”하도록 하고 있다(제19조).

## 2. 지역 학습생태계 구성 주체 관련 법령

지역 학습생태계의 주요 구성 주체는 행정적 책무를 지닌 지방자치단체뿐만 아니라, 지역사회의 주요 구성원이자 지역 학습생태계 운영의 주요 주체들이라 할 수 있는 일반주민과 기업, 산업단지, 대학(연구기관), 학교 및 시민단체 등 지역사회의 모든 개인과 조직을 망라한다.

먼저, 일반주민은 지역 학습생태계의 주요한 주체이자 관련 서비스를 받을 수 있는 수혜자이다. 「헌법」상 보장된 ‘교육받을 권리’에는 ‘평생교육’이 포함되며(제31조 제⑤항 및 제⑥항), 「평생교육법」에는 ‘지역 주민을 위한 평생교육의 실시’와 관련된 시군구 단위의 평생교육협의회(제14조)와 평생학습관(제21조), 읍·면·동 단위의 평생학습센터(제21조의3) 등에서 실시하는 각종 프로그램과 상담 및 사업에 참여할 수 있다. 그뿐만 아니라 「평생교육법」 제28조는 평생교육기관의 설치자가 ‘다양한 평생교육 프로그램을 실시하여 지역사회 주민을 위한 평생교육에 기여’하도록 하고 있다. 주민의 이해관계를 반영하거나 공익성을 대변하는 비영리단체(NPO) 등 지역 시민단체 역시 주민의 지역 학습 지원 및 서비스 제공 등의 사안으로 지역 학습생태계 요구에 참여하게 된다. 이들 지역단체들은 지역사회의 정체성 형성이나 사회적 공동체 형성의 기반으로 지역 학습생태계 조성을 요구하는 지

역 주민들의 의견을 대변하는 것으로 간주된다.

또한 전국의 초·중·고 학교도 지역 학습생태계의 주요한 주체이자 관련 서비스의 수혜자이다. 「교육기본법」 제9조는 “학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 이를 위하여 ‘학교의 장은 평생교육 프로그램 운영에 필요’한 경우, ‘평생교육사’를 채용할 수도 있다(평생교육법 제26조). 주민 평생교육을 위한 학교의 책무에 대한 규정이 아니더라도, 학교 단위에서 학습생태계는 학교 본연의 기능을 수행하기 위해서도 보다 실질적인 의미를 가지는데, 최근 중학교 자유학기(년)제의 실시와 진로체험활동의 보급, 혁신교육지구 사업의 확장 등으로 학교 단위에서도 학생들의 학습자료 측면에서 ‘지역사회가 보유하고 있는 다양한 인적·물적 자원’에 대한 관심이 높아지고 있기 때문이다. 실제로 ‘지역사회의 기업 및 산업체의 시설과 공간, 문화복지관광 기관 및 시설, 소상공 자영업 공간 등’이 학생들을 위한 학습생태계로서 기능하고 있다(윤형한 외, 2018).

그리고 대학 역시 지역 학습생태계의 주요한 주체이자 관련 서비스의 수혜자이다. 「고등교육법」에 의한 원격대학(사이버대학 등)은 그 목적을 “열린 학습사회를 구현함으로써 평생교육의 발전에 이바지함”(제52조)으로 규정하고 있다. 그리고 「고등교육법」에는 일정 요건의 평생교육시설에서 취득한 학점을 대학에서도 동등하게 인정하거나(제23조), 편입학 시 활용할 수 있도록 하고 있다(제23조의2). 무엇보다 대학생들의 학업 경쟁력을 제고하고 현장 기반의 실무역량을 갖추기 위해서는 지역사회 기업체 및 산업시설을 활용한 인턴십 등 경험 기반의 학습과정은 불가피하다는 점에서, 대학 기관 역시 지역 학습생태계 수요가 있음이 확인된다. 지역에 소재하는 연구기관은 지식생태계 차원에서 대학과 긴밀한 연계를 가지며 학습생태계에 참여하게 된다.

한편 기업 및 산업체는 기업 내부 인력의 교육훈련과 역량 개발 차원에서, 그리고 질적 수준이 높은 근로자 채용 환경 등의 이유로 학습생태계가 활성화된 지역을 선호한다. 예컨대 중소벤처기업부 장관이 관장하는 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」은 산업기술단지의 조성을 위하여 ‘지역 내 활용 가능한 산업기술장비 현황’ 외에도 ‘지역기업 채용 및 구직 정보’, ‘지역 인력양성 교육 정보’ 등을 조사하여 그 결과를 지역 주민에게 제공하도록 하고 있다(제4조의2). 이는 지역 학습생태계의 활성화가 기업 및 산업체 입지 조건에서 필수적임을 시사한다. 대학이나 연구기관 등 지식과 R&D 창출 및 활용이 용이하고, 이들과의 연계에 기초해 산학협력이 활성화되어 지역단위의 학습자원이 풍부한 지역은 기업 및 산업체에 유리한 환경으로 작용하기 때문이다.

기업 및 산업체의 참여를 통해 학습생태계가 활성화된 지역은 주민들의 직업교육 및 훈련 접근성을 높여 준다. 또한 근로자의 전 생애에 걸친 계속 교육과 직업능력개발의 교육훈련 기회도 높인다. 그리고 공공 및 민간 직업훈련기관의 교육훈련 프로그램이 활성화되고 학습생태계가 잘 조성된 지역은 기업이나 산업계의 수요를 능동적으로 반영할 수 있다. 직업훈련기관의 근거법이 되고 있는 「근로자직업능력 개발법」에도 “직업능력개발훈련은 교육 관계법에 따른 학교교육 및 산업현장과 긴밀하게 연계될 수 있도록 하여야 한다.”(제3조 제⑤항)라고 규정하고 있다. 또한 재직자뿐만 아니라 실업상태의 지역주민 등 ‘누구나 원하고 필요한 훈련’에 쉽게 참여할 수 있기 위해서도 교육훈련과 취업지원서비스 간 연계 등 지역단위의 학습생태계 구축이 전제되어야 한다. 「근로자직업훈련촉진법」 제4조에서는 이를 위해 지방자치단체가 “직업능력개발훈련 기타 근로자의 직업능력개발을 촉진하기 위한 사업의 실시를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 하며, 사업주 등 국가

및 지방자치단체 외의 자가 실시하는 직업능력개발훈련을 지원하도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

### 3. 지방자치단체의 학습생태계 관련 조례

앞서 살펴본 바와 같이 「평생교육법」, 「직업능력개발법」 등 법률에 의하여 지역 학습생태계의 일차적인 책무성을 지방자치단체에 부여하고 있는 만큼 기초지방자치단체 단위에서 운영되고 있는 조례 현황을 살펴보기로 한다.

먼저 「평생교육법」, 「직업능력개발법」을 상위법으로 한 기초지방자치단체의 조례 현황을 살펴보았다. 시군구 단위에서 「평생교육법」과 「직업능력개발법」과 연계된 조례 현황은 두 법이 전혀 다른 결과를 보인다. 「평생교육법」과 연계된 「평생교육 진흥 조례」의 경우, 이를 운영하지 않는 지역은 전국 229개 기초지방자치단체 중 서울, 대전, 경기, 충북, 충남, 전북, 전남 등 7개 시도에 소재한 각 1개씩의 시군구 총 7개 지역에 불과하다. 반면에 「직업능력개발법」을 상위법으로 하는 기초지자체의 조례는 전무하다. 이는 「평생교육법」이 관련 정책의 전달체계로서 시도지사와 시군구 지방자치단체장의 책무를 법조문에 명기하였으나, 「직업능력개발법」은 지방자치단체가 “지역 단위 인력양성사업을 추진하거나 그 계획을 수립할 때에는 고용노동부 장관이 구성한 지역별 인적자원개발위원회의 의견을 들어야 한다.”(제22조의3)는 등 그 역할을 소극적으로 부여한 결과로 판단된다.

그러나 지자체에는 「평생교육 진흥 조례」와 같이 상위법에 대응한 직접적인 형태의 조례가 아니더라도, 학습생태계와 관련된 다양한 형태의 관련 조례가 존재한다. 226개 기초지자체를 모두 파악하기는 어려우나, 수도권과

비수도권의 기초지자체인 서울시 중구 및 충남 아산시의 추진 현황을 살펴 보았다.<sup>9)</sup> 서울시 중구에서 제정·운영하고 있는 자치 조례는 416건이다.

서울시 중구의 총 416건 조례에는 교육이나 훈련 혹은 학습과 관련된 항목이 명기된 조례 건수가 63건(15.1%)<sup>10)</sup>으로 나타난다. 이 중 일반주민을 대상으로 하는 교육·훈련·학습 항목이 포함된 조례는 25건이며, 장애인 등 특정 주민을 대상으로 하는 교육·훈련·학습 항목이 포함된 조례는 29건, 일반주민과 특정 주민 대상의 교육·훈련·학습 항목이 모두 포함된 조례는 9건이다(〈표 3-2〉, 〈표 3-3〉 참조). 이를 교육·훈련·학습이 명기된 항목으로 다시 분류하고 각각의 조례 항목을 대상별로 일반주민 대상, 근로자·종사자 대상, 취약계층 대상, 기업·상공인 대상 및 기타의 5가지로 구분하였다. 조례에 포함된 교육·훈련·학습 항목을 중심으로 지방자치단체의 기능을 살펴 보면, 총 81건 항목 중 ① 교양교육 관련 항목이 53건(65.4%), ② 일자리·직업훈련 관련 항목이 27건(34.6%)이다.<sup>11)</sup>

먼저, ① 소양교육 관련 조례 항목은 일반주민 대상의 교양교육이 명기된 조례 항목이 가장 높은 빈도를 나타내며(26건), 이 영역에는 ‘성인지 교육’, ‘다문화 이해증진 교육’, ‘생활체육활동 및 여가교육’ 등 민주시민·정보화·인권, 사회적 약자 관련 및 보건안전과 기타 등 다양한 주제의 교육 및 학습이 실행되도록 하고 있다. 근로자 및 사업체 종사자 대상의 조례 항목에는 ‘아동학대 예방교육’, ‘근로법률교육’ 등 6건이 나타나며, 취약계층 대상의 조례 항목에는 ‘장애아동 특수교육’, ‘한부모가족 자녀양육교육’ 등 10건이 실행되고 있다. 기업 및 상공인 대상의 교양교육 관련 조례 항목은 아동급식

9) 아산시 현황은 부록에 있음.

10) 63건의 구체적인 내역은 부록에 첨부하였다. 그리고 ‘중구 평생교육 진흥 조례’는 포괄적인 항목을 담고 있어 63건에는 포함하지 않았다.

11) 하나의 조례에도 대상이 다르거나 교육 내용이 다른 항목이 중복되어 있는 경우, 지방자치단체는 각각의 교육이나 훈련을 실시해야 한다.

업체 위생안전교육 1건이며, 기타 ‘노인재교육’, ‘청소년 창의인성교육’ 등 11건이 포함되어 있다.

다음으로, ② 일자리·직업훈련 관련 항목에서는 근로자 및 사업체 종사자 대상의 조례 항목이 11건으로 가장 많은 빈도를 나타내며, ‘청년 창업교육’, ‘문화관광해설사 전문지식교육’ 등을 포함한다. ‘경력단절여성 직업교육훈련’, ‘중증장애인 취업교육’ 등을 포함하는 취약계층 대상 조례 항목은 7건이며, ‘정보통신분야 전문인력양성’, ‘사회적경제 관련 전문인력양성 및 역량강화교육’ 등을 포함하는 일반주민 대상 일자리직업훈련 관련 항목은 6건이다. 그리고 기업상공인 대상의 항목은 ‘소상공인 창업교육’, ‘지역서점 창업교육’ 등 2건이며, 기타 2건은 ‘청소년 진로교육 및 직업체험’, ‘여성 자립 능력개발교육’ 등이다.

〈표 3-2〉 서울시 중구 조례에 나타난 지자체의 학습생태계 관련 책무  
- ① 교양교육 관련 조례 내용

대상(주제)		내용	항목 수
일반 주민	민주시민·정보화·인권 등	'납세자권리현장교육', '독서교육', '마을공동체 관련 교육', '성인지 교육', '정보화교육', '인권교육', '절주교육', '공익신고보호제도교육', '아동친화도시 조성 관련 교육' '전통문화교육', '올바른 국어사용 촉진교육'	11 (13.6%)
	사회적 약자 관련	'다문화 이해증진교육', '관광약자를 위한 관광환경 조성 인식교육', '노인 취업차별금지교육', '발달장애인 인식개선교육', '장애인 차별금지교육', '정신질환 인식개선교육', '지적·자폐성 장애인식개선교육', '한부모가족 인식개선교육'	8 (9.9%)
	보건·안전 및 기타	'가정문제 관련 교육', '동물보호 및 생명존중교육', '생활체육활동 및 여가교육', '노인학대 예방 및 보호교육', '보건교육', '아동·여성의 안전예방교육', '성폭력·가정폭력·성매매·성희롱 예방교육'	7 (8.6%)
근로자 및 종사자		'감정노동권리보장 및 보호교육', '근로법률교육', '아동 관련종사자 아동권리교육', '아동 관련 종사자 아동학대예방교육', '영유아 관련 종사자 학대예방교육', '재활용품수집인 안전교육'	6 (7.4%)
취약계층		'고독사예방교육', '거주외국인 한국어 및 문화교육', '발달장애인 평생학습', '발달장애인 보호자교육', '북한이탈주민 언어 및 사회적응교육', '아동복지시설 퇴소아동 주거·생활·인성교육', '장애아동 특수교육', '중증장애인 자립생활교육', '한부모가족 자녀양육교육', '언어적 어려움을 겪는 구민 대상 국어교육'	10 (12.3%)
기업 및 상공인		'아동급식업체 위생·안전교육'	1 (1.2%)
기타		'노인 재교육', '노인 보건교육', '노인 건전한 노후생활 교육', '노인 성폭력예방교육', '노인 치매예방교육', '청소년 음주예방교육', '청소년 창의인성교육', '청소년 학교폭력예방교육', '아동 안전교육', '여성 생활권익·복지증진교육', '자율방법활동교육'	11 (13.6%)

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조 연구진 작성.

\* 밑줄( )은 특정 조례에 해당 항목이 중복으로 기재된 경우이며, ( ) 안은 81건 대비 해당 항목 수의 비율임.

〈표 3-3〉 서울시 중구 조례에 나타난 지자체의 학습생태계 관련 책무  
- ② 일자리 및 직업훈련 관련 조례 내용

대상	내용	항목 수
일반 주민	'정보통신분야 전문인력양성', '사회적경제 관련 전문인력양성 및 역량강화교육', '사회적기업 관련 전문인력양성 및 역량강화교육', '관광약자를 위한 전문인력양성', '공정관광 전문인력양성', '고령화 관련 필요분야 전문인력양성'	6 (7.4%)
근로자 및 종사자	'초등돌봄시설관계자 돌봄교육', '지역아동센터 아동학습능력제고를 위한 교육', '청소년지도자양성 및 역량강화교육', '고등학교 졸업자 직업능력개발훈련', '청년층 취업능력향상교육', '청년 창업교육', '장년층 취업훈련', '노인 직업재활 및 기술교육', '문화관광해설사 전문지식교육', '사회복지사 직무역량강화교육', '전통문화 후계자양성교육'	11 (13.6%)
취약 계층	'경력단절여성 직업교육훈련', '북한이탈주민 직업교육', '아동복지시설 퇴소아동 직업교육', '정신질환자 취업 등 지역사회 참여교육', '중증장애인 취업교육', '학교 밖 청소년 직업 및 취업교육', '한부모가족 자립능력개발교육'	7 (8.6%)
기업 및 상공인	'소상공인 창업교육', '지역서점 창업교육'	2 (2.5%)
기타	'청소년 진로교육 및 직업체험', '여성 자립능력개발교육'	2 (2.5%)

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조 연구진 작성.

\* 밑줄( )은 특정 조례에 해당 항목이 중복으로 기재된 경우이며, ( ) 안은 81건 대비 해당 항목 수의 비율임.

현재 지방자치단체로서 서울시 중구는 다양한 특성의 주민을 대상으로 다양한 프로그램으로 지역의 평생학습에 대한 책무성을 담당하고 있는 것으로 파악된다. '사회복지사 직무역량강화교육'이나 '전통문화 후계자양성교육' 등 전문적인 분야의 인력양성교육까지 책무성을 맡고 있다. 지역발전과 관련한 다양한 분야와 형태의 학습 프로그램을 실행해야 하기 때문이다. 사실, 지방자치단체가 이러한 지역단위 학습에 대한 일차적 책무를 감당하기 위해

서는 종합적인 안목과 디자인이 요구된다. 그러나 각 프로그램의 연계·통합적 기능을 지원해야 할 「평생교육법」이나 「평생교육 진흥 조례」에 의존해서는 자치단체가 맡은 바 역할을 제대로 감당하기는 어렵다. 「평생교육법」이나 「평생교육 진흥 조례」에 의한 관련 항목이나 내용이 자치단체가 감당해야 할 내용에 비해서 지나치게 협소하게 규정되어 있기 때문이다. 이는 '기타 법령상 평생교육기관에 대한 조사가 제외되어 평생교육기관 전반의 현황을 담지 못한다는 한계'(교육부·국가평생교육진흥원, 2020: 90)를 지적한 내용과 동일한 선상의 이슈라 할 수 있다. 그리고 이의 자연스런 결과로, 법령과 조례의 전체적인 책무 내용이 직업교육훈련이나 일자리와 관련된 내용보다는 일반적인 교양교육의 비중이 높은 것으로 귀결되고 있다. 무엇보다 관내 기업이나 상공인 등 산업계와의 연계를 통한 교육훈련 비중을 거의 찾아보기 어렵다. 이의 원인을 비단 서울시 중구의 지역적 특수성이나 환경에서만 찾기는 어렵다. 예컨대 서울시 중구와는 달리, 충남 아산시나 지역 특성상 공단이나 산업단지의 중요성이 강조되는 경북 구미시의 기업 및 상공인의 경우에서도 상황은 크게 다르지 않기 때문이다. 경북 구미시의 511개 조례 중에서 산업 및 기업과 관련하여 교육·학습·훈련 항목이 있는 조례는 6개에 그치고 있고, 그 내용도 서울시 중구의 상황과 크게 다르지 않다 (<표 3-4> 참조).

〈표 3-4〉 경북 구미시 산업 및 기업 관련 조례

번호	조례명	내용	상위법
1	구미시 기업 및 투자유치 촉진 조례	외국인 투자기업이 내국인을 고용하여 교육훈련을 실시하는 경우 교육훈련보조금 지원(제14조)	X
2	구미시 사회적경제 기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	사회적경제기업 제품 구매촉진을 위한 교육 및 인력양성(제5조) 사회적경제기업 제품 구매촉진을 위한 공공기관의 구매담당자 대상 교육(제11조)	X
3	구미시 유통기업상생발전 및 전통상업보존구역 지정 등에 관한 조례	대형유통기업의 중소유통기업에 대한 정보제공교육	「유통산업발전법」 제8조 제4항, 제12조의2 제4항 및 제13조의3 제4항
4	구미시 노동단체 및 노사관계 발전사업 지원에 관한 조례	노동단체 간부 및 조합원 교육(제4조)	「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조
5	구미시 농업기계 임대사업 운영 조례	농업기계안전교육(제5조)	「농업기계화 촉진법」 제3조 및 제8조의2
6	구미시 농업인 등 소규모 식품가공사업 육성 및 지원 조례	농업인 대상 품질관리 및 지도 교육(제4조)	「농업인 등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」 제3조 「식품안전기본법」 제4조 「식품위생법」 제36조

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조 연구진 작성.

## 제2절 지방자치단체의 학습생태계 추진 환경

### 1. 지역 학습생태계 관련 정부 정책

정부의 100대 국정과제에는 평생·직업교육의 혁신을 위한 ‘성인 평생학습 활성화’, ‘재직자 직업능력개발 혁신방안의 수립’ 등이 제시되고 있다. 지역 학습생태계와 관련된 정부 정책은 여러 부처에서 산발적으로 추진되고 있다. 교육부의 ‘지역 평생교육 활성화 정책’은 시군구 단위 지방자치단체의 학습생태계 추진에 직접적으로 연결되어 있다. 교육부는 이를 위하여 11.7억 원의 예산으로 ‘평생학습도시 조성 지원’ 사업을 수행하고 있으며, 사업의 목적을 “기초지방자치단체가 조직, 인력, 예산 등 평생학습 기반을 구축하여, 주민이 언제 어디서나 학습할 수 있는 환경을 조성하도록 지원”하는 것으로 제시하고 있다(교육부 보도자료, 2021). 지난 5년간 평생학습도시는 매년 7~10개 도시가 신규로 지정되었으며, 지정 기간(3년)이 지난 도시의 재지정을 위한 평가 및 인센티브 제도를 운영하고 있다(〈표 3-5〉, 〈표 3-6〉 참조)

〈표 3-5〉 평생학습도시 선정 규모 및 지원금

구분		규모	지원금
평생학습도시 지정		5개 내외	90백만 원 내외
평생학습도시 특성화	지역자원 연계 강화	8개 내외	30백만 원 내외
	지역특화 프로그램	평생학습도시	20백만 원 내외
		평생학습도시- 시도진흥원 컨소시엄	4개 내외

출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2020).

〈표 3-6〉 평생학습도시 재지정 평가

구분	내용
재정적 인센티브	지자체당 국고 추가 지원(30백만 원)
행정적 인센티브	표창 및 동판 수여, 우수사례 홍보

출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2020).

기초지자체의 평생학습도시 참여는 지역 학습생태계 구축에 중요한 계기가 된다. 2021년 현재, 전국의 평생학습도시는 세종 및 제주를 포함한 229개 지자체의 79.9%인 183개 지자체가 지정되었거나 지정되고 있다. 이미 평생학습도시로 지정되었던 시군구 자치단체도 재지정 과정에 적극 참여하고 있어 그 영향력은 배가되고 있다(〈표 3-7〉 참조). 〈표 3-8〉은 지역별 평생학습도시 지정 현황을 수도권(서울, 경기, 인천)과 비수도권-광역시(부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종), 비수도권-광역시(강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)의 3개의 권역으로 나누어 본 것이다. 지정 비율은 비수도권-광역시가 87.5%로 가장 높고, 수도권이 86.4%, 비수도권-광역도가 74.0%로 나타난다. 대체로 높은 참가율을 보이고 있으나, 비수도권의 시와 군 단위 지자체가 가장 낮은 참가율을 보이고 있다.

〈표 3-7〉 평생학습도시 지정 연도별 현황

지역	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	합계
서울				1	2	1	3		1	6			1		2	1	1	1	20
부산		1				1	1	1	1	4	1		1	2	1	1			15
대구					2			1		1							1		5
인천			1		1	1		1			1			1					6
광주					1	2		1				1							5
대전	1						1		1	1									4
울산						1	1		1				1		1				5
세종																1			1
경기	1	1		1	2	4	2	1	1	8	3	1		1	1	2	2		31
강원						2	2		1	2	1	1	1		1		1	1	13
충북				1	2	1				2	1	1						2	10
충남				1	1	3	2		1	1	1	1	1		1				13
전북	1			1	1	3	1	1						1		1	1		11
전남			1	3		3	2				1	1	1	2		1	1		16
경북			1	1			2		1	2	1	1		1				2	12
경남			1	1	2	2	2			1	1		1	2			1		14
제주		1	1																2
합계	3	3	5	10	14	24	19	6	8	28	11	7	7	10	7	7	8	6	183

출처: 국가평생교육진흥원(2021) 참조 연구진 작성.

〈표 3-8〉 지역별 평생학습도시 지정 비율

구분		평생학습도시 지정 수	기초지자체 수	지정 비율(%)
수도권	서울	20	25	80.0
	경기	31	31	100.0
	인천	6	10	60.0
	소계	57	66	86.4
비수도권 (광역시)	부산	15	16	93.8
	대구	5	8	62.5
	광주	5	5	100.0
	대전	4	5	80.0
	울산	5	5	100.0
	세종	1	1	100.0
	소계	35	40	87.5
비수도권 (광역도)	강원	13	18	72.2
	충북	10	11	90.9
	충남	13	15	86.7
	전북	11	14	78.6
	전남	16	22	72.7
	경북	12	23	52.2
	경남	14	18	77.8
	제주	2	2	100.0
	소계	91	123	74.0

출처: 국가평생교육진흥원(2021) 참조 연구진 작성.

\*세종특별자치시, 제주시, 서귀포시 포함 229개 지자체.

한편 2020년부터 교육부가 추진하는 미래형 교육자치 협력지구 사업도 기초지자체가 지역 학습생태계 조성 시 고려해야 할 중요한 정책이다. 이 사업은 공모를 통해 시도교육청과 지자체가 협약을 맺는 ‘혁신교육지구’의

우수모델을 만들어 전국으로 확산시키고자 추진하고 있다. 교육부의 미래형 교육자치 협력지구 사업의 주요 내용은 ① 지자체와 시도교육청을 연계하는 마을교육공동체협력센터 구축, ② 행정안전부와 협력하여 읍면동 단위 마을 교육자치회 설치, ③ 마을 연계 교육과정 운영 활성화, ④ 방과 후 돌봄, 진로교육, 평생학습도시 등 관련 사업 간 연계 프로그램 개발, ⑤ 주민자치회, 생활 SOC, 마을 돌봄 등 타 부처의 관련 사업과 연계한 프로그램 개발 등이 다(김승보·김민석·김형만·이혜숙, 2020: 70).

고용노동부는 그동안 「근로자직업능력 개발법」에 의해 ‘실업자’ 및 ‘재직자’ 대상의 직업능력개발 지원에 주력하였다. 그러나 2021년 8월 17일, 동법을 「국민 평생 직업능력 개발법」으로 전면 개정하고, 기존의 ‘고용촉진’ 및 ‘고용안정’에 머물던 법 목적을 ‘고용창출’까지로 확장하였으며, 정책지원 대상도 ‘근로자’에서 ‘전 국민’으로 확대하여 자영업자, 대졸 청년층 등 일반적인 모든 국민을 포괄하고 있다(〈표 3-9〉 참조). 이에 따라 〈표 3-10〉의 직업능력개발사업 내용과 범위의 확장뿐만 아니라 고용노동부의 직업능력개발 정책 전반에 대한 새로운 정립이 불가피해졌다. 특히 지역의 일반주민까지 포함하는 국민 평생직업능력 개발체계를 마련하기 위해 기초 생활권의 학습생태계를 관장하는 지방자치단체의 역할 제고를 적극 고려할 필요가 있다. ‘국민’의 평생직업능력개발이 일상에서는 결국 지역사회 학습공간에서의 ‘주민’ 참여형으로 나타날 수밖에 없기 때문이다. 새로운 주민참여형 직업능력개발 정책은 지역 학습생태계에도 적지 않은 변화를 가져올 것으로 예상할 수 있다.

〈표 3-9〉 「근로자직업능력 개발법」과 「국민 평생 직업능력 개발법」 비교

「국민 평생 직업능력 개발법」(시행 예정)	기존 「근로자직업능력 개발법」에서 삭제·변경 문구
<p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 모든 국민의 평생에 걸친 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장에서 필요한 인력을 양성하며 산학협력 등에 관한 사업을 수행함으로써 국민의 고용창출, 고용촉진, 고용안정 및 사회·경제적 지위 향상과 기업의 생산성 향상을 도모하고 능력중심사회의 구현 및 사회·경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p>	<p>근로자의 생애 필요한 기술·기능 근로자의 고용촉진·고용안정</p>
<p><b>제2조(정의)</b> 1. “직업능력개발훈련”이란 모든 국민에게 평생에 걸쳐 직업에 필요한 직무수행능력(지능정보화 및 포괄적 직업·직무기초능력을 포함한다)을 습득·향상시키기 위하여 실시하는 훈련을 말한다. 2. “직업능력개발사업”이란 직업능력개발훈련, 직업·진로상담 및 경력개발 지원, 직업능력개발훈련 과정·매체의 개발 및 직업능력개발에 관한 조사·연구 등을 하는 사업을 말한다.</p>	<p>근로자에게 직무수행능력 직업능력개발훈련</p>
<p><b>제3조(직업능력개발훈련의 기본원칙)</b> ⑦ 직업능력개발훈련은 직업에 필요한 직무능력뿐만 아니라 지능정보화 및 포괄적 직업·직무기초능력 등 직무수행과 관련되는 직무기초역량을 함께 지원하여야 한다. ⑧ 직업능력개발훈련은 「고용정책기본법」 제6조에 따른 직업소개, 직업지도 및 경력개발 등과 긴밀하게 연계될 수 있도록 하여야 한다.</p>	<p>⑦ &lt;신설&gt; ⑧ &lt;신설&gt;</p>
<p><b>제12조(직업능력개발훈련 지원 등)</b> ① 국가와 지방자치단체는 국민의 고용창출, 고용촉진 및 고용안정을 위하여 직업능력개발훈련을 실시하거나 직업능력개발훈련을 받는 사람에게 비용을 지원할 수 있다.</p>	<p>&lt;신설&gt;</p>

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조 연구진 작성.

〈표 3-10〉 직업능력개발훈련 종류

구분		사업명
재직자훈련	기업지원	사업주직업훈련지원(직접/위탁) (유급휴가훈련지원) 일학습병행 중소기업 학습조직화 지원 사업 내 자격검정 지원
	개인지원	근로자 내일배움카드 (자영업자 고용안정·직업능력개발지원) 고용보험 미적용자 능력개발지원
	공동훈련	국가인적자원개발 컨소시엄 지역·산업맞춤형 훈련
실업자훈련	민간훈련	실업자 내일배움카드(국가기간전략산업직종훈련) 4차 산업혁명 미래유망 분야 고졸인력양성 4차 산업혁명 선도인력 양성훈련 직업훈련생계비 대부
	공공훈련	다기능기술자 양성훈련 전문기술(기능사) 양성훈련

출처: 고용노동부(2020). p. 475.

한편 고용노동부는 내일배움카드, 유망분야 고졸인력양성, 직업능력개발 심사평가 및 인프라 구축 등 직업능력개발사업과는 별개로, 2010년부터 ‘지역일자리 목표공시제’와 ‘지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업’을 실시하고 있다. 지방자치단체장이 지역 주민과 지역 특성을 반영하여 지방자치단체 나름의 일자리 목표와 일자리 대책을 공시하면 중앙정부가 이를 지원하는 방식의 정책이 지역일자리 목표 공시제이다. 그리고 지방자치단체가 ‘중심이 되어 지역의 특성에 적합한 정책을 수립·추진함으로써 정책 효과를 제고하고, 지역 간 고용기회 불균형 해소’를 목적으로 추진되는 ‘지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업’도 2006년부터 시행되고 있다. 일자리 정책에는 당연히 직업능력개발 사항을 포함할 수밖에 없기에 지역 학습생태계의 지형

에 많은 영향을 끼치게 된다. 지역일자리 목표공시제 사업에는 2011년까지 총 244개 지방자치단체(17개 광역 포함) 중 227개 자치단체가 참여하였고, 2012년부터는 모든 지방자치단체가 참여하고 있다. 그리고 지역별 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업은 2019년에 458개 사업을 선정(1,038억 원 지원)하여 9,766명 교육 수료, 5,694명 취업(58.3%) 등의 성과를 제시하고 있다(고용노동부, 2020). 그러나 지방자치단체 차원에서는 이 사업이 이벤트성 사업에 그치고 고용창출의 효과가 미흡하며 지역 특성을 제대로 반영하지 못하는 등의 문제 제기(김진찬, 2018) 등이 여전히 있는 만큼, 이들 지적을 수용·개선할 필요가 있다. 특히 앞서 논의한 「국민 평생 직업능력 개발법」 개정에 따른 정책 패러다임 전환에 발맞추어 명실상부 ‘지역맞춤형’으로서 지역 학습생태계의 기능을 담당할 수 있도록 사업을 재구조화할 필요성도 제기된다.

지역 학습생태계에 대한 중앙정부 차원의 정책 역시 비단 교육부와 고용노동부뿐만 아니라 국토교통부, 기획재정부, 중소벤처기업부, 보건복지부 등 다양한 부처에 걸쳐 추진되고 있다. 정부부처가 지역 학습생태계에 접근하는 정책과 사업은 매우 다양하다(〈표 3-11〉 참조). 여기서는 지역 학습생태계 조성에서 지방자치단체의 역할을 개괄하는 차원에서, 지역 학습생태계에 직간접적으로 영향을 미치고 있는 사회적 자본 및 ‘사회적경제’와 관련한 정부부처의 정책과 사업을 살펴보기로 한다.

〈표 3-11〉 부처별 평생교육 관련 주요 사업

담당 부처	사업명
행정안전부	주민자치, 마을기업 만들기, 참여예산, 안전교육, 주민주도 공공서비스 체계 구축 사업 등
농림축산식품부	농어촌공사 등 공공기관 시행 뉴딜사업, 농촌 중심지 활성화, 지역역량강화 사업 등
보건복지부	사회복지교육, 지역복지 실행, 복지문제 해결 사업 등 보건복지부, 지역복지재단 등
국토교통부	도시재생 협력, 스마트시티, 리빙랩 사업 등과 연결된 주민주도 도시재생사업 등
환경부	환경부의 지속가능한 도시 구축을 위한 SDGs 교육 등
문화체육관광부	도서관, 청소년, 지역 문화사업 등
여성가족부	(노인)여성 교육 및 지원 정책 등

자료: 교육부(2021. 1.).

사회적경제는 구성원 간 협력과 자조를 바탕으로 재화와 용역의 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동을 의미하며 '사회적 자본'의 축적을 지향한다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017). 사회적경제 관련 사업에서 기획재정부는 사회적 협동조합에, 고용노동부는 사회적기업에, 그리고 행정자치부는 마을기업에 직접적으로 연결되어 있다. 보건복지부(자활기업)나 중소벤처기업부(청년소셜벤처), 그리고 행정자치부(마을공동체 사업) 등도 관련한 사업과 연계되어 있다. 「협동조합 기본법」에 의해 기획재정부가 주관하는 사회적 협동조합은 조합원의 필요에 의해 자발적으로 결성되어 공동으로 소유하는 정신에 따라 운영되는 협동조합 중 조합의 목적 자체가 지역 주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행<sup>12)</sup>하게

12) 밑줄( )은 연구진이 표시한 것임.

나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 조직이다. 「사회적기업 육성법」 제7조에 따라 고용노동부 장관이 인증하는 사회적기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌하여 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구한다. 마을기업 육성사업 지침에 의해 행정안전부가 주관하는 마을기업은 지역 주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위하여 설립·운영하는 마을단위 비영리 기업이다. 「국민기초생활 보장법」에 의해 보건복지부가 주관하는 자활기업은 지역자활센터의 자활근로사업을 통해 습득된 기술을 바탕으로 1인 혹은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층 지역 주민들이 생산자협동조합이나 공동사업자 형태로 운영되는 기업이다.

사회적경제를 활성화하기 위한 각각의 사업은 지역사회 혹은 지역 주민의 참여를 통한 복리후생을 추구하며, 지역 주민 대상의 인적자원개발과 교육 훈련은 필수적으로 요구된다. 지방자치단체는 이들 사업을 지역 차원에서 활성화하기 위하여 사회적경제지원센터와 같은 공공적 성격의 지원기구를 두기도 한다. 한편 정부부처 사업에 참여하는 지역의 개인이나 조직은 부처 산하기구(예컨대 국가평생교육진흥원 등) 혹은 공공 지원기구를 통해 참여하게 된다. 특히 지역사회에는 지역에 뿌리를 두는 다양한 성격의 민간 성격의 조직<sup>13)</sup>과 시설, 기관이 있다. 또한 협동조합, 비영리기관, 사회적기업 등 민간 조직들은 각기 다른 차원의 역할과 기능을 수행하면서 지역사회를 구성하며, 조직 안팎의 차원에서 자율적이고 다양한 학습활동을 수행하고 있다(〈표 3-12〉 참조). 지역 학습생태계가 복합적이고 중층적 양상을 띠 수 밖에 없는 이유이다. 이 같은 공공 및 민간의 다양한 부문과 영역, 사업과 조직

13) 대학이나 연구기관, 공공시설에서 출자 혹은 설립한 민간조직을 포함함.

74 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

이 복잡다기하게 얽혀 구성하고 있지만, 이들 부문과 영역, 사업과 조직이 지역사회 단위에서 유기적으로 통합 관리될 때 지역의 활기차고 건강한 학습생태계가 구성될 수 있다. 이는 현장 단위의 지휘소(control tower)가 필요한 이유이며, 지방자치단체에 지휘소로서 관련 권한 및 책무성을 부여해야 하는 당위성의 근거가 될 수 있다.

〈표 3-12〉 시도별 비영리기관 현황(2021)

(단위: 개)

시도	협동조합	비영리민간단체	사회적기업	마을기업
서울	4,693	3,741	548	96
부산	985	919	149	77
대구	827	489	115	92
인천	621	761	193	56
광주	1,024	686	131	65
대전	827	647	86	59
울산	395	407	108	44
세종	184	35	20	32
경기	4,020	2,513	524	197
강원	1,221	385	171	125
충북	670	505	127	92
충남	960	482	120	140
전북	1,423	1,044	180	106
전남	1,214	624	165	174
경북	1,085	879	203	134
경남	1,028	813	148	125
제주	359	406	76	38
합계	21,536	15,336	3,064	1,652

출처: 행정안전부(2021a); 행정안전부(2021b); 한국사회적기업진흥원(2021a); 한국사회적기업진흥원(2021b).

## 2. 정부부처의 지역 학습생태계 관련 예산

교육부의 평생·직업교육 예산은 전체 예산 72조 3,165억 원의 1.3%인 9,383억 원을 차지하고 있다. 인적자원 정책기반 강화, 평생직업교육체제 구축, 국제교육 협력 증진, 국립국제교육원 지원, 산학연 협력 활성화, 정보활용 활성화 지원 등 6가지 단위사업이며, 이 중 산학연 협력 활성화 사업이 54.03%로서 절반 이상을 차지한다(교육부·국가평생교육진흥원, 2020: 39). 그리고 평생직업교육체제 구축은 1,987억 원으로 전체 교육예산 대비 0.27%, 평생·직업교육 예산의 21.18%를 차지한다(〈표 3-13〉 참조). 교육부의 평생·직업교육 관련 예산 규모가 매우 작다는 지적은 오랫동안 이루어져 온 바이지만, 2020년에 세워진 2020~2024년 국가재정운용계획에서조차 평생·직업교육 예산은 2024년까지 연평균 1.0%에 그치고 있다(교육부·국가평생교육진흥원, 2020: 40~42). 고령화 시대이자 디지털 전환기에 있는 우리 사회의 평생학습 정책에 대한 교육부의 비전 설정은 미흡해 보인다.

〈표 3-13〉 평생·직업교육 세부 예산 현황

(단위: 억 원, %)

구분	예산액		전체 교육예산 대비 비율		세부 교육예산 대비 비율	
	2019년	2020년	2019년	2020년	2019년	2020년
인적자원 정책기반 강화	25	22	0.00%	0.00%	0.34%	0.23%
평생직업교육체제 구축	1,361	1,987	0.19%	0.27%	18.31%	21.18%
국제교육 협력 증진	1,018	1,164	0.14%	0.16%	13.69%	12.41%
국립국제교육원 지원	908	1,020	0.13%	0.14%	12.21%	10.87%
산학연 협력 활성화	4,009	5,070	0.57%	0.70%	53.92%	54.03%
정보활용 활성화 지원	114	120	0.02%	0.02%	1.53%	1.28%
합계	7,435	9,383	1.06%	1.30%	100%	100%

출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2021), p.39.

\* 2019년은 최종 예산, 2020년은 본예산.

76 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

특히 전국 229개 기초지자체의 지역 학습생태계 조성의 직접적 관련이 있는 평생학습도시 사업 예산은 11억 7,000만 원에 불과하다. 그러나 정부 예산구조에서 차지하는 평생·직업교육 예산의 비중을 고려할 때 이 같은 규모의 영세성은 특별히 새로운 사항도 아니다(〈표 3-14〉 참조). 다만 평생학습도시 사업 예산에는 평생학습관이나 평생학습센터 등의 전달체계에 지출되는 프로젝트나 지방자치단체의 자체 예산이 별도로 편성되고 있음을 고려할 필요가 있다.

〈표 3-14〉 평생학습도시 예산

(단위: 백만 원)

구분	2019년	2020년	2021년
평생학습도시 조성 지원 합계	1,200	1,170	1,170
신규지정	630 (7개×90백만)	450 (5개×90백만)	450 (5개×90백만)
기존 특성화	500 (10개×50백만)	500 (10개×50백만)	500 (10개×50백만)
재지정평가 우수	-	150 (5개×30백만)	150 (5개×30백만)
UNESCOGNLC 국제협력	70 (1삭×70백만)	70 (1삭×70백만)	70 (1삭×70백만)

출처: 교육부(2020). p.1678.

한편 내일배움카드, 유망분야 고졸인력양성, 직업능력개발 심사평가 및 인프라 구축 등 사업이 포함된 고용노동부의 2020년 직업능력개발 예산의 규모는 고용노동 분야 총예산 53조 3,000억 원<sup>14)</sup>의 1.07%인 5,700억 원<sup>15)</sup>

14) 지출예산임.

15) 이는 일반회계와 고용보험기금 예산을 합한 금액임.

이다. 그러나 「근로자직업능력 개발법」에서 규정하는 정책 대상이 ‘실업자’ 및 ‘재직자’ 대상의 직업능력개발사업 위주여서, 관련 예산에서 지방자치단체가 참여할 공간은 거의 없다. 다만 앞서 언급했듯이 「국민 평생 직업능력 개발법」 개정에 따라 국민(지역 주민)의 ‘고용창출’까지 담당하는 정책 근거가 확보되었기에, 이제 국민 기초생활권인 지역에서의 직업능력개발을 강화하기 위해서라도 지방자치단체가 참여하는 정책 추진도 활성화될 것으로 기대 볼 수 있다.

지방자치단체가 비영리기구 등과 함께 컨소시엄을 구성하여 지역 주민의 일자리 창출, 고용촉진, 능력개발 등을 추구하는 사업인 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업은 해마다 전체적인 예산 규모가 지속적으로 증가되어 왔다(〈표 3-15〉 참조). 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업의 예산 항목은 교육훈련 및 취업연계 등이 중심이 되는 ‘일반사업’, 광역지방자치단체 주도의 종합적인 지역 일자리 창출 및 일자리 질 개선을 지원하는 ‘지역혁신 프로젝트 사업’ 등으로 구성되어 있다(〈표 3-16〉 참조).

〈표 3-15〉 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업 사업비

(단위: 백만 원)

연도	2016	2017	2018	2019	2020
사업비	130,032	131,347	126,423	108,300	151,522

출처: 고용노동부(2021). p.371

〈표 3-16〉 지역별 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업 선정 현황

(단위: 건, 백만 원)

자치단체	합계		일반사업		지역혁신 프로젝트	
	건	지원액	건	지원액	건	지원액
서울	42	5,005	40	4,305	2	700
부산	27	8,479	25	5,229	2	3,250
대구	21	5,173	20	2,823	1	2,350
인천	21	4,985	19	3,720	2	1,265
광주	27	5,864	25	3,464	2	2,40
대전	14	2,970	12	1,712	2	1,258
울산	22	6,168	20	4,758	2	1,410
세종	8	1,412	7	1,006	1	406
경기	51	8,388	49	6,788	2	1,600
강원	31	4,844	29	3,444	2	1,400
충북	26	7,072	23	4,079	3	2,993
충남	28	4,656	26	2,972	2	1,684
전북	28	8,381	25	6,166	3	2,215
전남	39	10,495	34	6,635	5	3,860
경북	30	6,278	28	3,838	2	2,440
경남	39	11,611	37	10,052	2	1,559
제주	4	1,993	3	820	1	1,173
합계	458	103,774	422	71,812	36	31,962

출처: 고용노동부(2020). p.56.

아울러 행정안전부의 지역공동체 기반조성 및 역량강화 사업이나 국토교통부의 도시재생사업, 혁신도시사업 등도 교육훈련이나 직업능력개발사업을 직접적인 목적으로 하는 사업은 아니지만, 지역 학습생태계 구성에 영향을 미칠 수 있는 정부 정책이라 할 수 있다. 행정안전부의 지역 관련 2020년 예산에는 읍면동 주민참여 활성화 지원, 마을기업 활성화, 지역의 사회적경제 활성화 지원 등 ‘지역공동체 기반조성 및 역량강화 사업’ 3,576억 원이 편성되어 있다. 국토교통부가 추진하는 도시재생사업도 주민참여를 통한 도

시 경쟁력 회복을 위하여 교육훈련 차원을 강조하고 있다는 측면에서 지역 학습생태계에 영향을 주는 사업이다. 도시 쇠퇴에 대응하여, 물리적 환경인 하드웨어뿐만 아니라 지역민들의 역량강화를 통해 도시지역을 종합적으로 재생하려는 사업 취지가 있기 때문이다. 이에 따라 사업에는 열악한 노후 주거지 정비나 구도심 공간개선 등에 그치지 않으며, 풀뿌리 도시재생과 같은 사업도 포함되고 있다. 또한 공공기관 지방 이전을 계기로 성장 거점지역에 조성된 혁신도시사업 역시 혁신도시 성장을 위해서는 지역 인적자본과 사회적 자본을 위한 학습생태계 조성이 전제되어야 한다는 점에서(김태준 외, 2019) 포함될 수 있다. 실제로 혁신도시사업에는 이전된 공공기관과 지역의 대학, 연구소, 산업체, 지방자치단체가 함께 협력하여 지역의 새로운 성장 동력을 창출하고자 하는 사업이 포함되어 있다(<표 3-17> 참조).

〈표 3-17〉 혁신도시별 사업 추진 현황(2020)

지역	위치	주요 산업군	계획인구 (천 명)	사업비 (억 원)	이전 기관 (개)
부산	영도구, 남구, 해운대구	영상·금융 및 해양수산	7	4,127	13
대구	동구	교육·학술	22	14,501	10
광주 전남	나주시	첨단미래산업 클러스터	50	14,175	16
울산	중구	친환경 첨단 에너지산업	20	10,390	9
강원	원주시	생명·건강산업	31	8,396	12
충북	진천군, 음성군	태양광·신재생에너지	39	9,969	11
전북	전주시, 완주군	생물·생명산업	29	15,229	12
경북	김천시	첨단과학기술·교통·농업	27	8,676	12
경남	진주시	항공우주산업	38	10,577	11
제주	서귀포시	국제교류·교육연수	5	2,939	6
합계			268	98,979	112

출처: 국토교통부·혁신도시발전추진단(2020).

### 3. 정부부처의 정책 전달체계

교육부는 평생교육 진흥을 위한 지역 전달체계의 일환으로 시군구 기초지방자치단체 및 교육(지원)청이 전담기구인 평생학습관과 평생학습센터를 설치하도록 권장하고 있다. 「평생교육법」에는 시군구 지방자치단체장이나 시도교육감이 평생학습관을 설치할 수 있도록 하고 있다(제27조). 전국의 많은 기초지자체에 설치되어 있는 평생학습관은 2019년 말 기준 495개가 설치되어 있으며, 이 가운데 336개는 교육(지원)청이, 그리고 159개는 기초지자체가 지정하여 운영하고 있다(〈표 3-18〉 참조). 교육(지원)청 지정의 평생학습관의 경우도 실제 운영을 기초지자체에서 담당하는 경우가 많은 점을 고려하면, 거의 대부분의 기초지방자치단체에 평생학습관이 설치된 셈이다. 한편 기초지방자치단체는 「평생교육법」 제21조의3 제1항에 따라 읍면동 평생학습센터를 설치하거나 지정할 수 있다. 읍면동 평생학습센터의 설치 목적은 읍면동별로 주민을 대상으로 하여 평생교육 프로그램을 운영하고 상담을 제공하는 것이다. 그리고 지방자치단체의 조례에 의해 읍면동 평생학습센터 설치와 지정, 운영에 대한 사항을 정할 수 있다. 「평생교육법」에 근거하여 지자체 혹은 교육(지원)청에 의한 읍면동 단위 평생학습센터까지 감안하면, 이들 평생학습관-평생학습센터는 지역 학습생태계의 기본축을 형성할 수 있다. 아직 평생학습센터에 대한 정부 공식 집계는 없어 강원도의 경우를 살펴보았다. 17개 시·군이 있는 강원도의 경우 평생학습센터는 119개<sup>16)</sup>로 보고되고 있다(〈표 3-19〉 참조). 그러나 평생학습관이나 평생학습센터의 교육 내용이

16) 강원도 인제군은 평생학습센터의 지역 모델로 '작은마을 행복리센터'를 운영하고 있다. 행복리센터는 지역의 유휴시설들을 활용해 읍·면·리 단위의 행복학습센터를 지정, 언제·어디서나 주민들이 원하는 프로그램을 운영하는 것으로 주민들이 집 가까운 곳에서 평생교육에 참여할 수 있도록 한 것이다(강원도민일보, 2014. 3. 14.).

‘교양 습득, 사회봉사, 아르바이트 정도’에 불과하고 ‘그 이상의 깊이 있는 교육’이 어려운 구조임을 감안할 때(교육부·국가평생교육진흥원, 2020: 9), 기능전환이나 확장 혹은 연계 등 보다 적극적인 추가 조치가 필요하다.

〈표 3-18〉 평생학습관 설치 주체별 현황

설치 주체	기관 수(비율)		프로그램 수(비율)		학습자 수(비율)	
교육청	336	67.9	24,502	66.3	842,211	69.6
지자체	159	32.1	12,468	33.7	367,877	30.4
총 계	495	100.0	36,970	100.0	1,210,088	100.0

출처: 교육부·한국교육개발원(2020: 306).

〈표 3-19〉 읍면동 평생학습센터 현황(강원도)

(단위: 개)

자치구	평생학습센터 수	프로그램 수
춘천시	3	13
원주시	-	-
강릉시	6	20
동해시	8	0
태백시	8	34
속초시	-	-
삼척시	6	19
홍천군	4	27
횡성군	-	-
영월군	13	30
평창군	8	24
정선군	8	31
철원군	1	8
화천군	4	12
양구군	-	-
인제군	50	86
고성군	-	-
합계	119	304

출처: 강원도평생교육정보망. <https://www.e-room.or.kr/gw/portal> (검색일: 2021. 10. 15.).

고용노동부의 지역별 전달기구로서 고용센터는 「고용노동부와 그 소속기관 직제」 제22조에 의해 지방고용노동청의 고용안정 관련 사무를 수행하는 정부의 하부조직으로서 법적 지위를 가지고 있다. 최근에는 고용복지플러스 센터로의 명칭 변경 및 기능전환을 통해 실업급여, 직업훈련, 취업지원 및 알선 등 고용서비스에 복지서비스까지 통합하는 원스톱서비스 지원체계를 추구하고 있다. 전국 133개의 고용센터(〈표 3-21〉 참조)는 일자리와 실업급여, 직업훈련, 취업지원 및 알선 등 다양한 영역과 여성, 중장년층, 장애인 및 취약계층 등 대상층을 위한 통합적 서비스 지원과 더불어 고용노동부의 각종 사업의 전달체계로서의 기능을 수행한다. 고용노동부의 교육훈련 사업인 ‘디지털 기초역량훈련(K-Digital Credit)’의 사업절차를 예로 들 수 있다. 디지털 분야 기초역량 개발을 지원하기 위하여 국민내일배움카드의 계좌 지원 한도는 5년간 300만~500만 원이며, 사업절차는 ① 훈련과정 선정공고 및 심사(고용노동부, 직업능력심사평가원) → ② 국민내일배움카드 신청(훈련생) → ③ 국민내일배움카드 발급(고용센터) → ④ 훈련실시(훈련생, 훈련기관) → ⑤ 훈련비 등 지급(고용센터) 등이다. 여기에서 고용센터는 카드 발급, 훈련비 지급 등 수요자와의 직접 접촉이 필요한 업무를 수행한다. 이러한 방식은 교육부의 평생학습관과는 다르게 고용센터의 업무에 지방자치단체가 참여할 여지는 거의 없음을 뜻한다. 다만 2015년부터 고용센터 중심으로 여성새로일하기센터, 자치단체 일자리센터, 민간 위탁기관 등 유관기관의 협업을 강조하고 있다(고용노동부, 2020). 고용노동부의 직업능력개발훈련 사업에는 ‘실업자’ 및 ‘재직자’ 대상의 직업능력개발 지원을 위하여 6,244개의 공공 및 민간훈련기관이 참여하고 있으며(〈표 3-20〉 참조), 여기에는 사내 훈련기관을 포함하고 있다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이, 「국민 평생 직업능력 개발법」으로의 개정을 통하여 전 국민 대상의 평생직업능력개발 및 ‘고

용창출' 기능까지 포함하기 위해서는 지방자치단체와의 관계 정립 및 기능 조정 여지가 과제로 남아 있다.

〈표 3-20〉 직업능력개발 훈련기관 현황

(단위: 개)

지역	2018	2019	2020
합계	6,684	6,204	6,244
서울	1,762	1,679	1,440
부산	394	361	371
대구	302	292	313
인천	327	269	284
광주	222	209	236
대전	223	208	235
울산	136	121	136
세종	15	18	31
경기	1,396	1,300	1,360
강원	162	169	149
충북	210	156	178
충남	343	270	274
전북	302	280	268
전남	164	167	189
경북	289	287	320
경남	390	369	408
제주	47	49	52

출처: 한국고용정보원. 고용정보통합분석시스템(종합분석시스템). [https://eis.work.go.kr/eis01010.do?selectMenuId=081020&reportMenuId=\(검색일: 2021. 10. 14.\)](https://eis.work.go.kr/eis01010.do?selectMenuId=081020&reportMenuId=(검색일: 2021. 10. 14.))

교육부의 평생학습관이나 고용노동부의 고용센터 등과 마찬가지로 도시 재생지원센터, 사회적경제지원센터, 마을지원센터 등 각 중앙부처 및 광역 지자체 역시 관련 정책을 전달·지원하는 기구로 직간접으로 운영·관여하고 있다(〈표 3-21〉 참조).

〈표 3-21〉 기초지자체 단위에 설치된 정부부처의 지원조직 현황

(단위: 개)

지역	평생학습관	고용지원센터	도시재생 지원센터	사회적경제 지원센터	마을지원센터
서울	79	11	17	25	22
부산	30	4	10	1	
대구	15	5	9	1	1
인천	24	4	11	9	4
광주	22	2	6	1	5
대전	15	1	6	1	5
울산	6	1	6	1	1
세종	1	1	1	1	
경기	90	29	24	25	17
강원	32	10	16	13	2
충북	21	6	9	1	4
충남	29	13	12	7	15
전북	23	8	13		14
전남	30	10	18	7	11
경북	38	13	20	2	1
경남	32	13	19	5	4
제주	8	2	3	3	1
<b>합계</b>	<b>495</b>	<b>133</b>	<b>200</b>	<b>103</b>	<b>107</b>

출처: 도시재생종합정보체계. <https://city.go.kr/portal/participation/supportCenter/list.do> (검색일: 2021. 3. 19.); 한국마을지원센터연합. <http://www.koreamaeul.org/memorgs> (2020년 12월 기준) (검색일: 2021. 3. 19.); 각 시도 사회적경제지원센터.

