SP 2026-2-405

한국대학교육협의회 제29회 고등교육 전문가 토론회

고등교육의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향 모색

일시 2026년 4월 30일(목), 14:00~16:00

장소 비즈허브 서울센터 202호 회의실

한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

Ⅰ. 개요

❖ 일시 : 2026년 4월 30일(목), 14:00~16:00

❖ 주제 : **고등교육의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향 모색**

❖ 장소 : 비즈허브 서울센터 202호 회의실

Ⅱ. 프로그램

시 간	주요 내용	비고
13:30~14:00 (30‘)	■ **등 록**	
14:00~14:05 (05‘)	■ **개 회**	사회자: 김정희 (대교협 정책연구팀장)
14:05~14:35 (30’)	■ **주제 발표** **대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향** 박동열 한국직업능력연구원 선임연구위원	
14:35~14:45 (10’)	휴 식	
14:45~15:45 (60’)	■ **종합 토론** - 강대중 서울대학교 교수 (전, 국가평생교육진흥원장) - 김현수 순천향대학교 교수 - 조인식 국회입법조사처 입법조사관 - 한용진 전국시도평생교육진흥원협의회 회장 (서울특별시평생교육진흥원장)	좌장: 강낙원 (대교협 고등교육연구소장)
15:45~16:00 (15’)	■ **질의응답**	
16:00	■ **폐 회**	

※ 세부 프로그램 일정은 진행 상황에 따라 변경·조정될 수 있습니다.

CONTENTS

❖ 주제발표

대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향

박동열 한국직업능력연구원 선임연구위원 ····· 1

❖ 토론

강대중 서울대학교 교수(전, 국가평생교육진흥원장) ····· 31

김현수 순천향대학교 교수 ····· 37

조인식 국회입법조사처 입법조사관 ····· 45

한용진 전국시도평생교육진흥원협의회 회장
(서울특별시평생교육진흥원장) ····· 51

주제발표

대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향

박동열 한국직업능력연구원 선임연구위원

주제발표

대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향

박동열 한국직업능력연구원 선임연구위원

1. 서론: 삼중 전환 시대의 도래와 평생학습의 법규범적 재편성 요구

현대 사회는 인구구조의 급격한 붕괴를 의미하는 인구 전환(Population Transformation, PX), 디지털을 넘어선 인공지능 전환(AI Transformation, AX), 그리고 기후 위기에 대응하는 녹색 전환(Green Transformation, GX)이라는 거대한 '삼중 전환(Triple Transition)'의 소용돌이 한가운데 놓여 있다. 이러한 거시적 환경의 변화는 단순한 기술적 진보나 사회적 변동을 넘어, 해방 이후 대한민국을 지탱해 온 학령기 집중 교육 모델과 단선적 성장 경로의 근간을 근본적으로 뒤흔들고 있다. 2024년 합계출산율이 0.75명으로 하락하고 출생아 수가 20년 만에 절반 수준으로 급감하는 등 인구 절벽 현상이 가시화됨에 따라, 생산가능인구의 절대적 감소는 국가 잠재성장률의 하락과 직결되는 국가적 난제(National Wicked Problem)로 부상하였다.

특히 인공지능 기술의 고도화는 노동의 본질을 해체하고 있다. 인공지능이 지식 노동은 쉽게 대체하지만 고도의 복합적 육체 노동이나 창의적 문제 해결 능력은 대체하기 어려운 '모라벡의 역설(Moravec's Paradox)'이 현실화되면서, 기존 화이트칼라 중심의 노동 시장은 위기를 맞고 있다. 나아가 지식의 유효 기간이 극단적으로 단축되는 '디지털 증발(Digital Vaporization)' 현상으로 인해, 생애 초기에 습득한 기술만으로는 30년 이상의 직업 생애를 유지하는 것이 불가능해졌다. 세계경제포럼(WEF)의 전망과 같이 모든 근로자의 상당수가 지속적인 재교육(re-skilling) 및 향상교육(up-skilling)을 받아야 하는 상황에서, 미래의 핵심 역량은 단순한 지식의 축적이 아니라 끊임없이 가설을 수립하고 주도적으로 경로를 전환하는 '에이전틱 피봇팅(Agentic Pivoting)' 역량으로 이동하고 있다.