그러나 고용센터와는 달리 이들 기구들은 대체로 정부부처의 하부기구로서보다는 설치·운영에 대한 지방자치단체의 자율적 권한을 부여하고 있다. 예컨대 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제11조에 근거하여 설치되는 도시재생지원센터는 법률상의 ‘전략계획수립권자’가 설치할 수 있도록 하고 있으며, 이는 ‘특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수는 제외)’를 지칭한다. 이에 따라 이들 부처별 각종 전달기구들은 지방자치단체의 정책 의지에 따라 지역 특성을 반영한 도시재생사업을 전개함으로써 지역 학습생태계에서 관련 역할과 기능을 수행할 수 있다(〈표 3-22〉 참조).

〈표 3-22〉 시도별·유형별 도시재생사업 선정 현황(2020)

시도	전체	경제 기반형	중심 시가지형	일반 근린형	주거지 지원형	우리 동네 살리기	기타
서울	7			1	1	1	4
부산	7			2		1	4
대구	4					2	2
인천	3			1			2
광주	3					1	2
대전	4			2			2
울산	1			1			
세종	-						
경기	14			3	1	1	9
강원	4			1		1	2
충북	8			1	1	1	5
충남	10			3			7
전북	13			3			10
전남	14			6			8
경북	10	1	1	5			3
경남	13			3	1	2	7
제주	2			1			1
전체	117	1	1	33	4	10	68

출처: 도시재생종합정보체계. <https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do> (검색일: 2021.10.16.).

\* 기타: 혁신지구, 총괄사업관리자, 인정사업.

### 제3절 지역 학습생태계의 유형과 운영 현황

#### 1. 지역 학습생태계의 전국 분포와 유형

기초 학습생태계의 전국적인 분포와 유형을 파악하기 위하여 전국의 기초 지자체별 차별화 요인을 살펴보기로 한다. 선행연구 자료를 분석한 결과, 「평생교육 진흥 조례」 시행이나 평생학습 전달체계 구축 등 기본적인 인프라라는 대부분의 시군구에 구비가 되어 큰 차별성을 발견하기는 어렵다.<sup>17)</sup> 또한 기초지자체의 학습생태계 구축과 관련하여 큰 축을 이루고 있는 평생학습도시 사업의 경우에도 세종 및 제주를 포함한 229개 지자체의 79.9%인 183개 지자체가 지정되었거나 지정되고 있다. 또한 고용노동부나 보건복지부 등 중앙정부의 전달체제도 수도권과 비수도권 간에 차이는 있으나, 이 역시 공공적 특성상 지자체 단위 간의 차별화된 특성을 보이기는 어렵다.

이에 따라 지역 학습생태계의 지형에 영향을 줄 수 있는 대표적인 요인으로 대학 및 직업훈련기관의 소재 여부, 사업체 및 산업단지의 소재 여부를 중심으로 전국의 기초지자체 지형을 살펴보고자 하였다. 우선, 지자체 관내에 대학이나 훈련기관이 얼마나 소재하는지는 지역 학습생태계 구성체계에 상당한 영향을 줄 수 있다. 대학은 지식생산과 연구협력 그리고 평생학습 프로그램의 기간 인프라로 작용할 수 있다는 점에서, 그리고 소재하는 직업훈련기관의 수는 지역 훈련생태계의 양상에 지대한 영향을 준다는 점에서 중요하다. 또한 지역 내 사업체가 얼마나 존재하는지, 소재하는 산업단지가 몇 개나 되는지 등은 지역의 인력구성과 경제력, 노동시장, 그리고 지방자치

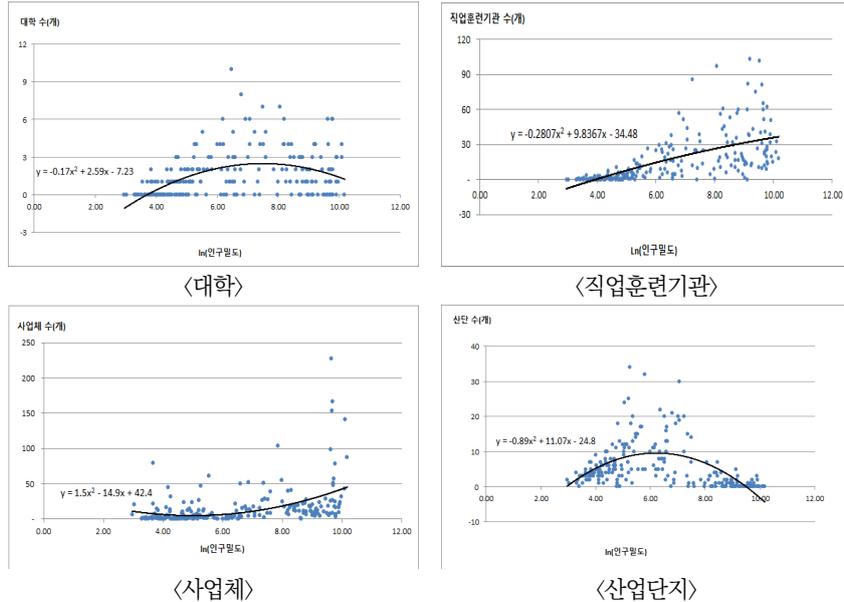
17) 수도권과 비수도권 간의 차이는 지속적으로 확인되고 있음(교육부·국가평생교육진흥원, 2020).

단체의 예산규모 등 여러 요소에 영향을 끼친다.

전국의 각 지자체를 제곱킬로미터(km<sup>2</sup>)당 인구수에 의한 인구밀도로 살펴볼 수 있다. 가장 인구밀도가 높은 지자체는 서울특별시 양천구로서 26,322.7명/km<sup>2</sup>, 동대문구 24,353.5명/km<sup>2</sup>이며, 비수도권에서 인구밀도가 가장 높은 지역은 대구광역시 동구로 19,931.1명/km<sup>2</sup>, 부산광역시 연제구 17,306.9명/km<sup>2</sup>로 나타난다. 인구밀도가 가장 낮은 지자체는 강원도 인제군이 19.3명/km<sup>2</sup>, 경상북도 영양군이 20.8명/km<sup>2</sup>이며, 수도권에서 인구밀도가 가장 낮은 지자체는 경기도 연천군이 64.8명/km<sup>2</sup>, 경기도 가평군이 73.98명/km<sup>2</sup>이다.

아래 [그림 3-1]에서 보는 바와 같이, 이들 기초단위 지자체에 분포되어 있는 대학과 직업훈련기관 그리고 산업단지 및 사업체의 현황을 살펴보면, 대체로 고밀도, 중밀도 및 저밀도 지역별로 뚜렷한 구분이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 우선, 고밀도 범주의 지자체들은 대부분 직업훈련기관과 300인 이상의 사업체를 보유하고 있고, 많은 지자체의 지역 내에는 대학이 소재한다. 다만 산업단지는 특성상 이 범주에는 거의 분포되어 있지 않다. 그리고 중밀도 범주의 지자체들에는 대학과 산업단지가 상대적으로 가장 많은 분포를 보이고 있다. 직업훈련기관도 이들 범주 지역에 상당수 분포되고 있으나 300인 이상의 사업체는 상대적으로 적게 분포되어 있다. 한편 저밀도 범주의 지자체들에는 대학과 직업훈련기관 그리고 산업단지 및 300인 이상의 사업체가 상대적으로 적게 분포되고 있다.

[그림 3-1] 전국 기초지자체 대학·훈련기관 및 산업단지·사업체 분포 현황



출처: 행정안전부, 「주민등록인구현황」; 한국교육개발원 「교육기본통계」; 한국산업단지공단 「전국산업단지현황통계」; 고용노동부 「사업체노동실태현황」 참조 연구진 작성.

아래 <표 3-23>은 이들 기초단위 지자체의 대학과 직업훈련기관 그리고 산업단지 및 사업체의 현황을  $\text{km}^2$ 당 인구수에 의한 인구밀도로 분위를 나누어 살펴본 것이다. 총 229개 기초지자체를 23개씩 묶어 10분위로 나누었다. 인구밀도가 가장 높은 1분위 총 23개 지자체 중 광역도 소재는 15,529.6/ $\text{km}^2$ 인 경기도 부천시 1개이며, 비수도권은 앞서 언급한 대구광역시 동구, 부산광역시 연제구 외에 부산광역시 수영구(17,248.4명/ $\text{km}^2$ )와 동래구(16,309.0명/ $\text{km}^2$ )가 포함된다. 이들 1분위에 속한 23개 지자체는 대학 42개(평균 1.83개), 직업훈련기관 707개(평균 30.7개), 산업단지 9개(평균 0.4개) 및 300인 이상 사업체 1,268개(평균 55.1개)를 보유하고 있다.

인구밀도가 상대적으로 중간영역에 있는 6분위에 속한 23개 지자체의 경우, 수도권에 속한 지자체는 경기도 이천시(467.8명/km<sup>2</sup>), 안성시(331.4명/km<sup>2</sup>), 여주시(182.6명/km<sup>2</sup>) 등 3개이고, 나머지는 모두 비수도권에 속한다. 이 중 울산광역시 울주군(294.4명/km<sup>2</sup>)만이 광역시에 소속된 지자체이다. 이들 6분위에 속한 23개 지자체는 대학 53개(평균 2.3개), 직업훈련기관 264개(평균 11.5개), 산업단지 291개(평균 12.7개) 및 300인 이상 사업체 180개(평균 7.83개)를 보유하고 있다.

인구밀도가 가장 낮은 10분위 총 22개 지자체 중 수도권이나 광역시 소재 지자체는 없으며, 22개 모두 광역도에 소속되어 있다. 인구밀도가 가장 낮은 지자체는 앞서 언급한 강원도 인제군과 경상북도 영양군이며, 가장 높은 인구밀도인 강원도 횡성군의 경우에도 46.7명/km<sup>2</sup>에 불과하다. 이들 10분위에 속한 지자체 22개는 대학 5개(평균 0.22개), 직업훈련기관 13개(평균 0.6개), 산업단지 67개(평균 2.91개) 및 300인 이상 사업체 182개(평균 7.9개)를 보유하고 있다.

〈표 3-23〉 전국 산업체 및 대학·훈련기관 분포 현황

구분	분위당 인구밀도	대학 수	산업 단지 수	사업체 수 (300인 이상)	직업 훈련 기관 수	1인당 GRDP (백만 원)	수도권 소재	광역시 소재	광역 도 소재	분위당 지자체 수
1분위	18,686.8	42	9	1,268	707	23.0	19	22	1	23
2분위	10,795.1	35	15	379	834	55.8	13	20	3	23
3분위	5,627.6	39	35	373	682	36.1	11	15	8	23
4분위	2,094.3	77	180	543	643	35.9	10	9	14	23
5분위	693.3	47	207	222	397	46.6	4	6	17	23
6분위	288.2	53	291	180	264	49.9	3	1	22	23
7분위	146.3	20	193	131	67	39.5	4	2	21	23
8분위	93.3	18	144	63	62	30.6	1	-	23	23
9분위	59.9	4	101	141	17	29.4	1	-	23	23
10분위	36.1	5	67	182	13	30.3	-	-	22	22

출처: 행정안전부, 「주민등록인구현황」; 한국교육개발원, 「교육기본통계」; 한국산업단지공단, 「전국산업단지현황통계」; 고용노동부, 「사업체노동실태현황」; 한국기술교육대학교 직업능력 심사평가원; 통계청, 「지역소득」 참조 연구진 작성.

\* 인구밀도(km<sup>2</sup>당 인구수)에 의한 10분위 구분, 각 분위당 23개 지자체(10분위는 22개).

1~4분위 해당 지역을 고밀도 범주, 5~7분위 해당 지역을 중밀도 범주, 8~10분위 해당 지역을 저밀도 범주로 구분해 볼 수 있다. 그리고 이들 인구 밀도별 범주에서 고밀도 범주의 지자체는 대체로 특별·광역시를 포함한 대도시의 자치구와 인구규모가 큰 자치시로 구성되며, 중밀도 범주의 지자체는 경기도와 지방의 중소도시들이 차지한다. 그리고 저밀도는 지방의 군 단위 지자체들이 차지하고 있다. 고밀도 지역으로서 관내에 대학이 소재하는 지자체는 대체로 직업훈련기관도 집중된다. 그러나 중밀도, 저밀도로 갈수록 대학이 소재해도 직업훈련기관의 수는 적어진다. 인구밀도에 따른 지형의 차이는 지역 학습생태계 조성을 위한 기초자치단체의 전략적 구성에 핵

심적 요소로 작용할 수 있다.

〈표 3-24〉 인구밀도에 따른 대학·사업체·직업훈련기관 기초지자체 수

구분	사업체 유무 (300인 이상)	대학 유무	직업훈련기관 유무	해당 기초지자체 수	
1. 고밀도(1~4분위)	○	○	○	68	69
			×	1	
	○	×	○	22	23
			×	1	
2. 중밀도(5~7분위)	○	○	○	46	47
			×	1	
	○	×	○	17	22
			×	5	
3. 저밀도(8~10분위)	○	○	○	13	20
			×	7	
	○	×	○	25	48
			×	23	
				229	

출처: 한국교육개발원, 「교육기본통계」; 고용노동부, 「사업체노동실태현황」; 한국기술교육대학교 직업능력심사평가원 참조 연구진 작성.

\* 세종특별자치시, 제주시, 서귀포시 포함.

## 2. 지방자치단체의 학습생태계 추진체계

복합적이고 중층적 양상을 띠는 지역 학습생태계의 특성을 고려하면, 지역 학습생태계 사업은 단순히 「평생교육법」이나 「평생교육 진흥 조례」에 나타난 평생교육 관련 사업의 수행에 머물지 않는다. 또한 일반적인 지자체의 사업 체계인 지자체 위임사무와 지자체 자치사무의 구분 방식으로도 포괄하기는 어렵다. 왜

나하면 지역 학습생태계의 관점에서 볼 때, 이들 지자체에 의한 사무와는 별도로 중앙부처가 고유의 전달체계를 통해 지역의 학습생태계에 영향을 주는 사업을 직접 수행하는 경우도 포함해야하기 때문이다. 예컨대 고용노동부의 지방노동청 및 지방노동사무소, 고용복지플러스센터(새일센터) 등을 통하여 지역의 직업교육훈련 사업을 직접 운영하는 경우이다. 이렇게 보면, 지역의 학습생태계 관련 사업은 ① 지자체 위임사무에 의한 사업과 ② 지자체 자치사무에 의한 사업에 더하여, ③ 중앙부처의 전달체계에 의한 직영사업을 추가하여야 한다.

먼저, ① 지자체 위임사무에 의한 사업이다. 교육부의 지역 평생학습 생태계 및 협력체계 구축을 추구하는 ‘평생학습도시사업’이나 ‘미래형 교육자치 협력지구사업’이 대표적이다. 그리고 국토교통부의 ‘도시재생뉴딜사업’이나 ‘혁신도시사업’ 등 도시 개발 및 지역 성장동력 창출을 도모하는 사업들도 지역 학습생태계의 관점에서 지자체에 위임된 사업으로 접근할 수 있다. 기획재정부에서 기업의 자립을 통한 지역 추진역량 제고를 목적으로 범부처 차원에서 추진하는 ‘사회적경제 사업’이나, 고용노동부에서 지방자치단체의 일자리 사업 발굴·지원을 위한 ‘사회적기업 육성’ 및 ‘지역산업맞춤형 일자리 창출 지원사업’도 지역 학습생태계의 범주에 포함하여야 한다. 그리고 중소벤처기업부에서 지역혁신기관과의 네트워크 구축 및 지역산업육성을 위하여 운영하는 ‘테크노파크 사업’이나 보건복지부에서 지역사회 통합돌봄의 보편적 실행을 추구하는 ‘지역사회통합돌봄사업’ 등도 그러하다(〈표 3-25〉 참조).

〈표 3-25〉 지자체 위임사무에 의한 주요 지역 학습생태계 관련 사업

부처	사업명	목적 및 내용	추진방식	경과	비고
교육부	평생학습도시	국민 삶의 질 향상 및 지역사회 상생발전 도모	국가평생교육진흥원, 평생교육진흥원, 평생학습관, 읍·면·동 평생학습센터	시도 평생교육진흥원 및 183개 평생학습도시 조성	2021년 총사업비 1,478백만원

부처	사업명	목적 및 내용	추진방식	경과	비고
	미래형 교육 자치 협력 지구	교육(지원)청과 지자체, 학교와 마을의 협력체제 및 지역교육 생태계 구축	교육청-기초지자체 간 혁신교육지구 협약	2020년도 10개 지역, 2021년도 12개 지역 총 22개 지구 운영	2021년 총사업비 24억 원
국토교통부	도시 재생 뉴딜	도시 쇠퇴에 대응하기 위한 물리적 환경개선 및 주민 역량 강화	도시재생특별위원회를 통한 범부처 협업사업 및 지자체 도시재생지원센터	2020년도 총 117곳 선정 (5가지 사업 유형)	기금지원, 공기업 투자 등 연간 약 10조 원
	혁신 도시	지역별 특색 있는 도시 개발 및 지역의 새로운 성장 동력 창출	정부 차원 혁신 도시종합발전계획 및 지자체별 발전계획에 의거	2021년 현재 10개 혁신도시 추진 중	총사업비 4.3조
기획재정부	사회적 경제	사회적경제 기업 자립·성장 촉진 및 지역 추진역량 제고	다부처 협업과제 중심, 핵심과제별 TF 구성	기획재정부 담당, 고용노동부·행정안전부·국토교통부 등 관련 부처 협업	
고용노동부	사회적 기업 육성	지속가능한 경제·사회통합 구현	한국사회적기업진흥원, 지자체 부서	사회적기업 2,846개 인증	
	지역·산업맞춤 일자리 창출	자치단체의 일자리 사업 발굴 및 추진 지원	광역 및 기초자치단체 공모사업 지원		2021년 총지원비 400억 원 이상
중소벤처	테크노파크	지역협력 네트워크 구축 및 지역산업육성 거점기관 활용	각 시도 테크노파크, 지역사업평가단, 수행기관 등	2018~현재 지역산업구조 고도화 사업 진행 중	테크노파크 별 연간 평균 50억 원
보건복지부	지역 통합 돌봄	지역사회와 함께 어울릴 수 있는 통합 돌봄	지자체의 기획 서비스 제공 및 중앙정부의 관리	2019~2022년 8개 지자체 선도사업 실시	국비 63.9억 원

출처: 각 부처 홈페이지 등 참조 연구진 작성.18)

18) 교육부(2021.1.); 교육부(2020.12.18.); 도시재생종합정보체계. <https://www.city.go.kr/index.do> (검색일: 2021.3.19.); 국토교통부 혁신도시발전추진단. <https://innocity.molit.go.kr/v2/> (검색일: 2021.5.6.); 관계부처합동(2021); 고용노동부 정책자료. <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/create/list15.do> (검색일: 2021.5.6.); 한국사회적기업진흥원. [https://www.socialenterprise.or.kr/social/care/systemView.do?m\\_cd=D015](https://www.socialenterprise.or.kr/social/care/systemView.do?m_cd=D015) (검색일: 2021.5.6.); 중소기업부·한국테크노파크진흥회(2018); 보건복지부(2020).

다음으로, ② 지자체 자치사무는 지자체가 자기의 의사와 책임 및 재정적 부담하에 수행하는 사무로, 「지방자치법 시행령」 제8조에서 그 종류를 6가지 분야 48개 영역으로 구분하여 제시하고 있다. 이에 따라 지방자치단체별 조례나 정책 등에 의해 지역의 자치사무 내용은 달라질 수 있다. 다만 앞서 살펴본 서울시 중구의 조례 현황에 대입하면, ‘아동복지시설 퇴소아동의 교육 및 지원’ 관련 사업이나 ‘지역서점 활성화 및 창업 교육’ 사업, ‘자율방범 활동 교육’ 사업 등을 이 범주에 포함할 수 있을 것이다(〈표 3-26〉 참조).

〈표 3-26〉 지자체 자치사무에 의한 주요 지역 학습생태계 관련 사업(서울시 중구)

번호	조례명	내용
1	1인 가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례	고독사 위험자에 대한 고독사 예방 교육(제3조)
2	감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례	감정노동 사용자의 감정노동 권리보장 및 보호를 위한 교육(제6조)
3	건강한 음주문화 환경조성 및 지원에 관한 조례	청소년 음주예방 관련 교육·홍보·모니터링 및 계도활동 실시(제5조) 민간단체의 절주교육 및 학교 음주예방 교육 실시(제6조)
4	공정관광 육성 및 지원 조례	공정관광 전문인력 양성 및 교육(제5조)
5	국어 진흥 조례	국어·한글 사용 촉진·능력 향상 교육(제8조), 외국인 등 언어 사용 어려움을 겪는 구민 대상 교육(제8조)
6	마을공동체 지원 등에 관한 조례	마을공동체 관련 교육(제23조)
7	문화관광해설사 운영 및 지원에 관한 조례	해설사 대상 전문지식의 교육 실시(제6조, 제8조)
8	반려동물 유기동물 보호·학대방지 조례	동물보호 및 생명존중 교육(제12조)
9	아동복지시설 퇴소아동 등의 지원에 관한 조례	주거·생활·교육·취업 지원, 인성 및 직업교육(제6조)
10	어린이 안전 조례	어린이 대상 안전교육 실시(제7조)
11	자율방범대 및 외국인 치안봉사단 설치 및 지원에 관한 조례	자율방범활동에 필요한 교육(제10조)

번호	조례명	내용
12	장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	교육 및 취업훈련·일자리 지원(제5조)
13	재활용품 수집인 지원에 관한 조례	재활용품 수집인 대상 안전사고 예방 교육(제7조)
14	지역서점 활성화 및 지원에 관한 조례	창업상담, 컨설팅, 교육 등 창업지원(제6조)
15	진로직업체험센터 설치·운영 조례	진로교육 및 직업체험 지원(제4조)
16	청년창업 지원 조례	청년 창업자 대상 비용 및 전문 교육 서비스 제공(제5조)
17	초등학생 돌봄 지원에 관한 조례	돌봄 통합지원체계 구축 및 지역 연계(제5조), 돌봄시설 관계자 대상 교육훈련(제18조)
18	인권보장 및 증진에 관한 조례	인권교육 및 인권교육 체계마련(제7조)
19	교육혁신센터 설치·운영 조례	
20	혁신교육 운영 및 지원 조례	

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조 연구진 작성.

마지막으로, ③ 중앙부처의 전달체계를 통한 사업으로는 기업·교육기관·학습자의 선순환 생태계 조성을 포함하는 교육부의 ‘매치업 사업’, 일반계고 3학년 학생에게 맞춤형 직업능력개발훈련을 실시하는 고용노동부의 ‘일반고 특화 직업능력개발훈련사업’, 지역 내 돌봄 사각지대 및 지역 간 돌봄 격차 해소를 목적으로 하는 보건복지부의 ‘온종일 돌봄생태계 구축 선도사업’ 등을 들 수 있다(〈표 3-27〉 참조). 어떤 추진체계 방식의 사업이든, 지자체로서는 이들 각 추진 유형별 특성을 고려하여 지역 학습생태계의 통합성을 이루어야 하는 과제가 놓여 있다.

〈표 3-27〉 중앙부처의 전달체계에 의한 주요 지역 학습생태계 관련 사업

부처	사업명	목적 및 내용	추진방식	경과	비고
교육부	매치업 사업	기업·교육기관·학습자 선순환 생태계	국가평생교육진흥원 및 관계기관 TF 위탁운영	2021년도 기준 총 9개 분야 실시	2021년 기준 총사업비 21.8억 원
	신산업분야 특화 선도전문대학 지원사업 기본계획	지역 전략 및 선도산업과 연계한 신산업 분야 특화 전문대학 육성을 통한 신산업 기술인재 집중 양성	교육부: 사업계획 확정 및 공고, 한국연구재단: 사업 위탁에 따른 관리·운영, 사업관리위원회: 사업 관련 자문, 심의 등 위탁운영	2021년도 1차년도 수도권 5곳, 비수도권 7곳의 전문대학 선정	2021년 기준 총 120억 원 지원(12개교, 교당 10억 원)
고용노동부	경력단절여성 취업지원 '여성새로일하기센터(새일센터)	취업이 어려운 경력단절여성 등에 대한 맞춤형 취업지원서비스 제공	고용노동부, 여성가족부 공동 주관으로 지정 심사위원회 심의를 거쳐 새일센터 지정(직영/민간위탁) 직접 운영/ 위탁 운영	2020년도 기준 158개 새일센터 운영	2021년 기준 총 1,101억 원(여성가족부 678억 원, 고용노동부 117억 원, 지자체 306억 원)
	일반고 특화 직업능력개발훈련	취업 희망 일반계고 3학년 맞춤형 직업능력개발훈련 실시	훈련기관 위탁 위탁운영		훈련비 전액 및 장려금 월 최대 116천 원 지원
보건복지부	온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업	지역 내 돌봄 사각지대 및 지역 간 격차 해소	법정부 공동추진단 직접 운영	2020년 마을 돌봄교실 550개 추가 설치	2022년까지 총 1조 1,053억 원
과학기술부	디지털 배움터 사업		과학기술정보원 위탁		

출처: 각 부처 홈페이지 등 참조 연구진 작성.<sup>19)</sup>

19) 교육부(2021): 교육부(2021.3.); 고용노동부 정책자료. <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/reclamarion/list4.do> (검색일: 2021.5.6.); 관계부처 합동(2018): 한국지능정보사회진흥원(2021).

### 3. 지방자치단체의 학습생태계 운영 현황과 과제

지역 학습생태계에 대한 지방자치단체의 정책 및 태도는 지방자치단체장의 의지가 무엇보다 중요한 요소이다(이혜숙, 2017). 지방자치단체장의 의지를 파악할 수 있는 대리변수로 당선자의 선거 시기 내세운 관련 공약을 활용할 수 있다. 중앙선거관리위원회의 당선자 선거공약 모음집에 나타난 기초지방자치단체장의 학습생태계 관련 공약을 「평생교육법」에 나타난 6대 영역(학력보완, 문자해독, 직업능력개발, 인문교양, 문화예술, 시민참여) 및 각 영역으로는 해소되지 않는 시설·인프라 부문, 환경조성 부문 및 장애인 부문 등을 첨가하여 분석하였다. 학습생태계 관련 공약을 제시한 당선자는 2018년(7기) 선거의 경우 총 55명으로 이들의 영역·분야별 공약은 69건이었다. 이는 제5기 지자체와는 비슷한 수준이나 제6기 지자체에 비해서는 감소한 수치이다. 학습생태계 관련 공약이 전체 기초지자체의 24.0%에 불과하고, 전임 지자체에 비해서도 그 수가 줄어든 것이다. 영역·분야별로 가장 높은 비중은 시설·인프라 분야가 26건(37.7%)으로 가장 높았고, 평생학습 환경조성 분야는 15건(21.7%), 직업능력개발 관련 공약이 14건(20.3%)의 순으로 나타났다(〈표 3-28〉 참조). 전반적으로 지방자치단체장의 지역 학습생태계 관련 인식 혹은 정책 의지가 높다고 하기는 어렵다. 지방자치단체의 학습생태계 조성 환경이 긍정적이지는 못하다는 점을 시사한다.

〈표 3-28〉 기초지방자치단체의 학습생태계 관련 공약 현황

영역	5기(2010)	6기(2014)	7기(2018)
학력보완·문자해독	1	1	4
직업능력	20	22	14
인문교양		1	2
문화예술			1
시민참여	1	4	
시설·인프라	18	28	26
환경조성	27	29	15
장애인	4	4	7
합계(공약 건수)	71	89	69
합계(기초지자체 수)	54	60	55

출처: 중앙선거관리위원회(2010; 2014; 2018).

지역 학습생태계 관련 정책에서 기초지방자치단체가 비교적 용이하게 접근·활용할 수 있는 수단이 「평생교육법」에 의한 평생학습관의 활용이다. 또한 평생학습도시 관련 사업도 학습을 매개로 지역사회의 지역 현안이나 문제를 해결 해나갈 수 있을 뿐만 아니라, 지역의 발전 전망에 터한 지역 주민의 삶의 질과 만족도를 제고할 수 있다는 정책적 유인이 있다(김진주·허지숙, 2021).

「평생교육법」 제21조는 시군구 지방자치단체장 혹은 교육(지원)청이 지역의 평생교육진흥을 위하여 평생학습관을 설치하거나 재정 지원이 가능하도록 규정하고 있다. 전국 495개의 평생학습관에서는 연간 36,970개의 프로그램이 운영되고 있으며, 연간 참여인원은 약 121만 명에 달한다(〈표 3-29〉 참조). 「평생교육법」의 6개 영역별로 참여 프로그램 비중을 보면, 1개월 이내의 단기 프로그램을 제외하고 평생학습관에서 제공하는 프로그램

내용은 문화예술 부문이 47.68%로 가장 많고, 인문교양 부문은 37.79%, 직업능력향상은 11.16%로 나타난다(〈표 3-30〉 참조). 그리고 〈표 3-31〉의 학습자 참여도를 보면, 문화예술 부문이 53.3%로 가장 높고, 인문교양 부문이 34.36%, 직업능력향상이 8.62%로 나타나고 있다. 반면에 학력보완(1.47%), 시민참여(1.21%), 성인기초·문자해득(1.08%)은 매우 낮은 수치를 보인다. 각 부문에 대한 사회적 수요를 감안하면, 직업능력향상 참여율이나 시민참여 부문 참여율은 평생학습관의 기능만으로는 공급에 한계가 있는 것으로 판단할 수 있다. 특히 문화예술 부문은 프로그램 공급은 전체 프로그램의 63.6%를 차지하나 참여인원은 53.3%에 그쳐, 프로그램 공급과 수요 간에 가장 큰 격차를 보인다. 평생학습관 이외의 평생학습이 이루어지는 공적·사적 기구와 조직을 검토할 필요가 있다.

〈표 3-29〉 평생학습관의 프로그램 및 학습자 현황

구 분	기관 수	프로그램 수	학습자 수
총계	495	36,970	1,210,088
서울	79	7,659	435,968
부산	30	2,277	48,705
대구	15	3,335	25,007
인천	24	1,614	50,703
광주	22	1,416	88,336
대전	15	805	18,577
울산	6	326	4,901
세종	1	56	683
경기	90	5,699	231,523
강원	32	2,130	36,049
충북	21	859	31,831

100 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

구분	기관 수	프로그램 수	학습자 수
충남	29	3,838	65,442
전북	23	1,241	27,077
전남	30	1,942	47,345
경북	38	1,955	55,370
경남	32	1,524	30,290
제주	8	294	12,281

출처: 교육부·한국교육개발원(2020). p.306.

〈표 3-30〉 평생학습관 프로그램 제공 현황

구분	학력보완	성인기초· 문자해득	직업능력향상	인문교양	문화예술	시민참여
서울	55	80	477	2,300	2,291	25
부산	9	26	262	835	818	19
대구	0	11	37	472	118	3
인천	14	20	234	494	341	5
광주	6	23	76	211	450	6
대전	4	19	64	145	280	2
울산	2	2	15	99	75	7
세종	0	0	7	21	12	0
경기	20	105	799	1,091	2,069	20
강원	6	26	185	527	974	3
충북	19	7	121	268	312	2
충남	61	50	204	1,453	1,109	7
전북	6	61	61	188	848	2
전남	14	32	126	457	1,166	5
경북	37	12	165	636	950	0
경남	17	20	24	483	374	1
제주	0	0	29	93	144	1
총계 (%)	270 (1.04)	494 (1.91)	2,886 (11.16)	9,773 (37.79)	12,331 (47.68)	108 (0.42)

출처: 교육부·한국교육개발원(2020). pp.420~425를 재구성.

〈표 3-31〉 평생학습관 프로그램 참여 현황

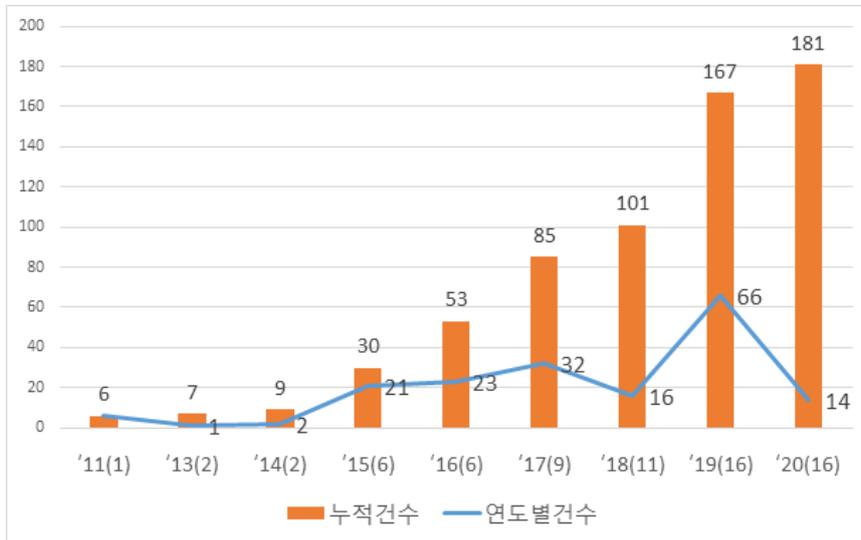
구분	학력보완	성인기초·문 자해득	직업능력 향상	인문교양	문화예술	시민참여
서울	3,803	1,917	27,549	150,514	251,242	943
부산	173	640	6,152	22,586	18,799	355
대구	-	347	969	17,601	3,839	2,251
인천	312	524	11,781	23,113	14,900	73
광주	5,262	488	5,003	14,428	61,609	1,546
대전	2,192	366	1,502	6,291	8,060	166
울산	34	47	298	2,925	1,466	131
세종	-	-	121	387	175	-
경기	295	3,052	25,747	65,008	135,917	1,504
강원	135	704	4,011	11,130	20,023	46
충북	298	835	3,658	13,760	12,363	917
충남	963	896	5,512	38,940	18,889	242
전북	86	741	1,054	4,759	18,137	2,300
전남	446	1,261	3,125	10,077	28,331	4,105
경북	878	322	4,748	15,705	33,717	-
경남	2,923	970	2,542	13,960	9,879	16
제주	-	-	588	4,607	7,065	21
총계 (%)	17,800 (1.47)	13,110 (1.08)	104,360 (8.62)	415,791 (34.36)	644,411 (53.3)	14,616 (1.21)

출처: 교육부·한국교육개발원(2020). pp.420~425를 재구성.

예컨대 평생학습관에서 활동실적이 상대적으로 부족한 직업능력향상교육이나 시민참여교육은 고용노동부의 고용센터 및 읍면동별로 설치된 주민자치센터의 역할을 고려할 수 있다. 다만 고용센터는 고용노동부 지방고용노동청의 하급조직으로서 지방자치단체의 관할 밖의 조직인 관계로, 지자체와 고용노동부(지방고용노동청) 간의 협업적 관계 정립이 요구된다. 이와 유사

한 사례로 자치단체와 교육(지원)청 간의 관계를 들 수 있다. 마을교육 생태계 조성을 위하여 기초지자체와 교육행정을 책임지는 교육청 간의 협력적 거버넌스 구축은 분절과 칸막이 행정의 여지가 많은 우리나라 행정체계에서 유의미한 시사점을 주기 때문이다. 교육청과 지방자치단체가 ‘혁신교육지구’ 협약을 맺어 마을주민의 공동체 구성과 학교교육의 혁신을 동시에 추구하는 마을교육공동체 사업을 보면, 2020년 4월 현재 17개 시도교육청과 181개의 기초지자체(전체의 80.1%)가 참가하고 있다. 두 기관은 관련 사업을 추진하기 위하여 예산을 분담하고 있으며, 사업의 근거를 확보하기 위하여 지자체 차원의 조례도 2020년 현재 광역지자체 18개, 기초지자체 64개를 제정·운영하고 있다(그림 3-2 참조).

[그림 3-2] 혁신교육지구 지정 연도별 추이



출처: 김승보·김민석·김형만·이혜숙(2020). p.87 [그림 3-1].

\*가로축의 ( ) 안은 해당 연도의 혁신교육지구 협약사업에 신규로 참여한 교육청 수(제주도 제외).

한편 시민참여교육 프로그램 제공 역시 전국의 모든 읍면동에 설치되어 있는 주민자치센터의 역할을 주목할 필요가 있다. 무엇보다 주민자치센터는 전국적으로는 3,491개 동 가운데 3,119개가 분포하여 설치율이 89.3%에 이른다. 여기에 시군구의 기초지자체 수준의 시민회관까지 합친다면 그 규모는 더 커진다. 주민자치센터에서도 교육프로그램이나 문화프로그램이 운영되고 있다. 비록 문화와 여가 관련 프로그램이 71.9%로 거의 대부분을 차지하고 있지만, 시민교육 관련 프로그램도 14.0%를 차지하는 것을 볼 수 있다(〈표 3-32〉 참조). 특히 주민자치센터에는 주민자치회가 자율적으로 구성·운영되고 있어 실질적인 시민참여교육이 가능하다는 점을 고려해야 한다. 또한 주민자치센터의 운영프로그램 가운데 교육 관련 프로그램의 비중이 적지 않아, 이를 지자체에서 체계적으로 조직·운영함으로써 지역 학습생태계 조성의 기반으로 삼을 수 있다.

〈표 3-32〉 주민자치센터 설치 현황(2019. 12. 31.)

구분	읍면동	주민자치센터	비율
계	3,491	3,119	89.3%
서울(25)	424	423	99.8%
부산(16)	206	206	100.0%
대구(8)	139	132	95.0%
인천(10)	154	152	98.7%
광주(5)	95	95	100.0%
대전(5)	79	79	100.0%
울산(5)	56	56	100.0%
세종	19	19	100.0%
경기(31)	543	532	98.0%
강원(18)	193	123	63.7%
충북(11)	153	153	100.0%

104 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

구분	읍면동	주민자치센터	비율
충남(15)	207	200	96.6%
전북(14)	243	207	85.2%
전남(22)	297	182	61.3%
경북(23)	332	216	65.1%
경남(18)	308	301	97.7%
제주	43	43	100.0%

출처: 행정안전부(2020. 6. 26.).

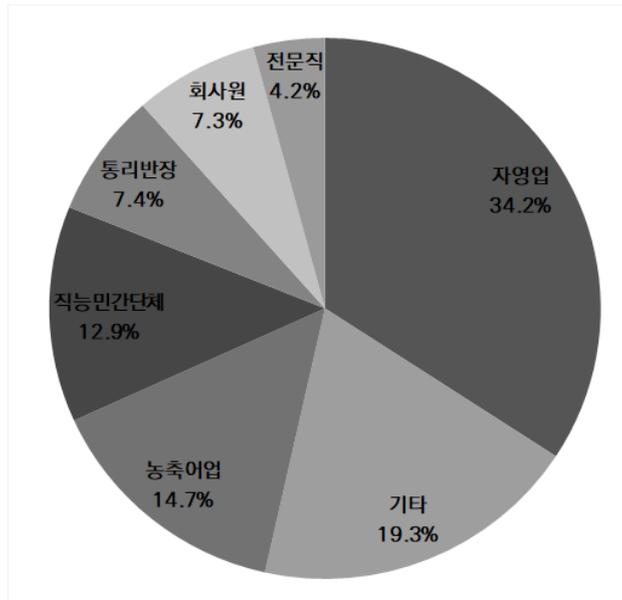
〈표 3-33〉 주민자치센터 운영 프로그램(2019. 12. 31.)

구분	계	주민 자치	문화 여가	지역복지	주민 편익	시민 교육	지역사회 진흥	기타
서울(25)	9,001	488	5,608	627	362	1,420	430	66
부산(16)	4,139	312	1,928	547	198	694	441	19
대구(8)	1,035	1	805	47	28	144	3	7
인천(10)	2,862	24	2,248	136	11	357	79	7
광주(5)	579	3	545	7		24		
대전(5)	902	38	676	55	32	77	24	0
울산(5)	990	1	872	25	4	82	6	0
세종	589	1	522	14	0	50	2	0
경기(31)	13,629	227	9,761	584	144	2,638	228	47
강원(18)	1,201	30	998	60	24	67	18	4
충북(11)	1,201	0	1,017	105	6	70	3	0
충남(15)	1,820	41	1,658	40	3	74	4	0
전북(14)	1,555	43	1,327	38	32	100	14	1
전남(22)	974	56	776	51	17	62	9	3
경북(23)	1,008	39	731	29	15	163	7	24
경남(18)	2,654	15	2,329	102	7	187	8	6
제주	899	105	585	40	10	117	42	0
계(%)	45,038 (100)	1,424 (3.2)	32,386 (71.9)	2,507 (5.6)	893 (2.0)	6,326 (14.0)	1,318 (2.9)	184 (0.4)

출처: 행정안전부(2020. 6. 26.).

주민자치센터의 운영 프로그램은 주민자치회를 통해 승인되고 결정된다. 주민자치회의 구성을 보면, 자영업이 34.2%로 가장 많은 비중을 차지하며, 그다음이 농축어업(14.7%), 직능민간단체(12.9%) 등의 순이다. 특히 참여인원이 주로 지역에 경제적 기반을 두고 있는 경우가 많다는 점에서 주민자치센터가 활성화되면 지역의 학습생태계는 큰 탄력을 받을 수 있다.

[그림 3-3] 주민자치위원회 참여자의 특성(2019. 12.)



출처: 행정안전부(2020. 6. 26.).

앞서 논의하였듯이, 평생학습도시 정책도 기초지자체가 적극 활용할 수 있는 프로그램이라 할 수 있다. 평생학습도시 사업은 2001년 경기도 광명시, 대전광역시 유성구, 전북 진안군을 선정한 이후 현재까지 모두 183개 기초지자체가 선정되어 운영되고 있다. 기초지자체는 평생학습도시 사업을

지정받기 위한 과정에서, 그리고 지정받은 후의 다양한 지원을 통해 여러 부가적 혜택을 누릴 수 있다. 예컨대 읍면동 평생학습센터의 설치 및 운영 활성화나, 전국적으로 결성되어 각종 관련 정보를 공유하고 있는 평생학습 도시협의회 참여도 일종의 부가적 혜택이라 할 수 있다.

〈표 3-34〉 평생학습도시 지원에 따른 읍면동 평생학습센터 운영 실적(2020)

(단위: 개, 명, 시수)

구분	2020년 참여도시	읍면동 평생학습센터 운영 실적			
		센터 수	학습매니저 수	프로그램 수	운영교육 프로그램 시수
신규 지정	8	115	52	417	21,443
특성화 지원	17	767	264	1,610	63,543
계	25	882	316	2,027	84,986

출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2020). p.466 〈표 III-39〉.

〈표 3-35〉 전국평생학습도시협의회 비전과 목표

전국평생학습도시협의회	
비전	미션
대한민국 평생학습도시 허브	네트워크-싱크탱크-브랜드화
목표	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평생학습도시 간 정보 교류와 협력을 통해 회원 도시 간 상생의 발전</li> <li>- 성공적인 평생학습도시 사업 추진을 위하여 각 학습도시의 내부 역량 강화</li> <li>- 전 국민 평생학습문화 정착과 인식 확산</li> </ul>	
사업 전략	
<b>전략 1. 함께하는 협의회</b> 1-1 글로벌 평생학습네트워크 및 협력사업 1-2 시도별 네트워크 및 학교 평생교육 공모사업 1-3 전국 평생학습도시의 날 개최(미래포럼)	<b>전략 2. 역량 있는 협의회</b> 2-1 평생학습도시 콘퍼런스 개최 2-2 신규 평생학습도시 및 중간관리자 세미나 2-3 평생학습도시 기관장 해외 연수
<b>전략 3. 소통하는 협의회</b> 3-1 평생학습 관계자 자문간담회 3-2 평생학습도시 홍보사업(EBS, 타임즈 등) 3-3 평생학습도시 컨설팅(재지정 평가 포함)	<b>전략 4. 지속가능한 협의회</b> 4-1 협의회 발전을 위한 기초 현황 조사 연구 4-2 평생학습도시 홈페이지 및 웹진 구축 4-3 전국 평생학습도시 이사회와 총회 개최

출처: 교육부·국가평생교육진흥원(2020). p.470.

아울러 지역사회의 민간조직인 지역의 사회적경제와 협동조합, 비영리기관 등도 지역 학습생태계의 주요한 주체로서 기초자치단체가 반드시 고려해야 할 영역이다. 사회적경제에 해당하는 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등은 영리적 성격과 비영리적 성격을 혼합하여 지역의 사회적 자본 확충에 중요한 지렛대가 될 수 있기 때문이다. 이들 조직은 무엇보다 지역에 기반을 두고 있어 인력의 '양성'과 '활용'이라는 두 가지 측면 모두에서 학습생태계 구성의 중요한 축을 담당할 수 있다. 전국적으로 사회적기업은 2,776개가 선정되어 있고, 협동조합은 19,996개, 마을기업은 1,553개가 설립되어 있다. 이는 기초지자체별로 상당수의 사회적기업이나 협동조합이 소재함을 의미한다. 예컨대 인구 33만여 명의 충남 아산시에는 사회적기업 24개, 협동조합 135개, 마을기업 12개가 소재한다(김승보 외, 2020).

〈표 3-36〉 사회적경제 현황(2020. 4. 30.)

시도	사회적기업	협동조합	마을기업
전국	2,776	19,996	1,553
서울특별시	518(18.7%)	4,481(22.4%)	95(6.1%)
부산광역시	137(5.0%)	928(4.6%)	74(4.8%)
대구광역시	98(3.5%)	766(3.8%)	87(5.6%)
인천광역시	173(6.3%)	563(2.8%)	53(3.4%)
광주광역시	126(4.6%)	964(4.8%)	61(3.9%)
대전광역시	78(2.8%)	773(3.9%)	52(3.3%)
울산광역시	100(3.6%)	364(1.8%)	41(2.6%)
세종특별자치시	16(0.6%)	170(0.9%)	29(1.9%)
경기도	480(17.4%)	3,680(18.4%)	179(11.5%)
강원도	153(5.5%)	1,129(5.6%)	119(7.7%)
충청북도	114(4.1%)	625(3.1%)	84(5.4%)

108 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

시도	사회적기업	협동조합	마을기업
충청남도	110(4.0%)	873(4.4%)	134(8.6%)
전라북도	155(5.6%)	1,312(6.6%)	105(6.8%)
전라남도	154(5.6%)	1,102(5.5%)	159(10.2%)
경상북도	174(6.3%)	971(4.9%)	125(8.0%)
경상남도	128(4.6%)	925(4.6%)	120(7.7%)
제주특별자치도	62(2.2%)	325(1.6%)	36 (2.3%)

출처: 한국사회적기업진흥원(2021a; 2021b); 행정안전부(2021b).

〈표 3-37〉 시도별·유형별 사회적기업 수(2021.9)

(단위: 개)

시도	간병가사	고용	관광운동	교육	문화예술	문화재	보건	보육	사회복지	산림	청소	환경	기타	합계
서울	16	4	10	49	81	2	6	4	29	3	27	22	296	549
부산	4	-	5	23	20	-	-	1	10	-	10	5	71	149
대구	1	-	3	14	19	-	-	1	2	-	4	5	65	114
인천	6	1	4	15	20	1	-	2	6	2	19	6	111	193
광주	1	-	2	15	14	1	-	-	4	1	13	2	78	131
대전	1	-	-	15	4	1	1	-	4	1	6	1	52	86
울산	6	-	1	14	5	-	-	-	7	-	14	5	56	108
세종	1	1	-	1	4	-	-	-	1	-	4	-	8	20
경기	21	2	7	39	34	1	6	2	29	-	72	40	271	524
강원	7	-	9	15	16	-	-	-	9	-	18	4	93	171
충북	2	-	3	7	6	1	2	1	6	-	14	9	75	126
충남	3	-	5	8	12	1	1	1	3	-	15	3	68	120
전북	5	-	3	19	26	-	1	1	4	3	17	7	93	179
전남	6	1	7	9	4	-	-	-	4	-	3	7	124	165
경북	9	-	8	12	13	2	-	1	4	4	9	3	139	204
경남	13	-	1	13	16	-	-	1	5	1	14	5	80	149
제주	1	1	6	3	5	-	-	-	3	-	6	-	51	76
전체	103	10	74	271	299	10	17	15	130	15	265	124	1,731	3,064

출처: 한국사회적기업진흥원(2021b).

그 밖에도 지자체 내에는 지역 학습생태계 구성에 있어서 주요한 역할이 가능한 다양한 가용자원이 있음을 주목할 필요가 있다. 아산시는 아산시교육청과 혁신교육지구 협약을 맺고 담당부서인 교육청소년과를 중심으로 교육협력사업을 펼치고 있다. 아산시의 다른 부서에서도 교육협력 및 학습생태계의 중요성을 인식하고 각 부서별로 교육협력사업을 발굴하여 추진하고 있다(표 3-38 참조).

〈표 3-38〉 아산시 교육 지원 프로그램 관련 부서(교육청소년과 제외)

부서명	교육 지원 사업명
건강증진과	수요맞춤형 보건교육사업, 건강한 돌봄놀이터 사업 등 3건
보건행정과	어린이건강 체험관, 찾아가는 생명존중 교육 등 6건
사회적경제과	사회적경제 교육, 찾아가는 방문교육 1건
산림과	산림교육 1건
여성가족과	건강가정·다문화가족지원, 양성평등 인식개선교육 등 10건
자치행정과	전통예절교육, 충·효·예 교실 2건
체육진흥과	가상체험 스포츠교실 보급사업 등 2건
도로과	자전거타기 교육 1건
축수산과	학생승마체험교육 1건
농촌자원과	학교 4H활동 지원 1건
농업기술과	학습능력향상 원예활동 프로그램 1건
시립도서관	독서진흥 프로그램(6개 도서관) 1건

출처: 아산시 교육청소년과(2021).

## 제4절 소결

제3장에서는 지역 학습생태계 구성에 필요한 교육부의 「평생교육법」, 고용노동부의 「직업능력개발법」을 중심으로 문화체육관광부의 「문화기본법」 등 각 부처 법령상 부여된 지방자치단체의 책무성 범위를 먼저 파악하였다. 그리고 지역 학습생태계의 주요한 구성 주체가 될 일반주민과 기업, 산업단지, 대학(연구기관), 학교 및 시민단체 등의 법령 체계 검토를 통해 이들 개인 및 조직의 법령상 규정과 권리 등도 함께 살펴보았다. 또한 「평생교육법」, 「직업능력개발법」을 상위법으로 한 기초지방자치단체의 조례 현황 파악을 통하여 지자체 단위의 각종 관련 조례가 일자리보다는 소양교육 위주의 내용에 치중되고 있는 점도 확인하였다. 다만 지방자치단체는 다양한 차원과 종류의 조례를 통해 지역 학습생태계 구성에 접근할 수 있는 여러 정책적 수단이 흩어져 있음도 강조하였다.

교육부의 평생학습도시나 고용노동부의 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 등은 정부부처의 지역 학습생태계 지원 정책으로서는 여러 가지 한계를 가지고 있으며, 부처별 정책 전달체계만으로 야기되는 한계를 극복하기 위한 부처 차원의 정책적 배려가 요구됨을 제기하였다. 특히 사회적경제 관련 기획재정부나 행정안전부 등 여러 부처의 협동조합, 비영리기관, 사회적기업 관련 정책 분석을 통하여 지역 학습생태계를 주도적으로 조율할 수 있는 현장 단위의 지휘소(control tower)가 필요하며, 지방자치단체가 그 지휘소로서 관련 권한 및 책무성이 부여되어야 한다는 점도 강조되었다. 또한 정부부처의 예산이나 정책 전달체계에서도 지방자치단체가 학습생태계 조성의 주도성을 가지기에는 지나치게 미약한 예산규모이거나 사업적 접근성이 어렵다는 현실도 지적하였다.

한편 지역 학습생태계는 지역 내에 대학이나 직업훈련기관 혹은 사업체나 산업단지의 존재 여부에 따라 생태계 양상이 달라질 수 있음을 확인하였다. 그리고 이들 분포에 따라 학습생태계의 양상과 유형이 대체로 인구밀도에 의해 차별화된다는 점도 확인하였다. 또한 지방자치단체가 가지는 업무 수행 권한에 따라 지역에는 정부부처로부터 위임받은 사무와 자치사무, 정부부처 고유의 전달체계에 의한 사업이 혼재되어 있음이 강조되었다. 이러한 상황에서 지방자치단체가 활발한 학습생태계를 조성하기 위해서는 평생학습관이나 주민자치센터 등 인프라와 사회적기업, 협동조합 등 지역사회 단체 등과의 적극적인 협력이 요구된다는 점을 제기하였다.



## 제4장

# 지역 학습생태계의 효과와 인식

제1절 지역 학습생태계와 지역발전

제2절 지역 학습생태계 효과 분석

제3절 지역 학습생태계의 발전 요구

제4절 소결



## 제4장 | 지역 학습생태계의 효과와 인식

### 제1절 지역 학습생태계와 지역발전

4차 산업혁명에 따른 빠른 기술 변화로 사회적 환경은 급속하게 변화하고 있다. 스마트폰의 활용과 사물인터넷(IoT)의 발달, 그리고 그로 인한 사회환경의 변화는 새로운 지식과 기술을 습득하도록 하고 있으며, 앞으로 다가올 메타버스(metaverse)의 도래는 새로운 지식과 기술에 대한 습득이 삶의 유지와 웰빙에 결정적 영향을 끼칠 것으로 예측된다. 더구나 의료·보건의 발전으로 평균 수명은 대폭적으로 증가하고 있어 새로운 지식과 기술의 습득에 대한 요구가 증가하고 있다.

이러한 교육과 훈련의 수요에 대응하고 지역의 발전을 도모하기 위해 평생교육과 평생학습에 대한 지원과 운영이 지자체 단위로 광범위하게 수행되고 있다. 기초지자체 차원에서는 평생학습관과 유관시설을 이용하여 평생학습을 수행하고 있다. 또한 지자체에서 평생학습을 보다 체계적으로 운영하도록 평생학습도시를 구축하는 사업을 교육부에서는 국가평생교육진흥원을 통해 지원하고 있다. 2021년 현재, 전국에 177개 기초지자체가 평생학습도시 협의회에 가입되어 있다(전국평생학습도시협의회, 2021).

그러나 평생학습도시와 같이 지자체가 주도하고 지역의 자원을 활용하여 수행하는 평생학습도시와 같은 사업이 실제로 지역 주민의 삶에 어떤 긍정적인 영향을 미치는가에 대한 실증적 연구는 거의 없다. 대부분의 연구들이 평생학습 참여자를 대상으로 하는 한정된 범위에서 이루어지고 있고, 지역 전반의 생태계 차원에서의 지역발전과 주민의 의식 변화에 어떤 영향을 미쳤는가에 대한 파악은 미비하다.

지역 학습생태계가 지역발전에 긍정적인 영향을 미치도록 재구조화하고 이를 위한 정책적 방안을 도출하기 위하여, 실증적 분석을 통한 지역 학습생태계의 효과 파악과 함께 전문가 대상의 델파이조사와 기초지자체 사업 담당자를 대상으로 하는 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 실시하였다.

## 1. 지역 학습생태계의 효과 분석

이미 제2장의 지역 학습생태계 모형에서 언급한 것처럼 지역 학습생태계는 기초지자체가 지역의 인적자본과 물적 자본, 사회자본을 바탕으로 평생 학습에 예산을 투입하여 학습 인프라를 구축하고, 적절한 학습 콘텐츠를 제공하여 개인의 성장을 통해 지역발전을 이끄는 것이다. 즉 지역 학습생태계는 기초지자체 수준에서 지역의 자원을 이용한 평생교육과 평생학습을 통해 지역발전의 근간이 될 수 있는 생태계를 구축하는 것이다. 이 장에서는 이 지역 학습생태계 모형을 바탕으로 실제로 지역 학습생태계가 주민의 삶에 어떤 영향을 미치는가를 실증적으로 검토하고자 한다.

실증적 분석을 위해서는 기초지자체가 주체로서 지역 학습생태계 구축에 어떤 의도를 갖고 있으며, 그러한 의도를 지역의 학습자원—대학 및 연구기관, 학교 및 교육기관, 지역 시민사회단체, 기업 등—의 자원을 이용하여

효과적인 학습 인프라를 구축하고, 우수한 프로그램을 공급하고 있는가에 대해 검토가 필요하다.

지역 학습생태계의 실증분석의 효과를 검증하기 위해 광역지자체 단위에서 시행하는 지역사회 조사 자료를 결합하여 지역의 삶의 질을 나타내는 지표로 활용하였고, 지역의 인적자본, 물적 자본, 사회자본을 대표하는 자료로 각종 행정 데이터와 통계 데이터를 활용하였다. 또한 지역 수준의 예산과 인프라, 학습 콘텐츠에 대해서는 시군구 단위의 지역 예산과 평생학습 통계 자료, 주민센터 통계자료 등을 활용하였다. 마지막으로 기초지자체의 주도적 역할을 파악하기 위해 기초 지자체장의 선거 공약을 분석하였다. 그리고 이 분석은 지역 주민의 삶에 대해 지자체 간 비교를 통해 효과적인 변수를 식별할 수 있도록 다층모형(multilevel model)으로 구성하여 분석하였다.

지역 학습생태계의 구축이 어떤 요인에 의하여 지역 주민의 삶에 영향을 미치는가를 실증적으로 검토함으로써 향후 지역 학습생태계 관련 정책 수립의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

## 2. 지역 학습생태계의 요구와 발전방향에 대한 분석

이미 제2장의 지역 학습생태계 모형에서 언급한 것처럼, 지역 학습생태계는 '지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계협력하고 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제'로서 '개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역 내재적 발전을 담보할 수 있도록 자율적 학습역량을 축적하고 성장해 가는 학습체제'로 개념화하였다.

여기에서는 지역 학습생태계의 발전 방향을 모색하기 위해 전문가 델파이

조사와 FGI를 실시한다. 전문가 델파이조사는 평생교육 및 평생학습의 전문가를 대상으로 연구에서 구성한 지역 학습생태계 개념의 타당성과 평생학습 주체의 역할, 평생학습 영역 내에서는 주요 이슈, 그리고 정부의 역할에 대한 조사를 통해 정책적 시사점을 도출한다. 지역의 실무 담당자를 대상으로 하는 FGI를 통해서도 성공적인 지역 학습생태계의 구축 사례를 발굴하고, 지역 학습생태계 구축의 성공적인 요인과 실질적인 요구사항 및 한계점 등을 파악한다.

전문가 델파이조사와 실무자 FGI를 통해 지역 학습생태계 구축을 위한 실질적 정책 추진 방안을 도출하고자 한다.

## 제2절 지역 학습생태계 효과 분석

### 1. 분석 자료

지역 학습생태계가 지역 주민의 삶에 어떤 영향을 미치는지를 파악하기 위해 광역지자체 수준에서 수행하고 있는 지역사회 조사 자료를 이용한다. 이 자료는 17개 시도에서 매년 수행하고 있으며, 지역 주민의 삶에 대한 다양한 지표를 수집하고 있다.

지역 사회조사 자료 가운데에서 지역 주민의 삶의 질, 신뢰, 네트워크, 지역 참여와 같은 사회적 자본에 대한 설문은 거의 모든 조사에서 공통으로 사용되고 있다. 이들 공통 설문을 통합하여 기초지자체 단위 지역 주민의 삶의 지표로 활용한다. 이 분석에 활용한 자료는 통계청 MDIS(Micro Data Integrated Service)를 통해 수집하였다. 다만 경상남도과 제주특별자치도의 경우는 제공된 데이터가 기초지자체 수준으로 분류되어 있지 않아 분석에서 제외하였다. 또한 종속변수와 독립변수의 유무에 따라서 일부 지자체의 자료는 분석에서 제외되었다.

광역 시도의 지역사회 조사는 대부분 가구조사로 가구주 조사와 가구원 조사로 구분되는데, 여기에서는 가구원 조사 결과를 이용하였다. 분석에 사용된 전체 가구 수는 경상남도와 제주특별자치도를 제외하고 194,631가구이다. 또한 서울특별시와 세종특별자치시는 2019년 조사 결과가 공개되어 있지 않아 2018년 자료를 사용하였다.

또한 지역사회 조사는 각각 별도의 표집틀을 갖고 있기 때문에 가중치가 동일하지 않다. 이를 통합하기 위해 인구통계를 기준으로 사회조사 표본에 대한 가중치를 재산출하여 부여하였다.

지역 주민의 삶의 지표로 활용하기 위해 사용한 지역사회 조사 자료는 아래 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 지역사회 조사 현황

지역	조사 연도	가구 수	조사 기간	조사 기준일	비고
서울	2018	20,000	10.1. ~10. 31.	2018. 9. 1.	
인천	2019	6,000	-	2019. 8. 21.	조사기간이 공표되지 않음
부산	2019	17,860	8. 19. ~9. 8.	2019. 8. 19.	
대구	2018	8,400	8. 28. ~9. 17.	2019. 8. 28.	
대전	2019	5,000	8. 19. ~9. 27.	2019. 8. 1.	
광주	2019	4,900	8. 20. ~9. 6.	2019. 8. 20.	
울산	2019	3,820	5. 3. ~5. 16.	2019. 4. 30.	
세종	2018	1,800	9. 1. ~9. 17.	2017. 9. 1.	
강원	2019	15,800	5. 13. ~27.	2019. 5. 13.	
경기	2019	31,740	-	-	조사 기간과 조사 기준일이 공표되지 않음
충북	2019	11,604	8. 26. ~9. 9.	2019. 8. 26.	
충남	2019	15,000	4. 22. ~5. 17.	2019. 4. 22.	
전북	2019	13,515	8. 19. ~9. 7.	2019. 8. 19.	
전남	2019	19,152	8. 23. ~9. 4.	2019. 8. 23.	
경북	2019	20,040	9. 4. ~9. 18.	2019. 9. 4.	
경남	2019	15,000	9. 10. ~10. 4.	2019. 4. 30.	제외
제주	2019	-	-	-	제외

자료: MDIS(2021. 9. 1.).

지역사회 조사는 개인의 배경변수와 지역의 삶의 만족도 등의 지표를 이용할 수 있으나 지역의 인적자본과 물적 자본, 사회자본 등의 상황과 지자체의 정책 수행과 같은 수행 의지, 지역의 평생학습 시설과 프로그램 등의 현

항 자료를 포함하고 있지 않다. 따라서 이와 같은 지역 현황 자료는 다른 통계 자료를 통해 별도로 구성해야 한다.

지자체의 수행 의지를 나타내는 지자체의 수행 의지 지표는 2018년 지자체장 선거의 공약자료를 이용하였다. 그리고 지자체의 예산 자료는 행정안전부의 행정통계를 이용하였고, 평생학습 시설은 평생학습 통계자료를 이용하였으며, 지역별 산업과 기업, 고용현황 자료는 통계청에서 제공하고 있는 통계자료를 이용하였다.

사회 조사 자료의 개인 자료를 제외한 기초지자체의 자료는 모두 시군구 단위로 통합하여 이용하였다.

〈표 4-2〉 기초지자체 이용 자료 현황

관련 변수	주요 내용	기관	자료명	연도	비고
지자체 의지	지자체장의 선거 공약	중앙선거관리위원회	제7회 전국동시지방선거 당선인 선거공약 모음집	2018	연구자 재구성
평생학습 통계	평생학습관 및 프로그램	교육부·한국교육개발원	평생교육 통계자료집	2019	
교육기관 통계	학교 수, 대학 수	교육부·한국교육개발원	교육통계연보	2019	
인구·고용 경제	지역별 인구 및 고용 현황	통계청	국가통계포털	2019	
지자체 예산	지자체 예산과 평생교육 예산	행정안전부	지방재정 통합공개시스템	2019	

자료: 연구자 구성.

## 2. 변수

지역 학습생태계 효과 분석을 위해 지역 주민의 삶의 지표를 종속변수로 하고, 지역 주민의 배경변수를 통제변수로 하였으며, 정책변수로 지자체의 의지, 지역 인적자본과 물적 자본, 사회자본 현황 등 환경변수, 평생학습 인프라, 예산, 프로그램 등 평생학습 변수로 구분하였다.

종속변수와 배경변수는 지역사회 조사 자료에서 개인 응답 결과를 사용하고, 환경변수와 평생학습 변수는 기존 통계와 행정 통계자료를 이용하였다.

### 가. 종속변수

지역 주민 삶의 만족도와 사회적 자본에 관한 변수를 종속변수로 사용한다. 지역 주민 삶의 만족도 문항은 거의 대부분의 사회조사에서 문항이 있다. 다만 구체적인 설문문의 내용은 약간의 차이가 있어 이를 100점 만점으로 재구성하여 변수를 구성한다. 또한 지역사회에 대한 소속감과 정주의사에 대한 설문도 삶의 만족도 지표로 사용한다. 지역사회 정주의사는 해당 지역에 계속 거주할 것인지에 대한 설문으로 구성되어 있고, 지역사회 소속감은 지역사회 주민으로서의 자부심을 느끼는가로 측정되었다.

또한 사회적 자본 변수는 일반적 신뢰와 위급한 상황에서 도움을 받을 수 있는 사람이 있는가에 대한 네트워크, 지역에서 봉사활동에 대한 참여로 구분되어 있다. 사회적 신뢰에 대한 문항은 대부분 5점 척도로 일반인에 대한 신뢰수준을 묻고 있다. 신뢰수준에 대한 변수는 100점 만점으로 변환하여 사용한다. 네트워크 변수는 위급한 상황에서 자신을 도와줄 사람이 있는가에 대해 이웃에 친밀도가 높은 사람의 유무, 위급한 상황에서 도움을 줄 수

있는 사람의 유무, 급전을 구할 수 있는 사람의 유무를 합산하여 사용한다. 지역사회 봉사활동에 대한 참여 변수는 지역사회에 대한 후원 횟수와 봉사 활동 참여 횟수를 통해 파악한다.

종속변수로 사용한 7개 변수는 지역별로 조사에서 포함되지 않은 경우도 있다. 지역 주민의 삶의 만족도와 사회적 자본에 대한 7개 변수의 특성과 대상 지역은 다음의 표와 같다.

〈표 4-3〉 종속변수 목록

변수명	내용	척도	비고
만족도	지역사회 만족도	100점 만점으로 재구성	울산 제외
정주의식	지역사회 지속 거주 의사	100점 만점으로 재구성	광주, 울산, 전북 제외
소속감	지역사회에 대한 자부심	100점 만점으로 재구성	광주, 울산, 전북 제외
신뢰	일반인에 대한 신뢰	100점 만점으로 재구성	울산, 전북, 전남 제외
네트워크	위급 시 도움을 줄 사람 여부	0~3점으로 재구성	울산, 세종 제외
사회적 후원	기부 횟수	기부 횟수	울산, 세종, 충남, 전북, 전남 제외
사회적 봉사	봉사활동 횟수	봉사 횟수	울산, 세종, 충남, 전북, 전남 제외

#### 나. 배경변수

배경변수는 응답자의 개인적 배경으로 변수 통제의 목적으로 사용한다. 배경변수로는 성별, 연령, 직업(대분류), 학력, 소득을 사용한다. 배경변수는 모든 조사에서 수집되어 있다. 다만 인천의 경우 학력이 수집되어 있지 않아 대체를 통해 변수를 보완하였다. 배경변수는 지역별로 항목이 다르기 때문에

가장 광범위한 범주로 구성된 지역사회 조사 문항에 맞추어 재구성하였다.

성별은 여자를 기준으로 더미변수로 구성하였다. 연령은 20세 미만, 20~29세, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60세 이상의 서열변수로 사용하였다. 직업은 비경제활동인구를 포함한 무직, 관리전문직, 사무직, 판매서비스직, 기능노무직, 기타로 구분하였고, 기준변수를 기타 직업으로 하는 더미변수로 구성하였다. 학력은 초등학교 졸업 이하, 중학교 졸업, 고등학교 졸업, 대학교 졸업 이상을 교육 연한으로 변환하여 사용하였다. 소득은 100만 원 미만, 100만~200만 원 미만, 200만~300만 원 미만, 300만~400만 원 미만, 500만 원 이상으로 구분하여 서열변수로 사용하였다.

#### 다. 환경변수

환경변수는 지역의 인적자본과 물적 자본, 사회적 자본을 대표한다. 먼저 인적자본 관련 인구변수로 인구수, 인구밀도, 경제활동인구 비율을 사용한다. 인적자본 관련 고용변수로는 고용률과 지역의 평균소득을 사용한다. 해당 자료는 통계청 경제활동 통계자료와 국민연금공단의 국민연금 환산 소득을 이용한다. 지역의 경제적 수준을 나타내는 변수로 지역 총생산(GRDP)과 1인당 지역 총생산(1인당 GRDP)를 사용한다. 또한 교육시설이나 자원도 지역의 인적자본을 대표하므로 지역의 초·중등학교 수, 대학교 유무 등을 사용한다. 지역의 지원시설로는 문화 시설의 수와 직업훈련기관의 수를 사용한다. 사회적경제의 지표로는 사회적기업, 협동조합, 마을기업의 수를 사용한다. 지역 산업과 관련한 변수로는 지역의 300인 이상 대기업 수와 산업단지 포함 여부를 사용한다.

〈표 4-4〉 환경변수 목록

구분	변수명	내용	비고
인구변수	인구수 인구밀도 경제활동인구비율	시군구 총인구수 시군구 인구밀도 경제활동참여율	경제활동인구조사
고용변수	고용률 평균소득	시군구 고용률 시군구 평균소득	지역별 고용조사 국민연금 환산소득
지역경제	GRDP 1인당 GRDP	시군구 GRDP 1인당 GRDP	국가통계포털
지원시설	문화시설 수 훈련기관 수	만명당 시설 수 만명당 기관 수	문화시설통계 직업훈련통계
교육시설	초중등 학교 수 대학 소재	만명당 학교 수 대학 유무	교육통계
사회적경제	사회적기업 협동조합 마을기업	사회적기업 수 협동조합 수 마을기업 수	사회적경제 통계
산업	300인 이상 기업 수 산업단지	300인 이상 기업 수 산업단지 유무	국가통계포털

#### 라. 평생학습 변수

가장 핵심적인 지역 학습생태계를 대변하는 변수는 평생학습 관련 변수이다. 평생학습 변수는 크게 지자체장의 의지, 예산, 학습 인프라, 학습 콘텐츠로 구성되며, 이 변수의 효과는 지역의 학습생태계가 지역 주민의 삶에 미치는 영향을 통해 파악할 수 있다.

지자체장의 의지는 2018년 선거공약에서 평생학습 관련 공약의 유무로 파악하며, 평생학습 인프라는 평생학습관과 주민자치센터의 수와 참여인원을 통해 파악한다. 학습 콘텐츠는 평생학습관과 주민자치센터의 프로그램을 통해 파악한다. 또한 지자체의 교육예산과 직업평생교육 예산을 사용

하여 물적지원의 효과를 파악한다.

〈표 4-5〉 학습생태계 변수 목록

구분	변수명	내용	비고
지자체 의지	평생학습 공약 평생학습도시 기간	평생학습 정책 유무 평생학습도시 기간	지자체 공약집 평생교육통계
학습 인프라	평생학습관 수 교강사 수	만명당 학습관 수 교강사 수	평생교육통계
학습 콘텐츠	프로그램 수 학습자 수	과정 수 학습자 수	평생교육통계
예산	지자체 교육예산 직업평생교육 예산	지자체 교육예산 직업평생교육 예산	행안부 지방재정통계

### 3. 분석 방법

분석방법은 다층모형을 사용한다. 다층모형은 개인별 자료를 집단별 자료로 통합하는 과정에서 개인의 차이에 의한 오차를 최소화할 수 있는 모형으로, 주로 학교·조직 등 동질적인 집단으로 구성된 집단의 효과를 파악할 때 사용한다.

지역 주민 수준 모형에서 개인별 차이를 통제하고 지역별 만족도와 사회적 자본의 값을 구한 뒤, 이를 종속변수로 하여 지역의 평균 만족도와 사회적 자본의 수준에 영향을 미치는 변수의 효과를 파악한다.

지역 수준의 모형 분석은 단계별로 변수를 투입하여 해당 변수의 효과를 분석한다. 모형 1에서는 지역의 환경변수를 투입하여 지역의 사회, 문제, 경제적 환경의 효과가 지역 주민의 삶에 미치는 효과를 파악한다. 모형 2에서

는 지역 학습생태계 변수의 효과를 지역 환경에 통제된 상태에서 지역 주민의 삶에 미치는 영향을 파악한다.

이를 수식으로 제시하면 다음과 같다.

(지역 주민 수준 모형)

$$Y_{ij} = B_{0j} + \sum B_{nj}(X_n) + r_{ij}$$

여기서, i: 지역 주민

j: 기초지자체

$B_{0j}$ : 기초지자체의 종속변수 평균

$X_n$ : 성별, 연령, 직업(대분류), 학력, 소득

(지역 수준 모형)

$$B_{0j} = R_{00} + \sum R_{0m}(P_m) + \sum R_{0o}(Q_o) + u_{0j}$$

여기서,  $R_{00}$ : 종속변수 전체 평균

$P_m$ : 환경변수

$Q_o$ : 학습생태계 변수

지역 주민 수준 모형에서는 먼저 개인의 배경변수를 통제한 이후에 지역 수준에서의 만족도와 사회적 자본의 수준을 파악할 수 있다. 즉 주민 개인의 학력과 소득, 연령, 성별이 통제된 이후의 지역 주민의 지역별 만족도와 사회적 자본이  $B_{0j}$ 이다.

지역 수준 모형은 두 단계로 분석된다. 먼저 지역 수준의 만족도와 사회적 자본의 지자체별 평균인  $B_{0j}$ 를 종속변수로 하여 지역의 환경변수의 영향을 파

악한다. 이 모형에서 지역의 인적자본, 물적자본, 사회적 자본 등의 지역 주민의 삶에 미치는 영향을 파악할 수 있다. 다음으로 지역의 환경요인이 통제된 상태에서 학습생태계 변수를 투입한다. 이 모형에서 지역의 학습생태계를 대표하는 평생학습 관련 요인이 지역 주민의 삶에 미치는 영향을 파악할 수 있다.

#### 4. 분석 결과

지역사회에 대한 만족도, 정주의식, 소속감, 신뢰, 네트워크, 사회적 후원, 사회적 봉사 등에 대해 7개의 다층모형 분석을 통해 지역의 학습생태계가 지역사회에 어떤 영향을 미치는가를 간접적으로 파악할 수 있다.

먼저 지역사회에 대한 만족도를 종속변수로 하는 다층모형은 23만여 명의 개인과 172개 지자체에 대해 분석하였다. 이 모형은 개인수준 분산의 6.0%를 설명하고, 지자체 수준 분산의 52.2%를 설명한다.

개인수준 변수는 모두 지역사회 만족도에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 개인수준의 성별, 직업, 연령, 교육 연한, 가구 수입을 통제하고 난 후에 시군구의 지역사회 만족도 평균에 유의미한 영향을 미치는 변수는 다음과 같다.

시군구 지역사회 만족도 평균에 인구밀도, 경제활동참여율, 고용률, 인구 1만 명당 초·중등학교 수, 협동조합 수, 지자체의 교육 관련 예산 총액이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

즉 지역의 인구밀도가 높고, 고용현황이 좋으며, 교육시설이 많고, 협동조합이 잘 구성되어 있으며, 지자체 교육예산이 많을 경우에는 지역사회의 만족도가 높아진다. 하지만 평생교육과 관련된 변수의 영향력은 확인되지 않았다.

〈표 4-6〉 지역사회 만족도에 대한 다층모형 분석 결과

사례 수: 233,052(개인), 172(지자체)

변수 구분	변수명	회귀계수	표준오차	유의도
절편	전체 평균	58.249	14.721	0.000 **
개인수준 변수	성별(여)	0.383	0.079	0.000 **
	직업(무직)	-6.920	1.077	0.000 **
	직업(관리전문직)	-3.207	1.081	0.003 **
	직업(사무직)	-4.268	1.080	0.000 **
	직업(판매서비스직)	-5.969	1.079	0.000 **
	직업(기능노무직)	-5.859	1.077	0.000 **
	연령	-0.167	0.031	0.000 **
	교육 연한	0.455	0.014	0.000 **
	가구 수입	2.529	0.038	0.000 **
인구	인구수(log)	0.683	1.075	0.526
	인구밀도	0.000	0.000	0.002 **
고용	경제활동참가율	-2.308	0.602	0.000 **
	고용률	2.355	0.595	0.000 **
지역경제	월평균 소득	0.000	0.000	0.092 +
	GRDP	0.000	0.000	0.847
	1인당 GRDP	0.000	0.000	0.179
지원시설	문화시설(1만 명당)	-0.677	0.514	0.190
	직업훈련기관(1만 명당)	-0.641	0.786	0.416
교육시설	초중등학교 수(1만 명당)	1.028	0.384	0.008 **
	대학 소재(없음)	0.104	0.783	0.894
사회적경제	사회적기업 수	-0.006	0.049	0.898
	협동조합 수	0.041	0.008	0.000 **
	마을기업 수	-0.040	0.096	0.677
산업	300인 이상 기업 수	-0.016	0.026	0.546
	산업단지(없음)	0.453	1.011	0.655
지자체 의지	평생학습 공약(없음)	-0.647	0.706	0.361
	평생학습 도시기간	-0.009	0.061	0.882
학습 인프라	평생교육기관(1만 명당)	0.177	0.779	0.821
	평생교육 강사 수	0.001	0.002	0.594
학습 프로그램	평생교육 학습자 수	0.000	0.000	0.206
	평생교육 프로그램 수	0.000	0.000	0.297
예산	지자체 교육예산	0.000	0.000	0.000 **
	지자체 평생교육예산	0.000	0.000	0.594
분산(R <sup>2</sup> )	개인수준 분산(R <sup>2</sup> )	305.44	0.90	(6.0)
	지자체 수준 분산(R <sup>2</sup> )	13.55	1.63	(52.2)

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

지역사회에 계속적으로 정주하고자 하는 정주의사를 종속변수로 하는 다층모형은 13만여 명의 개인과 102개 지자체에 대해 분석하였다. 이 모형은 개인수준 분산의 6.2%를 설명하고, 지자체 수준 분산의 75.9%를 설명한다.

개인수준 변수는 성별을 제외하고 모두 지역사회 정주의사에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 개인수준의 성별, 직업, 연령, 교육 연한, 가구수입을 통제하고 난 후에 시군구의 지역사회 정주의사 평균에 유의미한 영향을 미치는 변수는 다음과 같다.

시군구 지역사회 정주의사 평균에 경제활동참여율, 고용률, 협동조합의 수만이 유의미한 영향을 미쳤다. 지역의 고용상황과 협동조합과 같은 사회적 협력을 기반으로 하는 활동이 활발한 지역에서는 다른 지역에 비해 계속 정주하려는 의사가 더 높은 것으로 나타났다.

지역 정주의사에 대한 평생교육과 관련된 변수의 영향력은 확인되지 않았다.

〈표 4-7〉 지역사회 정주의식에 대한 다층모형 분석 결과

사례 수: 130,802(개인), 102(지자체)

변수 구분	변수명	회귀계수	표준오차	유의도
절편	전체 평균	77.497	17.383	0.000 **
개인수준 변수	성별(여)	-0.198	0.149	0.186
	직업(무직)	10.087	1.581	0.000 **
	직업(관리전문직)	9.374	1.589	0.000 **
	직업(사무직)	10.002	1.587	0.000 **
	직업(판매서비스직)	9.076	1.583	0.000 **
	직업(기능노무직)	9.963	1.580	0.000 **
	연령	3.559	0.056	0.000 **
	교육 연한	-0.582	0.025	0.000 **
	가구 수입	0.685	0.062	0.000 **
인구	인구수(log)	-1.430	1.370	0.300
	인구밀도	0.000	0.000	0.648
고용	경제활동참가율	-2.672	0.744	0.001 **
	고용률	2.472	0.750	0.001 **
지역경제	월평균 소득	0.000	0.000	0.480
	GRDP	0.000	0.000	0.308
	1인당 GRDP	0.000	0.000	0.525
지원시설	문화시설(1만 명당)	0.134	0.616	0.829
	직업훈련기관(1만 명당)	-0.732	1.084	0.501
교육시설	초중등학교 수(1만 명당)	0.659	0.577	0.256
	대학 소재(없음)	0.404	0.938	0.667
사회적경제	사회적기업 수	-0.061	0.066	0.363
	협동조합 수	0.055	0.014	0.000 **
	마을기업 수	0.080	0.113	0.480
산업	300인 이상 기업 수	-0.036	0.048	0.453
	산업단지(없음)	-1.068	1.269	0.402
지자체 의지	평생학습 공약(없음)	0.488	0.869	0.576
	평생학습 도시기간	0.041	0.085	0.630
학습 인프라	평생교육기관(1만 명당)	0.154	1.704	0.928
	평생교육 강사 수	0.001	0.003	0.868
학습 프로그램	평생교육 학습자 수	0.000	0.000	0.249
	평생교육 프로그램 수	0.000	0.001	0.703
예산	지자체 교육예산	0.000	0.000	0.187
	지자체 평생교육예산	0.000	0.000	0.756
분산(R <sup>2</sup> )	개인수준 분산(R <sup>2</sup> )	564.60	2.21	(6.2)
	지자체 수준 분산(R <sup>2</sup> )	12.20	2.05	(75.9)

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

지역사회에 대한 소속감은 이 지역의 주민으로서 자부심을 느끼는가를 통해 측정하였다. 지역사회에 대한 소속감을 종속변수로 하는 다층모형은 12만여 명의 개인과 80개 지자체에 대해 분석하였다. 이 모형은 개인수준 분산의 1.1%를 설명하고, 지자체 수준 분산의 52.1%를 설명한다.

개인수준 변수는 모두 지역사회 소속감에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 개인수준의 성별, 직업, 연령, 교육 연한, 가구수입을 통제하고 난 후에 시군구의 지역사회 소속감 평균에 유의미한 영향을 미치는 변수는 다음과 같다.

시군구 지역사회 소속감 평균에 경제활동참여율, 월평균 소득, 1인당 GRDP, 사회적기업 수, 협동조합 수, 지자체의 교육예산이 유의미한 영향을 미쳤다. 지역의 경제적 활동과 사회적경제의 활성화가 지역 주민의 소속감에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지역의 소속감에 대해서도 평생교육과 관련된 변수의 영향력은 확인되지 않았다.

〈표 4-8〉 지역사회 소속감에 대한 다층모형 분석 결과

사례 수: 120,160(개인), 80(지자체)

변수 구분	변수명	회귀계수	표준오차	유의도
절편	전체 평균	57.798	45.755	0.211
개인수준 변수	성별(여)	-0.774	0.145	0.000 **
	직업(무직)	4.175	2.094	0.046 *
	직업(관리전문직)	5.698	2.102	0.007 **
	직업(사무직)	4.419	2.101	0.035 *
	직업(판매서비스직)	3.612	2.097	0.085 +
	직업(기능노무직)	4.420	2.094	0.035 *
	연령	1.646	0.056	0.000 **
	교육 연한	-0.061	0.024	0.013 *
	가구 수입	0.899	0.062	0.000 **
인구	인구수(log)	6.390	3.390	0.065 +
	인구밀도	0.000	0.000	0.525
고용	경제활동참가율	-4.001	1.894	0.039 *
	고용률	3.669	1.869	0.055 +
지역경제	월평균 소득	0.000	0.000	0.013 *
	GRDP	0.000	0.000	0.986
	1인당 GRDP	0.000	0.000	0.036 *
지원시설	문화시설(1만 명당)	1.247	1.519	0.415
	직업훈련기관(1만 명당)	1.173	2.377	0.623
교육시설	초중등학교 수(1만 명당)	2.574	1.417	0.075 +
	대학 소재(없음)	-0.131	2.519	0.959
사회적경제	사회적기업 수	0.658	0.169	0.000 **
	협동조합 수	0.077	0.034	0.024 *
	마을기업 수	0.392	0.300	0.196
산업	300인 이상 기업 수	-0.003	0.122	0.981
	산업단지(없음)	-2.738	3.191	0.394
지자체 의지	평생학습 공약(없음)	-2.496	2.408	0.304
	평생학습 도시기간	0.135	0.218	0.540
학습 인프라	평생교육기관(1만 명당)	-2.770	4.228	0.515
	평생교육 강사 수	-0.001	0.010	0.932
학습 프로그램	평생교육 학습자 수	0.000	0.000	0.302
	평생교육 프로그램 수	-0.001	0.003	0.846
예산	지자체 교육예산	0.000	0.000	0.000 **
	지자체 평생교육예산	0.000	0.001	0.649
분산(R <sup>2</sup> )	개인수준 분산(R <sup>2</sup> )	536.21	2.19	(1.1)
	지자체 수준 분산(R <sup>2</sup> )	76.36	15.67	(52.1)

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

지역사회에 대한 신뢰는 지역 주민이 느끼는 일반인에 대한 신뢰로 측정하였다. 따라서 지역사회 자체에 대한 신뢰를 의미하기보다는 지역 주민의 일반적 신뢰수준으로 볼 수 있다. 지역 주민의 일반적 신뢰를 종속변수로 하는 다층모형은 17만여 명의 개인과 124개 지자체에 대해 분석하였다. 이 모형은 개인수준 분산의 0.6%를 설명하고, 지자체 수준 분산의 38.6%를 설명한다.

개인수준 변수는 모두 지역 주민의 일반적 신뢰에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 개인수준의 성별, 직업, 연령, 교육 연한, 가구 수입을 통제하고 난 후에 시군구 주민의 일반적 신뢰의 평균에 유의미한 영향을 미치는 변수는 다음과 같다.

시군구 지역 주민의 일반적 신뢰 평균에 월평균 소득, 산업단지의 보유, 지자체 교육예산이 유의미한 영향을 미쳤다. 지역 주민의 일반적 신뢰수준에는 지역의 경제적 활동과 지역의 산업이 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역 주민의 일반적 신뢰수준에도 평생교육과 관련된 변수의 영향력은 확인되지 않았다.

하지만 지역 주민의 일반적 신뢰수준과 지역사회에 대한 신뢰는 일치하지 않기 때문에 지역 주민의 일반적 신뢰수준을 통해 지역의 신뢰수준을 파악하기는 어렵다. 지역 주민의 일반적 신뢰수준은 지역의 산업과 경제적 수준의 영향을 받고 있어 윤택한 지역이 일반적 신뢰수준이 높다고 볼 수 있다.

〈표 4-9〉 지역사회 신뢰에 대한 다층모형 분석 결과

사례 수: 170,444(개인), 124(지자체)

변수 구분	변수명	회귀계수	표준오차	유의도
절편	전체 평균	51.381	45.703	0.264
	성별(여)	-1.036	0.171	0.000 **
개인수준 변수	직업(무직)	-5.847	2.362	0.013 *
	직업(관리전문직)	-4.045	2.369	0.088 +
	직업(사무직)	-4.154	2.365	0.079 +
	직업(판매서비스직)	-5.810	2.364	0.014 *
	직업(기능노무직)	-6.140	2.361	0.009 **
	연령	1.222	0.066	0.000 **
	교육 연한	-0.467	0.030	0.000 **
	가구 수입	0.558	0.090	0.000 **
	인구	인구수(log)	-0.092	3.379
	인구밀도	0.000	0.000	0.504
고용	경제활동참가율	-2.129	1.815	0.244
	고용률	2.013	1.781	0.261
지역경제	월평균 소득	0.000	0.000	0.000 **
	GRDP	0.000	0.000	0.798
	1인당 GRDP	0.000	0.000	0.316
지원시설	문화시설(1만 명당)	3.007	1.525	0.051 +
	직업훈련기관(1만 명당)	-2.042	2.740	0.458
교육시설	초중등학교 수(1만 명당)	0.605	1.412	0.669
	대학 소재(없음)	2.472	2.429	0.311
사회적경제	사회적기업 수	-0.163	0.164	0.323
	협동조합 수	0.019	0.032	0.564
	마을기업 수	0.214	0.288	0.459
산업	300인 이상 기업 수	-0.048	0.080	0.550
	산업단지(없음)	-6.369	2.752	0.023 *
지자체 의지	평생학습 공약(없음)	2.218	2.041	0.280
	평생학습 도시기간	-0.082	0.185	0.658
학습 인프라	평생교육기관(1만 명당)	2.739	2.567	0.289
	평생교육 강사 수	-0.004	0.005	0.419
학습 프로그램	평생교육 학습자 수	0.000	0.000	0.214
	평생교육 프로그램 수	0.000	0.001	0.717
예산	지자체 교육예산	0.000	0.000	0.017 *
	지자체 평생교육예산	0.000	0.000	0.751
분산(R <sup>2</sup> )	개인수준 분산(R <sup>2</sup> )	1049.23	3.56	(0.6)
	지자체 수준 분산(R <sup>2</sup> )	86.58	12.35	(38.6)

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

지역사회의 네트워크는 주민이 어려움에 처했을 때 도움을 받을 수 있는 사람이 있는가를 통해 측정하였다. 따라서 일반적인 의미의 네트워크라기 보다는 그 지역의 주민들 사이의 친밀도를 나타내는 것으로 볼 수 있다. 지역 주민의 네트워크를 종속변수로 하는 다층모형은 13만여 명의 개인과 90개 지자체에 대해 분석하였다. 이 모형은 개인수준 분산의 6.9%를 설명하고, 지자체 수준 분산의 65.7%를 설명한다.

개인수준 변수는 모두 지역 주민의 네트워크 수준에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 개인수준의 성별, 직업, 연령, 교육 연한, 가구 수입을 통제하고 난 후에 시군구 주민의 네트워크의 평균에 유의미한 영향을 미치는 변수는 다음과 같다.

시군구 지역 주민의 네트워크 평균에 경제활동참여율, 고용률, 인구 1만 명당 평생교육기관의 수가 유의미한 영향을 미쳤다. 지역 주민의 네트워크는 지역의 고용수준과 평생교육 인프라의 확충에 따라 지역별로 차이가 난다. 지역 주민의 위급한 상황에서 네트워크는 지역의 평생교육 인프라의 확산에 의해 확대될 수 있는 것으로 보인다.

평생교육기관이 단순히 평생학습을 지원하는 것뿐만 아니라 지역의 네트워크의 확산에도 기여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-10〉 지역사회 네트워크에 대한 다층모형 분석 결과

사례 수: 135,806(개인), 90(지자체)

변수 구분	변수명	회귀계수	표준오차	유의도
절편	전체 평균	0.067	1.104	0.952
개인수준 변수	성별(여)	0.050	0.005	0.000 **
	직업(무직)	0.282	0.116	0.015 *
	직업(관리전문직)	0.379	0.116	0.001 **
	직업(사무직)	0.345	0.116	0.003 **
	직업(판매서비스직)	0.335	0.116	0.004 **
	직업(기능노무직)	0.323	0.116	0.005 **
	연령	-0.022	0.002	0.000 **
	교육 연한	0.029	0.001	0.000 **
	가구 수입	0.157	0.003	0.000 **
인구	인구수(log)	0.011	0.078	0.892
	인구밀도	0.000	0.000	0.122
고용	경제활동참가율	-0.100	0.042	0.020 *
	고용률	0.105	0.041	0.013 *
지역경제	월평균 소득	0.000	0.000	0.160
	GRDP	0.000	0.000	0.599
	1인당 GRDP	0.000	0.000	0.731
지원시설	문화시설(1만 명당)	-0.005	0.031	0.873
	직업훈련기관(1만 명당)	-0.069	0.045	0.127
교육시설	초중등학교 수(1만 명당)	-0.014	0.031	0.659
	대학 소재(없음)	0.054	0.059	0.365
사회적경제	사회적기업 수	0.001	0.004	0.849
	협동조합 수	0.000	0.001	0.990
	마을기업 수	-0.004	0.007	0.557
산업	300인 이상 기업 수	-0.004	0.002	0.070 +
	산업단지(없음)	0.108	0.062	0.084 +
지자체 의지	평생학습 공약(없음)	0.023	0.048	0.630
	평생학습 도시기간	-0.005	0.004	0.229
학습 인프라	평생교육기관(1만 명당)	0.104	0.051	0.045 *
	평생교육 강사 수	0.000	0.000	0.432
학습 프로그램	평생교육 학습자 수	0.000	0.000	0.904
	평생교육 프로그램 수	0.000	0.000	0.879
예산	지자체 교육예산	0.000	0.000	0.083 +
	지자체 평생교육예산	0.000	0.000	0.830
분산(R <sup>2</sup> )	개인수준 분산(R <sup>2</sup> )	0.82	0.00	(6.9)
	지자체 수준 분산(R <sup>2</sup> )	0.03	0.00	(65.7)

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

지역사회에 대한 지역 주민의 참여 지표로 사회단체에 대한 기부활동과 봉사활동을 사용하였다. 먼저 지역사회 단체에 대한 후원 횟수는 기부활동을 통한 지역사회 참여로, 간접적 참여로 볼 수 있다. 지역 주민의 후원 횟수를 종속변수로 하는 다층모형은 4만 9,000여 명의 개인과 110개 지자체에 대해 분석하였다. 이 모형은 개인수준 분산의 2.5%를 설명하고, 지자체 수준 분산의 36.6%를 설명한다.

개인수준 변수는 모두 지역 주민의 후원 횟수에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 개인수준의 성별, 직업, 연령, 교육 연한, 가구수입을 통제하고 난 후에 시군구 주민의 후원 횟수 평균에 유의미한 영향을 미치는 변수는 다음과 같다.

시군구 지역 주민의 후원 횟수 평균에 사회적기업 수, 협동조합 수, 평생교육 강사 수, 평생교육 프로그램 수가 유의미한 영향을 미쳤다. 지역 주민의 지역사회 참여 활동으로의 후원은 협동조합 활동과 평생교육 프로그램의 참여로 나타나고 있는 것으로 보인다. 후원을 통한 지역사회 활동에 대한 참여는 지역에서 협동조합과 같은 상호협력 관계와 평생교육 프로그램을 통한 참여에 보다 직접적인 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

평생교육 프로그램의 확대가 지역 주민의 참여를 확대하는 효과가 있는 것으로 보인다.

〈표 4-11〉 지역사회 후원 횟수에 대한 다층모형 분석 결과

사례 수: 49,162(개인), 110(지자체)

변수 구분	변수명	회귀계수	표준오차	유의도
절편	전체 평균	-0.525	10.696	0.961
개인수준 변수	성별(여)	0.564	0.060	0.000 **
	직업(무직)	-2.125	0.528	0.000 **
	직업(관리전문직)	-0.700	0.530	0.186
	직업(사무직)	-1.310	0.529	0.013 *
	직업(판매서비스직)	-1.878	0.529	0.000 **
	직업(기능노무직)	-2.117	0.528	0.000 **
	연령	0.268	0.021	0.000 **
	교육 연한	0.197	0.010	0.000 **
	가구 수입	0.168	0.019	0.000 **
인구	인구수(log)	-0.405	0.804	0.616
	인구밀도	0.000	0.000	0.641
고용	경제활동참가율	0.502	0.442	0.260
	고용률	-0.560	0.441	0.207
지역경제	월평균 소득	0.000	0.000	0.126
	GRDP	0.000	0.000	0.189
	1인당 GRDP	0.000	0.000	0.703
지원시설	문화시설(1만 명당)	-0.134	0.384	0.728
	직업훈련기관(1만 명당)	0.534	0.577	0.357
교육시설	초중등학교 수(1만 명당)	0.471	0.354	0.187
	대학 소재(없음)	0.371	0.587	0.529
사회적경제	사회적기업 수	-0.118	0.038	0.002 **
	협동조합 수	0.029	0.008	0.000 **
	마을기업 수	0.055	0.070	0.433
산업	300인 이상 기업 수	0.029	0.029	0.320
	산업단지(없음)	0.923	0.702	0.192
지자체 의지	평생학습 공약(없음)	1.016	0.560	0.073 +
	평생학습 도시기간	0.030	0.051	0.555
학습 인프라	평생교육기관(1만 명당)	-0.943	0.989	0.343
	평생교육 강사 수	-0.006	0.002	0.003 **
학습 프로그램	평생교육 학습자 수	0.000	0.000	0.524
	평생교육 프로그램 수	0.001	0.001	0.012 *
예산	지자체 교육예산	0.000	0.000	0.190
	지자체 평생교육예산	0.000	0.000	0.937
분산(R <sup>2</sup> )	개인수준 분산(R <sup>2</sup> )	37.08	0.24	(2.5)
	지자체 수준 분산(R <sup>2</sup> )	4.86	0.76	(36.6)

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

지역사회에 대한 지역 주민 참여의 또 다른 지표인 봉사활동 횟수는 기부 활동과는 달리 보다 직접적인 지역사회 참여로 볼 수 있다. 지역 주민의 봉사활동 횟수를 종속변수로 하는 다층모형은 3만 5,000여 명의 개인과 138개 지자체에 대해 분석하였다. 이 모형은 개인수준 분산의 0.8%를 설명하고, 지자체 수준 분산의 42.0%를 설명한다.

개인수준 변수는 직업을 제외하고 지역 주민의 봉사활동 횟수에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 개인수준의 성별, 연령, 교육 연한, 가구수입을 통제하고 난 후에 시군구 주민의 봉사활동 횟수 평균에 유의미한 영향을 미치는 변수는 다음과 같다.

시군구 지역 주민의 봉사활동 평균에 인구수와 인구밀도, 사회적기업 수, 협동조합 수가 유의미한 영향을 미쳤다. 지역 주민의 지역사회 참여 활동으로의 봉사활동은 지역의 인구구조와 사회적경제와 관련이 있는 것으로 나타났다. 지역의 인구구조는 보다 밀집된 지역에서 봉사활동의 기회가 더 많이 제공되기 때문으로 보이며, 사회적경제의 효과는 협동조합을 통한 봉사활동이 일어나고 있는 것으로 보인다.

지역사회에 직접적인 참여인 봉사활동에 대한 평생교육 관련 변수의 효과는 나타나지 않았다.

〈표 4-12〉 지역사회 봉사 횟수에 대한 다층모형 분석 결과

사례 수: 35,133(개인), 138(지자체)

변수 구분	변수명	회귀계수	표준오차	유의도
절편	전체 평균	33.584	11.142	0.003 **
	성별(여)	0.318	0.116	0.006 **
개인수준 변수	직업(무직)	2.521	1.225	0.040 *
	직업(관리전문직)	1.788	1.228	0.145
	직업(사무직)	0.775	1.229	0.529
	직업(판매서비스직)	1.789	1.227	0.145
	직업(기능노무직)	1.603	1.227	0.191
	연령	0.502	0.037	0.000 **
	교육 연한	0.070	0.020	0.000 **
	가구수입	0.045	0.039	0.250
	인구	인구수(log)	-1.719	0.814
	인구밀도	0.000	0.000	0.006 **
고용	경제활동참가율	0.183	0.494	0.712
	고용률	-0.310	0.494	0.531
지역경제	월평균 소득	0.000	0.000	0.445
	GRDP	0.000	0.000	0.138
	1인당 GRDP	0.000	0.000	0.996
지원시설	문화시설(1만 명당)	-0.337	0.420	0.424
	직업훈련기관(1만 명당)	0.445	0.570	0.436
교육시설	초중등학교 수(1만 명당)	-0.049	0.398	0.902
	대학 소재(없음)	-0.057	0.609	0.925
사회적경제	사회적기업 수	-0.103	0.037	0.006 **
	협동조합 수	0.031	0.007	0.000 **
	마을기업 수	0.062	0.078	0.428
산업	300인 이상 기업 수	0.009	0.019	0.649
	산업단지(없음)	0.004	0.736	0.996
지자체 의지	평생학습 공약(없음)	0.274	0.562	0.627
	평생학습 도시기간	0.070	0.050	0.158
학습 인프라	평생교육기관(1만 명당)	-0.170	0.596	0.775
	평생교육 강사 수	-0.001	0.001	0.493
학습 프로그램	평생교육 학습자 수	0.000	0.000	0.216
	평생교육 프로그램 수	0.000	0.000	0.629
예산	지자체 교육예산	0.000	0.000	0.096 +
	지자체 평생교육예산	0.000	0.000	0.889
분산(R <sup>2</sup> )	개인수준 분산(R <sup>2</sup> )	100.94	0.76	(0.8)
	지자체 수준 분산(R <sup>2</sup> )	5.95	0.90	(42.0)

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

시군구 지역사회에 대한 인적자원과 물적자원, 그리고 평생학습 생태계와 관련된 제반 요인의 영향을 분석한 결과를 요약하여 제시하면 다음의 <표 4-13>과 같다.

지역사회에 대한 만족도, 정주의식, 소속감과 같이 지역에 대한 애착과 관련된 종속변수에 대해서는 지역의 고용률, 협동조합 수, 지자체 교육 관련 예산 규모 등이 긍정적 영향을 미친다. 고용과 지역의 소득수준이 지역사회에 대한 애착과 관련된 것은 당연한 결과로 볼 수 있다. 초중등학교 수와 지자체 교육 관련 예산이 지역에 대한 지역 주민의 애착에 영향을 미치는 현상은 초중등 교육과 관련한 만족도가 지역사회에 대한 애착으로 연결되고 있음을 보여 준다. 또한 협동조합 수가 지역 주민의 애착과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났는데, 이는 협동조합 활동과 같이 지역 주민이 공동의 이해관계를 갖고 활동할 때 지역사회에 대한 소속감과 만족도가 올라갈 수 있음을 보여 준다.

또한 신뢰와 네트워크와 같은 사회적 자본에 대해서는 뚜렷하게 영향력을 미치는 공통된 지역사회 변수를 찾기 어려웠다. 신뢰에는 지역의 경제적 수준과 지자체 교육예산이 영향을 미쳐서 경제적 요인의 효과만이 확인되었고, 네트워크에 대해서는 평생교육기관의 수가 영향을 미쳐서 평생교육기관이 인적 네트워크의 구성에 기여하고 있음을 알 수 있다.

지역사회에 대한 참여에는 협동조합의 수가 영향을 미치는 것으로 나타나, 협동조합 활동이 지역사회 참여와 연계되어 있음을 알 수 있다.

평생교육과 관련된 변수들, 특히 지자체장의 평생교육 공약의 추진, 평생학습도시의 지정 등과 같은 가시적인 평생교육 관련 변수의 효과는 확인되지 않았고, 부분적으로 평생교육 프로그램의 효과만이 확인되었다.

〈표 4-13〉 지역사회에 영향을 미치는 요인

지역 변수	만족도	정주 의식	소속감	신뢰	네트 워크	후원	봉사
인구수(log)			+				*(-)
인구밀도	**						**
경제활동참가율	**(-)	**(-)	*(-)		*(-)		
고용률	**	**	+		*		
월평균 소득	+		*	**			
GRDP							
1인당 GRDP			*				
문화시설(1만 명당)				+			
직업훈련기관(1만 명당)							
초중등학교 수(1만 명당)	**		+				
대학 소재(없음)							
사회적기업 수			**			**(-)	**(-)
협동조합 수	**	**	*			**	**
마을기업 수							
300인 이상 기업 수					+(-)		
산업단지(없음)				*(-)	+		
평생학습 공약(없음)						+	
평생학습 도시기간							
평생교육기관(1만 명당)					*		
평생교육 강사 수						**(-)	
평생교육 학습자 수							
평생교육 프로그램 수						*	
지자체 교육예산	**		**	*	+		+
지자체 평생교육예산							

\*\*p&lt;.01, \*p&lt;.05, +p&lt;.10

다층모형 분석을 통해 두 가지 특징이 확인되었다. 첫째, 협동조합 활동이 시군구 지역에 대한 주민의 만족도와 사회적 자본의 형성에 긍정적 영향을 미치고 있고, 둘째, 평생교육 관련 변수들의 효과가 명시적으로 확인되지 않았다는 점이다. 그러므로 지역 학습생태계의 경우 협동조합과 같이 지역 주민의 공통 이해관계와 결부하여 진행될 필요가 있으며, 평생교육도 지역적 현안이나 특성에 맞는 프로그램을 통해 접근해야 할 것이다.

### 제3절 지역 학습생태계의 발전 요구

지역의 인적자원개발 전략으로서의 지역 학습생태계의 발전방향과 전략의 수립을 위해 전문가와 실제 사업 담당자를 대상으로 델파이조사와 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 실시하였다.

델파이조사는 평생교육, 학습생태계 등과 관련하여 연구를 수행한 경험이 있는 전문 연구자 집단을 대상으로, FGI는 기초지자체에서 실제 평생학습 관련 업무를 담당하고 있는 지자체 공무원을 대상으로 실시하였다.

전문가 델파이조사의 목적은 이 연구에서 제시하고 있는 지역 학습생태계에 대한 새로운 개념 — 지역의 자원과 주체의 연계협력을 통한 지역사회의 발전을 도모하는 학습체제 — 에 대한 의견과 학습생태계의 학습주체의 역할, 학습주체와 학습자원의 연계협력 방안 등에 대한 전문가의 의견, 그리고 중앙정부와 지방자치단체가 수행할 수 있는 정책 방안에 대한 의견을 수집하고자 하였다.

실무자 FGI를 통해서도 실제 업무를 수행하는 지자체 운영 담당자를 통해 성공적인 운영사례를 발굴하고, 이를 통해 지역 자원의 활용, 평생학습 예산의 구축과 활용, 학습 인프라의 운영 등의 사항을 파악하고자 하였다.

전문가 델파이조사와 실무자 FGI를 통해서 얻은 시사점은 지자체가 지역 발전의 수단으로 지역 학습생태계를 어떻게 구성하고 운영해야 하는가에 대한 전략을 수립하는 기초자료가 된다.

## 1. 지역 학습생태계에 대한 전문가 델파이조사

### 가. 조사 목적

선행연구와는 달리 이 연구에서 제시하고 있는 지역 학습생태계의 개념은 학습생태계 자체의 구축뿐만 아니라, 다양한 자원과 주체가 다양한 층위에서 결합함으로써 그 효과를 통해 지역사회의 발전에 기여할 수 있다고 본다. 이 새로운 개념과 추진 방향 및 전략에 대해 전문가의 의견을 청취함으로써 개념과 추진 방향 및 전략을 수립하는 데 도움을 받을 수 있다.

델파이조사를 통해 수집된 정보는 새로운 학습생태계 개념의 타당성을 검증하고, 최종적으로 정책방향의 수립과 추진 전략을 마련하는 데 기초자료가 된다.

### 나. 조사 대상 및 방법

조사 대상은 평생교육 및 평생학습 분야의 전문 연구자 집단과 시도 수준에서 평생교육 및 평생학습 사업을 추진하고 있는 사업 담당자, 그리고 기초지자체 수준에서 실제 사업을 추진하고 있는 실무 담당자를 대상으로 하였다.

전문 연구자 집단은 개념의 이론적 타당성을 검증하고, 국가수준에서의 정책 수립과 추진을 위한 과제를 제시하는 데 도움을 줄 수 있다. 광역지자체 수준의 사업 담당자는 광역지자체의 평생교육과 평생학습의 담당자로서 지역의 전반적인 학습생태계 추진의 방향을 지역의 자원과 환경에 맞추어 추진하고 있으므로 지역에 특성화된 사업 추진 방향과 전략을 수립하는 데 도움을 줄 수 있다. 기초지자체의 사업 담당자는 성공적인 사업수행의 경험을 통해 구체적인 방향과 전략의 수립, 그리고 현장 적용 가능성에 대한 방

향을 제시할 수 있다.

델파이조사는 모두 14명의 학계 연구자, 광역지자체의 평생학습 사업 담당자, 기초지자체의 사업 담당자, 실제 사업 수행 활동가를 대상으로 진행하였다. <표 4-14>는 델파이조사 대상자의 명단이다.

〈표 4-14〉 델파이조사 대상

구분	성명	소속
학계 연구자	김00	한국교육개발원
	양00	공주대학교
	오00	동의대학교
	최00	한국교육개발원
	허0	영남대학교
	현00	경북대학교
평생학습 사업 담당자	박00	경기도평생교육진흥원
	이00	서울특별시평생교육진흥원
	장00	부산인재평생교육진흥원
	홍00	제주평생교육장학진흥원
평생교육 활동가	곽00	서울시 은평구 사회적경제협의회
	박00	인천 마전초등학교
기초지자체 업무 담당자	황00	홍천군
	이00	오산시

델파이조사는 조사 설문지를 조사 대상에게 발송하고 해당 사항에 대해 응답을 받는 형태로 진행하였다. 델파이조사는 모두 2회에 걸쳐 진행하였다. 1차 델파이 조사에서 개방형 설문을 통해 문제점과 핵심 이슈에 대한 응답을 받고, 2차 델파이 조사에서는 공통된 응답을 중심으로 우선 순위를 선정하였다.

다. 델파이조사 설문

델파이조사의 주요 설문 내용은 새로운 학습생태계의 개념에 대한 의견, 지역 학습생태계 유관기관의 참여와 협력, 평생학습 활동과 관련한 학습활동 수준, 학습환경, 정책 지원, 사회적 공감대에 대한 의견, 중앙정부 및 지자체의 정책에 대한 의견으로 구분하여 조사하였다.

아래 <표 4-15>는 델파이조사의 내용이다(부록 참조).

<표 4-15> 델파이조사 내용

구분	항목	조사내용
지역 학습생태계의 개념	개념	새로운 개념에 대한 의견
	구축의 문제점	학습생태계 구축의 문제점
지역 학습생태계 구성 기관 및 영역	학교 교육기관	영역과 역할 및 문제점
	평생학습 기관 시설	영역과 역할 및 문제점
	대학 연구기관	영역과 역할 및 문제점
	기업 산업단지	영역과 역할 및 문제점
	직업능력 훈련기관	영역과 역할 및 문제점
평생학습 영역	학습활동	수준과 핵심이슈
	학습환경	수준과 핵심이슈
	정책지원	수준과 핵심이슈
	사회적 공감대	수준과 핵심이슈
중앙정부와 지방정부의 역할	중앙정부	중요한 과제와 시급한 과제
	지방정부	중요한 과제와 시급한 과제
지방자치단체의 역할	기타 의견	자유 기술

라. 델파이조사 결과

전문가를 대상으로 하는 델파이조사는 새로 도입한 지역 학습생태계의 개념과 구축의 문제점, 지역 학습생태계 구성 기관 및 영역, 평생학습의 영역, 중앙

정부와 지방정부의 역할, 지방자치단체의 역할에 대한 의견을 조사하였다.

#### 1) 지역 학습생태계 개념

지역 학습생태계의 개념으로 제시한 지역 학습생태계를 ‘지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계협력하고 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제’이며, 이에 따라 ‘개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역 내재적 발전을 담보할 수 있도록 자율적 학습역량을 축적하고 성장해 가는 학습체제’로 개념화하는 데 대한 의견에는 대체로 동의하고 있었다. 다만 이를 좀 더 구체화하고 지속가능성을 강조할 필요가 있다는 의견이 지배적이었다.