이러한 맥락에서 평생학습은 더 이상 개인의 취미 활동이나 학력 보완을 위한 시혜적 복지의 영역에 머물 수 없다. 기술의 변화 주기가 급격히 짧아지고 그에 따른 직무 수명이

줄어드는 현 상황에서, 최고 수준의 지식 창출 기관인 대학은 전통적인 학령기 교육 중심에서 벗어나 생애주기 전반을 아우르는 교육으로 전면 재편되어야 하며, 평생학습의 주요한 핵심 거점으로 전환되어야 할 필연성을 안고 있다.

그러나 현재 대한민국의 법체계, 특히 「교육기본법」은 국민의 권리 의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 규정하고 있음에도 불구하고, 평생교육 및 성인 재교육 차원에서는 그 명시적 법적 근거와 구체적 작위 의무가 대단히 미약한 실정이다. 평생학습이 헌법적 가치로 선언되어 있으나 이를 뒷받침할 구체적인 재정 확보나 부처 간 통합 조정 기능은 부재하다. 이러한 법적 공백과 정책적 부작위(不作為)를 타파하기 위해, 최근 2026년 3월 24일 부처별로 분산된 평생교육 정책을 통합하고 전 국민의 학습권을 실체적 기본권으로 보장하려는 취지의 「평생학습기본법」 제정안이 국회를 중심으로 제안 및 논의되고 있다. 이 법안은 기존의 교육기본법을 대체하는 대안적 성격이 아니라, 학령기 공통과정을 관할하는 교육기본법과 성인기의 선택과정 및 직무 전환을 관할하는 평생학습기본법 간의 대등한 역할 분담 구조로서 병행 추진되어야 한다는 중대한 의의를 지닌다.

이러한 시대적 배경 하에, 대학이 학령기 대상에만 국한되지 않고 성인학습자, 재직자, 경력 전환자 등을 대상으로 한 전 생애 학습을 전면적으로 제도화하는 체계로 구축되어야 함을 제안하고자 한다. 이를 위해 대학 평생교육의 현황과 한계를 진단하고, 교육기본법과 고등교육법, 평생교육법 간의 규범적 충돌과 한계를 법리학적 관점에서 심층 분석할 것이다. 나아가 주요 선진국의 법제도적 혁신 사례를 고찰하여, 대한민국 대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향과 실천적 정책 제언을 종합적으로 도출하고자 한다.

2. 대학의 평생교육 현황 분석: 교육에서 평생학습으로의 패러다임 전환

2.1. 인구 구조의 특이점 도래와 성인학습자 유입에 따른 대학 생태계의 지형 변화

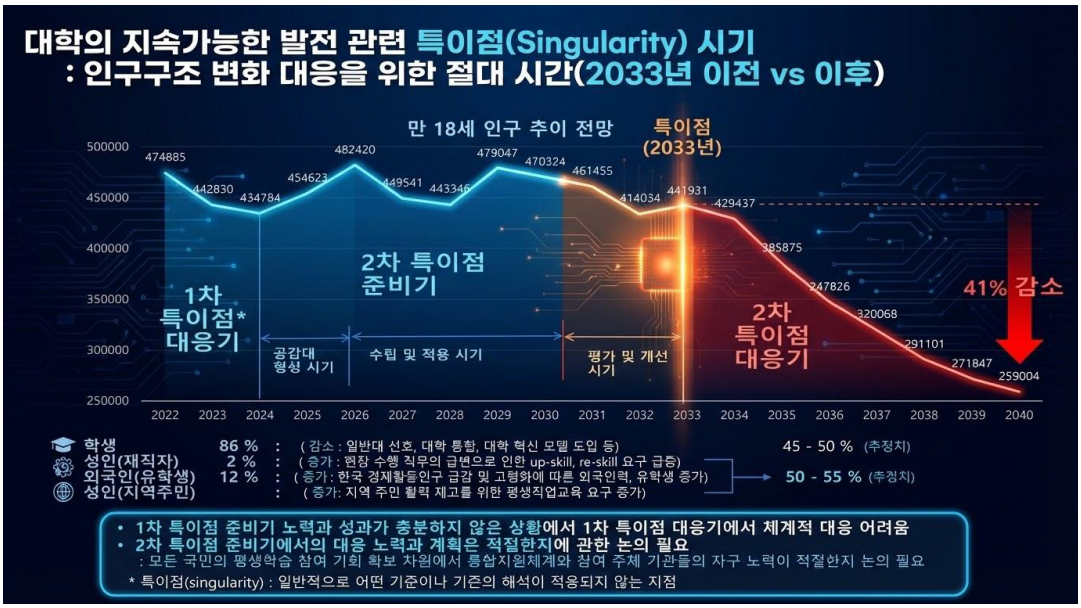
우리나라의 전통적인 교육 시스템은 유치원에서 시작하여 대학으로 끝나는 단선적 성장 경로에 기형적으로 의존해 왔다. 인구 구조가 안정적으로 피라미드형을 유지하던 시기에는 이러한 학령인구 중심의 대학 운영이 유효했으나, 출산율 급감이라는 '특이점(Singularity)'이 가시화되면서 대학의 존립 기반 자체가지 진동하고 있다. 분석에 따르면 2033년을 기점으로 만 18세 인구가 급감하는 1차 특이점을 지나, 2040년경에는 2022년 대비 약 41%가 감소한 24만 명 수준에 그칠 것으로 전망된다.

이러한 인구학적 위기는 필연적으로 대학 입학생의 구성을 극적으로 변화시키고 있다.

교육부와 한국교육개발원의 교육기본통계조사에 따르면, 대학 학령인구의 빈자리를 성인학습자와 외국인 유학생이 빠른 속도로 대체하고 있다. 2016년부터 2023년까지 전국 대학의 학령인구 신입생 수는 약 12.3% 감소한 반면, 일반대학의 성인학습자 신입생은 2020년 6천 명대에서 2021년 9,863명, 2023년에는 1만 1,571명으로 확대되어 전체 신입생의 3.4%를 차지하게 되었다. 외국인 유학생 역시 정부의 유학생 유치 목표 상향에 힘입어 2025년 4월 기준 25만 3,434명을 기록하며 전년 대비 21.3%의 폭발적인 증가세를 보였다.

전문대학의 지형 변화는 더욱 극적이다. 학령인구 입학생이 2020년 17만 명에서 2021년 14만 2천여 명으로 급감한 반면, 전문대학의 성인학습자는 2020년 2만 3,704명에서 꾸준히 증가하여 2023년 3만 7,407명으로 전체 신입생의 22.4%를 차지하기에 이르렀다. 특히 지방과 수도권의 양극화 현상이 두드러지는데, 수도권 대학들이 입학정원의 90% 이상을 학령인구로 충원하는 반면, 전남이나 경북 지역의 전문대학에서는 신입생 정원의 40~50% 이상을 성인학습자가 채우고 있는 실정이다. 이는 비수도권 대학들이 생존을 위해 강제적으로 평생직업교육기관으로 체질을 전환하고 있음을 보여주는 강력한 실증 지표이다.

일반대학의 경우에도 학령인구 감소 속에서 일반대 선호 현상, 대학 통합, 대학 혁신 모델 도입 등을 통해 86%에 달하는 기존 학령기 학생 비중을 유지하려 노력하고 있으나 구조적인 감소세를 피하기는 어렵다. 현장 수행 직무의 급변으로 인한 업스킬(up-skill) 및 리스킬(re-skill) 요구의 급증으로 인해 성인 재직자 및 지역 주민의 비중은 현재 2% 수준에서 향후 45~50%까지 확대될 것으로 전망된다. 더불어 한국 경제활동인구 급감 및 고령화에 따라 외국인 인력 및 유학생 비중 역시 현재 12%에서 향후 50~55% 수준까지 대폭 증가하며 대학 생태계의 패러다임이 전면 재편될 것으로 예측된다.



[그림 1] 인구 및 대학 학습자 변화 현황 및 전망자료

2.2. 대학 평생교육체제 지원사업(LiFE)의 양적 성과와 구조적 한계

정부는 지난 20여 년간 우리 사회의 대학 평생교육 확대 요구에 부응하여, 대학을 중심으로 평생교육을 활성화하기 위한 정책적 노력을 지속해 왔다. 2008년 평생학습 중심대학 지원사업을 필두로, 선취업 후진학 지원시스템, 대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE 1.0 및 LiFE 2.0)에 이르기까지 제도적 기반을 공고히 하려는 재정 지원이 이루어졌다.

일례로 2주기 LiFE 2.0 사업(2023~2025)에 선정된 계명문화대학교의 경우, 사업 시행 이전인 2022학년도에 115명에 불과했던 성인학습자 정원을 2025학년도에는 440명으로 4배가량 확대하는 성과를 거두었다. 이 대학은 성인학습자 친화형 수업 방식인 야간, 주말, 온라인 수업을 적극 도입하고 다양한 장학 혜택과 복지 제도를 마련함으로써, 2024학년도 신입생 설문조사 결과 입학생의 69.1%가 40세 이상으로 구성되는 등 성인학습자의 고등직업교육 접근성을 획기적으로 높였다.