〈표 4-16〉 지역 학습생태계의 개념

기존 개념	수정 의견	수정 사항
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계협력하고 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제</li> <li>- 개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역 내재적 발전을 담보할 수 있도록 자율적 학습역량을 축적하고 성장해 가는 학습체제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습자원의 총체적 의미에 대한 설명이 필요</li> <li>- 지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 유기적으로 연계협력하고 시너지 효과를 발휘하는 학습체제</li> <li>- 유기적 연계를 강조하고, 지속성을 추가할 필요가 있음</li> <li>- 지역문제, 지역자원, 지역주체 등을 연계하는 네트워크 체계, 자립적 생산과 소비 단위로 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회의 학습주체가 지역사회 문제를 해결하기 위해 연계협력을 통해 지역사회의 발전을 이끄는 지속가능한 학습체제</li> </ul>

지역 학습생태계 구축의 문제점으로는 중앙정부와 지방정부의 지원이 소극적이며, 지역의 학습주체들 사이의 연계가 미흡하다는 점을 가장 많이 제시하였다.

2) 지역 학습생태계의 구성 기관 및 영역

지역 학습생태계를 구성하는 기관을 5개 영역으로 구분하여 각 영역별로 핵심이슈를 조사하였다.

학교와 교육기관에 대해서는 대부분 지역사회와의 단절을 가장 큰 문제로 지적하였고, 일부는 학교 밖 청소년 문제에 대한 학교의 접근을 요구하기도 하였다. 평생학습 시설 및 기관에 대해서는 지역사회의 요구를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 투입되는 자원과 인력이 제한적이라는 의견이 지배적 이었고, 부분적으로 비대면 사회에 대비한 디지털 전환의 필요성을 제기하였다. 대학에 대해서는 지역사회와 대학이 상호 간에 지역사회 발전에 대해 공통된 인식이 필요하다는 의견이 지배적이었다. 구체적인 협력방안으로는 지역사회와 대학 간의 협력플랫폼의 구축을 제시하기도 하였다. 기업과 산업단지에 대해서는 기업의 요구수준과 질이 너무 다양하여 이에 대한 공통된 접근이 어렵다는 점을 지적하였다. 일부 의견으로 대학, 지역사회, 산업을 잇는 산학협력 기반의 학습생태계 조성이 제시되었다. 직업훈련기관에 대해서는 공통적으로 지역사회와의 연계성이 부족하다는 의견이 많았고, 교육의 질적 수준이 떨어진다는 의견이 많았다.

〈표 4-17〉 지역 학습생태계 구성 기관 및 영역

구성 기관	핵심이슈
학교·교육기관	- 지역사회와의 단절과 폐쇄성, 접근의 어려움 - 학교 밖 청소년에 대한 참여 확대
평생학습 관련 기관·시설	- 지역사회 참여자의 요구 반영 - 디지털 전환의 필요 - 교육인력 및 자원 부족으로 인한 질적 저하
대학·연구기관	- 지역과 대학의 상호 인식과 이해 부족 - 대학 참여의 이론적 기반 및 목적이 필요 - 협력플랫폼의 구축
기업·산업단지	- 산학협력을 통한 학습생태계 조성 필요 - 다양한 기업의 요구 수준과 격차 - 중소기업의 교육투자 미흡
직업능력·훈련기관	- 지역사회와의 연계성 강화 - 교육의 질적 향상이 필요(새로운 교육방법 등) - 지역사회와의 공통된 가치 추구가 필요

### 3) 평생학습 영역

지역 학습생태계의 성장과 관련하여 평생학습 영역을 학습활동, 학습환경, 정책지원, 사회적 공감대의 네 층위로 구분하여 각 층위별로 핵심이슈를 조사하였다.

학습활동과 관련해서는 학습자의 주도성을 강화하고 지속성을 보장하는 다양한 학습내용이 필요하다는 의견이 지배적이었다. 학습환경과 관련해서는 학습공간의 부족과 접근성의 한계를 가장 많이 지적하였으며, Covid-19 상황에서의 온라인 학습체제의 필요성도 제시하였다. 정책지원과 관련해서는 저비용 구조와 부처 간 또는 사업 간의 연계성이 부족하다는 점이 지적되었고, 이를 해결하기 위해서는 주민참여 거버넌스의 필요성이 제기되었다. 평생학습에 대한 사회적 공감대에 대해서는 필요성은 인정하지만 이를 구현할 수 있는 여건이 부족하다는 의견과 평생학습의 중요성에 대한 인식

자체가 부족하다는 의견이 각각 제시되었다.

〈표 4-18〉 평생학습 영역

평생학습 영역	핵심이슈
학습활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자발적 학습활동과의 연계와 학습자 주도성 강화</li> <li>- 학습활동의 지속성 확보</li> <li>- 학습내용의 다양성과 체계성, 전문성 필요</li> </ul>
학습환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습공간의 부족</li> <li>- 학습공간의 접근성</li> <li>- 학습 프로그램의 연계성 부족</li> <li>- Covid-19 상황으로 인한 온라인 학습체제의 필요</li> </ul>
정책지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 범부처 차원의 거버넌스 체제 구축 필요</li> <li>- 정책 대비 재정지원의 부족(저비용 구조)</li> <li>- 사회 취약계층의 접근을 위한 지원 필요</li> <li>- 정책 간의 연계성 부족</li> </ul>
사회적 공감대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습하는 시민으로서의 인식 필요</li> <li>- 중요성에 대한 인식은 있으나 환경조성이 부족함</li> <li>- 학습권 구축을 위한 민관 협력관계 필요(거버넌스)</li> </ul>

#### 4) 중앙정부와 지방정부의 역할

지역 학습생태계 구축을 위한 중앙정부와 지방정부의 역할을 조사하였다. 중앙정부와 지방정부의 역할에 대해서는 다양한 의견이 개진되었다. 중앙정부의 역할로는 관련 법령의제·개정을 통한 지원 확대, 정부부처 간의 연계협력의 강화, 평생교육 예산의 확대, 평생교육 인프라의 구축, 평생교육정책의 지속성 등을 제시하였다. 지방정부의 역할로는 지역 학습생태계 네트워크의 구축, 중복된 사업의 조정을 통한 합리화, 지역 평생학습 인프라의 구축, 수요자 맞춤형 평생학습, 지방정부의 전담조직 강화 등의 의견이 제시되었다.

〈표 4-19〉 중앙정부와 지방정부의 역할

정부 구분	핵심이슈
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 법령의 재정 및 개정</li> <li>- 부처 간 유기적 연계의 강화와 중복 개선</li> <li>- 평생교육 예산의 확대와 확충</li> <li>- 평생학습 인프라의 구축</li> <li>- 정권교체와 무관한 지속적 정책의 추진</li> </ul>
지방정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>학습생태계 네트워크의 구축</li> <li>중복 사업의 조정</li> <li>평생학습 인프라 구축</li> <li>평생학습 전담조직의 강화</li> <li>단기 사업에서 중장기 사업 구조로의 개편</li> <li>평생학습 예산 확대</li> <li>지역 주민 맞춤형 학습시스템 구축</li> </ul>

## 2. 지역 학습생태계에 대한 실무자 FGI

### 가. FGI 목적

지역 학습생태계의 실제 운영에서 나타날 수 있는 문제점을 사전에 파악하고, 성공적인 학습생태계 구축 전략을 수립하기 위해 시군구의 사업 담당자를 대상으로 FGI를 수행하였다.

실무자의 경우에는 예산의 수립과 집행, 지역의 자원의 활용과 운영, 지역 단체와의 협력 등 실무 과정에서 부딪힐 수 있는 다양한 상황에 대한 대처 방안을 마련하고, 이를 통해 성공적인 사업을 수행하고자 한다. 이러한 실무 수준에서의 시행 방안에 대한 정보는 실제 성공적인 사업수행 모형을 구축하는 데 도움을 줄 수 있다.

나. FGI 대상 및 방법

실무자 대상의 FGI에 참여자는 평생학습도시협의회 추천을 통해 구성하였다. 여기에 선정된 시군구는 2021년 평생학습도시 평가에서 재지정 또는 신규 지정된 우수한 지자체이다. 평생학습도시는 현재 177개 시군구가 참여하고 있을 정도로 활성화되어 있고, 평생학습도시에서 추구하는 목적이 지역의 학습생태계의 구축과 확산으로 이 연구의 추진 방향과 어느 정도 일치하고 있다.

기초지자체의 여건이나 지역 주민의 구성, 환경 등은 시군구에 따라 상당한 차이가 나고, 이에 따라 시군구의 학습생태계 추진 방식도 달라진다. 따라서 FGI는 수도권과 비수도권을 구분하고 시 단위와 군 단위를 구분하여 별도로 FGI를 수행하였다.

〈표 4-20〉은 실무자 FGI의 참석자 명단이다.

〈표 4-20〉 FGI 조사 대상

구분	성명	소속
수도권 시군 단위	임OO	서울 동작구
	송OO	경기 고양시
	홍OO	경기 화성시
	임OO	경기 시흥시
	류OO	경기 이천시
비수도권 시군 단위	민OO	경북 영천시
	최OO	부산 사상구
	정OO	전북 익산시
	김OO	전북 김제시
	박OO	전남 순천시
군 단위	허O	강원 양구군
	서OO	충북 영동군
	고OO	충북 괴산군
	김OO	전남 곡성군
	노OO	전북 완주군

### 다. FGI 조사 내용

각 집단별 FGI의 조사는 자유로운 의견 개진을 통해 이루어지지만, 주된 주제를 미리 선정하고 이를 제공하여 미리 준비하도록 하였다. 아래의 <표 4-21>은 FGI에서 다룬 주요 내용이다. 지역사회의 학습생태계 구축 목적, 주요 사업 추진의 성공적 사례, 사업 참여주체와 대상, 지역 자원과의 연계, 예산 및 인프라, 구축 방안 등에 대해 조사하였다.

〈표 4-21〉 FGI 조사 내용

항목	조사 내용
지역 환경과 학습생태계 구축의 목적	- 지역의 특성(주민 구성이나 산업 등)은 어떠합니까? - 평생학습 사업은 어떤 목적으로 추진하게 되었습니까?
주요 추진 사업의 성공적 사례	- 가장 대표적인 사업에는 어떤 것이 있습니까? - 이 사업의 성공적인 성과는 무엇입니까? - 이 사업의 실질적인 운영 주체는 어디입니까? (위탁기관 또는 단체 등) - 이 사업의 성공적 요인은 무엇이라고 생각합니까? - 이 사업의 추진에서의 애로사항은 무엇입니까? (내외부 기관 및 부서의 협조, 주민의 참여 의지 등)
평생학습 사업의 참여주체와 대상	- 지자체 평생학습 사업에 어떤 기관(학교, 조직, 단체)이 참여하고 있습니까? - 지자체 평생학습 사업의 주된 대상(사업 대상의 특성)은 누구입니까?
평생학습 사업과 지역인적자원개발과의 연계	- 지역의 기업이나 산업과의 관계는 어떠합니까? - 지역의 시민사회 단체와의 관계는 어떠합니까? - 지역의 학교와 교육기관과의 관계는 어떠합니까? - 지역의 대학이나 연구기관과의 관계는 어떠합니까? - 이외의 다른 기관과의 관계는 어떠합니까?
평생학습 사업의 추진 사항	- 평생학습 사업의 예산은 어떻게 됩니까? - 평생학습 사업의 인프라(조직, 인력 등)는 어떻게 됩니까? - 평생학습 사업의 프로그램은 어떻게 됩니까?
성공적 학습생태계 구축 방안	- 성공적 학습생태계 구축을 위한 지원 방안은 무엇입니까?

라. FGI 조사 결과

FGI는 지역 학습생태계의 성공사례와 네트워크 구축 방안 등을 중심으로 의견을 청취하였다. 먼저 기초지자체별 평생학습 성공사례를 살펴보면 다음과 같다.

전반적으로 각 지자체별로 성공한 평생학습 사업은 지역적 특성과 주민들의 요구를 바탕으로 이에 부합하는 사업을 운영한 결과로 파악된다. 특히 찾아가는 평생학습처럼 수요를 먼저 발굴하여 사업으로 진행한 형태의 사업이 대표적인 성공사례라고 볼 수 있다.

〈표 4-22〉 FGI 조사 결과 성공적인 사례

지자체	성공 사업 사례	특징
서울특별시 동대문구	- 청년창업지원센터 - 한방진흥센터 - 대학 연계 특성화 프로그램 - 디지털 리더러시(역량강화) 교육	- 지역 특성을 살린 대학 및 산업과 연계한 사업들로 예산, 인프라, 콘텐츠를 지자체에 의존하지 않고 협업을 통해 시너지 효과 창출
경기도 시흥시	- 평생학습 네트워크 사업 - 학습동아리 연합회 사업	- ESD 인증 세 가지 사업을 마을, 동아리, 지자체 네트워크의 유기적 연결로 평생학습을 발전·강화
경상남도 하동군	- 학교 거점, 학교시설 이용하는 평생교육 - 행복마을학교 - 도서관 프로그램	- 교육청, 교육기관, 하동군청, NGO 등의 핵심 환경을 잘 활용
경기도 화성시	- 화성형 평생학습 벨트 조성 - 화성시민대학 - 근거리 평생학습센터 '이루리' - 평생학습 학습동아리 지원	- 동부와 서부권역의 격차 해소와 평생교육의 접근성 해소를 위해 인프라와 일정 정도 예산과 콘텐츠를 같이 공유
부산광역시 금정구	- 지역과의 연계 통한 '학습공간' 사업	- 지역사회 및 지역단체와 예산, 인프라, 공간을 공유하고, 콘텐츠를 생산하며, 인력 양성 후 재능기부를 하는 선순환 시스템
경상북도 김해시	- 사업지 확보를 위한 공모사업 - 시민단체 및 지역활동가 대상 연계 사업	

지자체	성공 사업 사례	특징
경상북도 상주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 찾아가는 마을평생교육</li> <li>- 우리 동네 학습터 운영</li> <li>- 평생학습 방구석 TV 운영</li> <li>- 생물생태생활융화 학습 프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령화 및 원거리에 있는 주민들의 학습격차를 해소하기 위해 지역 인프라, 콘텐츠를 적극 활용한 네트워크 사업 활발</li> </ul>
충청북도 충주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학 학부생 동아리 연계 사업</li> <li>- 대학 연계 여름방학 및 겨울방학 맞벌이 부부 특강</li> <li>- 박람회(충주 청년몰)</li> <li>- 성인문해학교</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반적인 대학 연계 사업의 어려움에서 벗어나 대학 학부생 동아리 연계 사업이나 대학 연계 여름방학 및 겨울방학 맞벌이 부부 특강과 같은 특화 사업을 성공시킴</li> </ul>

지역의 학습생태계에서 학교, 기업, 시민단체 등과의 연계 네트워크를 구축하는 것은 중요한 요소이다. 성공적으로 사업을 수행하고 있는 지자체에서도 유관기관이나 지역단체 그리고 지역사회와의 협업은 원활하게 이루어지고 있으나 산업계나 대학, 기업과의 연계는 모두 공통적으로 어려움을 겪고 있는 실정이다.

가장 대표적인 지역 연계 사업의 성공사례는 동대문구에서 진행한 ‘한방 진흥센터’ 사업으로, 지역의 수요와 관련 기업의 협력 등이 잘 이루어진 사례이다.

기업과의 연계가 어려운 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 기업은 이윤을 추구하고 평생교육은 공익을 추구하므로, 목적이 다르기 때문에 기업이 적극적으로 참여하기 어렵다. 둘째, 최근의 Covid-19로 인한 영향으로 기업의 참여가 거의 불가능한 상황이었다.

기업과 함께하는 평생교육을 추진했지만, 우선은 저희가 직접 강사와 여러 프로그램으로 찾아가는 그러한 기업과 함께하는 평생교육을 추진했음에도 불구하고 여러 기업들이 참여가 좀 많이 미비했구요. 상공회의소를 통해서 여러 홍보에 대한 절차도 봤지만 쉽지는 않았습니다. 더군다나 감정노동

자조. 콜센터 직원들을 대상으로 여러 감정 치유에 대한 프로그램도 기획을 했으나 이것이 기업 참여에 대한 어려움도 있었지만 코로나라는 상황도 분명히 어려움에 큰 역할을 했었던 것 같아요. (충주시 사례)

지역에 대학이 존재하는 경우에는 다양한 콘텐츠의 도입과 인적자원의 활용이 가능하기 때문에 협력의 우선 대상으로 꼽힌다. 그러나 대부분의 경우 대학의 평생교육원과의 기능의 중복성 문제와 대학 자체의 평생교육에 대한 인식의 부족으로 협업에 어려움을 겪고 있다.

대학교는 인문도시 지원사업이 있는데, 연구재단에서 지원하는 사업으로 돈은 대학으로 들어가고 대학에서 지역에 협조를 구해서 MOU를 해야만 신청할 수 있는 사업구조예요. 그래서 굉장히 그런 제안들이 들어오는데, 그러면 같이 협력을 해야 되는데 교수님들은 틀에 박힌, 그러니까 학생들을 대상으로 하는 수업 커리큘럼을 가지고 저희에게 일방적으로 '너희는 사람만 모아줘!' 이렇게 되는 경우가 너무 많은 거예요. 근데 저희는 지역의 발전을 위해서 같이 상호협력해서 같이 커리큘럼을 개발해서 새로운 사업을 개발하고 싶은데, 그런 부분에서 부딪히는 부분들이 많았죠. 그래서 역지로 들어오는 경우도 있어요. 그런데 결국 참여하는 주민 분들 입장에서는 만족도가 떨어지는 거죠. 우리는 일방적인 그런 교수님들의 그런 강의식 수업은 원치 않는 거죠. 더더군다나 요즘 유튜브나 각종 전문 강사님들의 질 높은 수업을 많이 들을 수 있는데, 단순한 그런 결합은 이제는 효용성이 떨어지는 거죠. (부산광역시 금정구 사례)

지역 학습생태계가 자생적으로 지속되기 위해서는 일자리와의 연계가 중요하다. 학습-일자리의 선순환 체계가 구축되어야 지속가능한 학습생태계가 구축될 수 있다.

지역의 평생학습 담당자는 전반적으로 평생학습의 목표를 일자리 창출까지 포함한다는 것에는 이견이 많았으며, 평생학습의 목표와 직업능력개발

영역은 단계별 접근과 이원화하는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이었다. 직업능력개발은 고용노동부가 주축이 되어 네트워크를 형성하고 비즈니스 모델을 만드는 것이 효율적이며, 양적 성과평가보다 질적 성과평가를 적용하기를 원했다.

현재 이들 지자체에서 실시하고 있는 일자리와 연계된 평생학습 사업은 광역지자체 및 대학과 협업으로 진행되는 청년창업지원센터 사업, 신중년 대상 일자리 사업 등이 대표적이다.

지자체의 평생교육에서 일자리 사업과의 연계가 어려운 이유는 평생교육이 지역 주민의 삶의 질 향상이라는 포괄적인 목표로 일자리 창출에서 요구하는 정량적·정성적 성과 도출이 어렵기 때문이라고 토로하였다. 또한 전문인력 부족 및 16주 프로그램으로 일자리 창출까지 기대한다는 것은 어렵다고 의견을 제시하였다.

마지막으로 성공적인 학습생태계 구축을 위해서는 전문인력의 충원이 가장 시급한 요인이라고 생각하고 있었으며, 그 밖에도 다양한 의견을 제시하였다.

#### 〈성공적인 학습생태계 구축을 위한 제안〉

- (1) 전문적인 소양을 갖춘 평생교육사의 충원 및 적재적소 배치(지금은 말단이라 열정이 있고 좋은 아이디어가 있어도 수용되지 못하는 분위기임)
- (2) 예산 지원이나 중요성에 대한 의지 필요(지역 평생교육 활성화를 위한 교육부의 국비 사업 활성화)
- (3) 지방자치단체장의 평생학습에 대한 열정
- (4) 우수한 콘텐츠의 지속적인 개발
- (5) 주민과의 합의, 공동 수요조사 및 지속적인 모니터링
- (6) 수요가 있는 수요처의 능동적 발굴 등

## 제4절 소결

이 장에서는 지역의 학습생태계와 관련된 제반 요인들이 지역 전체로 어떻게 확산될 수 있는가를 파악하기 위해 지역사회 조사 자료를 통합하여 구성한 후 지역사회 요인에 대한 다층모형을 분석하였다. 또한 지역 학습생태계 구축을 위한 과제와 방향을 도출하기 위하여 전문가 대상의 델파이조사와 현장 실무 운영자를 대상으로 FGI를 실시하였다.

먼저 지역사회 조사 자료를 분석한 다층모형의 분석 결과 두 가지 특징적인 사항이 발견되었다.

첫째, 협동조합과 같이 지역 주민의 이해관계를 직접적으로 반영하는 활동이 지역에 대한 만족도와 소속감을 높이고, 지역의 사회적 자본 형성에도 긍정적으로 작용한다는 점이다. 즉 각 지역의 특수한 사정을 가장 잘 반영할 수 있는 협동조합의 활성화는 지역 주민의 실질적 이해관계를 반영하기 때문에 지역 주민의 참여와 그 성과가 지역 전체로 확산되는 것으로 보인다.

둘째, 지역 학습생태계의 핵심적 구성요소인 평생교육과 관련된 제반 변수의 효과는 평생교육 프로그램의 수 이외에는 거의 나타나지 않았다. 기존의 평생교육이나 평생학습 관련 사업이 지역 전체로 확산되는 데는 한계가 있음을 보여 준다. 기존의 평생교육이나 평생학습이 지역 주민의 요구나 현안과 일정 정도 유리되어 있을 가능성이 크고, 이로 인해 지역 주민 전체의 이해관계를 반영하지 못하는 것으로 보인다. 평생교육 프로그램의 수가 부분적으로 지역사회의 참여에 긍정적 영향을 미치는 것은 많은 프로그램을 운영할 경우 지역 주민의 이해관계에 맞는 프로그램도 증가하기 때문으로 보인다.

전문가 델파이조사를 통해서도 다음과 같은 점이 강조되었다.

첫째, 평생교육과 평생학습을 활성화하기 위한 법적·제도적 장치를 보다 강화할 필요가 있다. 대부분의 지자체에서는 아직도 평생교육이나 평생학습이 핵심적 사업이 되지 못하고 있다.

둘째, 지역의 다양한 기관들 사이의 협력적 네트워크의 구축이 요구된다. 중앙정부의 예산 집행이 분절적으로 진행됨에 따라 시군구 수준에서 사업의 유사 중복이 나타나고, 사업수행 주체들 사이의 연계협력이 쉽지 않은 상황이다. 이를 극복하기 위해서는 사업수행 주체들 사이의 연계협력이 가능한 네트워크의 구축이 필요하다.

셋째, 평생교육 프로그램의 질적·양적 확대가 필요하다. 지역 주민의 수요를 충족시키기 위해서는 형식적인 프로그램의 운영이 아니라 실질적으로 지역 특성에 맞는 프로그램의 개발이 필요하다.

실무자를 대상으로 하는 FGI에서는 특히 두 가지 점이 강조되었다.

첫째, 전문성을 갖춘 평생교육 전문가를 활용하는 것이다. 일반 공무원의 경우 순환근무로 인해 사업의 전문성이 확보되기가 어렵고, 사업에 대한 사명감을 기대하기도 어렵다. 적어도 평생교육에 한해서는 전문성을 갖춘 사람이 해당 사업을 지속적으로 운영하도록 함으로써 사업의 효과를 높일 수 있다.

둘째, 찾아가는 평생교육의 성공사례를 통해 지역 주민의 수요에 맞는 프로그램의 개발과 적용이 필요하다. 실무자들이 공통적으로 지적하는 사항은 지역의 수요에 맞는 사업이나 프로그램을 운영했을 경우에 지역 주민의 참여와 만족도가 높아진다는 것이다. 지역 주민의 수요를 발굴하고 이에 맞는 지역 주민 참여형 프로그램을 개발하여 운영할 필요가 있다.

따라서 다층모형 분석, 전문가 델파이조사, 실무자 FGI를 통한 지역 학습생태계 구축에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역 학습생태계는 지역 주민의 수요와 요구를 충실히 반영해야 한다는 점이다. 다층모형 분석에서는 협동조합의 효과가 높게 나타나고, 실무자 FGI에서는 성공적인 사례가 지역 주민의 수요에 부응한 사업이었던 것을 감안하면, 지역 학습생태계는 지역 주민의 수요에 맞는 프로그램의 개발과 이를 통한 지역 주민의 참여 활성화를 핵심적 목표로 잡아야 할 것이다.

둘째, 지자체 중심의 네트워크의 구축을 활성화할 필요가 있다. 지역에 있는 다양한 형태의 시설이나 기관이 분절적으로 활동함에 따라 투여되는 인적·물적 자원에 비해 그 효과가 제대로 나타나지 않고 있다. 다층모형 분석에서 보듯이 평생교육에 많은 노력을 기울이고 있으나, 이러한 노력이 지역 사회 전체로 확산되지는 않고 있다. 지역 학습생태계를 구축하기 위해서는 지자체가 보다 적극적으로 지역의 여러 기관과 시설을 통합하는 학습 네트워크 구축에 적극적으로 나설 필요가 있다.

셋째, 중앙정부와 지방정부는 지역 주민의 요구와 지역 학습생태계 구축을 위한 법적·제도적 장치의 마련과 인프라 구축을 위해 지원을 강화할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부는 자체 목적 사업을 추진하기에 앞서 지역 주민의 수요를 충족시켜 줄 수 있는 지역 학습생태계의 구축을 우선적으로 지원할 필요가 있다.

## 제5장

# 지역 학습생태계의 국내외 사례

제1절 지역 학습생태계 해외 사례

제2절 국내 지역 학습생태계의 세부 요소별  
사례

제3절 학습생태계 구축과 지방자치단체의  
정책 과제

제4절 소결



## 제5장 | 지역 학습생태계의 국내외 사례

### 제1절 지역 학습생태계 해외 사례

유네스코 평생학습연구소(UNESCO Institute for Lifelong Learning)는 학습도시 구축 가이드라인을 제시하여 세계 여러 나라의 도시들이 지속가능한 학습도시를 구축하도록 지원하고 있다. 이 가이드라인은 학습도시의 지속가능성을 도모한다는 차원에서, 그리고 도시에서의 학습에 필요한 핵심적 요소를 반영하고 있다는 점에서 지역 학습생태계 구축의 중요한 근거가 될 수 있다. 이 절에서는 해외 도시의 지역 학습생태계 사례를 앞서 제2장 제3절에서 제시한 지방자치단체 관점의 지역 학습생태계 모형에 비추어 살펴보기로 한다.

#### 1. 지역사회 지원: 학습동아리 사례

지역 주민의 일상에서 직접적인 학습 접촉이 일어나는 미시생태계의 대표적인 예가 학습동아리이다. 스웨덴의 학습동아리(study circle)는 1902년 오스카 올슨(Oscar Olsson)에 의해 창시되었다. 그는 국민을 위한, 국민에 의

한 평생학습이 성공·발전하기 위해서는 학습자 자신들에 의해 조직되고 지지되는 풀뿌리 조직이 필요하다고 믿었다. 스웨덴에서의 학습동아리는 삶의 일부이자 문화로서 스웨덴의 민주주의를 ‘학습동아리 민주주의’라고 부를 정도로 저변을 형성하고 있다. 예술과 인문, 공예, 사회과학, 농수산학 등 여러 분야의 시민학습이 학습동아리에서 이루어지고 있다. 3명 이상 12명 이하로 이루어진 학습동아리에 최소 연간 9시간 이상 참여가 의무화되어 있고, 3회 이상 학습동아리 모임을 가지면 다양한 지원이 주어진다. 통상 리더에 대한 사례금, 교재비, 운영비 등 경비의 경우 75% 정도가 지원된다. 스웨덴의 평생학습 참여율이 70% 이상인 것은 이러한 학습동아리 활동이 지역 사회 전체의 하나의 문화로 자리 잡았기 때문이다. 이에 따라 성인의 약 60% 이상이 학습동아리 활동에 참여하고 있고, 전국적으로는 약 28만 개의 학습동아리가 존재한다.<sup>20)</sup>

우리나라의 경우에도 최근 학습동아리에 대한 지원은 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 2019년 학습도시 재지정 시범평가에 참여한 20개 시·군·구의 경우 학습동아리의 26% 남짓 정도만 지원이 이루어지고 있다. 학습동아리에 대해 오랜 역사를 가진 스웨덴의 경우에서 보듯이, 학습동아리는 지역 사회 맞춤형 학습을 촉진하는 핵심이며, 여타 프로그램<sup>21)</sup> 등과 비교하여 예산상으로도 보다 효과적일 수 있다는 인식을 가질 필요가 있다.

유럽 국가의 경우, 많은 도시들이 지역사회의 협력을 기반으로 한 학습생태계 추진체계가 갖추어져 있다. 아일랜드의 Cork 시, 영국의 Bristol, 호주의 Melton 시 등은 지역 학습위원회를 중심으로 지역사회와의 파트너십을 형성하고 있다. 다만 지방자치단체가 일방적으로 예산을 지원하기보다는 지

20) 출처: 평생학습타임즈(2020. 4. 27.).

21) 지역의 평생학습관, 평생학습 중심대학 등.

역사회의 다양한 이해관계자와의 파트너십을 형성하여 평생학습을 추진한다. 지방자치단체가 모든 예산을 가지는 방식이 아니라, 이들 파트너들로부터 다양한 재원과 인적자원을 확보하고 있는 것이다(UIL, 2015b; 2017a). 한 예로 아일랜드의 Cork 시는 유네스코의 프로그램 개발 협력 요청에 따른 전문가 및 예산 확보를 위해 지역의 학습위원회와의 논의를 거쳐 Cork 대학의 교수와 다양한 전문가가 이에 참여하도록 하고 있다.<sup>22)</sup>

## 2. 지역사회 학습환경: ‘학습하는 지역(Lernende Regionen)’

### 프로그램

지역사회에서 청소년교육, 여성교육, 장애인교육 등 복수의 미시생태계 간의 관계와 연결에 의해 발생하는 학습의 중간생태계(mesosystem) 사례로 독일의 ‘학습하는 지역(Lernende Regionen)’ 사례를 들 수 있다. 독일의 주 교육부는 관내 학교와 학교 밖 파트너 간의 원활한 협력을 활성화하기 위해 협력이 필요한 기관 혹은 기관이 소속된 정부기관이나 협회 등과 협약을 체결하여 정책적 지원을 하고 있다. 이에 따라 독일의 모든 학교는 교과, 온종일학교, 실천프로젝트, 진로교육, 교육복지 등을 지역사회의 학교 밖 파트너와 다양한 방식으로 협력하고 있다. 이를 뒷받침하기 위해 2000년대 초 연방정부는 ‘학습하는 지역(Lernende Regionen)’ 프로그램을 시행하였다<sup>23)</sup> (정수정, 2017). 이 프로그램은 지역 주민의 학습 혜택을 위해 지역의 학습

22) 우리나라는 지역사회 이해관계자의 찬조, 기부 등에 대해 선거법에 저촉될 여지가 있다는 우려로 협력이 충분히 이루어지지 어렵다.

23) 주정부와 지자체가 협력하여 청소년의 진로교육 개선을 위해 시행하는 ‘교육지역(Bildungsregion)’ 프로그램도 운영되고 있다(정수정, 2017).

및 교육 네트워크가 지속적으로 유지·운영되는 데 초점을 맞추고 있다. 2001년부터 연방의 교육·연구부가 유럽연합사회기금을 활용하여 독일의 모든 주가 참여하는 방식으로 시행되었고, 2017년 현재 72개 지역이 ‘학습하는 지역’ 프로그램에 참여하고 있다.

독일의 쾰른(Köln)시의 ‘학습하는 지역’ 네트워크는 지역 내 학습 관련 기관의 협력을 지원하는 것을 목적으로 쾰른시와 쾰른시 상공회의소가 발의하여 시행되고 있다. 쾰른시 네트워크의 주요 업무는 쾰른시 교육포털 운영, 시민들의 교육 예비상담, 물하임 교육사무소 운영, 문해교육과 기초교육 및 보건을 위한 쾰른 내 조정과 협력, 학교-직업 이행기 조정, (교육) 확대재생산자 교육센터, 연방과 주의 다양한 교육사업 관리, 교육마케팅 등이다. ‘학습하는 지역’ 네트워크의 주요 운영자는 쾰른시, 쾰른시 상공회의소, 수공업회의소, 지역의 수공업자협회, 소매상협회, 계속교육연구회 등이다(정수정, 2017).

‘학습하는 지역’ 프로그램과는 다르게, 지역단위의 학습 축제 역시 중간생태계 역할을 하는 지역 학습의 대표적 사례이다. 아일랜드의 Cork시는 매년 5일 동안 시 전역에서 500여 개 학습 이벤트로 구성된 ‘Cork시 학습축제’를 열고 있다. 지역사회의 학습을 촉진하는 차원에서 이루어지고 있지만, 시민들이 이들 행사를 주관하며, 시에서 지원하는 내용은 학습축제에 대한 홍보 및 문구류 지원 정도에 그친다. 학습축제에는 해마다 1만여 명이 참가하고 있으며, 축제를 통해 시민들은 1년간 함께 학습에 참여해 왔음을 기념하고 함께 즐긴다. 시민들의 학습에 대한 관심이 추가적으로 유발되는 것은 물론이다. 시민들은 자신의 학습과정에 이웃, 가족, 친척, 친구를 초청하여 학습축제를 통해 자신의 학습 구성원을 확대하는 기회로 삼기도 한다. 또한 교육적으로 소외된 계층에게 평생학습 참여를 촉진하기 위해 ‘학습이웃(Learning Neighborhoods)’이라는 프로그램을 통해 교육기회의 제공을 도모하고 있다(UIL, 2015a).

### 3. 정책적 지원: 비전과 전략 수립

거시생태계인 '정책적 지원' 영역은 해당 지역에서의 학습에 대한 정책 우선순위의 문제이다. 거시생태계 조성 차원에서 많은 지역에서는 도시가 추구하는 바의 핵심 수단으로서 '학습'을 상징하는 나름의 비전과 전략을 수립하고 있다. 호주의 Melton 시 의회는 '함께 성장하는 자랑스러운 지역사회 구축'이라는 목표 아래 지역사회 학습위원회(CLB: Community Learning Board)를 주축으로 Melton 시의 학습 전략을 수립하여 추진하고 있다. 2021년 현재 '제7차 지역학습계획(community learning plan)'이 수립되고 있다. 여기에는 지역사회의 경제발전, 사회적 통합, 어린이와 청소년, 성인과 관련된 이슈를 아우르고 있으며, 별도의 행동계획(action framework)도 함께 수립하고 있다. Melton시의 CLB는 시 자체 예산뿐만 아니라 주정부와 중앙정부의 예산, 그리고 다양한 자선기관으로부터 예산을 확보하고 있다. 또한 중앙정부나 주정부의 각종 공모사업에도 참여함으로써 학습 허브 구축 등 학습정책 사업의 예산을 확장하고 있다(UIL, 2015a).

아르헨티나의 Villa Maria 시 그리고 브라질의 Contagem 시 등도 정책의 우선순위를 학습에 두고 있는 도시들이다. 아르헨티나의 Villa Maria 시는 '지역사회가 학교'라는 슬로건 아래, 누구도 소외되지 않는 포괄적인 학습체계를 마련하기 위해 지역 네트워크 활용과 커뮤니티 통합을 정책적으로 추구하고 있다. 특히 이를 위해 소요되는 재정을 지역 민간기관과의 파트너십과 주정부 및 중앙정부와의 협력 등 시 자체 예산 이외의 다양한 자원 확보를 위해 노력하고 있다. 브라질의 Contagem 시는 지역 내 대학과 필요한 자원 마련을 위해 협력하고 강의장 공유 등의 노력이 특징적이다. 건강, 교육, 인적자원개발, 사회보장 등 시청의 각 부서와 지역사회, 사립대학, 지역

의 여러 위원회 등이 참여하는 시민과 시의 대화 채널로 각종 위원회가 운영된다. 매월 1회씩 개최하는 각 위원회에서는 학습과 관련된 지역사회의 우선순위가 논의되며, 위기 청소년 문제 등은 주요한 사안으로 다루어지고 있다(UIL, 2017a).

#### 4. 사회적 공감대: 유네스코의 '전략 방향' 가이드라인

지역사회가 학습을 장려하고 정책적 지원의 연속성을 보장할 수 있는 문화가 자리 잡기 위해서는 사회적 분위기를 조성하는 것도 중요하지만, 무엇보다 학습이 실제적인 시민들의 삶의 성과로 이어진다는 인식을 보여 줄 필요가 있다. 이러한 방향과 관련하여 유네스코 평생학습연구소(UIL: UNESCO Institute for Lifelong Learning)가 유네스코 글로벌 학습도시 상을 수상한 28개 도시의 성과를 분석하여 제시한 '지속가능한 학습도시를 위한 전략 방향(strategic directions for sustainable learning cities)' 가이드라인은 참고할 만하다.

첫째, 기후 변화, 공해, 정신 및 신체 건강에 대한 위협, 환경 보호 등의 필요성에 대한 인식을 향상시키는 방안으로서 학습의 중요성과 그 성과를 지향한다는 점이다. 예컨대 수자원과 쓰레기를 효과적으로 관리할 수 있는 지식과 기술을 갖추는 일이나 주민의 위생 수준을 향상시키는 노력이 지역 학습생태계에 포함되어 있어야 한다는 것이다. 대기오염을 감소시키고 지속 가능한 이동성을 증가시키기 위한 교육이 강화되면, 관련 기반시설 구축 및 유지에 대한 사회적 공감대 형성이 용이하고, 주민들은 대중교통 수단이나 자전거 타기를 더 많이 이용하게 된다. 건강과 보전에 대한 교육의 강화는 쾌적한 작업환경 및 스포츠 시설의 조성, 주민 여가활동 기회의 증가로 이어

진다. 또한 건강 수준을 높이기 위한 관련 인프라 조성 기술, 영양과 보건에 관한 주민교육이 활발히 이루어지는 것이다(UIL, 2017b: 9).

둘째, 여성과 소녀, 장애와 이동에 제약이 있는 계층, 이민자와 난민, 소수 민족 등 소외계층 또는 취약계층에 대한 포용적이고 공평한 질서를 구축하는 데 주민들의 학습이 중요하며, 학습의 성과 있는 역할을 보여 주는 것이다. 예컨대 지역사회가 형식, 비형식, 무형식 전달 메커니즘 및 유연한 학습 경로, 학습에의 진입과 재진입이 원활한 시스템을 갖출 때, 지역사회에서 기초적인 지식이나 문해력, 직업능력을 가지지 못하고 있거나 재습득이 필요한 취약계층은 상대적으로 더 큰 도움을 받게 된다. 고령기 학습의 촉진이나 문화 간 그리고 세대 간 교류, 남녀 및 소수자 차별 금지 등에 대한 학습 강화는 지역사회의 갈등을 최소화하고 주민 평등의 문화를 전파하는 유력한 수단이 된다. 이를 위해 지역 학습생태계는 교육, 과학과 기술, 가족, 고용, 산업 및 경제발전, 이민과 통합, 시민정신, 사회복지와 공공재정 등 관련 정책을 포괄하는 범영역적 접근을 취할 필요가 있다(UIL, 2017b: 13).

셋째, 학습이 지역사회의 빈곤 퇴치와 지역 경제 발전, 그리고 지역 주민의 좋은 일자리에 새로운 기회를 제공한다는 것을 공감하는 사회적 분위기를 형성하는 일이다. 이에 지방자치단체는 좋은 일자리와 기업가 정신의 촉진을 통해 고용가능성을 위한 교육훈련 기회의 제공, 기술개발 지원을 적극 화해야 한다. 이를 위해 학문과 직업훈련 분야를 연계하며 중등교육, 고등교육, 훈련기관, 일터 훈련, 지역사회 내의 비형식학습을 포함한 모든 교육 및 학습 현장을 포괄할 필요가 있다. 또한 기반시설 및 재정적 보상 기제를 만들고, 학습 의욕 고취를 위한 환경 조성에 필요한 자원을 제공함으로써 지속가능성 중심의 비즈니스 프로젝트, 혁신, 기업가 정신이 가능한 공간을 만들어 낼 수 있다(UIL, 2017b: 17).

## 제2절 국내 지역 학습생태계의 세부 요소별 사례

국내의 많은 기초단위 자치단체가 지역 학습생태계를 조성하기 위해 노력하고 있다. 그러나 사례에 나타난 대부분의 자치단체는 평생교육 사업 외에도 마을 만들기 사업, 사회적경제 육성사업, 시민참여 예산제, 마을교육공동체 사업, 도시재생사업, 마을기업 사업 등 지역의 공동체 활성화 사업과 연계되는 경우가 대부분이다(김미윤·박종윤·박한진, 2019). 이들 사업의 관련 리더 양성 및 주민 역량 강화 등의 추진을 위해 「평생교육법」 중심의 평생 학습체계가 더해지면서 지역사회에는 나름의 학습생태계 면모를 갖추어 나가게 될 것이다.

이 절에서는 앞서 제2장 제3절에서 제시한 ‘지방자치단체의 정책 관점에 따른 지역 학습생태계 모형’에 따라 국내 사례를 파악하고, 이를 앞 절에서 제시한 해외 사례의 각 구성요소와 비교해 보고자 한다. 이를 통해 지역 학습생태계 구축에 관한 국내의 추진 현황과 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

### 1. 지역사회 지원

#### ① 학습동아리

국가평생교육진흥원의 학습도시 재지정 평가지표에는 학습동아리 활성화 및 지원이 포함되어 있다. 이는 학습생태계의 가장 기저를 이루는 구조의 하나로 여겨지고 있다. 이에 따라 대부분의 지방자치단체에는 평생학습 동아리 지원사업이 추진되고 있다. 학습동아리 지원사업은 학습동아리 리더 양성, 학습동아리 학습공간 제공, 학습동아리 매뉴얼 개발 및 제공 등의 활

동을 포함한다. 3~7명 내외의 주민이 자신들의 학습에 필요한 강사를 요청할 경우 강사를 보내 주고 있다. 학습동아리 차원에서는 학습동아리 연합회를 구성하는 경우가 대부분이며, 연합회에서 동아리활동의 경험과 전문성을 나누고 지역에서의 학습동아리 활성화를 위해 활동하고 있다.

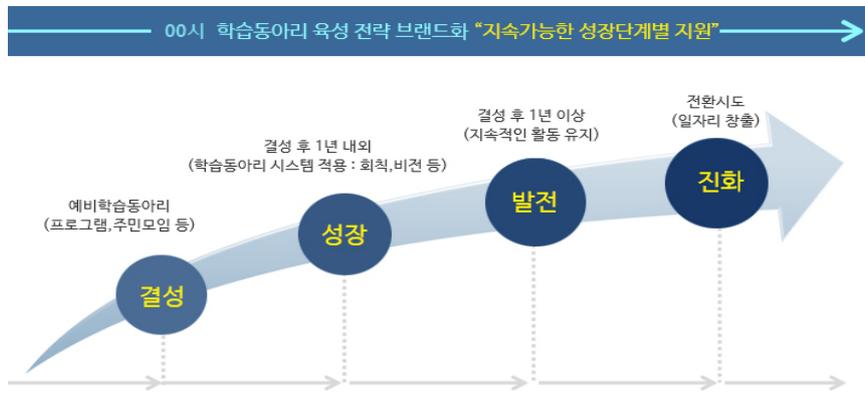
- 인구 16만여 명의 E시는 시에 공식적으로 등록된 동아리가 160여 개이며, 이 중 50여 개의 동아리가 시로부터 재정적 지원을 받고 있다.
- 인구 50만여 명의 S시에는 360개에 가까운 학습동아리에서 5,300여 명이 활동하고 있다.
- 인구 93만여 명의 S시에는 327개의 학습동아리가 있고, 인구 29만여 명의 G시에는 320여 개의 학습동아리가 있으며, 인구 83만여 명의 B시에는 515개의 학습동아리가 있고, 인구 37만여 명의 서울 M구에는 533개의 학습동아리가 등록되어 있다.
- 서울 M구의 경우는 초·중·고, 대학 및 노인종합복지관, 도서관 등의 학습동아리를 평생학습 차원에서 등록, 관리하고 있다는 것이 특징이다.

이들 자치시·구에 등록된 학습동아리 수는 2019년 학습도시 재지정 시범 사업에 참여한 20개 시·군·구의 평균 학습동아리 수가 87개임을 감안하면 상대적으로 높은 수치이다. 이는 평생학습도시 사업에 참여한 자치단체의 노력과 역사를 반영하는 것으로 파악된다.

한편 일부 앞선 자치단체는 학습동아리의 성장단계별 지원전략의 수립 및 차별적인 지원을 통해 학습동아리의 확산 및 지속가능성 확보를 시도하고 있다. 인구 37만여 명의 S시의 경우가 대표적인 사례이다. 학습동아리의 안정적 발전을 위해 학습동아리의 결성, 성장, 발전, 진화 단계별로 학습동아리의 목적을 설정하고 학습동아리가 이러한 목적을 달성할 수 있도록 차별적으로 지원하고 있다(그림 5-11 참조). 인구 29만여 명의 M시 역시 320개 학습동아리의 지속가능성과 학습의 효과성을 높이기 위해 성장단계별로 맞

층형 지원정책을 통해 학습동아리의 등록 초기부터 일자리 창출을 위한 목적을 가진 단계까지 차별적 지원을 하고 있다(〈표 5-1〉 참조).

[그림 5-1] S시 학습동아리 성장지원 시스템



출처: 시흥시 평생교육원 평생학습포털. 시흥형 학습동아리 활성화

〈표 5-1〉 M시 학습동아리 성장 지원사업

목적	학습동아리 발굴 및 인큐베이팅	학습동아리 성장시스템 적용	지역화 함께하는 학습동아리 활동 전개	학습형 일자리 창출
지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학습동아리 매니저 배치</li> <li>• 찾아가는 동아리 결성, 등록, 활동안내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학습활동비 지원(공모)</li> <li>• 학습동아리 비전 워크숍</li> <li>• 학습동아리 성장지원 컨설팅</li> <li>• 학습동아리 리더 연수</li> <li>• 학습동아리 연합회 가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학습동아리 성장 변화 워크숍</li> <li>• 학습동아리 성장 변화 컨설팅</li> <li>• 실천활동비 지원(공모)</li> <li>• 학습동아리 연대협력 사업 참여(지역자원 연계)</li> <li>• 기관 학습동아리 육성사업 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원봉사 활동</li> <li>• 강사활동</li> <li>• 사회적경제 진입</li> <li>• 단체 조직</li> <li>• 일자리 자원 연계</li> </ul>
저변 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역학습 공유 공간 연계 동아리 모임터 활성화: 지역자원 순화체제 마련</li> <li>• 학습동아리 매니저 양성 및 배치: 학습동아리 전방위 지원자(결성, 현황 파악, 행사 지원 등)</li> <li>• 기관 학습동아리 담당실무자 연수: 학습동아리 결성과 성장의 조력자, 모임터와 활동처 제공자</li> <li>• 학습동아리 촉제: 학습동아리 '끼' 발산을 통해 동아리 활동의 추진동력 확인</li> </ul>			

출처: 시흥시 평생교육원 평생학습포털. 일부 수정

직장인의 경우는 고용노동부의 CoP(Community of Practice) 활성화 사업을 활용한 업무혁신, 개인 역량 개발 등의 목적으로 직장 내 학습동아리 활동이 이루어지고 있다. 고용노동부가 중소기업을 중심으로 이러한 사업을 전개하고 있지만, 대기업에서도 자체적으로 직원들의 학습동아리(CoP) 활동을 지원하고 있다. 문화체육관광부 역시 지역, 직장 등 생활공간을 기반으로 하는 독서동아리를 발굴하여 책 읽는 문화의 일상화와 활성화를 도모하고자 독서동아리 활동 지원사업을 펼치고 있다. 이 사업은 전국의 도서관, 책 읽는 사회문화재단, 독서동아리지원센터 등 나름의 전달 채널을 확보해 사업을 전개하고 있다.

그러나 지역 학습생태계 차원에서의 문제는 이들 고용노동부의 학습동아리 사업, 문화체육관광부의 독서동아리 지원사업, 그리고 지방자치단체의 학습동아리 사업이 전혀 연계되지 않고 있다는 점이다. 중앙부처의 소관업무가 다르고, 지방자치단체의 부서에서도 중앙 및 광역지방자치단체의 소관부서의 업무 중심으로 수직적 공문 전달이 이루어져 사업 협조가 제대로 작동하지 않기 때문이다. 또한 자치단체의 공무원도 직무 특성상 타 부서와의 업무 협력에 익숙지 않아 칸막이 행정을 탈피하기가 어렵다는 점도 이유가 될 수 있다. 지방자치단체 차원에서라도 먼저 지역 학습생태계 관점에서 전 부서가 참여하여 각 사업을 연계하려는 전략적 접근이 필요해 보인다.

## ② 주민과 공무원 간 신뢰

공무원은 통상 1~2년 주기로 보직을 변경한다. 주민과의 관계 증진이나 신뢰 형성 측면에 있어서, 그리고 해당 업무에 대한 전문성 측면에서 걸림돌이 된다. 그러한 면에서 평생교육과에 근무하는 공무원을 5년 이상 장기 근

속하도록 하여 평생교육에 대한 전문성과 주민과의 관계를 형성하도록 한 인구 23만여 명의 경기도 O시 사례는 주민과 공무원 간 신뢰 형성의 좋은 사례이다.

- 경기도 O시는 평생교육과에서 처음 팀장 직무를 수행한 공무원의 과장 승진을 포함 약 10여 년간 평생교육과에 근무하도록 하였다. 또한 5년여 근무한 계약직 평생교육사를 팀장으로 임명하였다. 일반 직원의 경우도 3년 이상 평생교육과에서 근무하도록 하였다.
- 인구 31만여 명의 H시는 주민들과의 소통 기회를 늘려 지역 주민과 공무원과의 신뢰를 쌓아 왔다. H시는 지난 2018년에 1명이던 평생교육사 수를 2021년 현재 5명으로 늘리고, 평생교육팀장을 비롯한 소속팀의 공무원 전원이 평생교육사 자격증을 취득하도록 하였다. 이에 머물지 않고 H시는 아파트 단지, 마을 등에서의 학습을 촉진하기 위해 27개 아파트 단지, 마을 등을 평생학습마을로 지정(2021년 현재)하고 마을별 평생학습 코디네이터가 프로그램을 기획, 운영하도록 지원하였다.

H시의 정책 추진 과정에서 주민의 리더인 평생학습 코디네이터와 공무원들 간의 신뢰가 형성되었음을 확인할 수 있다. 이는 채용된 평생교육사 수뿐만 아니라 평생교육사 자격증을 소지한 공무원과 주민들 간의 소통 기회가 당연히 늘었고, 이를 통해 지역 주민과 공무원 간의 신뢰가 높아진 데 기인한다.

한편 O시나 H시와 같은 사례는 현재의 공무원 인사체계가 전문가, 행정 공무원, 이해관계자 간의 지속적인 관계 형성을 저해하며, 업무의 지속성이나 전문성을 어렵게 하고 있다는 점을 제기한다. 지역의 학습생태계가 축적되기 위해서는 평생학습 등 관련 업무가 일회성이 아니라 지속적인 과정에 있어야 하는 것이다. 그러나 예컨대 자치단체에 채용된 평생교육사는 많은 경우 전문성을 발휘하기보다는 신분의 불안 등을 이유로 공무원들의 행정적 접근을 따르는 경향이 강하다. 일각에서는 이러한 문제를 해소하기 위하여

장기적으로 평생교육 담당 공무원의 직렬화가 필요하다고 제안하기도 한다.

또한 전문성을 위해 평생교육사를 채용하는 경우에도 신분상의 불안정성은 또 다른 문제이다. 예컨대 경기도 31개 시·군의 경우, 2021년 현재 124명의 평생교육사 중에서 일반임기제는 29명(23.4%), 시간선택 임기제는 76명(61.3%), 무기계약직 4명(3.2%), 기간제 15명(12.1%)으로 전원이 계약직으로 나타난다(〈표 5-2〉 참조). 특히 일반임기제는 지방자치단체의 총액 인건비에 포함되기 때문에 인사부서에서는 총액 인건비에 포함되지 않는 시간선택임기제 등을 선호하고 있다.

〈표 5-2〉 경기도 31개 시·군 평생교육사 배치 현황

구분	일반 임기제	시간선택 임기제	무기 계약직	기간제	직급별 소계
경기도	-	-	1	-	1(0.8%)
31개 시·군	5급(가급)	1	1	-	2(1.6%)
	6급(나급)	7	2	-	9(7.3%)
	7급(다급)	11	18	-	29(23.4%)
	8급(라급)	9	36	-	45(36.3%)
	9급(마급)	1	19	-	20(16.1%)
		-	-	3	15
계	29(23.4%)	76(61.3%)	4(3.2%)	15(12.1%)	124(100.0%)

출처: 동두천시(2021).

### ③ 지역 학습촉진자

현재 지역사회에는 평생학습 코디네이터, 평생학습 매니저, 마을강사, 평생학습활동가 등 다양한 명칭으로 불리는 지역의 학습촉진자가 존재한다.

이들은 마을에서의 학습을 촉진하기 위해 지방자치단체로부터 양성되고 위촉을 받은 이른바 '사회적 일자리'에 속하는 이들을 포함하며, 지역 학습생태계의 중요한 요소로 작용하고 있다. 규모가 큰 시군구의 경우, 마을에는 열거하기 어려울 만큼 다양한 분야의 전문가가 있으며, 농어촌의 경우에도 마을 규모나 상황에 특화된 다양한 전문가가 존재한다. 이들 학습촉진자는 지역 학습생태계 운영을 주민 주도로 전개해 나갈 수 있는 핵심적인 수단이 된다.

- 인구 23만여 명의 O시는 2,200여 명의 시민학습활동가를 양성하여 이들이 초·중등학교의 학업이나 학습활동을 지원하도록 하고 있다. 예를 들어 초등학교를 대상으로 시에서 양성한 시민강사가 관내의 사찰에서 이루어지는 역사교육이나 유엔군초전기념관에서 이루어지는 안보교육 등을 진행하고 있다. 시에서 발굴한 소방서, 자동차 정비, 제과·제빵, 기업 등 관내 90여 개의 직업 체험처에서는 중학교 2학년을 대상의 진로교육이 시에서 양성한 시민 진로코디네이터에 의해 실시되고 있다. 3~4명의 소규모로 진행되는 직업체험활동을 시민 코디네이터가 주도하며, 관내 택시조합과의 협약을 통해 학생들의 학교 밖 이동도 지원하고 있다.

이 같은 O시의 사업은 교육부와 지역 교육청이 주도하고 있는 미래교육 지구사업 등에서도 빛을 발하고 있다. 지역 학습생태계의 풍부한 자양분이 되는 것이다. 마을 단위에서 학습과 관련이 있거나 역량을 갖춘 지역의 학습촉진자는 지역 학습생태계의 주민 주도성을 실현하는 데 큰 요소로 작용한다.

## 2. 학습환경

### ① 근거리 학습공간

마을의 카페나 레스토랑 등은 지역 주민의 훌륭한 학습공간이 될 수 있다. 이들 카페, 레스토랑의 유휴시간대 혹은 일정공간을 학습동아리 등의 학습공간으로 제공한다면, 학습자는 일상생활권 내의 편안한 학습공간 확보가 가능하다. 또한 이용자들이 이들 카페나 음식점에서 직접 음료와 식사를 주문하거나 혹은 입소문을 통해 홍보가 이루어진다면 공간 제공자는 매출 제고를 꾀할 수 있다는 점에서 지속가능한 모델이 될 수 있다. 그리고 지방자치단체로서는 지역사회 주민인 공간 제공자와 학습자가 상호 소통 과정을 통해 지역사회의 활성화 효과를 기대할 수 있다. 학습공간 확보가 지방자치단체의 예산과 인력을 일방적으로 투입하는 관 주도형 정책으로부터 관이 지원하고 민간이 참여하는 형태인 학습공간 공유 사업은 지속성 차원에서도 적극 고려할 필요가 있다.

- 경기도평생교육진흥원은 2014년부터 31개 시·군을 대상으로 카페, 공방, 교회, 성당, 공공시설 등을 주민의 평생학습을 위한 공간으로 지정하는 '우리 동네 학습공간' 사업을 전개하였다.
- 인구 23만여 명의 O시는 경기도의 우리 동네 학습공간 사업을 브랜드화하여 2021년 현재 관내의 카페, 공방, 성당, 금융기관, 독서실 등 216개소(2019년 기준)를 지정하였고, 시민 41,824명이 6,226회 이용한 것으로 나타났다([그림 5-2] 참조).
- H시는 관내 80여 곳의 시설을 '빛나는 학습공간'이라는 브랜드로 지정하여 운영하고 있으며, 공간을 공유하는 시설 소유주를 위한 교육 및 심리적 인센티브 제고를 위한 사업을 전개하고 있다.

180 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

- 서울시는 2021년 5월 현재, 관내 강북구, 광진구 등 17개의 구에 '동네 배움터' 197개소를 지정하여 운영하고 있다.

[그림 5-2] 경기도 0시 '징검다리교실' 및 이용자 현황



출처: 이상국(2020).

② 온라인 학습환경

지역 주민이 일상생활에서 학습을 실행할 수 있는 중요한 매개체로 자리 잡고 있는 온라인 학습환경을 조성하는 일은 지역 학습생태계의 중요한 요소가 된다. 현재 국가평생교육진흥원은 1,200여 편에 이르는 온라인 콘텐츠를 탑재한 K-MOOC를 무료로 제공하고 있다. 경기도는 평생학습포털 'GSEEK'를 통해 2021년 현재 8개 분야, 1,400편의 학습 콘텐츠를 무료로 제공하고 있다. 서울시 등 여러 광역단위 자치단체에서도 유사한 평생학습포털을 운영하고 있다. 온라인 콘텐츠의 경우 지역의 경계를 넘어 실시간 이용이 가능하기 때문에, 이들 국가 및 광역단위 콘텐츠를 지방자치단체가 지역

실정에 맞게 재가공하거나 배열하여 지역 주민들에게 제공할 수 있다. 예컨대 서울시의 기초지방자치단체가 경기도에서 운영하는 GSEEK<sup>24)</sup>를 주민에게 제공할 수 있다. 실제로 경기도 오산시는 국가평생교육진흥원이나 경기도의 GSEEK 콘텐츠를 관내 주민의 학습목적, 성별, 연령별, 대상별, 학습환경 등을 고려하여 시민 맞춤형으로 재편하여 제공하고 있다. 경기도의 경우, 31개 시·군이 인구 비례에 따라 GSEEK의 운영비를 분담하는 방식을 통해 온라인 학습환경 구축에 참여하고 있다. 온라인 학습매체의 특성상 기초지자체 간의 다양한 협력과 연계 방식이 가능할 것이다. 예컨대 농어촌 기반의 기초지자체들은 광역지자체의 경계를 넘어 농어촌만의 특화된 학습 콘텐츠 개발에 힘을 모을 수 있다.

### ③ 오프라인 학습환경

우리나라의 많은 지방자치단체는 지역 학습생태계의 중요한 전달체계로서 평생학습관과 평생학습센터를 직영 또는 위탁 운영하고 있다. 경기도의 일부 자치단체는 재단법인을 설립하여 평생학습관을 직영으로 운영함으로써 학습 프로그램을 자체 기획, 개발하여 주민들에게 직접적인 평생학습 서비스를 제공하고 있다. 인구 93만여 명의 S시는 관내 권역을 나누어 평생학습관을 설립·운영하고 있다. 지역 학습생태계가 주민 주도 및 네트워크 중심이 되기 위해서는 지방자치단체가 관내 주민, 민간기관, 공공기관, 전문가 등이 주도적으로 프로그램을 기획, 운영할 수 있는 환경으로서 평생학습관-평생학습센터를 학습 허브로서의 기능을 강화할 필요가 있다.

24) 이는 경기도평생교육진흥원이 2009년부터 e-배움터홈런(home learn)이라는 이름으로 경기도민에게 무료로 제공한 온라인 학습 콘텐츠 포털로부터 출발한다. 당시 경기도민은 1,000여 개의 학습 프로그램을 수강할 수 있었으며, 2014년에는 140만 명이 20시간 이상의 교육과정을 수료하였다.

한편 대부분의 시군구 「평생교육 진흥 조례」에는 지방자치단체가 평생교육협의회를 구성하고, 이를 통해 도시의 모든 평생학습에 대한 컨트롤 타워 기능을 하도록 하고 있다. 이는 지역의 학습생태계 조성에서 지방자치단체가 프로그램을 직접적으로 운영하기보다는 다양한 이해관계자들의 네트워크 형성, 학습을 통한 정책의 효과적 추진을 위한 전략적 연계 등 허브 및 컨트롤 타워로서의 기능을 강조한 것이라고 할 수 있다.

- 인구 27만여 명의 H시는 최근 평생학습관을 평생학습 시민활동가 양성, 평생학습 유관기관 네트워킹, 시민에 대한 평생학습 상담 및 유관기관에 대한 평생학습 컨설팅 등의 공간으로 그 기능을 전환하였다. 그동안 평생학습관이 위탁을 통해 주민들에 대한 직접적인 평생교육 프로그램 제공에 초점을 두던 기능에서 변모된 것이다. 이에 따라 주민 주도의 학습 프로그램을 위해 시에서 양성한 평생학습 코디네이터가 27개 마을의 평생학습 마을공동체를 주도하고, 역시 시에서 양성한 평생학습 매니저가 80개의 주민 학습공간에서 활동할 수 있도록 하였다. 또한 주민자치센터를 비롯해 여성복지관, 장애인복지관, 도서관, 청소년수련관, 노인회관 등에 정보 제공 및 협력 사업을 강화하여 이들 기관이 학습생태계에 통합될 수 있도록 유도하고 있다.
- 인구 2만여 명의 강원도 Y군은 주민자치센터를 중심으로 읍면단위 평생학습센터와 군을 상징하는 나무인 버드나무의 이름을 딴 마을별 버드나무 평생학습센터를 운영하여 주민의 학습 편의성을 높이고 있다. 마을별 평생학습센터는 주민자치센터의 프로그램을 마을에서 운영하는 형태로 소규모이며, 주로 자치단체에서 양성한 평생학습 매니저가 교육과정 운영을 주도하고 있다.

#### ④ 유관기관의 전문성 및 주도성

거의 대부분의 시군구에서 운영되고 있는 「평생교육 진흥 조례」에는 시군구 자치단체장이 의장인 ‘평생교육협의회’ 외에도 평생학습과 관련된 다양

한 기관, 실무적 전문가로 구성된 ‘평생교육실무협의회’를 구성하고 있다. 이들 기구와 기관을 통해 지역 학습생태계를 위한 공감대 형성, 의견 공유, 협력사업 발굴 및 추진 등이 가능하다. 특히 장애인복지관, 노인복지관, 도서관, 문화관, 청소년수련관 등 유관기관은 시민에게 평생학습을 제공하는 매우 중요한 요소가 될 수 있다. 예를 들어 장애인복지관은 장애인의 다양한 특성을 가장 잘 파악하고 있다는 점에서, 그리고 학습을 지원하는 담당자들의 전문성, 해당 기관의 학습에 대한 리더십 등은 해당 주민인 장애인의 주도성<sup>25)</sup>과 어우러져 학습생태계를 조성하는 데 결정적인 역할을 할 수 있다. 마찬가지로 노인복지관은 노인의, 청소년수련원은 청소년의, 그리고 근로자복지관은 근로자의 학습 요구를 잘 파악하고 있다고 할 수 있다.

현재 많은 지방자치단체가 여성, 노인, 다문화, 청소년, 유아 등 다양한 부서의 관련 정책 대상자 학습을 지원하기 위해 HRD, 평생교육 등 관련 학습전문가를 채용하고 있다. 이는 평생교육 6진 분류<sup>26)</sup>에 의해 평생학습으로 분류되는 다양한 학습내용이 여러 유관기관에서 운영되고 있다는 점과 연관이 있다. 그리고 유관기관의 학습 관련 업무는 중앙부처나 광역지방자치단체의 사업 수행 차원도 있지만, 많은 경우 지방행정사무로 지방자치단체가 독립적으로 추진하는 업무 형태를 띤다.

- 인천광역시 D구는 2019년 기준으로 평생학습팀의 교육 참여인원이 연간 11,000여 명이다. 반면 노인장애인복지과는 63,000여 명, 여성정책과 37,000여 명 등을 교육하고 있다. 유관부서와 유관기관의 역할은 여기에 그치지 않고, 문화홍보체육실에서도 주민 2,500여 명의 교육을 실적을 보이고 있다.

25) 「평생교육법」 제26조에는 장애인평생교육 시설에 평생교육사를 배치하도록 규정하고 있다. 이는 평생교육 유관부서가 평생교육을 전문적으로 추진해야 함을 강조한 것이라고 할 수 있다.

26) 「평생교육법」에서 평생교육 영역으로 정의한 학력보완교육, 성인 문자해독교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육을 의미한다.

- 2021년 현재, 인구 65만여 명의 A시의 근로자종합복지관<sup>27)</sup>은 노동자 및 시민을 위한 근로자 종합복지시설로 노동자의 권익신장 및 정보교류, 직업·직능교육, 노동자 상담, 일반시민을 위한 취미활동 지원, 자기발전 기회 제공 등 종합사회복지 프로그램을 개발, 운영하고 있다. 이 복지관은 근로자에 대한 교육이 주된 업무임을 감안하여, 직원 채용 시 지원조건에 평생교육사 자격증 소지를 필수 지원자격 요건으로 명시하고 있으며, 현재 근무하는 모든 직원이 평생교육사 자격증을 소지하고 있다.
- 인구 11만여 명의 Y시의 장애인복지관도 2016년부터 장애인의 평생교육을 좀 더 체계적이고 전문적으로 추진하기 위해 장애인복지관에서 자체적으로 평생교육사를 채용했다.

#### ⑤ 학습형 사회적 일자리

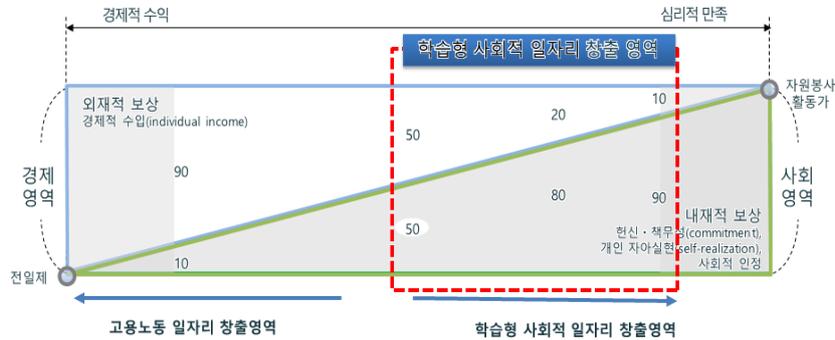
앞의 '2. 지역사회 학습환경'의 '③ 지역 학습촉진자'에서 논의하였듯이, 지역 학습촉진자들은 주민의 학습 요구, 원하는 학습방법, 선호하는 강사 및 시간 등을 공무원보다는 더 잘 파악할 수 있는 위치에 있다는 점에서 지방자치단체의 학습생태계 구축의 핵심적인 역할이 이루어진다.

학습형 사회적 일자리는 전문성, 경험, 지식, 열정을 가진 시민이 시에서 제공한 지역 학습촉진자(평생학습 코디네이터·활동가, 마을강사, 평생학습 매니저, 지역문화강사, 전문강사 등) 양성과정을 거쳐 일선 배치로 창출되는 일자리를 의미한다. 이들은 학습을 통해 성장했고, 성장을 바탕으로 지역사회 평생학습 활동에 참여하면서 일정한 보수를 받는다는 점에서 학습형 일자리라고 할 수 있다. 한편 이들은 100% 경제적 소득을 목적으로 근무하는 전일제 일자리와는 달리 상대적으로 적은 경제적 보상(통상 월 40만~60만원)을 받는다. 그러나 성취감 등 사회·심리적 보상을 일정 부분 받으면서, 사

27) 고용노동부와 A시에서 지원하고 한국노총의 지부에서 운영함.

회적으로 필요하나 경제적 관점에서는 시장 실패가 발생하는 학습형 사회적 일자리인 평생학습 코디네이터, 평생학습 매니저 등으로 근무한다는 점에서 사회적 일자리라고도 할 수 있다.

[그림 5-3] 학습형 사회적 일자리 개념도



출처: 경기도평생교육진흥원(2015a).

- H시의 경우 27개의 평생학습 마을공동체를 구성하고, 여기에 배치된 27 명의 평생학습 코디네이터, 그리고 주민들의 학습요구를 파악하여 이를 교육과정으로 연결하는 10여 명의 학습 매니저에게 월 60만 원 내외를 지급하는 학습형 사회적 일자리를 제공하고 있다.

### ⑥ 주민 주도 학습축제

유네스코는 지역 학습축제의 목적을 한 해 동안 평생학습에 참여한 사람들의 자축연을 통해 서로를 축하하고 학습에 관심이 없는 가족, 지인들을 초청하여 학습에 대한 관심을 높이는 데 두고 있다. 앞 절에서 언급된 인구 10만 명의 아일랜드 코크(Cork) 시가 500여 건 행사에 1만 명 이상의 시민이 참여할 수 있는 학습축제를 개최할 수 있었던 것은, 특정 장소에서 모두

가 모여서 하는 이벤트형 축제가 아니라 시민이 학습하는 장소(도서관, 조정장, 헬스클럽, 음악클럽, 학교 등)에서 시민 주도로 학습축제를 개최하는 방식이기에 가능했던 것이다. 학습축제는 평소 자신들의 학습에 관심을 가질 만한 가족, 친구, 동료, 시민 등을 초청하여 자신들이 학습을 통해 성취한 결과를 공유함으로써 새로운 학습자를 확보하는 통로로서 기능할 수 있다. 또한 마을 단위의 축제가 개최됨으로써 마을 전체 주민들의 학습에 대한 동기를 유발하고 마을의 학습문화 정착에도 도움이 될 수 있다.

- 2002년부터 평생학습 축제를 개최해 오고 있는 인구 29만 여 명의 G시는 2012년 이래 특정 장소에서 시가 주관하던 학습축제 방식을 시민이 마을, 도서관 등 다양한 장소에서 축제를 기획하고 참여하는 방식으로 전환하여 운영하고 있다.
- 2004년부터 평생학습축제를 개최해 오고 있는 인구 83만여 명의 B시는 2014년부터 권역별 중심 마을분산형 방식으로 축제를 개최해 오고 있다. 기존 도심 광장 등 넓은 장소에서 벌이던 전시형 축제가 아니라, 실제로 학습에 참여한 학습자 중심의 축제를 개최함으로써 학습을 함께 해 온 동료들 간 서로를 축하하고 다음 연도의 새로운 학습목표를 세움으로써 학습 동기를 유발하는 중요한 계기로서 학습축제가 자리 잡아 가고 있다.

#### ⑦ 공무원의 관심, 전문성

지방자치단체 공무원들의 잦은 보직 변경은 평생교육 차원에서 충분한 전문성을 갖추고 주민, 강사 등과 유대를 형성하는 데 장애 요인으로 작용한다. 특히 평생학습의 시대적 필요성, 지역공동체에서의 가치 등을 충분히 인식하지 못한 상태에서, 정규교육과의 다리를 놓고 주민들의 자발적 참여를 이끌어 내기에는 한계가 있다. 또한 지역사회의 민간 및 공공기관, 시민사회 단체, 시민활동가, 일반주민이 어떤 방식으로 학습생태계에 참여하는 것이

해당 지방자치단체의 환경에 적합한지를 판단하는 일, 시민 주도의 평생학습 추진을 위한 예산의 효율적 배분 방식, 학습형 사회적 일자리 창출 방안 등은 공무원이 관련 지식과 전문성을 충분히 갖추고 있을 때 가능한 사안들이다. 나아가 학습 관련 부서의 허브 기능을 통한 유관부서, 유관기관의 학습생태계 구축 역량, 지역사회 자원 동원 역량 등도 해당 공무원의 전문성이 전제되어야 한다.

- 학습전문가를 공무원으로 채용하는 자치단체 사례로, 인구 83만여 명이 거주하는 B시 19명, 인구 231,000여 명의 I시 16명, 인구 29만여 명의 G시 11명, 인구 51만여 명의 S시 8명, 인구 93만여 명의 S시 7명 등이다.
- 그 밖에 자치단체 내의 학습전문가와는 별도로 위탁기관의 평생교육사 현황은 인구 46만여 명의 E시 17명, 인구 1,10만여 명의 S시 13명, 인구 26만여 명의 G시 12명, 인구 65만여 명의 A시 10명 등이다.

#### ⑧ 마을학습공동체

학습동아리가 3~7명 내외의 주민이 스스로 학습을 수행하는 소규모 조직이라면, 마을학습공동체는 이들 학습동아리 등 주민 학습활동이 활성화될 수 있는 여건이 갖추어진 마을 단위의 학습공동체를 일컫는다. 이에 지금까지 논의한 근거리 학습공간의 확보, 온오프라인 학습환경의 구축, 유관기관 전문성 및 학습축제, 학습형 사회적 일자리 등의 환경이 종합적으로 구축되어야 한다. 특히 마을 주민으로부터 평생학습 강사, 코디네이터 등 학습 촉진자가 양성되고, 마을 단위의 거버넌스가 구축되며, 나아가 마을의 학습공간에서 주민들이 필요로 하는 교육과정이 운영되어야 한다.

- 경기도평생교육진흥원은 2012년부터 평생학습 마을공동체 사업으로서 학습형 일자리-학습복지-공동체 복원을 강조하는 'Golden Triangle' 사업을

전개해 오고 있다. 이는 마을 안에 조성된 마을학교를 거점으로 다양한 세대의 주민이 모여 프로그램과 공동체 활동들을 직접 기획하고 운영하는 사업이다. 2021년 현재 90여 개의 평생학습공동체를 운영하고 있다. 이 사업은 주민이 마을강사, 마을학습 코디네이터, 마을해설사 등으로 활동하면서 보수를 받는 학습형 사회적 일자리<sup>28)</sup>를 갖게 되며, 이들이 주민들의 요구를 반영하여 기획하고 마을에서 운영하는 학습 프로그램을 운영함으로써 마을강사 등 마을 학습촉진자와 주민 간의 학습을 통한 소통으로 마을공동체가 회복될 수 있다는 점에 착안하여 설계하고 있다.

[그림 5-4] 경기도 평생학습 마을공동체 ‘Golden Triangle’ 사업 개념도



출처: 경기도평생교육진흥원(2015a).

전국 226개 지방자치단체 중 184개(20년 10월 기준) 지자체가 참여하고 있는 혁신교육지구 사업의 마을교육공동체도 지역 학습생태계를 구축하는 것이 목적이라는 점에서 마을학습공동체의 하나라고 할 수 있다. 이는 학교 자치와 학교-지역 간의 연계에 방점을 두고 있지만, 성인의 경우는 이들 사업의 강사, 진로코디네이터, 지역 문화해설사 등으로 활동할 수 있는 기반이

28) 마을 평생학습 코디네이터의 역할이 주민들에게 필요한 교육을 발굴하고 교육과정을 설계, 운영하여 마을 주민 맞춤형 평생학습 추진의 핵심이라는 점에서 타 지역 대비 상대적으로 많은 보수(2012년 당시 월 120만 원)를 지급하고 있다.

마련되어 학습을 통해 관련 자격을 갖추는 기회를 가질 수 있기 때문이다. 또한 지역에서의 학습공동체 활성화는 마을교육공동체의 중요한 지원 기반이 될 것이라는 점도 간과할 수 없다.

〈표 5-3〉 마을교육공동체 사업

구분	혁신교육지구(행복교육지구)	미래교육지구
정의	- 교육(지원)청과 기초지자체의 지역교육 협력사업 추진을 위해 업무협약을 맺은 지역	- 교육(지원)청과 지자체의 지속가능한 협력체제를 구축하고, 주민의 수요를 반영한 지역 중심의 다양한 교육사업을 연계하도록 지원하는 사업
목적	- 교육공동체가 함께 만들어 가는 교육자치 실현 - 다채로운 성장으로 혁신교육의 지역화 다양화 - 학생 주도적 배움을 위한 미래교육 기반 조성 - 학교와 지역사회가 협력하여 특색 있는 교육 실현	- 사회변화에 대응하고 지역의 미래를 주민 스스로 만들어 가는 교육자치 협력, 새로운 교육 거버넌스 선도모델 개발 - 교육자원을 통합관리하는 협력체제를 통해 지역에서 크고 자란 아이가 지역의 인재가 되는 지역교육 생태계를 구축
주관	- 경기도에서 2011년 혁신교육지구 시즌Ⅰ 추진으로 시작, 현재 혁신교육지구 시즌Ⅲ까지 전국 지자체로 확산	- 교육부에서 2020년 시작, 미래교육지구 사업
추진 과제	- 지역교육거버넌스(행복교육지구 협의체 및 지원단, 민관학 지역교육거버넌스, 읍면동·학교단위 거버넌스 구축) - 혁신교육문화 정착(학습공동체 활성화 지원, 교육공동체 대토론회) - 마을과 함께하는 돌봄과 배움(마을자산 발굴 및 성장 지원, 학교연계 마을교육과정 운영 지원) - 지역 특화 사업(지자체와 교육지원청이 공동으로 지역 교육 현안을 해결하기 위한 사업 추진)	- 마을교육 의사결정에 주민이 참여하는 구조 활성화 교육(지원)청-지자체 협력체제 구축 - 지역 기반 교육과정 운영 및 학교 역할 제고 - 마을과 연계된 미래형 학교 혁신 연계 - 지역 특성에 맞는 다양한 사업 연계 방안 모색 - 위기상황 대응 학교 - 마을 연계 다양한 프로그램 개발
현황	- 전국 226개 지자체 중 184개(20년 10월 기준) 운영	- '20년 교육부 미래교육지구(10개) - '21년 교육부 미래교육지구(12개)

자료: 강원도교육청, 행복교육지구 사업 소개(검색일: 2021. 10. 20.).

### 3. 정책적 지원

#### ① 전략적 비전, ② 단체장의 의지, ⑤ 유관사업 간 연계

교육부가 주관하는 평생학습도시 사업의 신규 지정 및 재지정 평가에서 주요 지표 중 하나가 평생학습 중장기 발전계획 수립 여부이다. 많은 지방자치단체가 이 사업에 참여하면서 시군구의 전략과 연계한 지역 평생학습의 전략적 비전이 갖추어지게 되었다. 그러나 많은 지방자치단체가 여전히 관련 비전이나 전략을 평생학습과 관련된 특정 부서의 사업으로 제시·접근하는 한계를 보이고 있다. 「평생교육법」에서 명시하고 있는 직업능력 향상 등 평생교육 6대 영역만 하더라도 여성, 근로자, 장애인, 청소년, 노인, 문화 등 다양한 부서가 공동으로 추진할 사안들이라는 점에서 개선이 필요한 부분이다. 이러한 점은 학습생태계 구축을 위한 자치단체장의 의지와도 밀접한 관련을 갖는다. 자치단체의 정책 비전이나 전략은 자치단체장의 의지 여부에 따라 추진 동력을 얻을 수도, 잃을 수도 있기 때문이다.

한편 유네스코는 평생학습을 통해 지속가능한 발전목표를 달성하기 위한 다양한 전략 중 하나로서 모든 부서가 지역 학습에 대한 접근을 통해 공통의 목표 달성을 위해 노력해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 자치단체 각 부서가 학습생태계를 위해 서로 협력함으로써 사업의 실행력을 제고할 수 있는 방안이다. 그뿐만 아니라 지역학습에 대한 인식이나 지식, 전문성이 상대적으로 미흡한 부서 직원들이 지역 주민의 학습에 관심을 가지고 학습적인 접근을 통해 행정서비스의 질을 높일 수 있는 기회이기도 하다.

- 인구 16만여 명인 E시의 시장은 평생학습 부서에 근무하는 직원들에게 인사상 배려를 통해 24명의 공무원이 주말에 이루어진 평생교육사 자격

증 연수과정에 자비 50%를 들여 참여하도록 하였다. 또한 인구 23만여 명인 O시의 시장은 평생교육팀장을 평생교육과장으로 승진시키고, 계약직인 평생교육사를 평생교육팀으로 보임시켰다.

- 인구 31만여 명의 H시는 학습도시 추진의 중요성을 인식하여 기획팀장 출신을 평생교육과장으로 발령하고, 전 부서장에게 평생학습과 관련된 의제를 발굴하여 보고하도록 하였다. 이에 시는 평생교육과 주관으로 과장급 전 공무원에 대한 2일간의 평생학습 인식강화 워크숍, 49개 전 부서의 주무팀장을 대상으로 하는 6일간의 부서별 평생학습 의제 발굴 워크숍을 개최하였다. 그 결과 60개가 넘는 부서별 평생학습 의제를 발굴하고 사업 추진을 위한 협력적 관계를 조성하였다(〈표 5-4〉 참조).

〈표 5-4〉 H시의 부서별 학습도시 의제 발굴 결과

부서	주무팀	발굴 의제
도시브랜드	공보팀	평생학습으로 배우고, 직접 만드는 시정 홍보 영상
일자리경제과	사회적경제팀	지속가능한 마을공동체 활동을 위한 시민 교육
세정과	세정팀	내일을 꿈꾸는 어린이 세무교실 운영
세원관리과	채납관리팀	야! 너두 세금 알 수 있어! / WE-TAX 하남
여성보육과	여성가족팀	결혼이주여성을 지역리더 양성
주택과	주택행정팀	반려견 펫티켓 교육
교통정책과	교통정책팀장	여객자동차 운수종사자 친절도 향상 교육
건설과	건설행정팀	전문건설업 종사 노동자들에게 안전교육으로 행복한 가정 만들어 가요
미사1동	행정민원팀	미사 농부학교 운영 계획
미사2동	행정민원팀	중년을 위한 요리교실 '가족 식당'
위례동	행정민원팀	우리 동네 역사·숲해설가와 함께하는 남한산성 등산로 걷기챌린지

자료: 하남시(2020).

### ③ 안정적 자원 확보

학습생태계 구축을 위한 안정적 자원 확보는 대부분의 지방자치단체에서 사업의 실행력 차원에서 핵심적인 관심사이다. 유네스코는 자원 확보와 관련하여 지방자치단체의 안정적 예산 배정과 함께 지역사회의 공공기관, 기업, 대학, 종교단체, 상위 행정기관 등 다양한 이해관계자가 자원 확보에 참여할 것을 권장하고 있다. 재정 자원의 다원화 정책은 비단 학습도시 사업의 재정적 규모 차원에서만이 아니라, 학습도시 사업의 지속가능성 확보 차원에서도 중요하기 때문이다.

한편 행정안전부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부 등 중앙부처에도 학습생태계 관련 사업이 상당 정도 책정되어 있어, 지자체는 이들 중앙부처의 사업 예산을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 특히 행정안전부의 지역공동체 활성화 사업, 마을기업 육성 사업, 국민참여 사회문제 해결 프로젝트, 청년자립 마을 및 활력사업 등은 마을학습 차원에서 공모하여 유치할 수 있는 정책 사업들이라 할 수 있다. 이를 위해서는 주민들이 중앙부처의 사업을 이해하고 응모에 필요한 기획서 작성, 사업운영, 사업평가 준비 및 결산 등에 대한 역량을 갖추어야 한다. 이러한 주민의 역량을 강화하는 교육도 자치단체가 추진해야 할 지역 학습 콘텐츠의 주요 내용이라 할 수 있다. 주민들이 자력으로 중앙 또는 광역지방자치단체의 각종 공모사업을 통해 예산을 확보하는 것 역시 지역사회 활성화 차원에서 중요하기 때문이다. 또한 역량을 갖춘 주민들은 중앙의 정책사업을 성공적으로 수행함으로써 중앙부처의 주민 직접 사업을 늘리는 효과도 노릴 수 있어 지역 학습생태계의 지속가능성 차원에서도 그 의미가 작지 않다.

○ 인구 51만여 명의 S시의 평생교육과 예산은 2021년 본예산 기준 40억

여 원으로, 전체 예산 대비 0.37%를 차지하고 있다. 그러나 학습생태계 관련 예산이 다양하게 흩어져 있다. 이들 예산을 총합하면 실질적인 학습 생태계 예산은 전체의 0.52%로 늘어난다. 평생교육과 예산 외 별도 항목은 마을공동체 축제 475백만 원, 평생학습센터 교육 운영 350백만 원, 여성비전센터 교육 운영 301백만 원, 마을만들기 사업 230백만 원, 평생학습마을 공동체 지원 182백만 원, 평생학습 활성화사업 166백만 원, 온라인 평생교육 스튜디오 조성 90백만 원 등이다.

- 인구 46만여 명의 E시는 평생학습체제 구축에 3,949백만 원, 재단법인인 평생학습원 운영에 3,799백만 원 등 시 전체 예산의 0.61%를 책정하고 있다. 이는 2019년 평생학습도시 재지정 평가에 참여했던 20개의 시·군·구의 예산 비율이 평균 0.22%였다는 점에서 상당히 높은 편이다. 인구 65만여 명의 A시도 2021년 본예산 기준 평생교육 관련 예산 비중이 높은 편으로, 시 전체 예산의 0.55%를 차지하고 있다.
- 인구 55만여 명의 P시의 한 마을은 평생학습 마을공동체 활동을 기반으로 주민들이 주도적으로 국토교통부의 리빙랩 사업에 참여하여 예산 3억 원을 확보하였다. 이는 마을의 발전을 위한 학습사업의 큰 축이 되고 있다. 또한 인구 31만여 명의 H시의 주민들은 평생교육 퍼실리테이션 교육을 이수하면서 쌓은 역량을 기반으로 행정안전부의 공모사업에 응모하여 관련 예산 2억 5,000만 원을 확보하였다.

#### ④ 주민 주도 정책

학습의 주민 주도성은 학습 효과 측면이나 지역 학습의 본질적 측면에서 중요한 원리일 뿐만 아니라, 상대적으로 적은 비용으로 주민 맞춤형 학습이 이루어짐으로써 관련 주민의 행복도를 높일 수도 있는 매우 중요한 요소이다. 예컨대 경기도는 지역 학습촉진자인 주민 평생학습 코디네이터, 주민강사 양성 등을 통해 45,000여 명의 주민을 마을단위에서 학습을 받도록 하였다. 이때 주민 1인당 1시간 교육수강에 소요된 비용은 1,000원 내외로, 평생학습관이 주민을 모아 진행하는 프로그램에 비해 매우 적은 비용으로 맞춤형 과정이

운영되었다. 특히 시·군·구 단위 평생학습관의 프로그램이 교육의 내용, 방법, 시간 등의 측면에서 학습자의 수준, 관심, 요구를 제대로 반영하기 어렵기 때문에 우수한 학습 콘텐츠 확보 및 주민 맞춤형이라는 차원에서도 매우 의미가 크다. 한편 마을에서의 학습은 마을학습 코디네이터가 마을 주민 중심으로 학습요구를 도출하고, 주민들이 가장 편리한 시간에, 원하는 교육내용을 제공한다라는 차원에서 학습자 눈높이 교육이 가능하다는 장점도 있다. 아울러 생태계 조성 차원에서 주민강사들의 강의 경험이 쌓여 갈수록 강의 역량이 향상되어 학습의 질을 담보할 수 있다는 장점까지 고려할 필요가 있다.

- 인구 3만여 명의 I군은 교육부의 미래교육지구사업과 연계하여 마을과 학교(학생)가 함께하는 마을교육공동체 사업(마을연계 프로그램)을 위해 마을교육협의체(주민 10인 이상)가 응모할 수 있는 '마을교육 혁신 프로그램' 공모사업을 전개하였다. 이 사업은 마을 특색 교육프로그램 운영, 학교-마을 협력형 축제, 마을연계 방과 후 및 돌봄교육 운영, 지역단위 교육 현안 활동, 청소년 자치 및 프로젝트, 문화예술 교육활동, 학생-학부모-지역주민이 함께하는 각종 교육활동 등의 프로그램을 주민들이 기획, 운영토록 하는 정책 사업이다. 그리고 인구 19만여 명의 G시도 I군과 유사하게 미래교육지구사업과 연계한 주민 대상 공모사업을 전개하고 있다.

#### ⑥ 평생학습 허브 기능 및 거버넌스

학습생태계 거버넌스에서 무엇보다 중요한 것은 평생학습 부서의 허브기능이다. 단순히 프로그램을 제공하는 장소로서의 단계를 넘어 평생학습관은 시민에 대한 학습컨설팅, 유관기관 담당자의 역량강화, 학습촉진자 양성 등 지역 허브로서의 기능을 수행하는 장소가 되어야 한다. 아울러 시군구의 다양한 부서에서 이루어지는 학습 관련 사업에 대한 종합정보 제공 및 조율, 관련 전문가 양성, 공무원에 대한 학습생태계 인식 강화 등도 허브로서의

주요한 기능이다. 평생학습 관련 부서가 허브 기능을 갖는다는 것은 그림 상에만 존재하는 거버넌스가 아니라, 시군구 각 부서가 소관하는 정책사업을 학습생태계와 연계하고 유관기관이 지역학습을 주도적으로 추진하도록 하는 기능을 발휘한다는 의미라고 할 것이다.

- 인구 31만여 명의 H시는 평생교육과를 국 단위의 사업소로 개편하고 학습 관련 컨설팅을 제공할 팀을 새로 편성할 계획이다. 이를 통해 평생 학습을 제공하고 있는 유관부서와의 협력적 사업 추진, 장애인복지관 등 관계기관의 평생학습 컨설팅을 추진하여, 해당 기관이 행정서비스 대상에 대한 전문적 평생학습을 전개할 수 있도록 돕는다는 것이다.

#### ⑦ 이해관계자 자원 활용

지역 학습생태계 구축에 있어서의 이해관계자는 모든 시민과 대학, 기업, 학교, NGO, 종교단체, 도서관, 박물관, 직능단체 등을 망라하며, 이들은 모두 지역 학습생태계의 주요 구성요소가 되어야 한다. 이해관계자의 인적·물적 자원의 활용은 적은 예산으로 많은 사업을 가능하게 하는 지렛대가 될 수 있다. 예컨대 지역학습을 위한 별도의 건물을 짓기보다는 민간 및 공공기관의 유휴시설, 유휴시간 등 관내 다양한 시설을 학습공간으로 확보하는 전략이 바람직하다. 지역사회의 다양한 인적자원을 발굴하고 이들을 지역 학습촉진자로 양성하여 평생학습 코디네이터, 강사, 매니저 등으로 활용하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 이해관계자의 핵심 중 하나는 관내 혹은 지역 인근에 있는 대학과의 협력이다. 대학은 지역에서의 학습에 필요한 우수한 인적·물적 자원을 보유하고 있다는 점에서 지역 학습생태계의 핵심적 요소로 작용한다. 이 밖에도 관내 소재한 초·중·고, 지역의 기업, 자영업자, 그리고 NPO, NGO 등도 소중한 학습자원이라 할 것이다.

- 인구 11만여 명의 Y시는 관내의 Y대학교 MOU를 체결하여 Y대학에서 운영하는 정규 교육과정의 수업시간에 Y시 시민이 수강할 수 있도록 하고 있다. 시민의 수강에 따른 수강료를 시에서 지불하여 대학이 지역 학습생태계 참여 유인을 유지하였다. 무엇보다 대학의 다양한 지적 자산을 일반시민이 공동으로 누릴 수 있게 된 점은 연계의 가장 큰 장점이라 할 수 있다.
- 문경시는 '문경대학교 육성 및 지원 조례'를 통해 2017년부터 2022년까지 총 30억 원을 문경대학교에 지원하고 있다. 이 같은 문경시의 전폭적 지원에 발맞추어 문경대학교는 ① 문경시 건강가정·문화가족지원센터, 문경시 육아종합지원센터, 문경시 1인 창조기업지원센터, 문경시 정신건강복지센터 등 문경시의 주요한 사업들을 위탁 운영하면서 문경시의 발전과 문경시민의 복지 실현을 위해 노력하고 있다. ② 2019년부터는 문경시 위탁업체 및 문경대학교 관련 학과와 연계한 보건복지 거버넌스를 구축해 '문경시민 생애주기별 프로그램'을 진행하고 있다. 유아교육과는 문경시 육아종합지원센터와 연계해 영유아 대상 프로그램을 진행하고, 문경시 관내 초·중·고등학교와는 초·중·고등학생을 대상으로 한 학과별 진로체험 프로그램을 진행하고 있다. 문경대학교 평생교육원은 문경시 건강가정·다문화가족지원센터와도 연계해 프로그램을 진행하였다. 그리고 고령자를 대상으로는 치매 선도대학으로서 간호학과에서 문경시 보건소 및 문경시 정신건강복지센터와 연계해 다양한 치매예방 및 치료 프로그램을 진행하였다. ③ 문경대학교는 신활력플러스사업, 청년창업지원사업, 도시재생지원사업, 일자리창출사업 등 국고, 도비 및 시비 지원사업에 참여하여 지역산업체 애로기술 지도, 지역사회봉사단 등 문경시 발전을 위해 중추적 역할을 하고 있다(한국대학신문, 2019. 10. 2.).

#### 4. 사회적 공감대

##### ① 평생학습 가치에 대한 공감대

주민 대다수가 지역 학습에 대한 가치를 공유할 수 있으면 해당 지역의 학습생태계는 연속성 확보가 가능하다. 인구 31만여 명의 H시(174쪽, 191

쪽, 195쪽 참조)처럼 27개의 평생학습마을 조성을 통해 주민 주도의 지역학습을 추진하는 마을의 주민이 가지는 학습생태계에 대한 가치 인식은 그렇지 않은 마을보다 훨씬 높을 것이다. 인구 23만여 명의 O시(174쪽, 176쪽, 178쪽 참조)처럼 진로코디네이터, 시민참여학교 강사 등 2,000여 명의 시민 학습 촉진자를 양성한 사례는 지역에 애착심을 가진 주민들을 중심으로 학습생태계에 대한 높은 공감대 형성으로 이어질 수 있다. O시의 경우 다른 영향 요인이 존재할 수 있겠지만, 약 10년 전 30% 중반대이던 주민들의 '정주성 의식'이 2019년에 80% 중반까지 높아진 것은 이 도시의 학습의 성과라고 O시의 시장은 말하고 있다.

지역학습에 대한 사회적 공감대는 선거에 의해 지방자치단체장이 바뀌더라도 새로운 지방자치단체장이 평생학습을 지속하는 압력으로 작용하여 평생학습의 지속성을 확보하는 지역 학습생태계의 상위 생태계에 해당한다. 이러한 생태계를 활성화하기 위해서는 지방자치단체 중심으로 구성되어 있는 평생교육협의회의 실질적 역할 강화가 필요하다. 시장과 교육장, 대학총장, NGO, NPO 대표, 종교시설 대표, 각종 직능단체 대표, 기업, 공공 및 민간기관 대표 등이 참여하는 지역평생교육협의회의 실질적 기능 강화는 지역 학습생태계의 동력으로 작용할 것이다.

## ② 평생학습 장려 문화

지역의 학습생태계 조성에서 학습을 장려하는 대표적인 사업으로는 3~7명의 시민이 모여 강사 지원을 요청할 경우 강사를 보내 주는 사업, 10명 내외의 마을활동가가 주민·학생·학교와 연계하여 공모할 수 있는 평생학습 마을공동체 공모사업, 지역학습 코디네이터, 매니저 양성 및 배치를 통한 시

민 주도의 학습요구 파악 및 지역교육 프로그램화, 시민 퍼실리테이터 양성을 통한 자발적 지역학습 촉진 등이 있다. 인구 83만여 명의 B시(185쪽 참조)와 인구 29만여 명의 M시(〈표 5-1〉 참조)처럼 시민주도의 마을별 평생학습 촉진을 추진하는 것도 지역학습을 장려하는 문화 구축에 영향을 주는 정책이다.

### ③ 평생학습 성과 인식

2014년, 8,000여 명을 대상으로 조사한 EU의 평생학습 성과 측정(Benefit of Lifelong Learning)에서는 평생학습에 참여한 이들이 개인의 심리적 만족, 지역사회 참여 등을 통해 참여하지 않은 사람보다 더 높은 행복감을 느끼는 것으로 조사되었다(EU, 2014). 2015년의 경기도 27개 시·군 7,000여 명 대상의 조사 결과(경기도평생교육진흥원, 2015b)에서도 평생학습에 많이 참여할수록 느끼는 행복감이 높았으며, 평생학습에 참여하지 않은 사람보다 참여한 사람들이 통계적으로 유의미하게 높은 행복감을 느끼는 것으로 나타났다.

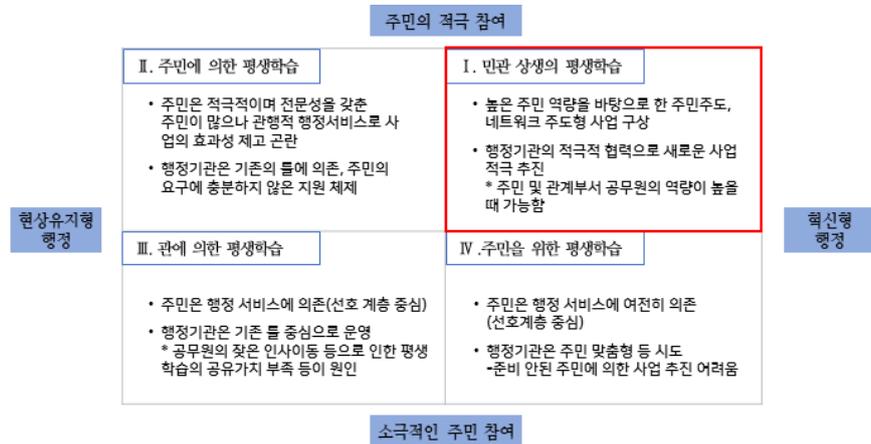
현재 많은 시군구는 성과지표를 학습 참여에 따른 만족도, 교육생 수 등 결과물(output) 중심으로 설정하고 있다. 그러나 A시(인구 65만여 명), H시(인구 31만여 명), M시(인구 29만여 명), O시(인구 23만여 명), Y군(인구 2만여 명) 등은 성과중심의 평생학습 및 지속가능한 학습도시 구축 차원에서 유네스코의 학습도시 핵심특성지표(Key Features of Learning Cities)의 지역 맞춤형화를 시도하고 있다. 유네스코의 학습도시 핵심특성지표에는 성과물(outcome) 중심의 지표를 포함하고 있어, 이들 도시의 노력은 향후 지역 학습생태계의 지속성 확보에 강력한 동력이 될 수 있다.

### 제3절 학습생태계 구축과 지방자치단체의 정책 과제

#### 1. ‘지역사회 지원’을 위한 정책 과제

지역사회에서 만날 수 있는 의사, 변호사, 교수, 음악인, 화가 등 문화예술 인들은 전문가이면서 동시에 지역사회에 거주하는 주민이기도 하다. 예로 든 이들 외에도 지역사회에는 학습생태계를 구축하는 데 이바지할 수 있는 역량 있는 주민들이 다수가 존재한다. 즉 지방자치단체가 지역에서 학습 프로그램을 공급할 수 있는 역량과 자원을 조직하고 주민 주도의 학습 프로그램을 지원하는 현장 정책은 지속가능한 지역 학습생태계 구축의 첫걸음이 된다.

[그림 5-5] 민관 상생의 평생학습과 주민, 행정부서의 역할



출처: 김득영(2006). p.28. [그림 I-1] 참조 연구진 수정.

지역사회 지원을 위해서는 첫째, 학습동아리를 전략적으로 활용하는 것이 필요하다. 스웨덴의 경우 전 국민의 60%가 학습동아리 활동에 참여하고 있으며, 75%의 국민이 학습동아리에 참여했거나 참여한 경험이 있다고 한다. 주민에 의한, 주민의 평생학습을 주창하면서 전개된 스웨덴의 학습동아리는 국민의 70% 이상이 평생학습 참여율을 보이는 근간이다(평생교육진흥원, 2009). 우리나라도 다양한 학습동아리 지원사업을 진행하고 있지만, 학습동아리 리더와 학습동아리 지원 조건 등이 상대적으로 까다롭고, 행정서류의 작성·제출 등의 번거로움이 따른다.

주민 주도의 지역학습이란 주민들이 자신들이 관심 있는 영역에서 뜻이 맞는 사람들과 함께 학습하는 것을 의미한다. 평생학습관 등의 평생학습시설에서 강사 위주의 강의 형태는 이제 주민의 자율적 학습동아리 구성 및 활동을 촉진하는 정책으로 적극 전환될 필요가 있다. 이를 위해 학습동아리 인정 조건을 대폭 완화하고 예산을 획기적으로 확대해야 한다. 현재 평생학습관에서 강사 중심으로 운영되는 집합교육에 소요되는 강사비, 직원 인건비, 평생학습관 유지보수비, 건물 사용료 등을 고려하면 학습동아리를 활용한 학습활동이 비용 차원에서도 보다 경제적이란 알 수 있다. 더구나 본인들이 관심 있는 분야를 기획하고 함께 학습하는 집단에서의 학습은 불특정 다수에 섞여 수행하는 학습보다 더 큰 효과를 기대할 수도 있다.

지방자치단체의 학습동아리 사업은 중소기업의 학습동아리 지원 정책인 고용노동부의 학습동아리(CoP: Community of Practice) 활성화 사업, 학교의 학습동아리 사업 등과 연계하여 주민 주도의 지역 학습생태계 차원에서 사업 영역을 확대할 필요가 있다. 근로자는 기업의 품질관리, 생산성 향상 등 성과와 개인의 역량 향상을, 그리고 학생은 학업 또는 체험활동과 연계한 동아리 활동이므로 기업과 학교의 학습동아리는 기본적으로 지역사회를 대

표하는 지방자치단체와의 협력이 요구될 수밖에 없다. 따라서 고용노동부는 좁은 의미에서 기업의 품질관리, 생산성 향상뿐만 아니라 이들이 보다 의미 있는 삶을 살아가는 데 도움이 되는 지역사회에서의 학습동아리 활동이 궁극적으로 지역사회와 국가의 경쟁력 향상에 도움이 된다는 큰 틀에서 정책 사업을 전개하고 지방자치단체와 적극 협력할 필요가 있다. 다행히 혁신교육, 미래교육지구사업 등으로 학교는 스스로 문을 열고 학교 밖에서의 학습 활동에 대한 관심이 커지고 있다. 지방자치단체도 학생들의 학습동아리 활동에 보다 많은 관심을 두어야 할 것이다.

둘째, 지역학습 담당 공무원이 장기간 해당 업무를 담당하도록 하여 주민들과의 신뢰가 형성되도록 해야 한다. 지역학습은 일회성 이벤트가 아니라 지속적 프로세스이다. 따라서 지역의 주민, 평생학습 관련 촉진자와 공무원 간의 관계 형성이 매우 중요하다. 이러한 점에서 해당 공무원이 주민들과 충분한 신뢰를 쌓을 수 있는 기회를 제공해야 한다.

셋째, 지역 학습촉진자 양성과 마을학습공동체 활성화이다. 지역 학습촉진자는 지역과 지역 주민들을 누구보다 잘 알고 있어 마을에서의 평생학습 리더로서 지역 학습생태계 운영의 핵심적 주체가 된다. 이들이 마을학습공동체, 학습동아리, 학습공간 활용, 학습축제, 각종 공모사업의 명실상부한 주체로서의 역할을 수행할 수 있도록 지원해야 한다.

## 2. '지역사회 학습환경' 조성을 위한 정책 과제

시민의 일상생활 속 근거리 학습공간은 지역 학습생태계 구축을 위해 중요하다. 그러나 지방자치단체가 시민 생활권 내의 학습시설을 모두 제공할

수는 없으며, 제공하더라도 이를 유지 관리하는 데 많은 어려움도 따른다. 따라서 카페, 식당, 갤러리, 종교시설 등을 학습공간으로 공유하여 시민들의 편리한 학습을 도모하고, 이러한 시설을 이용하는 학습자와 공간 제공자 간의 소통을 주선하여 지역사회가 활력을 되찾을 수 있도록 해야 할 것이다.

국가평생교육진흥원의 K-MOOC와 경기도의 GSEEK 등 기존의 온라인 강좌 채널을 활용하면, 기초단위 자치단체로서는 추가적으로 큰 예산이 들지 않고 수천 개의 다양한 온라인 프로그램을 시민에게 제공할 수 있다. 기초단위에서는 신규 콘텐츠를 개발하려는 노력보다는 기존의 콘텐츠를 어떻게 주민 맞춤형으로 활용할 것인지 더욱 집중하는 노력이 필요하다. 또한 관내의 장애인복지관, 노인복지관, 청소년수련관 등에서도 학습 관련 프로그램이 다양하게 운영하고 있다는 점에서, 지역 학습생태계 차원에서 이들 기관의 전문성을 제고하고 주도성을 세우기 위한 지원이 있어야 할 것이다.

아울러 지역단위의 전시성 학습축제를 지양하고, 학습에 참여한 시민들이 자신들이 학습한 결과와 성과를 즐기며 축하하는 학습현장형 학습축제를 지향할 필요가 있다. 또한 공무원들이 지역학습에 대한 전문성을 갖추도록 하여 지역 학습생태계 여건 조성에 혁신적인 접근을 하도록 해야 한다.

### 3. '정책적 지원'을 위한 정책 과제

지방자치단체장의 의지와 학습에 대한 도시 차원의 비전 및 전략 설정은 학습생태계 구축의 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그러나 많은 지방자치단체장이 주민들의 학습을 행복 차원에서 중요하다고 강조하면서도, 실제 정책 실행으로 옮기는 경우는 많지 않다. 지역학습 관련 부서 공무원에 대한

인사상의 우대, 그리고 안정적 재원확보 등은 지방자치단체장의 의지와 실행력에 대한 가시적인 지표가 될 수 있다.

이론적으로 지역학습의 주민 주도성은 도처에서 강조되고 있으며, 특히 지역학습은 주민참여를 전제로 한 주민 주도 정책이 매우 중요하다. 이에 지방자치단체 내 다양한 부서의 유관사업 간에 연계가 일어나야 한다. 이를 위해서는 지역학습에 대한 유관 부서 직원들의 적극적 인식 변화가 필요하다. 이들을 대상으로 한 지역 학습 워크숍, 연수 등을 강구해야 하며, 지역학습 허브 기능 및 거버넌스 구축을 통해 이들 유관 부서도 지역 학습생태계 구축을 위한 역할과 책임을 명확히 할 필요가 있다.

우리나라는 다른 나라에 비해 지방자치단체의 지원에 의한 지역학습 프로그램 운영 비중이 높다. 그럼에도 불구하고 관내의 대학, 기업, 공공기관, 단체 등 이해관계자의 자원을 활용하는 전략은 소극적이다. 지역의 다양한 이해관계자가 왜 학습생태계 구축에 참여해야 하고, 또 어떤 역할과 책임이 있는지를 공유할 수 있어야 한다.

지방자치단체의 학습생태계는 노인, 여성, 일자리, 장애인, 다문화, 청소년, 농어민 등 다양한 대상과 다양한 부서, 다양한 기관에서 이루어지고 있다. 그러나 이들 사업은 제각각 진행되며, 중앙부서의 사업과 연계되어 진행되는 경우는 많지 않다. 특히 고용지원플러스센터의 고용 및 직업능력개발 사업과 유기적으로 협력하고 있는 지방자치단체는 찾아보기가 어렵다. 고용노동부라는 중앙부처 소속의 일자리센터와 기초지방자치단체 소속의 직원이 상호 협력의 필요성을 느끼고 있지도 못하다. 공무원에게는 중앙부처의 행정사무와 지방자치단체의 지방사무가 위계적으로 구분되어 있기 때문에 더욱 협력이 어렵다. 따라서 고용노동부 등 중앙부처에서 정책 수립 시, 지방에서 일어나는 사무는 반드시 지방자치단체의 사무와 연계협력을 하도록

명시하여 지방자치단체와 중앙부처와의 협력을 당연시하도록 할 필요가 있다. 이는 지방자치단체가 기업과 관련한 종합 사무를 담당하고 있다는 점에서, 그리고 기업의 활동이 지방자치단체와의 유기적 협력이 필요한 경우가 많다는 점에서 특히 필요한 것이다.

해외 사례에서 파악한 것처럼, 학습생태계가 지역사회에 뿌리를 내리기 위해서는 학습의 장려 및 지원 분위기에 더하여, 실제적인 삶의 진전으로 학습이 기능하고 있음을 보여 줄 필요가 있다. 이를 위해 지자체는 첫째, 기후 변화 등 환경과 보건 건강, 둘째, 소외계층 및 사회적 약자의 보호, 셋째, 경제발전 및 일자리 등에서도 지역학습이 핵심적인 역할을 수행할 수 있도록 관심과 기능 부여를 고려할 필요가 있다. 이를 위해 해당 부서, 예컨대 기후변화 및 보건 건강 관련 부서, 장애인·노인·복지 등의 취약계층 지원 관련 부서, 경제 및 일자리 관련 부서 등이 학습과 연계한 목적과 전략을 가지고 추진하도록 해야 한다. 이때 학습 관련 부서는 이들 부서와 협력하여 교육방법, 장소, 홍보, 강사 확보, 타 사업과의 연계 추진 등을 기획, 조정하는 역할을 수행하는 것이 바람직할 것이다.

#### 4. ‘사회적 공감대’ 형성을 위한 정책 과제

주민들의 학습은 누구의 강요에 의해 이루어질 수 있는 성격의 것이 아니다. 학습에 대한 가치를 공감하고, 학습을 장려하는 문화가 지역에 뿌리를 내릴 때 주민들은 학습에 주도적으로 참여할 것이다. 자치단체의 정책 목적도 결국 지역학습이 시민의 행복과 연결된다는 차원에서 접근할 필요가 있다. 국가평생교육진흥원의 학점인정제 관련 법 개정을 통해 평생학습으로 학사학

위 취득이 가능하게 되었다. 그러나 대부분 지역에서의 학습활동은 국가평생교육진흥원의 학위과정으로 인정받지 못하고 있다. 따라서 지역에서 학점 인정제의 대상이 되지 않은 많은 과정을 지역에서의 평생학습학점제로 인정하여 명예학위인 시민학사, 시민석사 과정을 운영하는 방안도 학습의 사회적 공감대 형성 차원에서는 고려해볼 직하다. Y시가 Y대학에서 취득한 학점과 기타 Y시에서 제공하는 평생학습과정에서 학습시간을 학점으로 환산하여 시장 명의의 시민학사학위 또는 시민석사학위를 부여하는 계획을 수립한 것이 좋은 예이다.