그러나 이러한 개별 대학 차원의 가시적인 성과에도 불구하고, 국가 전체의 거시적 관점에서는 명확한 한계를 드러내고 있다. 첫째, 전체 대학 중 평생교육 정책사업의 지원을 받는 대학의 비중은 여전히 15% 수준에 머물러 있어 보편적인 정책으로 자리 잡지 못하고 있다. 둘째, 한국교육개발원의 평가 결과에서 지적되었듯이, LiFE 사업 참여 대학들은 성인학습자 전담 학위 과정을 대학 전체로 확산시키지 못하고 특정 단과대학이나 학부 내

에 고립된 형태로 설치하여 운영하는 구조적 폐쇄성을 보였다. 셋째, 기술 진보가 빠를수록 단기적인 기능 훈련보다는 범용성 있는 메타 학습 역량 강화가 중요해짐에도 불구하고, 현재의 지원 사업은 여전히 전통적인 학위 중심의 2~4년제 틀 안에 갇혀 있어 학습자들의 유연한 경력 설계 요구를 충족시키지 못하고 있다.

2.3. 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입과 평생학습 허브로서의 대학 위상 변화

2025년부터 전면적으로 도입된 '지역혁신중심 대학지원체계(RISE)'는 대학 평생교육 생태계에 중대한 패러다임 전환을 촉발하고 있다. RISE 체계는 중앙정부(교육부)가 독점하던 대학 재정지원 권한의 50% 이상을 광역지방자치단체로 위임하여, 지자체가 지역발전전략과 연계하여 지산학(地産學) 협력을 주도하고 지역 대학을 지원하는 혁신적인 시스템이다.

이 체계 내에서 대학의 역할은 단순히 학문을 탐구하고 학령기 학생을 졸업시키는 기관에서 지역 인재의 정주를 이끄는 '지역 교육 공동체'의 핵심 허브로 완전히 재정의된다. 기존에 분절적으로 운영되던 지역혁신(RIS), 산학협력(LINC3.0), 전문직업교육(HiVE), 평생교육(LiFE) 등의 5대 재정지원사업이 RISE 체계로 통합 흡수되었으며, RISE의 4대 핵심 목표 중 하나로 '직업·평생교육의 혁신'이 설정되었다.

이에 따라 지역 내 대학들은 지자체가 주도하는 지역RISE센터 및 지역 산업체와 연계하여, 성인학습자 고등교육 실적 증가율, 지산학연 협업 실적, 지역 정주 취업 증가율 등을 핵심 성과 지표(KPI)로 관리받게 된다. 예컨대 대구광역시와 계명문화대학교가 연계하여 2026학년도에 운영하는 RISE 평생교육과정의 경우, 시민참여형 자격증 과정 및 '병원동행매니저 양성 과정' 등 철저히 지역 주민의 일과 삶에 직결된 맞춤형 단기 직업교육을 제공하며, 수료 시 장학금을 환급하는 등 파격적인 유인책을 구사하고 있다. 또한 산업통상자원부와 교육부가 협업하는 RISE-RAPID 사업 모델은 대학의 연구설비와 인프라를 지역 기업의 기술 사업화(Lab-to-Market)와 성인 재직자 재교육에 직접 활용하도록 구조화하고 있다.

이처럼 RISE 체계의 안착은 지역 기초지자체 중심의 평생학습도시 사업 등과 결합하여, 과거 소외되었던 대학이 지역 평생교육의 중심 주체로 등판하는 결정적 계기가 되고 있으나, 이를 영속적으로 뒷받침할 상위 법률적 기반은 여전히 취약한 상태에 머물러 있다.

3. 대학 평생교육 관련 법 체계 분석: 규범적 충돌과 제도적 분절성의 한계

대한민국의 교육을 규율하는 법체계는 고도로 복잡하게 진화해 왔으나, 그 철학적 근저에는 학령기 아동 및 청소년 중심의 '정규 공교육' 이데올로기가 강하게 뿌리내리고 있다. 이러한 편향성은 대학이 성인학습자 중심의 평생교육 체제로 전환하려 할 때 수많은 규범적 충돌과 제도적 분절성을 야기한다.