지역의 학습참여를 통해 개인은 성장할 수 있고, 취업·창업으로 이어져 경제적 이익을 창출할 수 있을 뿐만 아니라 재능나눔의 지역사회 활동에도 참여함으로써 개인의 자아실현이 촉진된다. 또한 학습참여가 지역 활성화를 자극하고, 궁극적으로는 지역민의 정주성도 높아지게 된다. 따라서 지방자치단체는 지역 학습생태계 구성에 필요한 다양한 문화 조성 사업을 전개해 나가야 할 것이다.

## 제4절 소결

제5장에서는 제2장의 제3절에서 제시한 지방자치단체 관점의 지역 학습 생태계 모형에 비추어 해외 도시의 지역 학습생태계 사례를 살펴보았다. 먼저 ‘지역사회 지원’ 영역에서는 스웨덴의 학습동아리 사례를 통해 예술과 인문, 공예, 사회과학, 농수산학 등 여러 분야의 시민학습이 학습동아리 중심으로 이루어질 수 있도록 지방정부가 적극적으로 지원함으로써 스웨덴 사회의 저변 문화로 뿌리내릴 수 있게 된 것을 알아보았다. ‘지역사회 학습영역’에서는 독일의 ‘학습하는 지역’ 사례를 통해 모든 학교와 학교 밖 기관 간의 파트너십, 연방과 주의 다양한 교육사업 관리, 학습의 성과를 함께 축하하는 시민주도의 학습축제 등을 파악하였다. ‘정책적 지원’ 영역에서는 호주의 Melton 시 사례 등을 통해 지역사회의 경제발전, 사회적 통합, 어린이와 청소년, 성인과 관련된 이슈까지 아우르는 지역 학습생태계의 비전과 전략을 살펴보았다. 그리고 ‘사회적 공감대’ 영역에서는 유네스코에서 제시한 전략 방향 가이드라인을 통해 지역학습이 단순히 문화적 고취 분위기에 그치지 않고 지역사회의 환경 및 보건·건강, 소외계층 및 사회적 약자 보호, 경제발전 및 일자리 창출 등에서도 핵심적 역할을 수행하고 있음을 제시해야 한다는 것도 확인할 수 있었다.

또한 국내 사례 분석에서는 지자체가 정책적으로 ‘지역사회 지원’을 위해 학습동아리 추진이나 주민과 공무원 간 신뢰의 형성, 그리고 지역 학습촉진자 양성 등의 차원에서 추진하는 기초단위 자치단체의 사례를 살펴보았다. 그리고 평생학습관, 카페나 공방 등 주민학습공간의 활용, 아웃리치(outreach) 학습강좌, 학습동아리 지원사업 등을 통해 ‘지역사회 학습환경’을 구축한 사례도 파악하였다. ‘정책적 지원’ 영역에서는 유네스코 평생학습

연구소가 학습도시 구축 가이드라인으로 제시하는 전략적 비전, 단체장 의지, 안정적 재원 확보, 주민 주도 정책, 유관사업 간 연계, 평생학습 허브기능 및 거버넌스, 이해관계자 자원 활용 등과 관련한 각 지자체 사례를 살펴 보았다. 그리고 지방자치단체장이 바뀌더라도 학습에 대한 정책적 기초가 쉬이 바뀌기 어려운 사회적 압력으로서 학습의 중요성과 필요성에 대한 사회적 공감대 형성을 위해 학습가치에 대한 지역사회 합의, 학습장려 문화, 평생학습 성과 인식 등의 세부 요소별 정책 사례도 파악하였다.

이에 따라 지역 학습생태계 구축과 지방자치단체의 정책 과제로서 ‘지역사회 지원’을 위한 학습동아리의 전략적 활용, 지역학습 담당 공무원의 업무 전문성 및 지속성 유지, 지역 학습촉진자 양성과 마을학습공동체 활성화 등의 과제를 제시하였다. 또한 ‘지역사회 학습환경’ 조성 차원에서는 근거리 학습공간 확보 전략, 온라인 접근 전략, 유관기관의 전문성 신장 등을 살펴 보았으며, ‘정책적 지원’을 위해 지자체의 비전과 단체장의 의지 지표로서 인사 및 재원확보 사항을 알아보고 학습의 주민 주도성을 위한 지자체 각 부서 및 유관기관, 중앙부처 등과의 협력 방안 등도 파악하였다. 아울러 ‘사회적 공감대’ 형성 차원에서 학습의 결과가 시민의 행복도 증진으로 나타날 수 있도록 학점인정제 범위 확대, 개인 성장 및 자아실현의 의미 극대화 등 문화조성 방안이 필요하다는 것을 확인하였다.



## 제6장

# 결론 및 정책 제언

제1절 요약 및 결론

제2절 정책 제언



## 제6장 | 결론 및 정책 제언

### 제1절 요약 및 결론

본 연구가 집중한 지방자치단체 차원의 지역 학습생태계 정책 및 전략을 도출하는 데 있어 학습체제 이론은 생태계(ecosystem) 논의 자체에 '학습' 및 '지역(regions)'에 접근할 수 있는 유용한 근거를 제공할 수 있음을 확인하였다. 지역혁신체제(regional innovation system) 이론이나 학습지역(learning region) 이론, 지역인적자원개발(region HRD) 이론 등 학습체제 이론과 비교하더라도 학습생태계 이론은 수평적 혹은 수직적 사슬(chains)로 이어져 있는 지역 학습체제의 특징을 잘 표현할 수 있다는 점도 파악하였다.

본 연구에서는 지역 학습생태계를 '지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계협력하고, 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제'로서 '개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역 내재적 발전을 담보할 수 있도록 자율적 학습역량을 축적하고 성장해 가는 학습체제'로 개념화하였다. 그리고 정책적 측면에서 지역 학습생태계는 탈산업, 지식경제 및 정보기반 사회로 이행하면서 본격화할 수밖에 없었다는 점에서, 지역의 행정을 책임지는 자치단체가 중앙부처 차원의 산업화 시대 양식인 수

직적·분절적 전달체계 양상을 벗어나 새로운 학습생태계를 구축해야 하는 책무성이 더 크게 지워지고 있음도 확인하였다. 이에 따라 본 연구에서는 지역사회의 경제자본, 사회자본 및 인적자본의 토양에서 지역사회 주민과 지역단체는 물론 기업과 산업, 학교와 교육기관, 대학 및 연구기관을 아우를 수 있는 지역 학습생태계 정책모형을 지역사회의 구성요소에 따른 모형과 지방자치단체의 정책 추진 관점의 모형 두 가지로 제시하였다.

첫째, 지역사회 구성요소에 따른 모형을 토대로 살펴볼 때, 법률적으로는 교육부의 「평생교육법」, 고용노동부의 「직업능력개발법」 외에도 문화체육관광부의 「문화기본법」 등 여러 부처가 지방자치단체에 다양한 책무성을 부여하고 있었다. 그리고 지역 학습생태계의 주요한 구성 주체인 일반주민과 기업(산업단지), 대학(연구기관), 학교 및 시민단체 등도 법령상 다양한 규정에 의해 학습주체로서의 권리가 부여되고 있음도 확인하였다. 다만 각 국가 법률을 상위법으로 하는 기초지방자치단체의 조례에는 학습생태계와 관련해 자치단체가 수행해야 할 다양한 규정과 정책적 수단을 담고 있음에도 불구하고, 전반적인 내용이 주민들의 일자리 지원이나 기업 HRD 관련 내용보다는 일반 인문·소양교육 위주의 내용에 치중되고 있어 한계로 남아 있었다.

그리고 교육부의 평생학습도시나 고용노동부의 지역맞춤형 일자리창출 지원사업 등 정부부처의 지역 학습생태계 지원 정책도 다양하게 운영되지만 각 부처의 폐쇄적인 정책 전달체계가 상존하고 있고, 이로 인해 야기되는 지역 학습생태계 구축의 각종 장애물과 한계를 극복하기 위해서는 부처 차원의 보다 적극적인 정책적 배려가 필요함이 지적되었다. 특히 기획재정부나 행정안전부 등 여러 부처에서 관장·운영하는 협동조합, 비영리기관, 사회적기업 등 사회적경제와 관련된 정책을 통해 살펴볼 때, 지역 학습생태계를 주도적으로 조율할 수 있는 현장 단위의 지휘소(control tower)가 필요하

며, 그 지휘소로서 지방자치단체에 관련 권한 및 책무성이 부여되어야 한다는 점도 제기되었다. 다만 정부부처의 예산 책정이나 정책 전달체계의 운영 현실을 고려할 때, 지방자치단체가 학습생태계 조성의 주도성을 가지기에는 지나치게 미약한 예산 규모와 사업적 접근성 등의 문제는 극복되어야 할 과제이다. 이 같은 지적은 전문가 델파이조사에서 평생교육과 평생학습을 활성화하기 위한 법적·제도적 장치를 강조한 것이나, 대부분의 지자체가 아직도 평생교육이나 평생학습이 핵심적 사업으로는 되지 못하고 있다는 현실과 궤를 같이한다.

둘째, 지역사회 구성요소에 따른 모형으로 살펴본 지역 학습생태계 지형은 지역 내에 대학이나 직업훈련기관 혹은 사업체나 산업단지의 존재 여부에 따라 생태계 양상이 달라질 수 있다는 것이다. 그리고 이들 분포에 따라 학습생태계의 양상과 유형이 대체로 인구밀도에 의해 차별화되고 있었다. 다만 지방자치단체가 가지는 업무 수행 권한에 따라 정부부처로부터 위임받은 사무와 자치사무, 정부부처 고유의 전달체계에 의한 사업이 혼재되어 있는 상황에서, 지방자치단체가 활발한 학습생태계를 조성하기 위해서는 평생학습관이나 주민자치센터 등의 인프라와 사회적기업, 협동조합 등 지역사회 단체 등과의 적극적인 협력이 요구된다. 이는 지역사회 조사 자료를 토대로 분석한 다층모형의 회귀분석 결과가 협동조합과 같이 지역 주민의 이해관계를 직접적으로 반영하는 활동이 지역에 대한 만족도와 소속감을 높이고, 나아가 지역의 사회적 자본의 형성에도 긍정적으로 작용한다는 결과와 동일한 맥락을 보여 주고 있다. 즉 협동조합과 같은 민간 자발·자생의 소그룹이나 조직이 각 지역의 특수한 사정을 반영하면서도 동시에 지역의 학습생태계 구축에 있어서도 핵심적인 기반이 될 수 있음을 나타내는 것이다.

이는 회귀분석을 통해 나타난, 기존의 평생교육이나 평생학습 관련 사업

이 현재의 전달체계상으로는 지역 전체로 확산되는 데 한계가 있다는 결과와도 같은 차원의 이야기라 할 수 있다. 즉 평생교육과 관련된 제반 변수의 효과로서 평생교육 프로그램의 수 이외에는 거의 유효성을 보이지 않은 것은 기존의 평생교육이나 평생학습 전달 방식이 지역 주민의 요구나 현안과는 상당한 정도 유리되어 있고, 이로 인해 지역 주민의 이해관계를 제대로 반영하지 못하고 있다는 해석이 가능한 것이다. 이는 FGI 분석을 통해 세부 내용을 보강한다면, 찾아가는 평생교육 등 일부 지역 성공사례에서 보듯이 이제 지역 주민의 수요에 맞는 프로그램의 개발과 적용이 필요하다는 것이다. 또한 시군구의 평생교육정책 담당 실무자들은 공통적으로 지역의 수요에 맞는 사업과 프로그램을 운영했을 경우 지역 주민의 참여와 만족도가 높아진다는 점도 강조하고 있었다. 지역 주민의 수요를 발굴하고 이에 맞는 지역 주민 참여형 프로그램을 보다 적극적으로 개발하여 운영할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 정책 추진 관점의 모형에서 살펴본 국내외 지역 학습생태계 사례 분석 역시 평생학습 실무자 대상의 FGI나 전문가 델파이조사 결과와 유사한 시사점과 과제를 제시하고 있었다. FGI에서는 무엇보다 전문성을 갖춘 평생교육 전문가의 활용을 강조하고 있다. 이는 일반 공무원의 경우 순환근무로 인해 사업의 전문성이 확보되기 어렵고, 사업에 대한 사명감도 기대하기 어렵기 때문이라는 것이다. 적어도 평생교육에 한해서는 전문성을 갖춘 인력이 해당 사업을 지속적으로 운영하도록 함으로써 사업의 효과를 높일 수 있다는 의견에 일치를 보였다. 전문가들 역시 델파이조사에서는 첫째, 지역 학습생태계는 지역 주민의 수요와 요구를 충실히 반영해야 한다는 점을 강조하고 있다. 둘째, 지자체 중심의 네트워크의 구축을 활성화할 필요가 있다는 점도 지적하였다. 지역에 있는 다양한 형태의 시설이나

기관이 분절적으로 활동함에 따라 투여되는 인적·물적 자원에 비해 그 효과가 제대로 나타나지 않고 있다는 것이다. 다층모형 분석에서 보듯이 자치단체가 나름 평생교육에 많은 노력을 기울이고는 있으나 이들 노력이 지역사회 전체로 확산되지는 않고 있다는 것이다. 셋째, 중앙정부와 지방정부는 지역 주민의 요구와 지역 학습생태계 구축을 위한 법적·제도적 장치의 마련과 인프라 구축을 위해 지원을 강화할 필요가 있다는 점을 제기하였다. 중앙정부와 지방정부는 자체 목적 사업을 추진하기에 앞서 지역 주민의 수요를 충족시켜 줄 수 있는 지역 학습생태계의 구축을 우선적으로 지원할 필요가 있다는 것이다.

국내외 사례 분석에서도 이와 유사한 지적이 이루어졌다. 먼저, ‘지역사회 지원’을 위한 학습동아리의 전략적 활용, 지역학습 담당 공무원의 업무 전문성 및 지속성 유지, 지역 학습촉진자 양성과 마을학습공동체 활성화 등이 과제로 제시되었다. 스웨덴의 학습동아리 사례나 국내 여러 도시들의 사례는 예술과 인문, 공예, 사회과학, 농수산학 등 여러 분야에서의 학습동아리 중심 시민학습이 주민 주도성을 이끌고 사회적·정치적·경제적 성장에 기여할 수 있음을 확인할 수 있었다. 또한 지역사회의 경제발전, 사회적 통합, 어린이와 청소년, 성인과 관련된 이슈까지 아우르는 지역 학습생태계의 비전과 전략 수립을 위해서는 자치단체장의 의지와 비전이 중요하며, 담당 공무원의 전문성 확보가 절실하였다. 특히 지역학습이 단순히 문화적 고취 분위기에 그치지 않고 지역사회의 환경 및 보건·건강, 소외계층 및 사회적 약자 보호, 경제발전 및 일자리 창출 등에서도 핵심적 역할을 수행하고 있음을 제시할 수 있을 때, 학습문화가 지역사회에 뿌리내릴 수 있다는 국내외 사례 분석의 결과는 정책적으로 시사하는 바가 크다.

다음으로 ‘지역사회 학습환경’ 조성 차원에서는 근거리 학습공간 확보 전

략, 온라인 접근 전략, 유관기관의 전문성 신장 등이 과제로 제기되었다. 평생학습관, 카페나 공방 등 주민 학습공간의 활용, 아웃리치(outreach) 학습 강좌, 학습동아리 지원사업 등은 우리나라 대부분의 지방자치단체에서 실시할 수 있는 어렵지 않은 정책과제라 할 수 있다. 또한 유네스코 평생학습연구소가 학습도시 구축 가이드라인으로 제시하는 전략적 비전, 단체장 의지, 안정적 재원 확보, 주민 주도 정책, 유관사업 간 연계, 평생학습 허브 기능 및 거버넌스, 이해관계자 자원 활용 등은 선거에 따라 지방자치단체장의 교체가 빈번하고, 이에 따라 학습에 대한 정책적 기조가 쉬이 바뀔 수 있는 환경을 극복할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있음도 확인하였다. 다만 지방자치단체가 종합적인 지역 학습생태계를 추진하기 위해서는 내부적으로 지자체의 각 부서와 유관기관의 협력적 참여를 이끌고, 중앙부처와의 관련 사업에 대한 협력을 강화하는 방안을 제시해야 한다. 또한 지방자치단체는 주민 주도적인 학습생태계 거버넌스를 굳건히 정비하는 한편, 현재의 지자체 정책 범위에 포괄이 제대로 되지 않는 지역사회 내의 대학·연구기관, 각급 학교, 자영업 및 기업·산업체, 직업훈련기관 등 지역학습의 주요 구성 주체에 대한 보다 적극적인 정책적 접근이 요구된다.

## 제2절 정책 제언

이 절에서는 본 연구를 통해 지역 학습생태계의 주요한 구성 주체인 민간 기업, 직업훈련기관, 대학 및 학교, 그리고 일반주민 대상의 정책 방안을 제안하고자 한다. 연구에서도 논의되었듯이, 지방자치단체의 학습생태계 구축과 관련하여 자치단체는 일반주민 대상의 평생학습 프로그램 제공은 상대적으로 활발하나, 기업이나 대학 그리고 학교 등 관내 주요 기관과의 협력은 원활하지 못하다. 먼저 민간기업 대상의 학습생태계 연계 방식으로 지자체의 권한과 연계한 학습조직화 방안을 제안하고, 직업훈련기관의 학습생태계 참여를 위한 정책 방안을 제안한다. 그리고 지역 학습생태계에서 역할 비중이 높은 지역의 대학과 학습생태계 구축 협력 방안 및 초중등 학교와의 연계 방안을 제안한다. 그리고 지자체의 학습 정책에 가장 근접해 있는 자영업과 기업, 그리고 시민단체 관련 정책을 제안하고, 이들 기관을 포함하여 일반주민 전체를 대상으로 하는 학습생태계 거버넌스로서 평생교육협의회의 전환 방향을 제안하고자 한다.

### 제언 1. 민간기업 학습 조직화 전략: 지자체의 각종 권한 연계·활용

지방자치단체는 관내 기업에 대해 위생, 환경, 교통, 건설 등의 지도·단속 및 각종 인허가권을 가지고 있다. 기업이 좋든 싫든 지방자치단체가 추진하거나 기업에 권장하는 사항을 쉬이 무시하지 못하는 이유 중 하나가 될 수 있다. 지방자치단체가 가진 권한을 지역 학습생태계 구축 차원에서 유용한 지렛대로 활용하는 정책을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 버스 회사의 구성원들을 대상으로 하는 평생학습 프로그램을 자치단체의 교통 관련 부서에서

버스 회사와 직접 협력하여 추진한다면, 이는 평생교육과에서 직접 추진하는 방식보다 더욱 효과적일 것이다. 지방자치단체 관내의 대중교통 종사자들에게 대한 평생학습을 사업주와 소관부서에서 협력적으로 추진하고, 관련 학습콘텐츠는 평생학습 관련 부서가 지원한다면, 기업 내에서의 평생학습 추진이 실행력을 얻게 될 것이다. 이는 건설업, 요식업, 환경 관련 기업 등 많은 기업에 종사하는 근로자에게 평생학습의 기회를 제공하는 데 유용한 방안이 될 것이다.

이러한 기제가 제대로 작동되기 위해서는 대중교통이나 건설 등을 담당하는 부서가 평생학습을 통해 해당 영역에 종사하는 시민들의 행복을 증진하는 것이 평생학습 부서의 업무가 아니라 자신들의 고유 업무의 효과를 높일 수 있는 유용한 방법임을 인식해야 한다. 그러나 평생학습 부서 이외의 공무원이나 공공기관 관계자가 학습을 통해 자신들의 고객인 시민들의 행복을 증진하는 데 평생학습이 유용하다는 것을 쉽게 받아들이기는 어렵다. 이러한 측면에서 부서장 전원과 주무팀장 전원을 대상으로 소속부서에서 추진할 수 있는 평생학습 의제를 발굴하고 시행 방안을 시장 앞에서 발표, 공유하는 워크숍을 진행한 하남시의 사례는 눈여겨볼 필요가 있다. 20시간이 넘는 워크숍을 통해 평생학습과 소속부서와의 연관성, 소속부서의 평생학습 관련 이슈 도출 등이 주 내용이었는데, 이는 평생학습의 6대 영역이 평생학습 부서 단독으로 할 수 있는 것이 아니라 문화, 예술, 청소년, 여성, 일자리, 환경 등 다양한 부서에서 추진하는 것이 바람직하고, 이들이 평생학습 차원에서 정책 사업을 전개하면 결국 이들 관련 부서와 연관된 공공기관, 민간기관, 전문가가 평생학습 차원에서 움직인다는 점에서 지방자치 내부의 학습생태계 조성 차원에서 중요한 의미를 갖는 것이다.

또한 고용노동부에서 지난 10여 년간 추진해 오고 있는 중소기업 학습조

직화 지원사업 역시 지방자치단체와 협력적으로 추진한다면, 기업체의 관심 유도 및 지원 차원에서 보다 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다. 지방자치단체에서 고용노동부의 사업을 활용하여 관내 중소기업을 대상으로 홍보하고, 사업주를 대상으로 근로자 직업능력개발에 대한 인식 제고 및 각종 지원책을 제시하여 관내의 보다 많은 기업들이 소속 근로자를 위한 직업능력개발에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 경험, 전문성이 상대적으로 미흡한 지방자치단체의 공무원, 평생교육사가 국가 정책을 활용하여 직업능력교육을 촉진하는 대안이 될 수 있을 것이다.

## 제안 2. 직업훈련기관 컨설팅

지방자치단체의 평생교육 관련 공무원이나 평생교육사들은 대체로 직업능력개발 관련 전문성을 갖추고 있지는 못하다. 자치단체가 기업과의 학습생태계 접점을 높이고, 관내 기업의 역량을 제고하기 위해서는 민간의 전문 컨설턴트를 활용할 필요가 있다. 관내 직업훈련기관은 기관운영, 회계관리, 교육과정 개발, 훈련 방법, 수강생 모집 및 사후관리 등 컨설팅에 대한 높은 수요가 존재한다. 예컨대 지방자치단체 관내의 직업훈련기관은 주로 고용노동부의 직업능력개발 관련 예산 지원을 받아 운영하는 경우가 많지만, 적정 수준의 교육훈련을 제공하지 못할 경우 예산 지원이 끊겨 문을 닫아야 하는 경우가 비일비재하다. 따라서 이러한 기관을 대상으로 직업훈련 관련 컨설팅을 제공하는 것은 고용노동부의 지속적 예산지원과 관내 직업훈련의 질을 높일 수 있는 방안이 될 수 있다. 지방자치단체에서 전문성이 부족한 직업능력개발 관련 사업을 직접 운영하는 것보다, 고용노동부의 지원으로 운영되

고 있는 다양한 직업훈련기관의 경영 역량을 제고하기 위해 컨설팅을 제공하는 것이 현실적이면서도 효과적인 방안이 될 수 있다.

이 사업은 지역 학습생태계 조성 차원에서 그 의미가 작지 않다. 직업능력 교육은 평생교육 6대 영역에 속하며, 지방자치단체의 의회를 비롯한 시민들이 가장 많이 원하는 분야 중의 하나이기 때문이다. 그러나 사실, 지방자치단체에서 직업능력 관련 교육을 실제 전략으로 추진하는 경우는 많지 않다. 이는 평생교육이 교육부의 업무이고, 직업능력개발은 고용노동부의 업무이며, 지방자치단체는 행정적으로 행정안전부의 지방 사무를 담당하는 등의 제도적 문제에서 기인한다. 지방자치단체가 직업훈련기관에 대한 컨설팅을 통해 개입한다면, 직업훈련기관은 직접적인 컨설팅의 도움을 받고, 자치단체는 이들 기관의 교육서비스 질을 높임으로써 주민들에게 보다 질 높은 서비스를 지속적으로 제공하게 하는 장점을 취할 수 있는 것이다. 고용노동부가 전국의 모든 직업훈련기관의 질을 관리하기에는 한계가 있다. 그러나 지역에서 직업훈련의 질은 주민생활과 직결된다는 점에서 지방자치단체가 이 영역에 적극 개입할 필요가 있는 것이다. 그리고 이는 결국 자연스럽게 고용노동부와 지방자치단체가 지역 주민들의 직업능력개발을 위해 협력하는 문화로 이어질 수 있다는 점에서 유력한 방안이 될 수 있다. 광역지방자치단체의 사례이기는 하지만 경기도평생교육진흥원에서는 이미 이 같은 직업훈련기관 컨설팅 사업을 실시하여 좋은 반응을 이끌어 낸 바가 있다.

### 제안 3. 평생학습중심대학 운영 방법의 전환: 대학-민간기업 간 경쟁 형태의 지양

교육부의 평생교육대학 중점사업은 대학의 시설과 인프라, 인적자원을 활용해 지역의 평생교육을 활성화하고, 주민들에게 대학의 우수한 교육서비스를 제공한다는 차원에서 바람직한 사업이다. 하지만 2021년의 경우 전국 30개 대학(일반대학 23개교, 전문대학 7개교)에 총 234억 원을 지원하고 있는데, 이러한 지원을 받지 못한 대다수 대학의 평생학습은 어떻게 추진하며 관련된 시민들은 지정받은 대학이 있는 지방자치단체의 시민들과 차별을 당한다고도 볼 수 있다. 국가의 세금이 특정 지역의 대학에만 배정되는 불합리성이 있으며, 지역에서의 평생학습을 총괄하는 지방자치단체와의 협력은 거의 없다는 한계를 가지고 있다. 이러한 사업의 경우 예산이 단절되면 사업도 유야무야가 될 가능성이 높다.

아울러 여러 대학에서 경쟁적으로 운영하고 있는 평생교육원은 대학에서 지역 주민을 위한 별도의 프로그램을 지방자치단체 등에서 위탁 운영하거나 유료 과정으로 운영하는 경우가 많다. 그러나 대학의 교수, 실험·실습 시설, 학과별 특성 등을 활용한 교육과정보다는 외부의 민간기관에서 운영할 수 있는 교육과정을 대학이라는 이름을 활용해 운영하는 경우가 대부분이다. 이 경우 대학이 소규모 민간교육훈련기관과 경쟁하는 형태가 되어 민간교육훈련기관의 생존권을 침해하는 것이 될 수 있다. 이는 고등교육 공급 차원에서 운영하는 대학 본질의 임무를 벗어나는 교육활동으로 지역적으로 특수한 경우가 아니면 반드시 지양해야 한다. 대학은 대학만이 공급할 수 있는 차별화되고 고도화된 평생교육 서비스 시장을 창출해야 할 것이다.

특수한 지역사회 환경으로 형성된 사례이기는 하나, 문경대학이 학과별

특성을 살려 문경시민을 대상으로 대상별 문경시 평생학습센터화를 추진하고 있는 문경시와 문경대학의 사례가 좋은 예이다. 또한 여주시에서 여주대학과 협력적으로 추진하고 있는, 대학생들을 대상으로 개설된 정규과정에서 시민이 청강생으로 참여하는 시민청강제도 좋은 협력의 예가 될 수 있다. 이 경우 여주시는 여주대학에 시민 청강에 따른 비용을 부담하는 형태인데, 여주시가 여주시평생학습센터 등을 운영하면서 소요되는 시민 1인당 학습 비용에 준하는 비용을 대학에 지불한다면 대학과 지역사회가 협력하는 모델이 될 수 있다. 이때 여주시는 별도의 수요조사나 과정 개설이 필요 없어서 행정력 소모가 줄어들고, 여주대학은 기개설된 과정을 활용하여 여주시민에게 교육을 제공한다는 차원에서 장점이 있다. 아울러 대학의 지역사회 공헌과 대학의 재정 확충에도 도움이 될 것이다. 학생들은 지역 주민과의 공동 수강 과정을 통해 지역 상공인 등과 소통 기회를 가지게 되며, 미래 직업세계에 대해 이해하는 기회가 많아질 것이다. 이러한 점에서 지역사회 학습생태계에 주는 의미를 찾을 수 있을 것이다.

#### **제안 4. 자영업자, 기업 및 시민단체와의 파트너십**

지역의 기업, 자영업자 등 역시 지역의 학습생태계에 매우 중요한 자원이다. 경기도 오산시 등이 지역의 기업, 자영업자를 초등학생과 중학생들의 현장체험, 직업체험을 위해 활용하고 있지만, 지역의 기업이나 산업이 보다 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 기반이 필요하다. 예를 들어 지역에서의 학습에 참여하는 기업이나 산업체의 인적·물적 자원 투입에 대해 세제혜택이나 각종 사업 공모에 인센티브를 주는 방식 등으로 지역사회의 유용한 학

습자원을 적극적으로 활용해야 할 것이다.

지역사회의 NGO, NPO 역시 매우 소중한 학습자산이다. 일부 NGO, NPO가 자신들의 자원을 동원하여 지역사회 학습에 참여하기는 하지만, 대부분이 조직의 목적에 부합하는 지방자치단체의 위탁사업을 운영하는 형태이다. 따라서 사업이 소규모이거나 일회성인 경우가 많아 조직의 학습적 기능을 제대로 발휘하는 데는 한계가 있다. 지방자치단체가 이들 기관과 보다 전략적인 파트너십을 맺고 이들 기관이 주도적으로 학습을 기획, 운영할 수 있도록 체계를 갖추어야 할 것이다. 그리고 운영 결과에 대한 평가를 기준으로 사업의 지속성을 담보하면 되는 것이다. 이들 조직의 존재 목적에 부합한 학습 콘텐츠는 이들 기관이 가장 많이 보유하고 있고, 가장 잘 만들 수 있다는 점에서, 그리고 학습 인프라를 갖춘 경우가 많다는 점에서 이들 기관의 활용은 지역 학습생태계 조성 차원에서 보다 전략적으로 고려해야 할 것이다.

## 제언 5. 지역 학습생태계 거버넌스 정비

### 가. 평생교육협의회 역할 강화

「평생교육 조례」에 의해 대부분의 도시에 구성되어 있는 평생교육협의회의 실질적 역할 수행이 필요하다. 유럽의 대부분 도시들은 지역사회학습위원회를 구성하고 지역사회의 중요한 어젠다의 우선순위 결정에서부터 계획, 실행, 평가의 단계에서 구체적인 역할을 수행한다. 지역사회학습위원회는 직업교육, 문화, 예술, 유아, 아동, 청소년, 노인, 장애인, 다문화 등 평생학습과 관계가 있는 분야의 부서장 및 공공기관, 민간기관장, 상위기관 지방자

치단체의 관련 부서장 등이 참여한다. 이들은 지방자치단체 평생학습 추진을 위한 의견 제시뿐만 아니라 지방자치단체의 평생학습 프로그램을 소속부서 또는 기관에서 어떻게 협력적으로 추진할지, 어떤 자원을 협력할지 등을 스스로 판단하고 학습도시 구축에 필요한 역할을 분담하며, 학습도시 구축에 대한 책무를 갖고 있다. 이는 해당 조직이 존재하는 목적과도 연계되어 있는 것이다.

반면에 우리나라 대부분 도시의 평생교육협의회는 1년에 1~2회 정도의 형식적인 회의를 하는 경우가 다반사이며, 학습도시 구축에 필요한 구체적인 의견 반영이나 개입은 일어나지 않는 경우가 대부분이다. 평생교육협의회 당연직 의장인 지방자치단체장이 맡고 있는 위원회가 많고, 여러 업무로 인해 바쁘다는 점에서 평생학습에 우선순위를 두지 않는 경우가 많다. 따라서 학습도시 구축을 위해서 지방자치단체와 긴밀한 협력이 필요한 기관이나 자체적으로 중요한 역할을 수행해야 할 주체들의 관심도 분산된다는 것이다. 따라서 평생학습이 주민들의 행복과 정주성에 영향을 준다는 의미에서 지방자치단체장의 평생학습에 대한 인식 제고와 평생학습의 최고 협의 기구인 평생교육협의회 실질적 역할을 통한 지역 학습생태계의 건강한 운영은 지방행정 주체의 중요한 책무인 것이다.

#### 나. 학습생태계 기초단위로서 학습동아리 설정

한 개인이 학습의 중심에 있고 지역에 존재하는 인적·물적 자원, 사회적 자본이 상호 연계되는 것이 생태계의 기본 전제라는 관점에서 정책적 접근이 필요하다. 지방자치단체 관내 작업장의 학습동아리 모두가 고용노동부의 지원을 받는 것은 아니라는 점에서, 지방자치단체에서 관내의 직업이나 학

교에서의 학습을 촉진하기 위한 직장 내 학습동아리 지원사업, 문화체육관광부의 독서동아리 지원사업 등을 연계하여 추진하는 것이 바람직하며, 여러 방법 중에서 아래 두 가지가 우선적으로 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 이들 중앙부처에서 정책 수립 시, 지방자치단체의 관련 사업 또는 협력 가능한 사업을 사전에 파악하여 지방자치단체와의 협력을 기반으로 사업을 추진하는 것이다. 이는 중앙부처, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체가 행정상 수직적 관계에 있다는 점에서 매우 효율적일 것이다.

둘째, 지방자치단체에서 도서관, 장애인 교육, 학생교육 지원, 노인 및 일자리 교육 등 학습생태계 조성과 관련된 부서별 사업을 상호 연계하여 추진하는 시스템을 우선 구축하여야 할 것이다. 이를 바탕으로 중앙부처의 다양한 사업과 연계해 추진하는 전략을 전개한다면, 주민의 입장에서 체계적인 학습을 전개해 나갈 수 있을 것이다.

## 제안 6. 학교 협력 강화와 마을교육공동체 사업 활성화

초·중·고 역시 지역 학습생태계에서 빠져서는 안 되는 중요한 파트너이다. 경기도교육청에서 시작된 ‘혁신교육의 시즌 III’ 계획의 핵심은 마을교육공동체를 통한 학교 밖에서의 교육이며, 2020년부터 시작한 교육부 주도의 ‘미래교육지구’의 핵심 역시 학생들의 진로체험 등을 위한 마을의 활동가를 중심으로 한 마을에서의 학습이다. 지역에 따라 차이는 있겠지만, 대부분의 경우 이러한 사업은 일선 교육지원청과 지방자치단체 간의 협력이 잘 이루어지지 않는다.

혁신교육의 경우 사업의 이니셔티브를 교육청이 쥐고 있으며, 교육지원청

은 정해진 교육청의 정책 가이드라인에 따라 사업을 집행할 뿐 예산의 활용, 인적자원 동원 등에는 한계가 있다. 반면에 지방자치단체는 종합행정을 하는 기관으로서 예산, 인적·물적 자원의 동원이 유리하나, 학교는 교육청의 자산이라는 생각을 아직까지도 버리지 못하는 일부 교육지원청 관계자의 태도로 인해 많은 어려움을 겪고 있다. 한편 미래교육지구는 교육청이 지방자치단체를 대상으로 지정하는 사업으로 지방자치단체의 주도성이 있다. 그러나 여기에 강제성이 있는 교육지원청과의 협력을 위한 조건이나 권장사항이 없어 지방자치단체 단독으로 사업을 전개하는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역에서의 학생, 마을 대상의 학습은 지방자치단체 단위로 단체장을 장으로 하는 지역학습위원회를 구성하여 지역에서의 인적자원개발과 관련된 모든 사업을 주관하도록 해야 할 것이다. 따라서 이러한 위원회 구성을 강제하는 내용을 「평생교육법」, 「인적자원개발 기본법」 등에 명시할 필요가 있다.

## Summary

### **Study on Local Government Strategies for a Regional Learning Ecosystems**

This study aims to establish a regional learning ecosystem policy model focusing on the roles and functions of the basic local government unit, and propose implications and tasks for establishing a regional learning ecosystem through empirical and case analysis.

Demand for balanced regional development and connection between individuals is strengthening due to risks such as non-face-to-face situations caused by COVID-19 and local extinction caused by concentration in the metropolitan area. In response, many local governments are making various efforts such as creating jobs at the regional level and developing local human resources. In order to strengthen regional competitiveness, the establishment of a regional learning ecosystem must precede, and the central role and function of the establishment of a learning ecosystem are required for basic local governments that encompass and implement regional policies. In terms of policy, the regional learning ecosystem is a necessary condition for exerting the effectiveness of local human resource development policies, and can play an important mediating role for the accumulation of social

capital to maintain social solidarity.

The ecosystem-based approach to the learning system, which is the theory of the regional learning ecosystem, breaks away from the segmented thinking of the general learning system theory, enables dynamic understanding according to the situation and context, and emphasizes the importance of multidimensional learning. Accordingly, it is necessary to approach components such as the institutional level of theregional learning ecosystem, the learning culture level, the administrative support level, and the human and material level in terms of policy implementation. In the study, based on the human development ecosystem model, the level of community support, community learning environment, policy support, and social consensus ecosystem was constructed according to the level of influence surrounding learners.

Meanwhile, responsibilities and grounds related to the regional learning ecosystem of local governments can be confirmed through related laws such as the Lifelong Education Act and various ordinances of basic local governments using it as a higher law. Accordingly, related projects suitable for regional characteristics are currently being promoted by each central ministry, such as lifelong learning city projects and regional customized job creation support projects. However, there are limitations due to complex and stacked aspects, weak budget size, and poor delivery system. In this situation, in order for local governments to create an active learning ecosystem, efforts

such as improving the will of the heads of local governments and actively cooperating with local community organizations are needed.

In the study, multi-level model analysis, expert Delphi survey, working-level FGI, and domestic and foreign case analysis were conducted to understand the impact of the local learning ecosystem on residents' lives and to derive practical policy implementation measures. Through multi-layered model analysis, it was confirmed that the local learning ecosystem needs to be conducted in conjunction with the common interests of local residents, and lifelong education needs to be approached through programs suitable for regional issues or characteristics. The main results of the Delphi survey called for the need to develop programs that substantially suit regional characteristics and cooperation between various projects that are being segmented. As a result of FGI, it was confirmed that it is necessary to develop and apply programs that meet the needs of local residents by utilizing lifelong education experts with expertise. In addition, in domestic and foreign case analysis, policy tasks such as using learning clubs by level, establishing short-range learning spaces, enhancing the will of local heads, and creating a learning ecosystem culture were presented.

The policy measures for establishing a regional learning ecosystem proposed in this study are as follows. First, the various authorities that local governments have for companies in their jurisdiction can be useful leverage in strengthening the learning organization of private

companies and revitalizing vocational education. Second, through the introduction of a consulting program for vocational training institutions, local governments can enhance the expertise of lifelong education-related public officials and lifelong education teachers, and vocational training institutions can improve the quality of local vocational training. Third, it is necessary to change the current lifelong learning-oriented university management policy to avoid competition between universities and small private training institutions and create a differentiated and advanced lifelong education service market for universities. Fourth, it is important to actively utilize useful learning resources in the community, such as providing various benefits to companies and industries participating in the learning ecosystem in the region, and establish active partnerships for this. Fifth, it is required to reorganize the governance of the local learning ecosystem by strengthening the role of the Lifelong Education Council and establishing a learning club as a basic unit of the learning ecosystem. Sixth, it is necessary to form and legislate a regional learning committee to strengthen cooperation with the Office of Education and schools promoting village education projects.

## 참고문헌

### 〈국내문헌〉

- 경기도평생교육진흥원(2015a). 2015 경기도 평생학습 행복지수 활용방안 연구.
- 경기도평생교육진흥원(2015b). 경기도형 평생학습 Golden Triangle 프로젝트. 내부보고 자료.
- 고용노동부. 「사업체노동실태현황」.
- 고용노동부(2020). 2020년판 고용노동백서.
- 고용노동부(2021). 2021년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.
- 관계부처합동(2018). 온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업 기본계획.
- 관계부처합동(2021). 21년 사회적경제 정책방향.
- 교육부(2020). 교육부 2021년도 예산 주요사업비 설명자료.
- 교육부(2020.12.18.). 2021년 교육부 미래교육지구 신규 12개 선정. 보도자료.
- 교육부(2021). 2021년 매치업사업 기본계획.
- 교육부(2021.1.). 2021년 지역 평생교육 활성화 지원 사업 추진계획. 보도자료.
- 교육부(2021.3). 신산업분야 특화 선도전문대학 지원사업 기본계획.
- 교육부·국가평생교육진흥원(2020). 2020 평생교육백서
- 교육부·한국교육개발원(2020). 2020 평생교육통계 자료집.
- 국토교통부·혁신도시발전추진단(2020). 혁신도시별 사업추진현황.
- 김귀원(2014). 학습, 혁신역량과 혁신성과 간의 관계에 관한 연구. 기술혁신 학회지, 17(2), 380-420.
- 김득영(2006). 일본 평생학습도시의 사례 및 현상 분석. 한국 HRD연구,

1(2), 1-41.

김미윤·박종윤·박한진(2019). 은평구 시민교육 핵심 어젠다 연구. 은평구.

김승보·김민석·김형만·이혜숙(2020). 마을교육공동체와 지역인적자원개발.  
한국직업능력개발원.

김진범·장철순·정우성·김형철(2019). 정부·지자체 협력기반한국형 계획계  
약제 발전방안 연구. 국가균형발전위원회, 국토교통부.

김진주·허지숙(2021). 평생학습도시 평가지표에 따른 학습도시 발전계획 분  
석: 중장기발전계획 보고서를 중심으로. 학습자중심교과교육연구,  
21(4), 1165-1185.

김진찬(2018). 지역일자리 목표 공시제사업의 현황과 개선방안. 지역사회연  
구, 26(3), 137-158.

김찬동·라도삼·최미옥·김귀영·배준식·이정용(2014). 미래 지방자치발전 의  
제발굴 연구. 서울연구원.

김태준·장명림·김은주·김태환·박문수·반가운·이영민·정동열·홍성호·조희  
원(2019). 지역혁신을 위한 '혁신도시' 평생학습생태계 구축 방안 연구  
- 충북혁신도시를 중심으로. 한국교육개발원.

김홍주·양승실·김순남·박승재·이쌍철·이성희·김갑성·류성창(2016). 미래  
지향적 교육생태계 조성을 위한 교육체제 재구조화 연구. 한국교육개  
발원.

동두천시(2021). 2021 동두천시 주요 업무계획.

류장수·채재은·노경란(2017). 수요자 맞춤형 평생교육 활성화 방안. 부경대  
학교 산학협력단.

문미성(2000). 필립 쿡(Philip Cooke)의 지역혁신체계. 월간국토, 2000(12),  
95-103.

- 문상덕(2018). 현행 지방자치법의 한계와 개선방안, 통권 58호 pp. 3-34 (32 pages). 한국지방자치법학회.
- 박상욱(2015). 학습동아리 활성도가 지역공동체의식과 사회적 자본에 미치는 영향. 평생학습사회, 11(3).
- 백순근(2002). 학습에 대한 생태학적 접근이 교육평가에 주는 시사.
- 보건복지부(2020). 지역사회 통합 돌봄 자체 추진 가이드북.
- 아산시 교육청소년과(2021). 2021년 교육지원정책 운영계획.
- 안관영(2010). 학습지향성이 점진적 혁신에 미치는 효과 및 재직기간의 조절효과. 대한안전경영과학회지, 12(3), 249-255.
- 우천식·김태종(2007). 한국 경제·사회와 사회적 자본. 한국개발연구원.
- 유네스코한국위원회(2018). 학습도시 구축을 위한 가이드라인 - 유네스코 글로벌 학습도시 네트워크. 유네스코한국위원회.
- 유한구·최영섭·김현수·최동선(2008). 일-학습에 대한 생애설계 종합 지원 방안. 한국직업능력개발원.
- 윤형한·김승보·정지은(2018). 지방자치단체의 진로교육 참여 현황과 활성화 과제. 한국직업능력개발원.
- 이강주·권순형·양채원·고동완·김기범·최명수(2021). 디지털전환 시대 미래 학교교육 시나리오 탐색. 교원교육, 37(2), 1-25.
- 이남철·정지선(2008). 평생학습계좌제 도입 방안 연구. 한국직업능력개발원.
- 이상국(2020). 오산시, 교육이 도시를 바꾸다.
- 이주호·최창용·박상욱·최흥석·박진·하연섭·오호영·지상훈·김진영·안준모·문성욱(2017). 혁신생태계 조성을 위한 정부 개혁. KDI.
- 이혜숙(2017). 서울형혁신교육지구 사업 운영실태와 개선과제. 서울연구원  
일자리위원회 관계부처 합동(2017). 사회적경제 활성화 방안.

- 정수정(2017). 독일의 마을교육공동체 실시 현황. 메일진 해외 교육동향 308호.
- 중소벤처기업부·한국테크노파크진흥회(2018). 테크노파크 출범 20주년 기념백서.
- 중앙선거관리위원회(2010). 제5회 전국동시지방선거 당선자 선거공약 모음집.
- 중앙선거관리위원회(2014). 제6회 전국동시지방선거 당선자 선거공약 모음집.
- 중앙선거관리위원회(2018). 제7회 전국동시지방선거 당선자 선거공약 모음집.
- 통계청. 「지역소득」.
- 평생교육진흥원(2009). 평생학습동아리 해외 사례집-미국, 스웨덴 사례를 중심으로.
- 표희진(2020). 지역발전투자협약제도 용어 풀이. 월간 국토, 459호(2020년 1월 호), 국토연구원.
- 하남시(2020). 하남시 시민의 정주성 향상을 위한 2020년 부서별 평생학습 측면 의제 발굴 결과보고서.
- 한국교육개발원. 「교육기본통계」.
- 한국산업단지공단. 「전국산업단지현황통계」.
- 한국지능정보사회진흥원(2021). 「2021년도 전 국민 디지털 역량 강화 교육」 사업추진 공통 가이드라인(안).
- 한상일·이현옥(2016). 학습지역과 사회적 혁신: 개념화와 척도화 그리고 인 관관계 분석. 정부학연구, 22(1), 113-140.
- 행정안전부. 「주민등록인구현황」.
- 행정안전부(2020. 6. 26.). 주민자치센터 내부자료.
- 행정안전부(2021a). 비영리민간단체 등록 현황.
- 행정안전부(2021b). 마을기업 리스트.

**〈국외문헌〉**

- Bronfenbrenner, U.(1976). The Experimental ecology of Education. Teach. Coll. Rec. 78(2), 157-204.
- Bronfenbrenner, U.(1994). Ecological Models of Human Development, International Encyclopedia of Education, Vol. 3, 2nd. Ed. Oxford: Elsevier.
- DUNNE, A. J.(2006). Organizational learning in a food industry value chain. Queensland: Faculty of Education, University of Southern Queensland, pp.1-363.
- EU(2014). Benefits of Lifelong Learning - BeLL, Final report.
- Pickett, S. T. A. & Cadenasso, M. L.(2002). The Ecosystem as a Multi-dimensional Concept: Meaning, Model, and Metaphor Ecosystems. Ecosystems Journal, Springer, New York, 5, 1-10.
- Pillai, P. & Tarik, C. G.(2019). Not even wrong: the spurious measurement of biodiversity's effects on ecosystem functioning. Ecology, 100(7),
- Savva, S. & Margarida Ferreira, A.(2020). Social design for inclusive local learning ecosystems: an entrepreneurial cultural affinity approach.
- UIL(2015a) UNESCO Global Network of Learning Cities, Guiding Documents.
- UIL(2015b). Unlocking the potential of urban communities, case studies of twelve learning cities.

UIL(2017a). Unlocking the potential of urban communities, Vol II.

UIL(2017b). Learning cities and SDGs: Guide to Action

World Bank(2000). New paths to social development - community and global networks in action, The world bank.

### 〈인터넷 사이트〉

강원도교육청. 행복교육지구 사업 소개 [https://www.gwe.go.kr/mbshome/mbs/kr/subview.do?id=kr\\_130301000000](https://www.gwe.go.kr/mbshome/mbs/kr/subview.do?id=kr_130301000000) (검색일: 2021.10.20.).

강원도민일보(2014.3.14.). 인제 행복학습센터 14곳 운영. <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=672093> (검색일: 2021.10.4.).

강원도평생교육정보망. <https://www.e-room.or.kr/gw/portal> (검색일: 2021.10.15.).

고용노동부 정책자료. <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/create/list15.do> (검색일: 2021.5.6.).

국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/> (검색일: 2021.11.3.).

국가평생교육진흥원(2021). 평생학습도시 조성 현황. <https://www.nile.or.kr/contents/contents.jsp?bkind=html&bcode=EADACAA&bmode=view&idx=EADACAA> (검색일: 2021.4.28.).

국토교통부 혁신도시발전추진단. <https://innocity.molit.go.kr/v2/> (검색일: 2021.5.6.).

도시재생종합정보체계. <https://city.go.kr/index.do> (검색일: 2021.3.19.).

시흥시 평생교육원 평생학습포털. 시흥형 학습동아리 활성화. <https://www.siheung.go.kr/edu/contents.do?mId=0208020000> (검색일: 2021.10.13.).

- 오은정(2017.1.2.). 시민이 바라보는 주민참여제도의 현황과 활성화 방안, <https://www.gg.go.kr/archives/3672658> (검색일: 2021.5.10.) .
- 전국평생학습도시협의회(2021). 평생학습도시 지정현황 <http://www.kallc.or.kr/kr/index.php> (검색일: 2021.6.22.).
- 평생학습타임즈(2020.4.27.). 민주시민교육, 방향성 찾아보기. 평생학습타임즈 <http://ltime.kr/?p=55052> (검색일: 2021.9.29.).
- 한국고용정보원 고용정보통합분석시스템(종합분석시스템). <https://eis.work.go.kr/eis01010.do?selectMenuId=081020&reportMenuId=> (검색일: 2021.10.14.).
- 한국기술교육대학교 직업능력심사평가원. <https://www.ksqa.or.kr/gvrn/trainingcenter/list.do> (검색일: 2021.4.27.).
- 한국대학신문(2019.10.2.). [전문대학과 지자체의 상생협력방안 모색 ⑦] 문경대학교, 지역특화형 대학-지자체 상생협력 선도모델 실현 <http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=219508> (검색일: 2021.9.1.).
- 한국마을지원센터연합. <http://www.koreamaeul.org/memorgs> (2020년 12월 기준) (검색일: 2021.3.19.).
- 한국사회적기업진흥원(2021a). 협동조합설립현황, <https://www.coop.go.kr> (검색일: 2021.10.14.).
- 한국사회적기업진흥원(2021b). 사회적기업 리스트, <https://www.socialenterprise.or.kr> (검색일: 2021.10.14.).
- 행정안전부 국가기록원. 기록으로 보는 지방자치의 발자취. <https://theme.archives.go.kr//next/localSelf/process.do> (검색일: 2021.5.10.).
- MDIS(2021.9.1.). 지역 사회조사 현황 <https://mdis.kostat.go.kr/index.do> (검색일: 2021.9.1.).

### 〈법령〉

국가법령정보센터 <a href="https://www.law.go.kr/">https://www.law.go.kr/</a> (검색일: 2021. 11. 3.)
대한민국헌법 [시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]
평생교육법 [시행 2021. 12. 9.] [법률 제18195호, 2021. 6. 8., 일부개정]
직업교육훈련촉진법 [시행 2021. 6. 24.] [법률 제17957호, 2021. 3. 23., 일부개정]
교육기본법 [시행 2021. 9. 24.] [법률 제18456호, 2021. 9. 24., 일부개정]
문화기본법 [시행 2021. 9. 11.] [법률 제18379호, 2021. 8. 10., 일부개정]
과학기술기본법 [시행 2021. 10. 21.] [법률 제18069호, 2021. 4. 20., 일부개정]
청년기본법 [시행 2020. 8. 5.] [법률 제16956호, 2020. 2. 4., 제정]
고등교육법 [시행 2021. 9. 24.] [법률 제17951호, 2021. 3. 23., 일부개정]
산업기술단지 지원에 관한 특례법 [시행 2020. 5. 12.] [법률 제16999호, 2020. 2. 11., 일부개정]
근로자직업능력 개발법 [시행 2021. 4. 6.] [법률 제17883호, 2021. 1. 5., 타법개정]
국민 평생 직업능력 개발법 [시행 2022. 2. 18.] [법률 제18425호, 2021. 8. 17., 일부개정]
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 [시행 2022. 1. 1.] [법률 제17814호, 2020. 12. 31., 타법개정]
지방자치법 [시행 2021. 10. 21.] [법률 제18092호, 2021. 4. 20., 일부개정]

### 〈조례〉

국가법령정보센터 <a href="https://www.law.go.kr/">https://www.law.go.kr/</a> (검색일: 2021. 11. 3.)
평생교육 진흥 조례(전국 222개 기초지자체)
서울시 중구 조례 416건
경북 구미시 조례 511건

## 부 록

1. 서울시 중구의 학습생태계 책무성 관련 조례  
정리
2. 충남 아산시의 학습생태계 책무성 관련 조례
3. 지역 학습생태계 활성화를 위한 델파이 설문조사
4. 2021년 지방자치단체와 지역 학습생태계  
파악을 위한 FGI



## 부록 1. 서울시 중구의 학습생태계 책무성 관련 조례 정리

〈부표 1〉 서울시 중구의 학습생태계 책무성 관련 조례 정리

조례명	내용	상위법
1인 가구 고독사 예방 및 지원에 관한 조례	고독사 위험자에 대한 고독사 예방 교육(제3조)	X
감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례	감정노동 사용자의 감정노동 권리보장 및 보호를 위한 교육(제6조)	X
거주외국인 지원에 관한 조례	한국어 및 제도·문화 교육(제6조) 다문화 이해 증진 교육(제9조)	「재한외국인 처우 기본법」 제3조
건강가정지원센터 조직 및 운영 조례	지역 주민 대상 가정문제 예방·상담·교육 및 치료(제3조)	「건강가정기본법」 제35조
건전한 음주문화 환경조성 및 지원에 관한 조례	청소년 음주예방 관련 교육·홍보·모니터링 및 계도활동 실시(제5조) 민간단체의 절주교육 및 학교 음주예방 교육 실시(제6조)	X
경력단절여성 등의 경제활동 촉진에 관한 조례	직업교육훈련 지원사업(제7조)	「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」
고등학교 졸업자 고용촉진 조례	직업지도, 취업알선 및 직업능력개발훈련 등(제4조)	「청년고용촉진 특별법」
고령친화도시 조성에 관한 조례	평생교육 및 정보화교육 등 재교육 프로그램(제12조) 직업재활 및 교육훈련(제15조) 보건교육(제16조) 고령화에 따른 변화 대응이 필요한 분야 전문인력 양성 교육 및 훈련(제18조)	「노인복지법」, 「저출산·고령사회기본법」 및 그 밖의 노인 관련 법령
공익신고 활성화 및 공익신고자 보호에 관한 규칙	공익신고 보호제도에 대한 사회적 공감대 형성 교육(제7조)	「공익신고자 보호법」
공정관광 육성 및 지원 조례	공정관광 전문인력 양성 및 교육(제5조)	X

242 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

조례명	내용	상위법
관광약자를 위한 관광환경 조성 조례	관광환경 조성 인식 확대 교육(제11조) 관광약자를 위한 전문인력 양성 및 교육(제11조)	「관광진흥법」 제47조의3과 제47조의4
구민건강증진사업 활성화 조례	주민 건강생활 역량 강화를 위한 보건교육(제5조)	「국민건강증진법」 제6조, 제19조
국어 진흥 조례	올바른 국어·한글 사용 촉진 및 능력 향상 교육(제8조) 언어 사용에 어려움을 겪는 구민(예: 장애, 외국인, 다문화가족 등) 대상 교육(제8조)	X
납세자보호관 운영에 관한 조례	납세자권리현장의 제정 취지 및 내용 교육(제20조)	「지방세기본법」 제77조 및 같은 법 시행령 제51조의2
노동자종합지원센터 설치 및 운영에 관한 조례	근로 법률 상담 및 교육(제5조)	「근로복지 기본법」 제28조, 제29조 및 「지방자치법」 제144조
노인복지 증진에 관한 조례	건강한 노후생활 및 성폭력 예방 교육(제3조의 2)	「노인복지법」 제4조
노인일자리 창출 지원 조례	구의 평생교육 프로그램을 활용하여 노인일자리 창출을 위한 경영 및 기술 교육(제7조)	「노인복지법」, 「저출산·고령사회기본법」
노인 취업차별금지 조례	구민 및 공무원 대상 노인 취업차별금지 교육(제4조)	「노인복지법」 제23조, 「저출산·고령사회기본법」 제11조, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」
노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	구민 대상 노인학대 예방 및 보호를 위한 교육(제9조)	「노인복지법」
독서문화진흥조례	소외계층의 독서문화활동 지원 및 독서교육 기회 제공(제4조)	「독서문화진흥법」 제3조
마을공동체 지원 등에 관한 조례	지원센터를 통한 마을공동체 관련 교육(제23조)	X
문화관광해설사 운영 및 지원에 관한 조례	해설사 대상 전문지식의 교육 실시(제6조, 제8조)	X
반려동물과 유기동물보호 및 학대방지 조례	동물보호 및 생명존중 교육(제12조)	X

조례명	내용	상위법
발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례	발달장애인 평생교육센터를 통한 발달장애인 권리증진 및 평생학습(제5조, 제6조) 발달장애인 보호자 교육(제6조) 학생, 일반 구민 대상 발달장애인 인식개선 교육(제9조)	「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」
북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례	언어·기초학력 및 사회적응 교육(제4조) 직업교육 및 취업 알선(제4조)	「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」
사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례	직무 역량 강화를 위한 교육(제7조)	「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」
사회적경제 활성화 및 지원에 관한 조례	사회적경제 전문인력 양성 및 구성원 역량강화 교육(제10조) 공공기관 담당자 교육(제15조)	「사회적기업 육성법」
사회적기업 육성에 관한 조례	사회적기업 전문인력 양성 및 근로자 역량 강화 교육(제13조)	「사회적기업 육성법」
생활체육 및 취미교실 설치·운영 조례	생활체육활동 및 여가 레크리에이션 교육(제4조)	「국민체육진흥법」 제8조
소상공인 지원에 관한 조례	소상공인 창업 상담 및 교육(제4조)	「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」
아동급식 지원 조례	급식업체 대상 위생·안전 교육(제15조)	「아동복지법」 제35조 제4항 및 같은 법 시행령 제36조 제5항
아동복지시설 퇴소아동 등의 지원에 관한 조례	주거·생활·교육·취업 지원, 인성 및 직업교육(제6조)	X
아동·여성폭력방지 및 피해자 보호에 관한 조례	지역 내 아동·여성의 안전을 위한 예방교육(제7조)	「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제3조, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제3조

244 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

조례명	내용	상위법
아동친화도시 조성에 관한 조례	아동 대상 안전교육(제7조) 아동 관련 종사자 및 보호자 대상 아동권리교육(제10조) 구민 대상 아동친화도시 관련 교육(제13조)	「유엔아동권리협약」 및 「아동복지법」
아동학대 예방 및 방지에 관한 조례	아동학대 신고의무자 대상 아동학대 예방 및 방지 교육(제4조, 제11조)	「아동복지법」
양성평등 기본 조례	성폭력·가정폭력·성매매·성희롱 예방 교육(제24조) 소속 공무원 등 대상 양성평등 및 성인지교육(제37조)	「양성평등기본법」
어린이 안전 조례	어린이집에서 어린이 대상 안전교육 실시(제7조)	X
여성플라자 설치 및 운영 조례	여성 능력개발 및 경제적 자립, 생활·문화, 권익 및 복지증진 교육(제3조) 여성 취업정보 제공 및 상담(제3조)	「양성평등기본법」 제45조 및 「서울특별시 중구 양성평등 기본 조례」 제31조
영유아 보육 조례	영유아 부모 및 보육교직원 대상 학대예방교육(제25조)	「영유아보육법」
자율방범대 및 외국인 치안봉사단 설치 및 지원에 관한 조례	자율방범활동에 필요한 교육(제10조)	X
자치회관 설치 및 운영 조례	평생교육, 교양강좌, 청소년교실 등 시민교육(제5조)	「지방자치법」 제8조 및 같은 법 시행령 제8조
장년층 인생이모작 지원에 관한 조례	교육 및 취업훈련·일자리 지원(제5조)	X
장애아동 재활지원센터 설치 및 운영에 관한 조례	특수교육 및 관련 서비스(제3조)	「장애인복지법」 제59조
장애인차별금지 및 인권보장 조례	관련 종사자 및 구민 대상 장애인 차별금지 및 인권보장 교육(제8조)	「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」
재활용품 수집인 지원에 관한 조례	재활용품 수집인 대상 안전사고 예방 교육(제7조)	X

조례명	내용	상위법
전통문화 육성 및 지원 조례	후계자 양성을 위한 전수교육(제5조) 구민 대상 전통문화 교육(제5조)	「문화예술진흥법」
정신건강복지센터 설치 및 운영 조례	정신질환 인식개선 교육(제4조) 정신질환자 대상 정신건강증진을 위한 교육 및 취업 등 지역사회 참여(제4조)	「지역보건법」 제11조 및 「지역정보화 조례」 제4조, 제15조 및 제83조
중증장애인 자립생활 지원 조례	장애인 학습권 보장, 자립생활을 위한 교육(제6조) 장애인 구직 및 취업 관련 정보 지원(제6조)	「장애인활동 지원에 관한 법률」
지역서점 활성화 및 지원에 관한 조례	창업상담, 컨설팅, 교육 등 창업지원(제6조)	X
지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례	아동 학습능력 제고를 위한 교육 및 지역 연계(제6조)	「아동복지법」 제4조
지역정보화 조례	공무원, 지역 주민 대상 정보화교육 및 정보통신 전문인력 양성(제4장)	「지능정보화 기본법」
지적·자폐성장애인 지원에 관한 조례	일반시민 대상 장애인 인식개선 교육(제21조)	「장애인복지법」 제35조
진로직업체험센터 설치·운영에 관한 조례	진로교육 및 직업체험 지원(제4조)	X
창의인성교육 활성화 지원 조례	문화예술 및 체험, 창의·인성 교육, 진로체험교육(제5조)	「인성교육진흥법」, 「교육기본법」, 「문화예술교육 지원법」 및 「진로교육법」
청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	직업상담·취업능력 향상 교육 등 직업지도 및 채용정보제공(제6조)	「청년고용촉진 특별법」
청년 창업 지원 조례	청년 창업자 대상 비용 및 전문 교육 서비스 제공(제5조)	X
청소년활동 진흥 조례	청소년지도자 양성 및 역량강화 교육(제7조)	「청소년기본법」 제47조, 「청소년활동 진흥법」
초등학생 돌봄 지원에 관한 조례	돌봄 통합지원체계 구축 및 지역 연계(제5조) 돌봄시설 관계자 대상 교육훈련(제18조)	X
치매안심센터 설치 및 운영에 관한 조례	치매 예방 교육(제3조)	「치매관리법」 제3조, 제17조

246 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

조례명	내용	상위법
학교 밖 청소년 지원 조례	학교 밖 청소년에 대한 상담·교육·직업체험·취업 및 자립 지원(제10조)	「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제3조
학교폭력예방 및 지원에 관한 조례	학교폭력예방교육 및 치유 지원(제5조)	「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제4조
한부모가족 지원에 관한 조례	한부모가족 인식 개선 교육(제6조) 한부모가족 자녀 양육 및 교육 지원(제6조) 자립능력개발(제6조)	「한부모가족지원법」
인권보장 및 증진에 관한 조례	인권교육 및 인권교육 체계 마련(제7조)	X
교육경비 보조에 관한 조례		「지방 교육재정 교부금법」 제11조 제8항 및 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」
교육혁신센터 설치 및 운영 등에 관한 조례		X
평생교육 진흥 조례		「평생교육법」 제5조
혁신교육 운영 및 지원에 관한 조례		X

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조 연구진 작성.

## 부록 2. 충남 아산시의 학습생태계 책무성 관련 조례

〈부표 2〉 충남 아산시 조례에 나타난 지자체의 학습생태계 관련 책무  
- ① 교양교육 관련 조례 내용

대상(주제)	내용	항목 수
일반 주민	민주 시민·정 보화·인 권 건강도시 역량강화, 부모교육, 고불맹사성, 공유경제, 식생활, 자녀양 육, 국어능력 향상, 도로명 주소 관련 교육, 독서교육, 마을공동체, 문 화예술, 민주시민교육, 바르게살기운동 활성화, 합리적 소비생활 및 소비자 보호, 성인지 감수성, 영상미디어, 지역문화전통교육, 임종준 비·웰다잉, 인권교육, 결혼·임신·출산 관련 교육, 자전거 이용, 재향 군인 예우, 전기통신금융사기 피해방지, 시민교육, 지역서점 활성화를 위한 문화교육, 정보화교육, 평화인권, 항일민족운동 관련 교육, 효행교육, 평생교육	30 (18.1%)
	사회적 약자 관련 노인학대 예방 및 보호, 장애인 인식개선, 범죄피해자 보호·지원, 장애인 고용촉진 인식개선, 장애인 차별금지 및 인권보장	5 (3.0%)
	환경 환경교육, 기후변화, 물 순환, 물의 재이용 촉진, 미세먼지 배출 저감, 산림교육, 실내공기 질, 신재생에너지, 저탄소 녹색성장, 지속가능발전	10 (6.0%)
	보건·안 전 및 기타 감염병 예방, 가정문제 예방, 건축안전, 불법촬영 예방, 금연, 모유수 유 및 영유아 건강증진, 불용의약품, 식품위생, 동물보호, 아동복지, 아동·여성 보호, 아동학대 예방 및 신고, 범죄예방, 월경용품 인식개 선, 여가 및 문화, 자살예방, 자원봉사활동, 헌혈 및 장기기증	18 (10.8%)
근로자 및 종사자 감정노동자 권리보장 및 보호, 갑질예방, 공익신고자 보호, 노동인권 보호 및 증진, 노동조합 활동, 자질 향상 교양교육	6 (3.6%)	
아동·청소년 및 관련 기관 산립교육, 음주예방, 인성, 텃밭조성, 에너지절약 및 온실가스배출감 소, 노동인권, 진로, 정보화 역기능 예방, 청소년활동, 학교폭력예방, 사회적경제, 아동급식업체 위생·안전·영양, 놀이시설 관계자 안전지 도, 아동안전, 식생활, 성폭력예방, 교통안전	18 (10.8%)	
노인 및 관련 기관 노인학대 예방 및 보호, 경로당 기능강화, 교통안전, 구강건강, 치매 예방, 고독사 예방	6 (3.6%)	
기타 취약계층 사할린한인영주귀국주민 기초생활적응 및 인권보호, 성인비문해자 문해교육, 장애인 문화예술, 장애인 일상생활, 장애인 자립생활, 정신 질환자 관련 교육, 북한이탈주민 사회적응, 외국인주민 인권·자녀돌 봄·적응교육, 한부모가족 정서·심리교육	9 (5.4%)	
기업 및 상공인 저탄소 녹색성장, 위생업소 위생수준 향상	2 (1.2%)	
기타 범죄예방 환경디자인 추진, 자동제세동기 설치 시설 관계자 응급처치 교육, 입양가정 교육, 자율방재교육, 주민자치회 자질향양, <u>청년층 사회참여 및 사회적 인식개선</u>	6 (3.6%)	

〈부표 3〉 충남 아산시 조례에 나타난 지자체의 학습생태계 관련 책무  
 - ② 일자리 및 직업훈련 관련 조례 내용

대상	내용	항목 수
일반주민	4차 산업 관련 교육, 가축전염병 관련 전문인력 양성, 갈등관리 전문인력 양성, 곤충산업 전문인력 양성, 창업 촉진 교육, 김치문화 계승·발전교육, 무형문화유산 전승교육, 취업교육, 자활을 위한 직업교육, 전문직업 상담·교육, 천무극 계승·양성, 무형문화재 전수 교육, 헬스케어 전문인력 양성	13 (7.8%)
근로자 및 종사자	축산농가 전염병 예방 교육, 직업안정 및 고용촉진을 위한 교육, 도시농업 관련 농업기술 교육, 공영버스 운수종사자 선진사례 교육, 공용차량 운전원 정비기술 및 안전교육, 관광분야 근로자 직업교육, 귀농귀촌인 농업경영교육, 건축근로자 녹색건축교육, 농업인 지역 농업개발 교육, 병해충 관련 근로자 병해충 방제 전문교육, 문화관광해설사 전문성 향상, 사회복지사 역량강화교육, 수화통역센터 근로자 수화교육, 여성농업인 농업기술교육, 여성인력개발 관련 기관 창업 및 취업교육, 유비쿼터스도시 기반시설 근로자 보안 및 정보교육, 이·미용서비스산업 근로자 직무능력향상교육, 임업인 임업기술 교육, 재난안전대책본부 파견근로자 재난상황관리교육, 전통식품업체 종사자 전통식품 육성교육, 정신보건 실무자 조기중재 교육, 축산농가 관련 교육, 치유농업 관련 교육, 친환경농업 관련 교육	24 (14.5%)
아동·청소년 및 관련 기관		0
노인 및 관련 기관	장기요양원 역량강화교육	1 (0.6%)
기타 취약계층	장애인 직업교육, 장애인 취업교육, 북한이탈주민 직업교육, 외국인주민 직업교육, 한부모가족 직업훈련	5 (3.0%)
기업 및 상공인	녹색제품 구매 관련 교육, 사회적경제기업 전문역량강화 교육, 경력단절여성 직업훈련, 드론사업기업 드론안전 보안관리 교육, 소상공인 경영상담교육	5 (3.0%)
기타	청년 직업역량개발교육, 청년 취업 및 근로자 권리 교육, 대한적십자사 봉사회 보건의로 활동교육, 새마을회원 업무수행 능력 배양, 안전관리민관협력위원회 활성화교육, 안전보안관 안전교육, 안전관리요원 직무역량강화교육, 읍면동 행복키움추진단 사업 교육	8 (4.8%)

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 참조 연구진 작성.

\* 밑줄( )은 특정 조례에 해당 항목이 중복으로 기재된 경우이며, ( ) 안은 166건 대비 해당 항목의 비율임.

부록 3. 지역 학습생태계 활성화를 위한 델파이 설문조사

## 지역 학습생태계 활성화를 위한 델파이 설문조사

한국직업능력연구원에서는 「지방자치단체와 지역 학습생태계 전략」 연구를 수행하고 있습니다. 이 연구에서 지역 학습생태계를 활성화하고 효과적으로 운영하기 위한 방안을 모색하고자 전문가를 대상으로 델파이 설문조사를 시행하고자 합니다.

바쁘시더라도 지역 학습생태계 정책 수립을 위한 조사에 도움을 주시기를 부탁드립니다. 조사 결과는 연구의 목적으로만 활용되며, 응답자의 개인 정보는 공표하지 않습니다.

감사합니다.

2021. 10.

한국직업능력연구원

과제 책임자 김승보 선임연구위원  
공동 연구자 유한구 선임연구위원

회신 주소 ryuhangu@krivet.re.kr  
문의 010-2748-1508

- 본 연구에서는 지역 학습생태계를 ‘지역사회의 다양한 학습자원 및 학습주체가 연계협력하고 이를 통해 시너지 효과를 내도록 하는 학습체제’이며, 이에 따라 ‘개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역 내재적 발전을 담보할 수 있도록 자율적 학습역량을 축적하고 성장해 가는 학습체제’로 개념화하고자 합니다. 이에 대한 의견을 주시고, 이러한 지역 학습생태계 구축에 있어서 가장 큰 문제는 무엇이라고 생각하십니까?

〈개념에 대한 의견〉	
1	학습생태계에 대한 개념 정의 바람직함.
2	학습자원의 총체적 의미에 대한 설명이 필요해 보임. 학습자원과 주체가 같은 개념처럼 보임. ‘시너지 효과’의 의미가 좀 더 구체적이었으면 함. 성장과 배움의 시너지 효과인지, 무엇에 대한 시너지 효과인지가 명확했으면 함.
3	지역 학습생태계의 의미를 보다 분명하게 정의하는 것이 좋을 듯함. 예를 들면 “지역의 개인 및 조직이 변화하는 사회환경에 능동적으로 대응하고 지역의 내재적 발전을 이루기 위하여 자율적 학습역량을 축적하고 성장할 수 있도록 지역사회와 다양한 학습자원 및 학습주체가 유기적으로 연계협력하고 시너지 효과를 발휘하는 학습체제”로 정의하는 것에 대해 검토 필요함.
4	Bronfenbrenner의 이론에 따르면, 개인을 둘러싸고 있는 생태학적 환경은 미시체계, 중간체계, 외체계, 그리고 거시체계의 동심원상에서 다이내믹하게 발달하고 성장함. 따라서 학습생태계의 개념은 다양한 주체들 간의 네트워크 구조 속에서 상호작용하며 성장하지만, 상기한 바와 같이 일련의 위계성 혹은 다차원성을 가지고 있기 때문에 개인의 학습과 발달, 성장에 관여하는 영유아에서 평생학습에 이르는 생애 학습단계의 개념이 포함될 필요가 있음.
5	학습생태계의 특성인 학습망, 상호 성장, 상생, 지속성, 상호작용, 복잡성, 공진화 등과 공동체 학습에 대한 내용을 포함하는 개념으로 보완 검토가 필요함.
6	지역 내재적 발전을 담보할 수 있는 자율적 학습역량 축적에 대한 자세한 설명 필요
7	‘지역’과 ‘지역사회’는 의미가 다른바, 표기와 표의상 혼재되어 사용되지 않도록 유의할 필요가 있음.
8	‘지역 학습생태계’와 ‘지역사회 학습생태계’를 구별해서 개념화 검토가 필요함.
9	지역 학습생태계의 목적이 단순히 개인 및 조직의 적응이나 지역발전을 넘어 지역공동체의 형성과 지역정체성의 정립과도 연결될 때 보다 지속가능할 것으로 보임.

〈개념에 대한 의견〉	
10	생태계의 정의를 지역에 사는 모든 생물과 이들에게 영향을 미치는 무기적 환경 요인이 합쳐진 복합적인 체계라고 한다면, 지역 학습생태계는 지역사회의 다양한 학습 주체가 서로 연계협력하여 지속적인 성장을 할 수 있도록 하는 시스템이지 않을까 생각됨.
11	학습생태계를 너무 기능적이며 목적론적으로 정의한 것으로 보임. 지역 학습생태계 자체는 특정 목적을 담보하고 있는 체제라기보다는 지역사회에 상존하고, 때로는 지역마다의 고유한 학습 관계망을 형성하며 분절적, 때로는 합목적적 방식으로 작동하며 다양한 형태로 진화 생성, 퇴화하는 생태계이지 않을까 생각됨.
12	생태계라는 표현이 사용된 만큼 개념에서도 생태계의 특징이 반영되는 것이 적절하다고 생각됨. 예를 들어 생태계라는 차원에서 지역문제, 지역자원, 지역주체 등을 연계하는 네트워크 체계, 자립적 생산과 소비 단위로 존재하는 생태계 등의 요소가 있어야 할 것으로 생각됨. 이를 위해 개념은 바람직하지만, 학습생태계의 원리, 운영, 특성이라고 할 수 있는 사항을 항목으로 정리하는 것도 가능하다고 생각됨.
13	생태계 내 각종 구성요소와의 연결, 구성요소를 둘러싼 외부환경과의 관계 및 상호작용을 통해 서로 발전해 나가는 방향성이 잘 담긴 것 같음.
14	지역 학습생태계의 구성요소(예: 정부, 교육기관, 학습자, 네트워크, 인문적 자원, 시장 등)를 재정의하여 명확하게 제시하고, 지속성(예산), 다양성(구성요소 진입, 소멸), 선순환하는 사회로 갈 수 있는 개념이 추가되었으면 함.
15	지역사회에서의 학습생태계란 지역사회가 지닌 여러 자원들 중 전통적으로 내려온 지식 및 환경 등을 보전하면서, 또한 시대적으로 변하는 지식과 환경 등을 자생적으로 또는 관에 의해서 변천하며 발전시키고 성장해 가면서, 중국에는 전통과 시대 사회적 환경변화의 학습생태가 자연스럽게 어우러져 지역의 발전역량에 커다란 영향이 있어야 한다고 생각됨.

〈지역 학습생태계 구축에서의 문제점〉	
1	중앙정부와 지자체 및 교육청의 학습생태계에 대한 인식 미흡, 중앙정부가 지방자치(지방분권, 주민참여)에 대한 지원에 소극적
2	학습생태계 관련 평생교육, 교육복지, 문화예술, 진로, 마을교육공동체 간 미흡한 연대
3	지자체 간 인구분포(인구수, 연령, 성비 등)의 차이로 지자체 특성에 맞는 학습생태계 구축의 어려움
4	지자체의 평생교육 프로그램이 일회성, 단발성·단순 취미, 오락 등에 편중되어 있어 전문분야별·연령별 등 맞춤형 학습 콘텐츠가 부족하여 수동적 학습자 양성
5	지자체 및 교육청의 학습생태계 구축 사업 추진에 소극적임.: 단순 공모형으로 운영되고(신청형으로 대체), 사업 정산 과정과 방법이 복잡하여 개선 필요함. 예산만 배부하고 운영과정에 대한 컨설팅이나 피드백 미흡으로 지속가능한 학습생태계 구축이 어려움.

252 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

〈지역 학습생태계 구축에서의 문제점〉	
6	지자체와 교육청 간 마을교육활동가 발굴 및 양성에서 상호 연대 부족. 선진입한 마을교육활동가의 사업, 인맥 등 관련 독점으로 신규 진입 마을교육활동가의 활동 저해 - 마을교육활동가 간 학습생태계 구축에 걸림돌이 됨.
7	2020년 전면 개정된 지방자치법에 근거하여 지자체는 동별로 주민자치회를 구성하고, 주민자치센터가 읍면동 단위 학습생태계 공유 공간이 되고, 주민자치회가 핵심 코어그룹이 되도록 견인되는 것
8	〈학습제공자〉 - 홍보는 하였으나 참여자가 부족 - 학습제공자의 학습설계 의도와 참여자의 욕구가 불일치 - 무료로 진행되는 학습생태계로 인해 참여자의 참여율 저조
9	〈참여자의 의지〉 - 의지는 있으나 정보를 찾지 못함. - 자발적 스터디 모임(배움 모임)에서 자신들의 학습능력을 신뢰하지 못하고, 전문가에서 의존하려는 태도. - 반복적으로 학습만 하는 태도와 늘 배우는 사람만 참여함. - 자격증만 따고 활용하지 않는 것, 자격증 쇼핑 - 배운 것을 활용하고 싶은 욕구가 있으나 연계가 안 되거나 어디서 활용해야 할지 모름
10	지역 학습생태계 구축은 그 범위나 대상이 매우 다양하며 책임 및 권한의 한계도 모호해지기 쉬움. 지역 학습생태계에 관여하는 다양한 주체들과 이해 관계자들이 어떤 구조에서 어떤 위상을 가지고 있는지에 대한 모습에 대한 개선안이 필요함.
11	지역 안에서의 다양성, 복잡성으로 인해 지속적인 성장이 아닌 퇴보, 소멸, 혼돈으로 인한 갈등 등 예기치 못한 돌발 상황이 다수 생길 위험이 있음.
12	지역적, 인구학적, 사회적·문화적 환경에 따라 형성과정, 구축 정도가 상이함.
13	일반화할 수 없고 지속가능성을 담보할 수 없음.
14	지역 학습생태계 구축 주체들 사이의 학습수준 및 학습권력의 균형
15	지역사회에서 학습에 대한 기피, 두려움을 겪는 이에 대한 이해 부족
16	지역 내 어느 특정한 일부 계층만이 아니라 모든 시민들에게 다양한 학습 기회를 제공하여 급변하는 사회환경에 능동적으로 대처하고 성장할 수 있도록 해야 하지만, 현실적 어려움이 있음.
17	코로나19로 인한 경제적 어려움, 이웃과의 단절 등으로 학습에 참여하는 수혜자는 대폭 줄고, 기관에서 행해지는 대부분의 강좌들은 낮 시간대에 이루어지고 있어 현업에 종사하는 사람들에게는 학습에 노출되는 기회가 극히 적어 학습 기회의 양극화가 심해짐.

〈지역 학습생태계 구축에서의 문제점〉	
18	지역 학습생태계는 구축이라는 말보다는 '지역 학습생태계'의 활성화 또는 지역 학습생태계의 '조성'이라는 표현이 적절해 보임. 어떤 관점에서 접근하는가에 따라 지역 학습생태계의 활성화 방향과 그에 따른 문제점도 상이함.
19	생태계의 핵심이 되는 학습주체, 즉 동아리, 단체, 모임, 기관 자체가 부족함. 연계하고 네트워킹하는 허브 조직이 부재함.
20	지역사회에서는 다양한 공간에서, 다양한 형태로 학습이 이루어지고 있으나, 이를 주도하고 지원하는 주체·자원(부서, 기관)들 간 협력이 부족함.
21	학습생태계에서는 구성요소 간 다양성을 인정하면서 함께 성장할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요한데, 아직 부서 간 칸막이 행정, 일방향적 사업 구조 등으로 인해 각 주체별 독립된 정책, 사업을 추진하고 있어 연속적이고 지속적인 학습활동이 이루어지기 어려움.
22	학교교육, 고등교육, 직업교육, 평생교육 간에도 분절적으로 정책이 추진되고 있어서 지역에서 실효성 있는 연계협력이 어려운 현실임(예를 들어 평생학습 측면에서 학습공간을 학교, 주민자치센터 등으로 연계하려고 해도 행정상 부딪히는 문제들이 많아 쉽지 않음).
23	지역 내에서 비슷한 역할을 담당하는 부서에서 추진하는 사업들과 학습자들의 중복(평생교육, 마을공동체, 사회적경제 분야 등)
24	지역 학습생태계에 포함된 다양한 영역 간 연계협력 기반의 구조와 거버넌스 구축이 필요함.
25	시장에서 잘되고 있는 교육과정을 공공영역이 침범하여 시장에서 작동하는 생태계가 파괴될 위험 있음(예를 들어 시장에서 인기 있는 프로그램을 공공영역에서 개설하여 무료로 운영한다면 해당 프로그램이 시장에서 사라지거나 교육비를 내려야 하는 경우가 발생함).
26	공공영역에서 교육 운영 시 성인학습자의 특성(남자, 주말, 야간 등)을 배려하지 않고 공급자 위주의 교육이 이루어지고 있음.
27	프로그램별 성과지표 부재로 수료율, 만족도, 자격증 취득 등으로 판별하고 있어 프로그램별 성과지표 개발이 필요함.
28	전통적인 학습생태계의 보전은 매우 중요하며 시대 사회적 학습생태계와 조화롭게 발전을 꾀해야 한다고 생각하는데, 지역사회에서는 시대 사회적 학습생태계의 구축만을 쫓아가기에 급급하여 때때로 전통적 학습생태계가 무시되는 경향이 없지 않음.

2. 지역 학습생태계를 구성하는 주요 기관 및 영역으로는 ① 미래 인재 양성을 위한 학교 및 청소년 교육기관, ② 일반주민 대상의 평생학습 관련 기관과 시설, ③ 지식생태계를 형성하는 대학 및 연구기관, ④ 소상공 자영업부터 중소·대기업, 산업단지, ⑤ 취·창업 등 직업능력·훈련기관 등이 있습니다. 각 영역의 지역 학습생태계 참여와 관련한 이슈 또는 문제점이 무엇입니까?

구 분	해결 과제		
	이슈(문제점)	순위	
학교·교육기관	①	청소년 사회참여 강화 및 확대	
	②	학교 외 청소년 교육기관은 대부분이 사교육기관임 + 3	
	③	미래 핵심역량의 교육을 위한 유·초·중등교육과 고등교육, 학교 밖 청소년교육 간의 파트너십 형성이 필요함	
	④	학교 교육 격차	
	⑤	폐쇄적, 대상의 지속성 한계 +10	
	⑥	학교와 지역사회의 단절 +8 +12	
	⑦	학교의 경계를 허물기 어려움	
	⑧	교육자원 독점, 지역사회 소통 부재	
	⑨	학생 수 감소	
	⑩	폐쇄적인 구조	
	⑪	학교 시설을 성인학습자 학습공간으로 활용 못함	
	⑫	학교와 교육기관의 지역사회 연결망 미비	
		순위 이유	
평생학습 관련 기관·시설	①	전문분야별·연령별 교육 콘텐츠 필요	
	②	지역의 학습참여자 욕구반영 및 물리적 거리 +4	
	③	다양한 평생학습 관련 기관·시설 간의 연결망 구축	
	④	평생학습 접근성 및 어려움	
	⑤	공공성 인식의 한계 및 격차	

구 분	해결 과제		
	이슈(문제점)	순위	
	⑥	지역문제, 지역발전과 연계되지 않은 평생학습	
	⑦	다양한 시민들이 학습에 참여하여 스스로 마을을 만들어 가야 함	
	⑧	교육 인력 부족, 불안정적 지원	
	⑨	디지털 전환	
	⑩	소극적이고 보수적인 평생학습 사업 추진	
	⑪	비대면수업 전환으로 성인학습자 접근성 낮음	
	⑫	평생학습 관련 시설들의 과다 학습 진행으로 인한 질적 가치의 저하	
	순위 이유		
대학·연구기관	①	학습생태계 구축을 위한 이론적 기반 마련	
	②	연구주체의 매물화	
	③	대학·연구기관과 지역의 상생적 협력을 위한 플랫폼 구축 +5	
	④	지역대학 소멸 및 연구기능 약화 +10 +11	
	⑤	지역과 대학 간 상호 인식 및 이해 부족, 연계 지점 찾지 못함	
	⑥	마을의 욕구·수요를 반영한 교육 프로그램이 부족	
	⑦	학문의 전당에서 취업 사관학교로 되어 가는 모습	
	⑧	학생 수 감소	
	⑨	지역 내 (평생)학습공간으로서 역할 미흡	
	⑩	지방대학, 사립대학 등 학력수준이 낮아지고 있음	
	⑪	대학과 연구기관의 경제적 취약성과 중앙정부의 지원금 관계	
순위 이유			
기업·산업단지	①	산학협력 연계를 통한 학습생태계 조성 +3	
	②	기업 교육의 편차 +7	
	③	지역 기업·산업단지의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신체제의 구축 필요성 증대	

256 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

구 분	해결 과제			
	이슈(문제점)	순위		
	④	직업교육이 지역에서는 어려움 +6		
	⑤	기업과 지역의 상호인식 및 시각의 격차		
	⑥	지역의 인적자원 양성 및 일자리 문제 해결		
	⑦	중소기업의 교육 투자 부족		
	⑧	취업희망자 감소		
	⑨	학습 공급 주체로서의 인식 부족		
	⑩	기업-취업자 간 미스매칭		
	⑪	전문적 연수기관 부족과 전문적 강사들의 지역사회 활동성 부족		
	순위 이유			
	직업능력· 훈련기관	①	지역사회와 연계하여 청소년 진로정책 가속화	
		②	자격증 쇼핑	
③		직업능력·훈련기관의 평생학습 기능 강화		
④		새로운 교육방법에 대한 고민		
⑤		지역과 직업능력기관의 상생을 위한 가치 추구에 대한 이해 및 환경 상이		
⑥		기업과 연계한 직업훈련 필요		
⑦		교육의 질 고도화 필요 +4 +10		
⑧		유사 기능 교육기관 증가		
⑨		지역 내 교육-삶과의 연계 강화 필요		
⑩		미래에 필요한 직업훈련 프로그램 개발 및 교육환경 지원 필요		
⑪		중앙정부 기관에서 내려지는 교육 이슈를 위한 형식적 학습 시행		
순위 이유				

3. 지역 학습생태계가 학습을 통해 개인과 지역사회의 성장, 학습의 지속 가능성과 구성원 간의 공동의 협력관계 등 선순환 체계를 갖추기 위해서는 ① 학습동아리 등 개인의 직접적 학습활동이 발생하는 학습활동 층위, ② 학습공간 및 온라인 학습환경 등 지역사회의 학습환경 층위, ③ 재원과 거버넌스, 학습자원 활용도 등 정책 지원 층위, ④ 학습활동의 중요성에 대한 우호적인 사회적 분위기와 여건 등 사회적 공감대 층위 등 체계가 원활히 작동해야 합니다. 각 층위의 현황과 실태를 고려할 때, 어떤 이슈(문제점)가 있는지 말씀해 주십시오.

구 분	해결 과제	
	이슈(문제점)	순위
학습활동	①	마을교육 학습공동체 운영 확대(1개 읍면동당 1개 이상)
	②	자발적인 학습활동과 연계
	③	학습자의 주도성 강화와 선택 기회 확대
	④	제도적 지원 미비 +7 +9 +10
	⑤	지속성, 활동처 발굴 한계
	⑥	학습 자체에 관한 능력 부족
	⑦	학습동아리 구성을 위한 기반 마련 필요
	⑧	학습활동의 다양화, 체계화, 전문화 필요
	⑨	학습기회의 보편적 지원 부족
	⑩	지속가능한 학습활동(동아리)을 위한 체계적인 지원 미흡
	⑪	폐쇄적인 학습동아리 활동
	⑫	지역사회들의 특이성과 창의성 결여된 학습 프로그램들의 보고 베끼기
	순위 이유	

258 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

구 분	해결 과제	
	이슈(문제점)	순위
학습환경	①	코로나 시대에 포스트휴먼 시대 관점에서의 학습환경 조성 필요
	②	학습공간은 늘 부족, 온라인 학습환경 양호 +4 +5 +7 +8 +9
	③	학습-고용-복지 간, 형식-비형식-무형식 학습 간의 연계 강화
	④	인프라 문제
	⑤	학습공간 부족, 학습 인프라 부족 및 지역 간 격차
	⑥	사회취약 계층의 시간적·공간적·심리적 학습환경 조성 미흡
	⑦	학습공간의 접근성
	⑧	코로나 상황에서 평생교육기관의 물리적 공간의 위축
	⑨	가까운 곳에 학습공간 부재
	⑩	지역 내 학습 사각지대 발생
	⑪	온라인 교육 플랫폼 혼재
	⑫	강사비의 저비용으로 인한 학습환경 장애 및 전문강사 인력들의 미비
		순위 이유
정책지원	①	「지방재정법」 개정 필요
	②	정책은 과한데 저렴한 자원 +4 +7 +9
	③	포용적 평생학습을 위한 「평생교육법」 개정과 범부처 차원의 거버넌스 구축 +5 +13
	④	재정 및 시설 지원 미비
	⑤	지역 간 자원격차, 거버넌스 구축 격차
	⑥	사회취약 계층의 학습참여를 위한 실질적인 지원
	⑦	재원의 지속성
	⑧	공모 중심의 평생교육 지원, 교육 역량을 강화하기 위한 지원이 아니라 프로그램 중심의 행정 편의적 지원
	⑨	평생교육 예산 부족

구 분	해결 과제		
	이슈(문제점)	순위	
	⑩	연계되지 않은 채 추진되는 정책	
	⑪	공공 예산으로 지원하는 학습 통합관리 미비	
	⑫	학습권 구축에서의 민-관 협력관계의 중요성	
	⑬	광역-기초지자체-동-학교단위 거버넌스 연계 운영	
	⑭	학습자원 개발 과정 아카이빙, 개발된 학습자원을 목록화 하여 매년 업데이트하고 보급함	
	순위 이유		
사회적 공감대	①	학습하는 시민 +1 +3 +8 +9 +10	
	②	과한 사회적 공감대	
	③	평생학습 문화의 형성 필요	
	④	교육은 2차적인 것으로 취급	
	⑤	중요성에 대한 인식은 강하나 환경조성은 부족	
	⑥	지역의 총체적 발전을 위한 균형 감각	
	⑦	개인주의적 성향 증가	
	⑧	학습문화의 부재	
	⑨	평생학습에 대한 인식 부족	
	⑩	학습활동에 대한 인식 개선 필요	
	⑪	정책 예산 배정-승인하는 자의 학습활동 인식 부족	
	⑫	학습권 구축에서의 민-관 협력관계의 중요성	
순위 이유			

4. 활력 있는 지역 학습생태계 구축을 위하여 요구되는 해결과제를 중앙 정부와 지방자치단체의 역할을 구분하여 시급성과 중요성 측면에서 한 가지씩 기술해 주십시오.

구분	해결 과제		순위
중앙정부	시급성	① 학습생태계를 위한 '마을교육공동체지원법' 등 관련 법령 제정	
		② 정책의 객관성과 실질적인 정책	
		③ 평생교육과 직업훈련을 연계할 수 있는 법과 제도 개선 +1	
		④ 재정의 효율적 집행	
		⑤ 지역 학습생태계 구축에 필요성 및 인식강화를 위한 로드맵 및 비전 제시 필요 +2	
		⑥ 지역사회 중심으로 평생교육사 제도 개편	
		⑦ 학습기회의 양극화 심화	
		⑧ 지역 평생학습 활성화를 위한 재원 확보, 평생교육사 직렬화 등을 통한 행정 전문성 강화 +6	
		⑨ 지역 평생교육체제 지원 강화	
		⑩ 전 생애 학습경로 상담체제 구축	
		⑪ 교육 격차 해소	
		⑫ 정권 교체로 인한 핵심 정책 사안들의 무시 및 지속적이지 못한 학습생태계 조성은 정책 시행의 안이함과 불안 초래	
	순위 이유		
중요성	① 중앙집권적 교육체제 분권화: 분권과 자치		
	② 객관적인 정책 수립		
	③ 교육-고용-복지 관련 부처들 간의 유기적 연계 강화		
	④ 부처 간 정책 중복 개선		
	⑤ 지역 학습생태계 구축에 구체적 정책사업 지원, 학습 인프라 구축 지원, 평생교육 전문인력 채용 및 배치 +8		
	⑥ 중앙정부 차원 지역평생학습 컨트롤 타워 필요 +3+4		

구 분		해결 과제	순위
지방 자치 단체		⑦ 다양한 교육매체 개발 보급	
		⑧ 평생교육 시설 인프라 확충	
		⑨ 기초자치단체의 평생교육 역량 강화 지원	
		⑩ 학습 영역을 뛰어넘는 초학문적 접근방법	
		⑪ 미래산업 관련 교육 활성화를 위한 지역 지원금 확대	
		⑫ 교육 문제만큼은 전문적 의견을 존중해야 함	
		순위 이유	
	시 급 성	① 학습생태계 네트워크 및 지자체 학습센터 설립	
		② 중복되는 사업에 대한 조절	
		③ 지자체의 역할과 기능 강화 +4	
		④ 지자체의 역량 업그레이드	
		⑤ 지역 학습 인프라 구축 및 학습환경 강화 +1+9	
		⑥ 지역 학습취약 계층에 대한 지원 강화	
⑦ 모든 시민을 위한 학습			
⑧ 평생교육 전담 조직 기능 강화			
⑨ 시군구 산하 읍면동별 평생학습센터 운영			
⑩ 단기성 사업 구조 개편			
⑪ 온라인 교육 프로그램 플랫폼 구축			
⑫ 수장들의 편협적 사고와 민들의 배타적 사고관 교정의 필요성			
순위 이유			
중 요 성	① 학습생태계 조성을 위한 조례 제정, 민·관·학 협의체 운영 +6		
	② 재원의 확보 및 재원의 적절성		
	③ 지역 중심의 학습생태계 구축		
	④ 지역혁신 정책의 내실화		
	⑤ 지역 비전 및 발전과 연계된 평생학습비전 수립, 학습생태계 구축 사업 전개, 평생교육 전문인력 채용 및 배치 +3+7		

262 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

구 분	해결 과제		순위
	⑥	지역 학습생태계 구축을 위한 지자체 내 협의회 또는 TF 구성	
	⑦	시민 맞춤형 학습시스템 구축	
	⑧	평생교육 기능의 안정화	
	⑨	평생교육 전문성 확보	
	⑩	소외계층의 학습 격차 완화	
	⑪	학습생태계 지속성을 위한 예산 확대	
	⑫	다양하면서도 집중, 선택해야 할 분야들의 조화로운 발전 추구하고 지역민들의 발전지향적인 수용의 사고관은 매우 중요	
	순위 이유		

5. 지역 학습생태계 구축에 대한 지방자치단체의 역할과 관련하여 기타 의견이 있으면 기술하여 주시기 바랍니다.

〈기타 의견〉	
1	<p>〈법령〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체는 「지방자치법」, 「평생교육법」, 혁신지구 조례(또는 마을공동체 활성화 조례 등) 등과 관련하여 주민을 위한 학습생태계 구축에 주력함.</li> </ul> <p>〈조직〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습생태계 구축을 위한 주민자치센터의 역할 및 기능 개선: 정책연구 용역 발주, 주민자치센터는 학습생태계의 코어가 될 수 있음. 주민들의 공동체 활동 및 협력장, 민원행정처리, 생활정보 획득, 여가선용 공간, 지역의 현안 논의, 학습생태계 관련 사회적 자본 확대 등</li> <li>- 특히 주민자치회위원 간 학습 네트워크 구축</li> <li>- 지자체는 지역 주민 조직 간(지역사회보장협의회, 자생적 조직, 조합형 조직 등) 네트워크 구축 노력, 사업의 기획 단계부터 전문성, 공공성 등이 검증된 민의 참여 확대, 민을 위한 지자체 소식지 및 동별 마을(교육) 신문을 제작, 배포하여 정보 제공 및 여론 형성</li> <li>- 지자체 내 자립봉사센터, 평생교육센터, 주민자치센터, 마을학교, 청소년 문화의 집, 도서관, 여성회관, 자생단체 시설, 문화시설 등 통합 운영</li> </ul>

〈기타 의견〉	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습생태계를 평생교육, 혁신교육지구 등과 연계하는 방안 추진</li> <li>- 학습생태계 구축을 위해 2~3개 지자체가 조합 형태로 연계한 특별지방자치단체 운영 (사업)</li> <li>- 지자체는 특정분야별 마을교육활동가를 발굴, 양성함 → 지자체 주관의 마을학교 담당자로 배치함 → 마을학교가 학습생태계의 물리적 공간이자 인적 네트워크의 장이 되도록 함: 동별로 1개의 마을학교 지정, 운영</li> <li>- 지자체는 사회적경제지원센터와 연계하여 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등의 분야 전문가로 구성된 네트워크 운영 및 지원</li> <li>- 지자체는 소속 공무원이 참여하는 자체 정기 포럼, 학습동아리 등 운영</li> <li>- 지자체장 인정 학습장 운영(예를 들어 마을학교 등)</li> <li>- 지자체·읍면동은 주민 학습모임 지원, 읍면동 조직 간 학습 네트워크 및 공동사업 기획 추진</li> <li>- 지자체가 운영하는 평생교육관 또는 평생교육과는 주민을 위한 단순한 취미, 여가의 프로그램이 아닌 시민이나 마을교육활동가의 의견을 수렴한 질 높은 연수 프로그램 운영, 이수 후 지자체장 인증 수료증 부여-지자체는 공모형이 아닌 신청형으로 마을교육학습공동체 선정·운영 → 예산교부 → 공동체 운영 지원 → 결과보고회 → 정산방식 간소화</li> </ul>
2	지역 학습생태계 관련하여 은평구는 은평구민과 사이버대학을 연계하여 장학금을 받을 수 있도록 하는 등 지방자치단체가 관심을 가지고 역할을 어느 정도 하고 있음. 평생교육기관과 직업훈련기관에 적절한 지원을 하고 있음.
3	지역 학습생태계 구축을 위한 지자체의 역할과 기능이 강화되기 위해서는 지역 학습생태계 구축이 한편으로는 국가균형발전 및 지역혁신체제 구축 전략과 연계되고, 다른 한편으로는 교육-고용-복지의 연계를 통해 지역 주민의 삶을 실질적으로 향상시킬 수 있는 청사진을 제시하는 것이 중요할 것으로 판단됨.
4	앞서 정의에서는 다양한 주체들이 상호작용한다고 했지만, 그 상호작용이 의미하는 것이 무엇인지를 핵심적으로 이 연구에서 다루어야 한다고 생각함. 예컨대 사회적 자본과 같은 무형의 자산은 지역 학습생태계 구축에 매우 중요한데, 지방자치단체가 사회적 자본 정책에 가지는 관심이 얼마나 되는지가 지역 학습생태계의 핵심 역할을 수행할 수 있는 지자체 역량의 척도이기도 함.
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 중심체, 컨트롤 타워 기능과 역할에 대한 필요성, 중요성 인식 및 체제 마련이 선결 과제임.</li> <li>- 종합발전계획 수립, 전담조직 및 전문인력 배치, 학습포털 구축</li> <li>- 기관·인적·시설·정보 네트워크 및 지역 평생학습 데이터베이스 구축</li> <li>- 지역 권역별 특성 및 인프라 조성, 평생교육 6대 영역 균형화, 시민참여교육 강화를 위한 프로그램 개발 및 보급, 학습동아리 발굴 및 지원, 지역활동처 발굴, 공동체 지원사업, 네트워크 구축사업, 지역활동가 양성, 소외계층 지원사업 등 추진</li> </ul>

〈기타 의견〉	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평생교육 재원확보(10% 이상)</li> <li>- 평생학습 전달체계 구축을 통한 촘촘한 학습연결망 구축의 구심 축 마련</li> <li>- 법적 전담기구인 체제를 통한 건강한 학습생태계 구축 기반 마련 (국가평생교육진흥원-시도평생교육진흥원-시군구평생학습관-읍면동평생학습센터)</li> <li>- 관 주도 사업이 아닌 주민이 주체가 되는 사업형태 전개, 학습 공론장 확대</li> <li>- 시민 주도 민관 협치를 통한 학습네트워크협의체 운영 등의 시스템 마련</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평생학습도시 발전계획을 지자체 범부서적 차원에서 수립</li> <li>- 지자체 평생교육사를 등급화하여 범부서 차원에서 지역 학습생태계 구축을 위한 총괄업무를 담당하는 상위 등급 일반적인 평생학습 프로그램 운영을 담당하는 하위 등급으로 구분 필요</li> <li>- 사회 취약계층의 지자체 평생학습 지원사업을 평가할 수 있는 지표의 개발 및 운영 필요</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 훌륭한 시민들은 훌륭한 도시를 만들고, 평생학습은 훌륭한 시민을 만든다. 배움은 인간을 인간답게 하고 행복을 이루는 가장 중요한 요소이며, 또한 세상 풍파 속에서도 인생을 아름답게 살고 지역사회를 재생할 수 있는 가장 기초적인 힘은 바로 교육(학습)이다.</li> <li>- 시민들이 배움을 통해 새로운 지식을 얻고 지혜를 깨닫고 이웃과 함께 성장하기 위해서는 지속적인 학습이 필요하며, 지방정부는 모든 계층이 학습에 참여할 수 있는 시스템을 만들어 주어야 한다.</li> <li>- 생계에 허덕이고, 자유롭게 외부로 이동할 수 없는 시민들에게도 학습의 기회를 주고, 마을공동체에 참여할 수 있도록 마을 곳곳에 활동가를 양성하고 함께 마을에서 성장할 수 있도록 해야 한다.</li> </ul>
8	<p>학교-지역-기업 등을 잇는 학습생태계의 활성화가 목표라고 할 때, 광역단위 지자체에서 시도청-시도교육청의 연계, 기초단위 지자체에서 시군구청-교육지원청의 연계, 마을 단위에서 학교-마을, 기업 자원의 연계가 중요함. 미래교육지구사업, 평생학습도시 사업 등 학교-지역사회 연계를 위한 여러 시도 사례를 보면, 일반행정-교육행정 이원화에 따른 '불통'의 고질적인 문제는 여전히 상존하고 있음. 따라서 일반행정과 교육행정을 잇고 예산 집행, 사업 추진 등의 자율성을 갖는 마을 단위 조직체가 필요함. 중장기적으로는 교사의 지방직화, 기초단위에서 일반행정과 교육행정의 통합 등의 노력도 병행될 필요가 있음.</p>
9	<p>지역마다 평생교육과 공동체, 생태계를 지원할 수 있는 전문가의 배치가 필요함. 평생교육사와 지역활동가가 연계하여 지역마다 나름의 아이টে으로 학습공동체 만들기를 적극적으로 추진하도록 지원하는 것이 필요함.</p>
10	<p>구·군, 대학, 일반 평생교육원, 직업학교 등 협의체를 통해 분야별 교육 프로그램 개설에 대해서 논의를 하여 시장 침범을 막아야 함.</p>

〈기타 의견〉	
11	학습 참여율을 높이기 위한 방안도 필요하지만 다양한 학습형태를 학습 참여율에 넣어서 인정할 필요도 있음: 평생교육에서 참여율은 형식·비형식학습만 인정을 하고 있고 무형식학습은 참여율에서 배제됨.
12	지역 학습공간 발굴로 인적·물적 인프라 공유 및 활용이 필요함.
13	프로그램 질 관리 및 강사 역량강화 지원
14	성인학습자의 생애단계별 필요 교육 프로그램 개발과 이에 대해 상담을 받을 수 있도록 지원이 필요함.

## 부록 4. 2021년 지방자치단체와 지역 학습생태계 파악을 위한 FGI

### I 서울시 동대문구 평생학습 사업 현황

#### 1. 지역 환경 특성

- 인구는 약 35만 명이며 상업과 주거의 복합적인 특성을 가짐.
- 경희대학교, 한국외국어대학교, 시립대학교의 종합대학교가 있어 청년 인구가 14% 이상을 차지. 약령시장이 있어 한방산업이 유명하며, 전국 한방 유통 거래의 약 70% 이상을 차지함.

#### 2. 평생학습의 대상 및 네트워크 현황

- 평생학습은 성인 대상 위주로 진행하고 있으며, 근거리 평생학습센터는 동대문구 14개 동 모두에 설치하여 거리적인 접근성 문제는 해소됨.
- 2020년부터 평생학습도시로 선정되어 사업들을 개발하였으나, 코로나19로 인해 대면 학습을 하는 데는 어려움이 있었음.
- 평생교육 네트워크 사업은 전담부서의 초점과 구 전체의 초점에서 차이가 있으며, 구 전체의 평생교육은 다문화, 여성, 장애인 등을 대상으로 평생교육 관련 전담부서가 운영(예: 다문화센터, 여성복지관, 장애인복지관 등)하며, 야학 단체나 민간자격증을 발급하는 민간기관과도 일부 협업하여 네트워크를 구성하고 있음.

### 3. 평생학습의 성공 사례

#### 3-1. 청년창업지원센터 설립

- 대학생 인구가 많기 때문에 청년 일자리 문제가 대두하여 2018년부터 추진한 사업으로 서울시, 지자체, 대학 3곳이 협업하여 대학교와 캠퍼스 벨트를 구축하여 청년창업지원센터를 설립함.
- 시장에 청년몰을 만들어 입점 기회 제공, 역량강화 교육, 컨설팅 등을 지원함.
- 성과를 진단하기에는 시기상조이며, 청년들과의 소통창구가 생겼다는 점, 사회적 문제를 대학과 지자체가 함께 고민한다는 점에서 의의가 있음.
- 평생교육의 분야이지만 평생교육 전담부서가 독단적으로 운영하는 것은 아니고 일자리 부분에서 운영하기 때문에 더 전문적인 성과가 기대됨.
- 평생교육은 한정된 예산으로 일자리에 집중투자를 할 수 없으므로 창업이나 취업을 시키는 것에는 한계가 있으므로 ‘통합창구’를 만들어 한계점을 극복해 나가고 있음.
- 성과 관리는 정량적 관리와 정성적 관리의 두 가지로 실제 창업자 수, 취업자 수, 교육 참여자의 만족도 등은 정량적으로 측정 중이며, 사업의 성공 여부는 아직 판단하기가 어려움.

“대학생들이 많다는 것은 거꾸로 청년들 일자리 문제가 좀 많다는 의미가 돼서, 대학교하고 캠퍼스 벨트를 구축하여 청년창업지원센터를 이제 설립을 해서 청년들의 창업을 지원해 준다든지 아니면 시장에다가 청년몰을 만들어서 청년몰을 이제 들어 갈 수 있도록 하는 기회를 준다든지 이런 것 관련해서 이제 어떤 역량 강화 교육을 하거나, 아니면 컨설팅을 하거나 이런 내용이 있고. 그리고 평생교육 전담부서가 말 씀처럼 대상별 아니면 평생교육 입직 관련 모든 프로그램을 광범위하게 연구를 할 수가 없으니까 이런 전담부서가 대상별이며 입직 관련 프로그램을 각각에서 진행할 수 있게끔 만들고, 대신에 전담부서가 이들과 네트워크를 형성합니다. 어떤 네트워크를 형성해서 평생교육협의회나 실무협의회를 구축하고, 이런 기관들에서 못했던 프로그램을 공동으로 기획을 해서 부서 간에 어려운 부분을 보완적인 프로그램을 개발해서 운영한다든지 이런 시스템으로 구조화해서 운영하고 있습니다. 평생교육은 정해진 한정된 예산을 가지고 너무 그쪽 분야만 집중투자를 할 수 없기 때문에 통합적인 창구를 만드는 거죠. 저희는 이제 이 부분에 있어서 일부 정도, 창업에 대한 어떤 약간 특화적인 교육이라든지 아니면 본인이 창업교실을 열어서 창업하기 전에 이들에게 어떤 클래스를 원데이 클래스 같은 걸 열어 줘서 한번 기회를 제공하거나 이렇게 협조적인 분야로, 평생교육 전담부서는 그렇게 협업을 진행하고 있습니다.”

### 3-2. 한방진흥센터 설치(한방 관련 특화 프로그램 진행)

### 3-3. 대학 연계 특성화 프로그램 진행

- 대학은 사회공헌 차원에서 시설을 개방하고, 지자체는 예산을 투입 하는 시스템으로 운영하고 있음.

#### 4. 디지털 리터러시 & 디지털 역량 강화 교육 진행

- 코로나19의 영향으로 2020년부터 온라인 강의실을 만들어 디지털 리터러시나 디지털 역량강화 교육을 진행하고 있음.
- 온라인 교육 강좌의 증가로 온라인 강의 관리의 인적자원 부족 문제가 발생하여 구민이나 강사 대상으로 온라인 강의와 관련된 역량 강화 교육을 시킨 후 그들이 자원봉사활동을 하는 연계 프로그램도 추가로 진행하고 있음.

#### 5. 직업능력개발 관련

- 평생교육의 목적과 직업능력개발은 분리되어야 하고, 일자리 창출과 관련해서는 고용 일자리 관련 전담부서가 주축이 되어 네트워크를 형성하고 모델링을 만들어야 함을 제안함.

“평생교육의 목적은 평생학습 사회를 만드는 게 주목적이고, 구민들이 경제적인 부분도 형성돼 있지만 사회적인 형성도 있어요. 이제는 살아가면서 내가 어떤 삶의 질에 만족감을 느끼고 이런 부분이 있기 때문에 포괄적이라는 개념이란 거죠. 직업이나 어떤 취업에 대한 것, 창업에 대한 것으로 목적을 한정짓고 싶다면 말씀하신 대로 고용노동부가 중심이 돼서 네트워크를 형성하면 돼요. 일자리에 대한 목적이라고 하면 평생교육 전담부서가 주축이 되면 안 돼요. 이거는 고용 일자리에 관련된 전담부서가 주축이 돼서 네트워크를 형성해야죠. 그렇게 모델링을 만들어야죠.”

## II 시흥시청 평생학습 사업 현황

### 1. 평생학습의 특성

- 생태환경 리터러시 사업으로 선정되었으며, ESD(유네스코 지속가능 발전 공식교육 프로젝트) 인증 사업 세 가지가 있음.
- ESD 인증 세 가지 사업은 평생학습 네트워크 사업, 학습동아리 연합회 사업, 평생학습마을 사업임.
- 네트워크 사업에서 기업과 산업과의 매칭은 거의 없음.

### 2. 평생학습의 성공 사례

#### 2-1. 평생학습 네트워크 사업

- 첫째는 주도적인 기획을 통한 네트워크 협업 사업을 운영하는 방식과, 둘째는 단체에게 보조금 방식의 예산을 지원하는 방식의 두 가지 형태로 운영하며, 예산 비중은 협업 방식에 20%, 보조금 지원 방식이 80%임.
- 본 사업의 특징은 다양한 기관들이 주도적으로 참여한다는 점이며, 복지관, 일자리 관련 기관인 여성인력개발센터나 시니어일자리센터, 그리고 시민사회단체가 주 협업 대상임.

#### 2-2. 일자리 관련 교육 프로그램 및 학습동아리 연합회 사업

- 일자리 연계 사업은 프로그램으로 끝나지 않고 계속 일자리와 연계

되는 것을 요구하나, 그런 과정을 안정적으로 운영하기에는 많이 부족한 상황임.

- 일자리 사업의 한계점을 보완하기 위해 학습동아리 연합회 사업으로 보완함.

“사실 저희가 일자리는 그런 과정을 안정적으로 운영할 수 있는 게 많이 없고, 저희는 이게 교육을 통한 공급의 문제나, 아니면 시장에서의 일자리 수요에 대한 문제나. 사실 그것도 좀 어려운 점이 있고 해서 크게 많지는 않고 그나마 저희가 좀 주도적으로 운영할 수 있는 일자리라고 하는 게 결국 동아리들을 키워 내서 강사로 활동하시거나, 아니면 그런 동아리들이 강의가 아니더라도 협동조합이나 이런 것들을 만들어 가지고 지역에서 이제 기관으로서 이제 좀 비즈니스적으로 독립을 하시거나 이제 이런 경우들을 최대한 좀 안내하고 있는데, 사실 동아리 수준에서 이렇게 요구되고 좀 기를 수 있는 어떤 수준이 있고. 그리고 이게 돈을 받고 있는 민간 시장에서 생존하기 위한 이런 수준이 있는데, 그 갭을 줄이는 게 이제 사실은 저희도 지역에서 많이 요구를 받고 있는데, 이제 그거에 대해서 좀 진지하게 좀 고민하고 있는 상황이라고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.”

### 2-3. 평생학습마을 사업

- 시흥의 생태계는 지자체, 마을, 동아리라는 3개의 네트워크가 유기적으로 연결되어 평생학습을 발전·강화시켜 왔음.
- 평생학습마을로 지정이 되면, 마을 코디네이터로 활동할 수 있는 인력을 지원함.
- 예산을 지원해 주면 각 지역에서 유휴공간을 활용하여 인프라를 확보하고 프로그램이나 강사를 요청하면 지원함.
- 지역학습자들이 모여면서 동아리가 생기고, 그 동아리들이 동아리 사업에 참여하면서 성장하는 시스템임.

- 하지만 인건비 지원이 없어질 경우에는 존폐를 고민해야 할 상황도 존재하며 수익화, 즉 완전히 재정적인 독립까지 가지 못한 상황임.

“평생학습마을로 저희가 지정을 해 드리고, 거기에 이제 마을 코디네이터라고 해서 어느 정도 거기 계시면서 활동하실 수 있는 인력이 지원되면서 거기에서 저희 쪽에서 예산이랑 이런 부분들을 조금 해 주시면 지역에서 이제 유휴공간을 활용해서 인프라를 어느 정도 확보를 해 주시고. 거기에다가 저희 프로그램이나 강사라든가 이런 부분들을 좀 요청하셨을 때 저희가 그런 걸 지원하면서 어느 정도 콘텐츠가 생기니까 그 콘텐츠에 맞는 지역 학습자들이 모이시면서 거기서 동아리가 생기고, 그 동아리들이 동아리 사업에 참여하시면서 성장하시고. 주로 시흥이 갖고 있는 학습생태계가 그렇게 마을, 그리고 동아리, 그리고 네트워크, 이제 이 세 가지가 서로 좀 유기적으로 연결해서 지역 자체가 평생학습을 조금 발전시키고 강화시켜 온 부분이 있어서 저희 쪽에서는 아마 평생학습마을이 아닐까. 다만 마을 같은 경우에도 현재 상황에서 일자리까지 연결해서 가기에는 아직까지는……. 지금 10년째 지원하고 있는 곳들도 있는데, 사실 이제 인건비에 대한 지원이나 이런 부분들이 저희 쪽에서 없게 될 경우에는 사실 존폐를 좀 고민해야 되는, 수익화까지 완전히 재정적인 독립까지는 아직 가지 못한 그런 상황인 것 같긴 합니다.”

### III 하동 교육지원청 평생학습 사업 현황

#### 1. 평생교육 대상 및 목적

- 주 교육 대상은 학생들이었으나 최근 도교육청 정책이 지역 주민과 함께 하는 학습 교육공동체를 구성하자는 방향으로 추진 중이나, 하동군청과 연계하여 추진되는 뚜렷한 정책은 아직 부재함(단발성 요구에 일회성으로 협조해 주는 수준임).

- 현재 평생학습 운영은 시민들 개개인의 배움에 대한 욕구 충족, 취미생활을 통한 교양 함양, 삶의 질 향상에 초점을 두고 있음.

## 2. 네트워크 사업 현황

- 지자체는 큰 예산이 들어가거나 장기적인 예산이 필요한 경우 일정 부분 예산을 지원하는 역할을 담당함.
- 교육지원청에서는 평생학습을 운영할 수 있는 시설이나 프로그램 편성 운영 역할에 비중이 있음.
- 지역사회나 시민단체는 프로그램의 강사진을 제공하는 역할을 함.
- 군 단위 지역이기 때문에 특별한 산업이나 기반시설이 없으므로 산업이나 기업과의 연계성은 떨어짐(직업 연계성과도 거리감 존재).

## 3. 평생학습 성공 사례

### 3-1. 학교시설을 이용한 평생교육

- 하동 교육지원청 단독으로 운영하는 교육 프로그램으로 도교육청에서 예산을 지원하며, 그 예산으로 학교에서 지역 주민들에게 적합한 교육 프로그램을 개설하여 운영하는 방식임.
- 하동의 특성이 인구밀집도가 매우 낮아 주민 수가 많지 않으며, 주민들 대부분이 고령이므로 평생학습에 대한 접근성이 좋지 않은 것을 해소하기 위한 것임.

“우리 지원청 단독으로 해서 지역 주민들을 위한 그런 교육 프로그램을 몇 개 운영을 하고 있습니다. 예를 들자면 학교시설을 이용한 이제 평생교육, 이런 교육활동이 있는데요. 이 군 지역 같은 경우에는 특성이 인구밀집도가 매우 낮습니다. 그래서 주민들도 그리 많지가 않고, 또 학부모를 제외한 다른 지역 주민들은 대부분 고령입니다. 그래서 접근성이 좋아야 되기 때문에 이제 학교를 거점으로 해서 학교시설을 이용한 평생교육, 그러니까 도교육청에서 예산을 지원해 주게 되면 그 예산으로 학교에서 지역 주민들에게 적합한 프로그램을 개설해서 운영하는 이런 방식이 하나가 있고, 또 하나는 우리 지원청에서 직접 운영하는 교육 프로그램으로는 행복마을학교가 있습니다.”

### 3-2. 행복마을학교

- 2021년 상반기 센터를 개설하여 시작 단계이며, ‘행복교육지구’가 있고 그 속에 ‘행복마을학교’가 있음.
- 예산은 하동군청에서 약 절반 정도 지원, 실제 운영은 교육지원청에서 담당하여 직영으로 운영되는 사업임.
- 학생들도 배움활동을 할 수 있고, 지역 주민들도 배움활동을 할 수 있으며, 지역 주민이 강사가 되기도 하고 수강생이 되기도 하는 多역할이 가능함.
- 참여 대상은 크게 (1) 초등학교 학부모인 30~40대, (2) 60대 이상의 고령층으로 중간층이 비어 있는 상황임.
- 프로그램 개설은 다양한 루트를 활용하여 기본적인 설문조사를 통해 파악한 수요를 토대로 편성하는 방식이며, 대상층에 맞는 프로그램을 구현하고자 함.
- 행복마을학교는 파견 교사 2명, 일반직 주무관 1명, 담당 장학사 1명이 운영, 담당하고 있음.

- 강사진은 시민사회나 지역사회에서 우수한 강사진을 발굴하여 인력 풀(pool)을 만든 후, 홍보를 통해 희망자를 강사로 섭외하여 운영함.

### 3-3. 직속 기관 도서관

- 도서관은 오래전부터 지역에서 평생교육 역할을 수행해 오고 있는 대표적인 평생교육 시설로, 지역 주민들을 위한 프로그램을 운영 중임.
- 도서관 자체 예산으로 운영하면서 도서관은 큰 인프라 보유. 콘텐츠 이면서 인프라인 도서를 기반으로 상주하는 사서들이 교육 프로그램을 개발하여 운영하거나 특별한 프로그램은 외부 강사를 초빙하여 운영함(예: 대부분 독서 프로그램이 많으나 지역 주민들의 요구에 의한 특별 프로그램도 운영되고 있음).

“우리 직속 기관으로서 도서관이 있습니다. 도서관은 다 아시겠지만 이제 오래 전부터 지역에서 평생교육의 역할을 수행하고 있는데요, 도서관에 예산 같은 경우에는 일단 자체 예산을 가지고 운영하면서 책이라는 그런 큰 도서관은 인프라가 있으니까 이 콘텐츠 인프라를 합해 가지고 그 도서관에 상주하고 계시는 사서님들이 여러 분들이 계십니다. 이 사서님들이 주로 교육 프로그램을 만들어서 운영하시고, 또 특별한 프로그램은 외부에서 강사를 초빙하는 식으로 해 가지고 지역 주민들을 위한 그런 프로그램을 현재로서는 운영해 오고 있으며, 우리 교육지원청 입장에서 보자면 좀 가장 대표적인 지역 주민들을 위한 그런 평생교육 시설이 아닌가 싶습니다. 도서관은 일단 기본적으로 책이라는 그런 인프라일 수도 있고 콘텐츠일 수도 있고, 그게 고정되어 있기 때문에 그걸 중심으로 해 가지고 프로그램들이 이제 개설이 되고, 또 지역 주민들이 참여하고 그곳에 상주하고 계시는 사서라는 그런 전문성을 가진 강사 분들이 계시니까 그분들이 이제 프로그램을 편성하고 운영해 나가는 그런 역량이 있으신 거죠.”

## IV 화성시청 평생학습 사업 현황

### 1. 지역 환경 특성

- 권역이 매우 넓고, 구시가지와 신시가지가 있음.
- 동탄 1, 동탄 2가 개발되면서 인구 유입이 집중되어 동서 간 빈부격차와 소통 불균형의 문제가 있음.

### 2. 평생학습의 목적 및 특징

- 지역 평생교육 활성화 사업에서 지역 연계 기관 강화 유형으로 선정됨.
- 평생학습은 동서 간 시민들이 소외되지 않고 참여하도록 하는 것이 가장 중요한 이념임.
- 교육 인프라는 동탄권에 치중된 반면, 서남부권은 평생교육 참여 여건이 조성되어 있지 않아 서남부권의 상대적인 평생교육 소외, 참여 기회 박탈을 어떻게 해결할 것인가를 고민하다가 나온 것이 네트워크 사업이며, 여러 가지 민주시민교육 사업도 전개되고 있음.

### 3. 평생학습 성공 사례

#### 3-1. 화성형 평생학습 벨트 조성

- 기존 시설들, 기관들 중 의지가 있는 곳들이 함께 연계하여 평생교육을 할 수 있도록 지속적으로 제안하고, 예산도 지원하며, 역량 강화를 하는 것이 목적임.

- 현재는 지역 복지관 2곳, 이음터(학교를 옆에 끼고 지역 주민들에게  
오픈하는 학교 복합형 시설) 2곳, 대학 2곳 등 6개 기관이 연계되어  
있으며, 2022년은 12개 기관으로 확장할 예정이고, 2023년에는 20개  
이상으로 확대할 계획임.

“제가 작년 4월에 왔을 때 동탄 쪽에 치중돼 있는 교육 인프라들이 굉장히 눈에 띄었고요. 상대적으로 서남부 지역에서는 평생교육 참여할 수 있는 여건들이 잘 조성이 안 돼 있는 부분이 있었어요. 그렇다고 해서 평생학습을 위해서 정말 많은 예산을 들여서 시설들을 막 딱딱 지어낼 수도 없는 부분이고요. 그럼, 어떻게 하면 서남부권의 이런 상대적인 평생교육 소외, 참여 기회 박탈, 이런 것들을 어떻게 해결할 것인가를 고민하다가 나온 게 기존에 있는 시설들, 기관들, 의지가 있는 곳들을 같이 연계해서 그쪽에서 평생교육을 할 수 있도록 지속적인 제안을 하고, 예산도 주고, 또 역량 강화도 해야 되겠다는 생각을 했던 거죠. 그래서 올해는 미흡한 부분입니다만, 6개 기관, 즉 자세히 말씀을 드리면 대학 두 곳, 지역 복지관 두 곳, 그리고 동탄에 화성시가 또 새로 시도했던 화성만의 ‘이음터’라는 시설들이 있습니다. 학교와 지역 주민을 연결한다는, 학교를 옆에 끼고 지역 주민들한테도 오픈하는 그런 이제 학교 복합형 시설이 있습니다. 그런 곳도 두 곳. 그래서 유형이 딱 나뉘죠. 이렇게 6개 연계 기관을 통해서 우선 미흡하지만 올해 평생교육 사업을 저희 시 평생학습과가 연계해서 그 지역의 시민들이 뭘 원하는가를 찾아냈고요. 그래서 그쪽에 맞는 우선적인 평생교육 사업을 실시했고, 이 사업을 저희는 거창하게 화성형 평생학습 벨트 조성이라고 했습니다. 지금은 여섯 곳이지만, 2022년에는 12개소로 확장을 할 거고요. 또 한 해가 넘어가서 2023년이 되면 20개소 이상을 연계 기관으로 좀 만들려고 합니다.”

### 3-2. 화성 시민대학

- 2021년 초에 시작한 사업으로 학습자들의 학습 이력을 누적 관리하는 사업임.

“기존 평생교육이 지자체별로 또 광역, 국가 단위에서의 교육부에서도 상당히 관심을 가지고 많은 부분에서 지자체와 협력하고 있습니다만, 지자체의 평생교육 대상들에게 주어지는 기회라는 건 프로그램을 만들어서 그분들이 참여할 수 있도록 하고, 또 그 결과를 시민들의 삶에 어떻게 도움을 줄 것인가 이런 거였어요. 그런데 화성시의 경우는 거기서 조금 더 나아가서 이렇게 지자체나 광역, 국가에서 예산을 들이고 인력을 투입해서 추진하고 있는 평생교육 사업에 조금 더 시민들이 구체적인 성과를 눈으로 확인할 수 있는 지원을 좀 해야 되는 거 아닌가 하는 생각을 했던 겁니다. 그러니까 이전에 평생교육에 참여하시면 시민들이 개인들이 참여 의사를 결정하고, 또 참여하고, 그다음에 그 결과가 본인 생활에 아니면 직업생활에 도움이 될 수 있도록 만들어 가는 것이었는데, 화성시 같은 경우 시민대학을 통해서 그 학습 이력을 누적해서 관리를 하겠다는 사업이죠.”

### 3-3. 근거리 평생학습센터 ‘이루리’

- 평생교육의 접근성 문제는 늘 상존해 왔던 문제였기 때문에 가까운 곳에서 평생학습에 참여할 수 있도록 하는 사업을 시작함.

### 3-4. 평생학습 학습동아리 지원사업

- 평생교육 수강 이후에 활동을 지원하는 평생학습 동아리

#### 4. 신중년층 대상 일자리 사업

- 신중년층 대상의 일자리 사업을 도비로 진행하고, 중년층 ‘인생이모작’이라는 자격증 과정을 운영하며, 대학 평생교육원들이 공모사업에 지원함.
- 하지만 평생교육을 통한 일자리 창출에 대해서는 회의적임.
- 16주 교육을 통해 일자리를 연계하는 것은 무리이며, 고용노동부의 일자리 전담부서들이 갖고 있는 여러 가지 제원이나 역량에 비하면 평생학습 전담부서의 역량이 많이 부족한 수준임.
- 현재 인력으로는 시민들의 삶의 질, 교육에 대한 요구, 수요를 감당하는 정도의 적당한 선에서 일을 하고 있음.

“2019년에 339명이 와서 305명이 수료를 한 다음에, 종료 후에 일자리가 연계된 인원수가 저희가 파악한 바로는 85명. 그러니까 전체 수료 인원의 27.9%가 어쨌든 그 일자리가 굉장히 확고하고 굉장히 뚜렷한 일자리인지 그 여부는……. 사실 평생교육에서는 그런 부분까지는 욕심인 부분이 있거든요. 그래서 27.9%가 어쨌든 취업했다는 피드백을 저희들한테 줬고요. 작년 같은 경우는 코로나라서 굉장히 참여율도 낮고 좀 어려움이 있었습니다만, 그래도 173명이 수료를 해서 54%의 일자리, 이게 정말 정확한 데이터일까? 31.2%가 종료 시에 일자리와 연계됐다고 하는데, 저도 좀 눈을 크게 뜨고 봤어요. 물론 앞으로 시민들이 파트타임으로라도 일자리를 평생교육에서 추구하는 바가 크고, 그런 기대가 크면 연결점을 반드시 찾아야 될 시점이 올 거라고 보죠.”

- 국비나 도비의 경우 얼마나 많은 사람들이 평생교육을 받았는지, 취업은 몇 명이나 했는지에 대해 정량적인 성과를 요구하고 있으나, 지금의 예산으로는 취업에 집중할 수가 없을뿐더러 취업인구도 평생학습과에서 파악해야 된다면 충돌하는 성과에 대한 기대임.

- 평생교육의 영역과 직업능력개발 영역은 단계적 접근과 이원화가 필요함.
- 직업능력개발 부문을 평생교육의 한 영역으로 가져가야 한다면, 정량적 평가보다는 정성적 평가만 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

“평생교육 대상 중에 경력단절이었던 분들도 많고 또 전직 희망을 하지만, ‘내가 30년 동안 해 온 게 이 일인데, 내가 또 다른 곳에 무슨 소질이 있겠어?’라는 그런 이제 생각에 빠진 분들에 대해서 ‘평생교육을 통해서 내가 이것도 잘할 수 있구나.’라는 걸 발견하는 정도의 직업 능력을 개발하는 평생교육 영역이고. 그 뒤에 제가 기대를 하자면, 본격적으로 취업을 위한 어떤 구체적인 준비 교육은 고용노동부가 담당하는 이런 체제로 가야 되는 게 맞지 않느냐? 거듭 말씀을 드리지만, 한정된 예산의 평생교육이 사실은 몇 사람을 위한 직업능력개발을 위한 예산을 투입할 수가 없어요. 그런 부분은 평생교육이 가진 한계라고 보고요. 직업에 대한 본인들의 적성, 그다음에 숨어져 있던 재능, 이런 걸 발견하는 게 평생교육의 직업능력개발의 영역이고. 그 뒤에 그 사람이 정말 직장으로 새로 진입할 수 있거나 이런 것들에 대한 기회는 고용노동부가 받아서 그분들의 연계 교육을 해야 된다고 저는 생각합니다.”

## 5. 고용복지플러스센터 및 대학과의 연계

- 고용복지플러스센터와의 연계는 없으며, 대학과 복지관 관할 부서는 따로 있음.
- 평생학습과 소관은 아니어도 복지과와 대학 담당 교육청소년과와는 Co-work를 이미 구축했기 때문에 지역 연계 사업이 가능했다고 봄.
- 대학과의 연계는 대학 평생교육원에 시 자체 매칭 예산과 교육부 예산의 지원이 있음.
- 대학은 지자체와의 협력 사업을 통해 평가 점수를 받을 수 있고, 대학이 지역사회에 헌신할 수 있는 기회이므로 대학 입장에서는 평생학습과의 연계가 매력적일 것임.

## 6. 네트워크 시 애로사항

- 연계 유관기관 입장에서는 업무의 가중이라는 인식을 가질 수 있기 때문에 초기에 설득 작업이 필요했음(즉 담당자들의 인식이 중요).
- 지속적인 회의를 통해서 연계 사업의 의미와 연계 사업을 통해 화성시가 얼마나 평생학습이 확장되고 성장할 수 있는지에 대해 많은 설득을 하였고, 또한 종사자들의 직무 역량 강화 교육과 찾아가는 멘토링을 제공하여 기관 운영에도 도움을 줄 수 있다는 점으로 설득함.

## 7. 성공적인 학습생태계 구축을 위한 제안 사항

- (1) 자치단체장의 평생학습에 대한 열정
- (2) 질 좋은 콘텐츠의 지속적인 개발
- (3) 평생교육사라는 전문인력을 적재적소 배치(지금은 말단이라 열정이 있고 좋은 아이디어가 있어도 수용되지 못하는 분위기임)
- (4) 지역 평생교육 활성화를 위한 교육부의 국비 사업 활성화

## V 부산광역시 금정구 평생학습 사업 현황

### 1. 지역 환경 특성

- 인구는 약 22만 9,000명이고, 면적은 부산광역시의 약 9%이나, 그

린벨트로 지정된 지역이 많아 실질적으로는 인구밀도가 상당히 높음.

- 4개의 대학교가 있어 젊은 도시라는 이미지가 있는 동시에 고령인구가 매우 많음.

## 2. 평생학습 목표 및 비즈니스 모델

- 평생학습의 목표는 '고령인구와 젊은 층을 어떻게 아우를 수 있을까?'가 고민임.
- 2016년부터 평생학습관이 운영되고 있으며, 2021년 8월에는 '신중년 더체험학습관'을 개관하여 평생학습 부서에 50플러스 전용공간을 만들어 향후 신중년을 위한 사업에 역점을 두고 추진하고자 함(부산 최초).
- 비즈니스 모델은 구 예산을 지원하여 복지관이나 공방과 같은 공간을 공유하고, 전문성을 활용하여 인력을 양성하며, 그 양성 인력이 지역 기관과 협력하여 재능기부를 할 수 있도록 하는 것임.
- 구청이 다른 기관과 연계할 수 있는 연결 다리의 역할을 수행함.

## 3. 평생학습 성공 사례

### 3-1. 지역과의 연계를 통한 '학습곳간' 사업

- 관내의 공방, 경로당, 카페 등의 유휴공간을 해마다 30곳을 지정하여 그곳에서 프로그램이 운영될 수 있도록 지원하는 사업임.
- 학습곳간 유형은 프로그램을 보유하면서 운영하는 공방이 가장 많고, 경로당은 마을 주민들이 모여서 특정 공부(예: 한자 공부)를 하겠다고 신청하는 경우임.

- 관내 4개 복지관과 협업: 다문화나 혐오 등 사회적 차별에 취약한 소외 계층 대상 프로그램을 지원하고, 학습 성과물을 유튜브에 올려 공유함.
- 하지만 새로운 곳을 계속 발굴하기에는 인력이 부족하며, 공간 공유 시 이용 범위에 대한 갈등 및 문제가 발생함.

“다른 곳에서는 공간만 발굴하고 이 공간에서 누구나 이 공간을 활용해서 동아리 대관을 하든, 프로그램을 운영하든, 또 제3의 어떤 주민들이 신청하고 이용하는 방법이 있을 수 있는데, 저희는 이 공간에서 자체적으로 프로그램을 기획해서 저희와 협업을 하는 방식으로 진행을 하고 있거든요. 근데 이제 이 부분에 장단점이 있을 텐데, 주민들의 입장에서는 이 공간을 이용했을 때 구청에서 지원해 주는 거라고 한다면, 예를 들면 수업을 듣고 나서 복사도 하고 싶고, 여기에서 예를 들어 물 한 잔도 얻어먹고 싶고 등등의 프로그램 이외의 비용들이 소요될 수 있는데, 그 부분까지 저희가 책임지는 상황이 아닌 거예요. 근데 이제 이 기관들 입장에서는 조금 그런 부분에 있어서 본인들이 손해를 본다거나, 내지는 우리가 처리해야 되지 않을 민원까지 처리해야 되는 부분도 생긴다는 거죠. 그래서 그런 부분에서 이제 어려움을 호소하시는 분들도 있고, 저희도 이제 처리해야 되는 그런 것들이 좀 어려운 부분이 있을 수 있고요.”

#### 4. 4개 대학과의 협력 사업 및 대학 협업이 어려운 이유

- 프로그램 운영비를 지원하고, 대학의 인적·물적 자원을 활용하여 주민들이 무료로 수업을 들을 수 있음(예: 바리스타 교육, 인문학 강좌 등).

“가령 바리스타 교육이라든지 어떤 기계가 필요한 어떤 물적자원이 필요한 공간을 공유하기도 하고, 또 저희 이제 관내 외국어대학이 있는데, 어학과 이제 해외의 어떤 인문학과 관련된 부분은 그런 외국어대학과 연계해서 사업을 한다든지, 그래서 대학의 특성과 연계해서 특화 프로그램들을 운영하고 있고, 그리고 사색을 즐기는 인문학이라고 해서 저희가 자체적으로 운영하는 인문학이지만 4개 대학의 교수진들과 협업을 해서 하나의 프로그램을 운영하는 그런 사업이 있습니다.”

- 하지만 사업 취지를 이해하고 공유하여 주민들에게 좋은 프로그램을 제공하는 것이 목적이지만, 대학은 수익이 나지 않기 때문에 협업이 쉽지는 않음(대학은 수익창출이 가능한 사업을 희망하여 수익성에서 방향성이 맞지 않음).
- 또한 대학의 평생교육원과의 콘텐츠 중복이 심함.

- **대학과의 사업 협력이 어려운 이유**

(1) 소통의 중심점(컨트롤 타워) 부재

“지금 지역 골목 상권 활성화를 위해서, 예를 들어 대학의 요리학과랑 연계를 하고 싶다 했을 때, 이 요리학과가 어떻게 손을 잡아야 어떤 사업 콘텐츠를 만들어 낼 수 있을까? 저희는 요리학과와 조교와 맨 처음에 통화를 하겠죠. 조교 선에서는 이게 머리에 그려지지 않는 거예요. 그리고 그게 정확하게 교수진들과 연결되기도 힘들 거예요. 그러면 이제 저희가 개별적인 교수님들과 협의를 한다든지 그런 방법이 있을 것 같은데, 그러면 그 교수진들 개개인의 어떤 마인드와 맞지 않으면 이게 이제 불발될 가능성이 큰 거죠. 대학 차원에서 지역과 연계하는 어떤 컨트롤 타워가 있어서 조금 더 힘을 실어 준다든지 뭐 이런 게 아니라, 지금 각개전투를 해야 되는 상황인 거예요. 그래서 어떤 그런 소통의 창구가 부족하다, 그리고 그게 특히 이제 각 평생교육원 이외에 단과대학들은 일단 평생교육의 마인드가 부족하니까 저희가 설득하는 데 힘이 들죠.”

- (2) 평생교육원 외 단과대학들은 교육부 평가 때문에 지역과의 연계를 희망하나, 평생교육 마인드 부족으로 방향성에 대한 합의 도출과 설득에 어려움이 있음(예: 인문도시 지원사업).

“대학교에는 인문도시 지원사업이 있는데, 연구재단에서 지원하는 사업으로 돈은 대학으로 들어가고 대학에서 지역에 협조를 구해서 MOU를 해야만 신청할 수 있는 사업 구조예요. 그래서 굉장히 그런 제안들이 들어오고, 그러면 같이 협력을 해야 되는데, 교수님들은 틀에 박힌, 그러니까 학생들을 대상으로 하는 수업 커리큘럼을 가지고 저희에게 일방적으로 ‘너희는 사람만 모아줘!’ 이런 식이 되는 경우가 너무 많은 거예요. 근데 저희는 지역의 발전을 위해서 같이 상호협력해서 같이 커리큘럼을 개발해서 새로운 사업을 개발하고 싶은데, 그런 부분에서 부딪히는 부분들이 많았죠. 그래서 억지로 들어오는 경우도 있어요. 그런데 결국 참여하는 주민 분들 입장에서는 만족도가 떨어지는 거죠. 우리는 일방적인 그런 교수님들의 그런 강의식 수업을 원치 않는 거죠. 더더군다나 요즘 유튜브나 각종 전문 강사님들의 질 높은 수업을 많이 들을 수 있는데, 단순한 그런 결합은 이제는 효용성이 떨어지는 거죠.”

## 5. 기업 연계 사업이 어려운 이유

- 금정구에서는 기업 연계 사업을 하지 않음.
- 개인적으로 10년 전부터 찾아가는 기업 교육과 대기업 및 중소기업 과도 사업을 진행한 경험은 많으나, 기업은 생산성 향상 교육에 대한 필요가 기본이라 평생교육의 취지와는 방향성에서 맞지 않음.
- 사원 복지 차원의 프로그램을 제공한다고 했을 때 요구가 너무 다양함.
- 10명이면 10명이 모두 다른 프로그램을 희망하므로 요구를 충족시킬 수가 없으며, 지자체가 제공 가능한 프로그램의 다양성과 인력도 부족함.

## 6. 네트워크 사업 활성화를 위한 제안

- 네트워크 사업은 여러 유형이 있지만 누가 운영하느냐에 따라서 성과의 차이가 큼. 즉 일반 행정직이 운영할 때와 평생교육사가 운영할 때의 성과 차이가 큼.

- 일반 행정직은 구 예산 지원에서 그치는 반면, 평생교육사가 진행할 경우 사업 성과를 어떻게 낼 것이며 어떻게 지역사회에 환원할 것인가까지 고민하지만, 현재는 평생교육사 인력 부족으로 못하고 있는 상황임.
- 따라서 평생교육사라는 전문인력 충원이 중요한 과제임.

## VI 김해시 평생학습 사업 현황

### 1. 지역 환경 특성 및 평생학습 특징

- 도시와 농촌이 같이 진행되고 있는 도농복합도시이며, 진례면, 주촌면 등은 산업단지가 들어오면서 도시적인 형태를 갖추고 있고, 장유와 같은 젊은 인구가 많은 신도시가 공존하고 있음.
- 평생학습 수요는 젊은 인구가 많은 도시에서 높은 수요를 갖고 있고, 산업단지가 형성되고 있는 곳에서는 비교적 낮은 수요를 가지고 있음.
- 2005년 평생학습 도시로 지정, 주말 프로그램은 활발히 운영되고 있음.

### 2. 평생학습 성공 사례

#### 2-1. 사업지 확보를 위한 공모사업의 적극적 추진

- 사업지를 확보하는 공모사업으로 지역 공방거리 활용, 지역 소상공인과 함께 하는 사업을 추진하여 공방이나 소상공인 사장님을 직접

강사로도 활용함.

- 공유 학습 공간을 발굴하여 학습 인프라 구축 후 시민들에게 학습 콘텐츠를 제공함.
- 하지만 코로나19의 영향으로 활성화는 부진했으나 계속 추진 중임.

“젊은 도시의 특성을 살려서 지역 자원들을 적극적으로 지금 활용하려고 하고 있어요. 지역 공방거리 등을 활용해서 지역 공간 활성화 사업을 한다든지, 아니면 지역 소상공인과 함께 할 수 있는 사업들 위주로 해서 지역 소상공인들을 주민 강사로 활용해서, 작년 같은 경우 이제 코로나19 때문에 그런 소비자의 그런 소비 심리도 낮아지고 있는 반면에, 이제 그런 소상공인들은 어느 정도 자기의 분야에서는 전문가의 지식을 가지고 있다고 보고 소상공인들을 저희 강사로 활용해서 자영업 을 하고 계시지만, 어느 정도 이제 지역에서 그런 강사로서의 활용을 할 수 있다고 판단해서 이제 소상공인과 함께 할 수 있는 사업들을 계속 추진을 하고 있고요.”

## 2-2. 시민단체 및 지역활동가 대상 연계 사업

지역 현안 문제점을 발굴하고 시민들이 직접 활성화시키고 해결 방안까지 모색하는 프로그램으로 수요자 중심으로 운영하고 있음.

민주시민교육이 활발히 운영되고 있으며, 소통 퍼실리테이터 과정도 진행되고 있음.

## 3. 학습형 일자리 사업 진행

2020년부터 학습형 일자리 사업을 생산적인 사업으로 진행하고 있으며, 지역 활동가 양성 및 역량 강화 후 지역 활동 연계모델 구축 중으로 최근 지역 자원들을 적극적으로 활용하고 있음.

“지역활동가들을 양성해서 지역에 다시 학습 현안 활동으로 연계할 수 있는 이런 구조를 만들어서 계속적으로 지역활동가를 양성하고 역량을 강화시켜서 지역에 활동을 연계시키고, 이런 부분들을 계속 이제 모형을 만들어 가다 보니 어느 정도는 조금 자리가 잡혀 가고 있는 중인 것 같아요.”

#### 4. 대학과의 협업 사업

- 관내 4개 대학 중 2개 대학과 대학 내 평생교육원 강사로 지원(민간 경상보조사업)을 연계 사업으로 추진했으나 성과는 좋지 않음.
- 연계 사업의 목적은 시민들이 질 높은 공간에서 질 높은 강의를 수강하는 것인데, 대학은 영리기관이므로 수익 창출이 중요하여 지자체 연계 사업은 수익 창출이 안 되므로 선호하지 않음.

##### 4-1. 대학 산학협력단 내 사업체 연계 사업

- 소외계층 대상 생활과학 체험교실을 추진하고 있음.

#### 5. 찾아가는 평생학습(배달 강좌)

- 2020년 직장으로 찾아가는 아카데미를 운영하였으나 직장으로 찾아가는 것에 대한 경계심이 있었고, 또한 퇴근 후 수강에 대한 부담감이 표출되어 사업 진행 자체가 잘되지 않았음.

#### 6. 공공기관(복지관·도서관)과의 연계 어려움

- 관내 복지관과 시립도서관은 규모가 크고 인프라가 좋아 자체 예산 확보와 다양한 종속 프로그램을 보유하고 있어, 평생교육 부서와의

연계 사업을 선호하지는 않음.

## 7. 학습 플랫폼 구축 사업 준비 중

- 생애주기(단계)별 7단계 모델 설정(예: 영유아, 청소년, 청년층, 직장인, 어르신 등)으로 시민 수요를 파악한 후 프로그램을 개설하는 수요자 중심의 프로그램을 추진할 계획임.
- 청년층 대상의 평생학습 참여가 저조하여 청년 대상 사업을 적극적으로 추진 준비 중임.

## 8. 예산 확보 및 애로사항

- 예산은 보조금 사업 외는 전부 김해시에서 직영 운영함.
- 애로사항은 평생교육사의 전문인력 부족 문제가 있으나, 반면 평생교육사들이 관리하므로 적극적인 참여가 가능함.

# VII 상주시 평생학습 사업 현황

## 1. 지역 환경 특성

- 도농복합형 도시이며, 인구는 약 9만 5,600명이고, 면적은 서울의 2배로 넓음.
- 인구는 급속히 감소하는 추세로, 특히 학생 수가 급격히 감소하고 있음.

- 농업이 주산업이므로 고령인구가 급속히 증가하는 추세이고, 2021년 10월 기준 65세 이상의 고령인구가 32%를 상회하며, 2035년경에는 46%를 예상하는 자료도 있음.

## 2. 평생학습 목표

- 지역이 넓고 고령화 추세에 따른 학습의 어려움을 해소하고자 평생 학습 혜택을 고르게 누릴 수 있도록 학습도시 구성을 위해 노력하고 있음.
- 평생학습은 도심과의 원거리로 인한 학습격차를 해소하고 많은 시민들이 누릴 수 있도록 하는 사업에 초점을 둬.

## 3. 평생학습 성공 사례

### 3-1. 찾아가는 마을 평생교육

- 찾아가는 마을 평생교육은 직영으로 운영하고 있으며, 도심 지역에 평생학습관 시설이 몰려 있어 각 마을 단위로 찾아가는 평생교육 강좌에 초점을 두고 운영하고 있음.
- 18개 읍면에 평생학습센터를 운영, 14개 마을은 찾아가는 마을평생교육 강좌를 운영 중임.
- 시에서 운영하는 '강사은행제'라는 강사운영 관리체계에 등록된 강사를 우선적으로 배치하며, 마을평생교육 지도자협의회가 있어 그곳에서 양성 과정을 거친 후 마을 단위 교육에 매니저로 참여하여 모니터링을 담당함.

“찾아가는 마을평생교육 관련해서는 사실 지금 직영으로 하기 때문에 여기하고 연계되는 부분은 이제 마을에 배치하는 강사를 선택할 때 이제 저희가 ‘강사은행제’라고 해서 시에서 운영하는 강사운영 관리체계가 있어요. 거기에 등록하신 분들을 우선으로 배치를 해 드리고, 뭐 다른 시군도 마찬가지로이겠지만 상주시 마을평생교육 지도자협의회가 있습니다. 거기에 이제 회원들의 양성 과정을 거친 후에, 그분들이 이제 마을 단위 교육에 매니저로 참여하셔서 모니터링을 하신다니, 그런 식으로 활용하는 경우가 있고요.”

### 3-2. 우리 동네 학습터 운영

- 집 주변에서 근거리 학습공간을 확보한다는 차원에서 8개의 학습터를 지정하여 20개의 학습모임을 지원하는 사업임.

### 3-3. 평생학습 방구석 TV 운영

- 2021년 6월부터 전국 최초로 영남상주방송이라는 지역 방송국과 연계하여 시민 미디어단을 운영함(상주방송을 보조사업자로 선정하여 민간위탁 형태 운영).
- 상주시에서 전체 사업을 기획하고 강사가 공모사업, 교육 프로그램 선정을 담당하며, 제작·송출·편집 등을 직접 담당하는 시민미디어단을 운영함.

“네트워킹에 대해서 말씀을 드리면, 우선 저희는 특화해서 진행하고 있는 사업 중에 방구석 평생학습TV를 운영을 하고 있어요. 아마 최초로 하는 거일 것 같은데, 지역에 영남상주방송이라고 지역 방송국이 있습니다. 그쪽하고 연계해서 지난 6월부터 사업을 진행하고 있고요. 민간위탁이죠. 상주방송을 보조사업자로 선정을 해서 민간위탁 형태로 해서 운영을 하는데, 저희 시에서 전체 사업을 기획하고 있고, 강사가 공모라든지 교육 프로그램 선정이라든지 이런 부분을 담당하고 있고, 그 위에 이제 제작, 송출, 편집, 뭐 이런 부분들을 이제 방송국에서 담당하면서 시민미디어단을 운영하고 있습니다. 사실은 지방 소도시이다 보니까 평생학습 방송 운영도 가능한 부분이기도 한데, 지방 같은 경우에는 이제 지역 케이블 방송에 대한 인지도가 조금 있는 편이거든요. 그래서 그 부분을 조금 저희가 특화사업으로 해서 중점적으로 운영을 하고 있고요.”

#### 3-4. 생물·생태·생활 융화학습 프로그램 운영

- 국립 낙동강 ‘생물자원관’과 연계한 사업으로 생물자원관 연구진들이 강의를 하고, 시에서는 전체적인 사업 운영을 담당함.

#### 4. 경북 도민 행복대학 및 애로사항

- 1년 단위 사업으로 시민 대상으로 대학 형태의 프로그램을 운영하는 사업임.
- 관내 민간 평생교육시설을 보조사업자로 선정하여 운영하며, 관내 지역 기관과 네트워킹을 할 때 교수진을 활용하는 데는 어려움이 없음.
- 하지만 민간기관을 보조사업자로 선정할 경우 지방보조금으로는 수익을 제공할 수 없는 것이 가장 큰 애로사항이며, 강사는 무료로 자원봉사하는 수준이고, 실질적인 운영비 지원도 어려우므로 보조사업자 선정에 어려움이 큼.

- 또한 특히 대학 내 평생교육원이 지자체와 협업 시 재정적인 어려움이 큼.
- 보조금 운영지침이 정해져 있는 것이 평생교육 사업을 활발하게 수행하는 데 가장 큰 애로사항임.

#### 5. 향후 대학과의 협업에 대한 전망(대학과의 협업이 어려운 이유)

- 인구수가 급격히 감소, 특히 학생 수가 감소하는 추세이므로 대학 시설을 평생교육 차원에서 활용해야 한다는 사회적 합의는 어느 정도 형성되어 있으나, 현실적으로 대학과의 네트워킹이 어려운 이유는 그 학교의 성격과 환경에 따라서 차이가 있음.
- 국립대학교의 평생교육원은 운영인력이 너무 적어 협업의 여력이 없는 반면, 전문대학의 평생교육원은 이윤 추구를 더 활성화하려고 노력하기 때문에 사업 연계가 용이한 부분이 있음.
- 경북대학교 상주캠퍼스는 아직 협업을 하고 있지는 않지만, 도서관을 증축하는 데 상주시에서 재정적 지원을 하고 상주 시민들에게 도서관을 개방하는 것에 대한 합의를 도출한 상태임.
- 향후 공무원과 시민을 대상으로 계약학과 형태의 평생교육 프로그램을 운영하는 것에 대해서도 논의 중임.

#### 6. 성공적인 학습생태계 구축을 위한 제안 사항

- (1) 가장 중요한 것은 전문인력(평생교육사) 확충임: 각 지자체마다 평생교육사가 1~2명 수준, 1명의 평생교육사가 직영 사업도 진행하

면서 관내 학교, 기업, 복지관, 향교, 성인문해를 담당하는 시민단체 협동조합 등 다양한 기관과 함께 네트워킹을 한다는 것은 매우 어려운 현실임.

- (2) 네트워킹의 활성화를 위해서는 주민과의 합의, 공동 수요조사, 지속적인 모니터링 등이 잘 이루어져야 사업의 목적성에도 적합하고 주민들의 활발한 참여도 불러일으킬 수 있으며 사업 결과도 잘 나올 수 있는데, 현재 수준은 지역 기관과 연계하여 진행하는 사업들은 단편적인 사업들이 많음.

“예산을 집행하는 지침에 대한 것에 중점을 두고 이제 관리를 한다거나 그런 부분이 있기 때문에 이 지역의 학습생태계가 제대로 갖추어져 있으려면 사실은 인력이 제대로 갖추어져 있어야 되고요. 그런 부분이 이제 수반이 될 때 사실 ‘지역 연계 평생학습이 더 활성화될 수 있다’라고 생각을 하는데, 지금 현실적으로는 조금 어려운 부분이 있는 것 같습니다. 각 지자체마다.”

## VIII 충주시 평생학습 사업 현황

### 1. 지역 환경 특성 및 평생학습 상황

- 충주시는 도농복합도시로 인구 약 21만 명의 소도시이며, 인구수 대비 면적은 넓은.
- 평생학습관 등 평생학습 유관기관 단체가 총 65개 있으며, 평생학습 참여시민은 약 2만여 명으로 전체 시민의 10% 정도가 평생학습에

참여하고 있음.

- 최근 굴지의 기업들을 유치 중이나, 청주처럼 인구수가 급증하는 도시로는 발전이 안 되고 있는 상황임.

## 2. 평생학습 성공 사례

### 2-1. 대학 학부생 동아리 연계 사업

- 대학 동아리들의 지역사회 공헌활동으로 운영
- 한국교통대학교 산업디자인학과와의 협업: 관내 55개 평생학습 유관기관이 있지만 CI가 없었는데, 산업디자인학과 학생들과의 협업을 통해서 한 기관당 한 학생이 팀이 되어 CI를 만들어서 보급한 사업임(학생들은 졸업 작품으로 활용).
- 건국대학교 문헌정보학과와의 협업: 지역 충주 설화 동아리와 문헌정보학과 학생들과의 협업을 통해서 관내 유아들을 대상으로 설화동화책을 갖고 협업한 사업임(학생들은 졸업 작품으로 활용).
- 강좌 프로그램은 어느 정도 성숙되었다는 평가가 있기 때문에 130여 개의 학습동아리가 지역사회에 어떤 공헌을 할 것이냐를 평생학습부서에서는 가장 큰 중책 사업으로 보고 있음.

“한국교통대학교 산디과 학생들과 협업을 해서 저희 관내 55개 평생학습 유관기관이 있다고 했잖아요. 유관기관들이 CI가 다 없었습니다. 학생들은 졸업 작품을 해야 되는 상황이어서 산디과 학생들과 협업을 해서 한 기관당 한 학생이 붙어서 CI를 만들어서 보급해 주는 사업이 있었어요. 그다음에 건국대학교 글로벌 캠퍼스가 충주에 있는데, 건국대학교하고는 저희 동아리 중에 충주 설화를 주제로 동화책을 만드는 동아리가 있는데요. 동화책을 갖고 그쪽 문헌정보학과 학생들이 관내 유아들을 대상으로 설화 동화의 내용으로 해서 그 학생들도 졸업 작품을 만들고, 그리고 동아리들이 지역사회 공헌활동을 하는 이러한 형식으로 지금 대학과의 연계에 있어서 좀 돌파구를 찾는데, 그중에도 단일 동아리가 지역사회 공헌하는 것이 어느 정도 한계에 있다고 하면 서로 다른 2개 이상의 동아리를 융합해서 그 동아리들도 지역사회 공헌활동을 하는, 그러니까 이제 어찌 됐건 이쪽 프로그램을 배워서 동아리를 만들고 동아리가 지역사회에 이제 공헌활동을 하는 그런 것이 하나의 실기능의 기본인데, 그거를 요즘 들어서는 점차 중점을 두고 확대하고 있다는 거죠.”

## 2-2. 대학 연계 여름방학 및 겨울방학 맞벌이 부부 특강

- 초등과 중등 저학년 학생 대상으로 진행한 2주 코스 사업으로, 맞벌이 부부가 방학 동안 자녀 걱정 없이 직장을 다닐 수 있게 한다는 취지로 운영한 성공적인 사업임.
- 자녀 돌봄 기능, 점심 도시락 제공, 셔틀 운행까지 포함된 특강임.
- 대학교 강의실과 대학교에서 희망하는 강사를 초빙하여 진행함.

## 2-3. 박람회(충주 청년몰)

- 성공적으로 개최된 것 중 하나가 충주 청년몰이며, 충주 청년상인협회와 연결하여 프리마켓과 같은 체험 부스를 운영 진행하여 청년상인협회에서도 돌파구를 찾아 시너지 효과가 있었음.

“청년몰이라는 청년협회도 활성화에 대한 욕구들이 있어서 돌파구를 좀 찾고 있었던 거죠. 그런 것을 시행사와 같이 진행을 함으로써 개들도 어느 정도의 돌파구로 상인회 활성화를 구축할 수 있었던 거고요. 저희도 청년이라는 상인회와 연계해서 박람회 좀 더 시너지 효과가 크게 나타났다는 부분이 있어요.”

#### 2-4. 성인문해학교

- 한글 및 검정고시 비문해 학습자를 대상으로 성인문해학교 5개를 운영함.
- 매년 많은 수의 어르신들이 중등 및 고등 검정고시를 패스하고 있음.

### 3. 성인문해학습자 대상 대학 교양강좌 청강 사업 추진 중

- 대학 캠퍼스에서 공부해 보고 싶은 로망이 있을 것으로 생각하여 대학교 체험, 교양강좌 청강 등을 고려하고 있으나 대학의 협력이 의문임.
- 대학 입장에서는 지자체의 평생학습 부서가 매우 불편한 존재임.
- 대학의 지역사회 공헌 및 재정적인 어려움이 없는 상황에서 서로 Win-Win 할 수 있는 전략이 필요함.

### 4. 기업과 함께하는 평생학습 신규 사업을 진행했으나 무산됨

- 2020년 현대엘리베이터(주)가 관내에 유치되면서 기업하기 좋은 도시로의 이미지 구축 시책 영향과 함께 상공회의소를 통해 홍보도 했지만, 기업 참여가 미비하여 사업이 잘되지 않음.
- 콜센터 직원 대상 ‘감정 치유 프로그램’을 기획하였으나, 기업 입장에서는 생산성 저하, 근로자의 시간 투자 어려움과 더불어 코로나19

의 영향으로 결국 직장인을 위한 주말 가족 프로그램으로 대체됨.

- 기업은 교육보다는 생산성 향상이 더 중요하며, 평생교육에 대한 기업의 인식 수준도 낮음.

“기업과 함께하는 평생교육에 대한 신규 사업을 내면, 아무래도 이제 기업하기 좋은 도시로 이미지를 좀 굳히는 시의 시책도 있을 테고요. 그다음에 작년 말인가? 현대엘리베이터(주)라는 대기업이 충주에 유치가 됐습니다. 이제 그런 부분에 대한 부분도 있었고, 어떻게든 시책과 평생교육을 좀 연계해 보자라는 차원에서 기업과 함께하는 평생교육을 추진했지만, 우선은 저희가 직접 강사와 여러 프로그램으로 찾아가는 그러한 기업과 함께하는 평생교육을 추진했음에도 불구하고 여러 기업들이 참여가 좀 많이 미비했고요. 상공회의소를 통해서 여러 홍보에 대한 절차도 밟았지만 쉽지는 않았습니다. 더군다나 감정노동자죠. 콜센터 직원들을 대상으로 여러 감정 치유에 대한 프로그램도 기획을 했으나 이것이 기업 참여에 대한 어려움도 있었지만, 코로나라는 상황도 분명히 어려움에 큰 역할을 했었던 것 같아요. 그렇게 해서 실질적으로 저희가 하나의 신규 사업이었기 때문에 추진했던 부분을 말씀을 드리면, 이렇게 기업으로 찾아가는 거는 기업에서 생산성 저하라든지, 아니면 시간을 내준다든지 이러한 것들이 어려움이 좀 있어서 좀 힘들었고요”

## 5. 직장으로 찾아가는 평생학습

- 직장인들이 평생교육에서 소외되었거나 미참여자들이 많을 것이라고 예상되어 평생교육의 기회를 쉽게 제공하자는 취지였으나, 직장에서의 반응이 미온적이었음.
- 반면에 직장인 대상 야간 프로그램은 참여율이 높음.
- 직장인들에게 교육 기회를 더 많이 제공하고자 한다면 야간 프로그램이나 주말 프로그램을 더 확대하는 것이 바람직할 것으로 보임.

## 6. 대학과의 연계 사업도 잘되지 않음

- 평생학습부서와 지자체는 연계가 잘되나, 대학이나 기업과의 연계는 잘되지 않음(관내 2개 대학이 있으나 성과가 나오지 않았음).
- 대학 연계 사업이 어려운 이유
  - (1) 대학은 평생교육이 주가 아니라 대학생들 교육이 중심이고, 이윤 추구하고 성과 도출이 중요한데, 지자체 연계 사업은 이윤과 성과 도출이 어려움.
  - (2) 또한 대학 자체의 평생교육원 강좌와 지자체 강좌와의 중복이 많은 상황이나, 대학은 높은 수강료를 책정하는 반면에 지자체는 동일 강좌임에도 무료 수준에 가깝기 때문에 대학에서는 지자체 평생교육 강좌에 대한 불만이 상당히 많음.
  - (3) 대학 평생교육원과의 협업의 장점은 대학 시설과 대학교수를 강사로 초빙할 수 있다는 점이고, 대학 연계의 단점은 입지가 좋지 않다(접근성 낮음)는 점임. 지자체에서도 강사 수급과 시설 확보에 어려움은 없음.

“대학도 평생교육이 주가 아니라, 대학생들을 위한 교육이 주가 될 수밖에 없고요. 기업도 교육보다는 생산성을 높이는 게 더 주가 될 수밖에 없다고 봐요. 그러니까 어찌 됐든 이 회사의 인식도 그럴 수 있을 것 같고요. 그래서 공통분모가 같냐, 맞냐 이런 것에 따라서 서로가 융합도 잘되고 소통도 잘되고, 약간의 저는 그런 차이가 좀 있지 않을까라는 생각을 합니다.”

현대엘리베이터(주) 기업 유치로 관내 대학에서 엘리베이터 관련 취·창업 프로그램을 진행한 것으로 알고 있음.

따라서 기업 혹은 대학과의 네트워크 사업이 성과화가 되지 않고 문제점이 발견된다면, 수요처가 확보된 곳이나 서로 필요로 하는 수요처를 찾아 진행하는 것이 더 효율적일 것으로 보임.

## □ 저자 약력

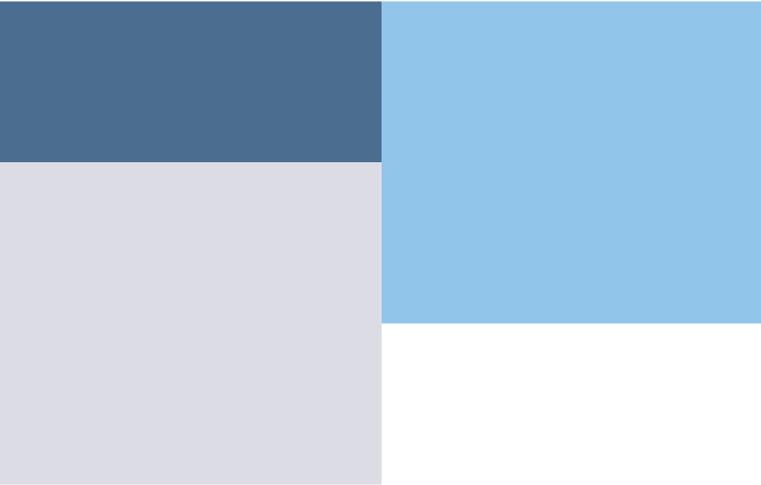
- 김승보  
- 한국직업능력연구원 선임연구위원
- 유한구  
- 한국직업능력연구원 선임연구위원
- 김민석  
- 한국직업능력연구원 연구원
- 이성  
- 세계시민성교육원 원장

## 지방자치단체와 지역 학습생태계 전략

- 발행연월일 2021년 12월 29일 인쇄  
2021년 12월 31일 발행
- 발행인 류 장 수
- 발행처 한국직업능력연구원  
30147, 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동  
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>  
전 화: (044)415-5000, 5100  
팩 스: (044)415-5200
- 등록일자 1998년 6월 11일
- 등록번호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-9676-6 (93370)
- 인쇄처 경성문화사 (044)868-3537



[www.krivet.re.kr](http://www.krivet.re.kr)



값 9,000원



9 791133 996766



9 337.0

ISBN 979-11-339-9676-6