3.1. 헌법적 가치의 선언적 성격과 교육기본법의 변천 과정

대한민국 헌법 제31조 제5항은 "국가는 평생교육을 진흥하여야 한다"고 명시하고 있다. 헌법 조문 중 유일하게 '진흥'이라는 강력한 긍정적 작위어가 쓰인 이 조항은 국가의 적극적인 의무를 강제하는 듯 보이나, 실제 하위 법령으로 구체화되는 과정에서 그 규범력은 현저히 약화되어 왔다.

우리나라 교육 법제의 근간인 「교육기본법」은 1949년 제정된 방대한 단일 「교육법」 체제를 해체하고, 1997년 교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법의 '교육 3법' 체제로 분리되면서 탄생했다. 제정 이후 수차례 개정을 거쳤는데, 2007년 제10조 개정을 통해 종전의 '사회교육'이라는 모호한 용어를 평생교육법과 통일된 '평생교육'으로 전환하였으며, 제21조에 국가와 지자체가 모든 국민에게 직업에 대한 소양과 능력을 계발하기 위한 교육을 수립·실시할 의무를 명시하였다. 이후 2021년에는 생태전환교육 의무화와 학급당 적정 학생 수 명시, 2023년에는 교원의 정당한 교육활동 보호 의무 등을 반영하며 공교육 현장의 시대적 요구를 기민하게 수용해 왔다.

그러나 이러한 개정의 역사는 철저하게 '학령기 중심의 학교 교육 정상화'에 방점이 찍혀 있었다. 현행 교육기본법 제3조의 학습권 조항과 제10조 평생교육 조항은 국가가 평생교육을 '장려'해야 한다고만 규정할 뿐, 보편적 평생학습권을 보장하기 위한 행정적·재정적 지원 근거, 예컨대 평생학습 기금 조성이나 부처 간 정책 통합의 법적 의무는 담아내지 못한 선언적 수준에 머물러 있다.

3.2. 평생교육법 제2조의 구조적 모순: '정규교육 배제'의 덫

현재 평생교육의 실무적 사항을 총괄하는 핵심 법률인 현행 「평생교육법」은 태생적인 논리적 결함을 지니고 있다. 제2조 정의 조항은 평생교육을 "학교의 정규교육과정을 제외

한 학력보완교육, 성인 문해교육, 직업능력 향상교육 (...) 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동"으로 명명하고 있다.

이러한 '정규교육과정을 제외한'이라는 배제적 단서 조항은 학령기의 학교 교육과 성인기의 평생학습 사이에 건널 수 없는 법적 단절을 고착화시켰다. 평생학습은 인간의 전 생애에 걸쳐 형식, 비형식, 무형식 학습이 상호 교류하며 누적되어야 함에도 불구하고, 이 조항으로 인해 대학(정규 고등교육기관) 내에서 이루어지는 평생교육은 항상 정규 학위 과정의 주변부나 부설 평생교육원의 소모적 취미 강좌 수준으로 취급받게 되었다. 결과적으로 대학이 마이크로디그리나 유연한 성인 친화적 학위 과정을 정규 학사 시스템에 이식하려 할 때마다 이 법적 정의와의 충돌이 발생하며, 학습자가 획득한 평생학습 결과가 노동시장에서 공신력 있는 자격이나 학위로 인정받지 못하는 사각지대를 양산하고 있다.

3.3. 고등교육법과 평생교육법의 이원화에 따른 대학 원격 평생교육의 혼란

대학이 평생교육을 수행하는 데 있어 가장 첨예한 법적 갈등이 드러나는 지점은 원격(온라인) 교육 분야이다. 지식기반사회와 정보통신 매체의 발달로 원격 교육은 성인 평생학습의 핵심 수단이 되었으나, 이를 규율하는 법률이 「고등교육법」과 「평생교육법」으로 철저히 이원화되어 있다.

구체적으로 고등교육법의 규율을 받는 '방송통신대학'과 과거 평생교육법의 규율을 받던 '사이버대학(원격대학)'은 실질적으로 성인 대상의 평생학습을 제공한다는 동일한 목적과 유사한 교육 방식을 취하고 있음에도 불구하고 별개의 제도로 취급받아 왔다. 2007년 고등교육법 개정을 통해 사이버대학을 고등교육기관의 한 종류인 '원격대학'으로 편입시키며 법적 지위를 격상시켰으나, 여전히 평생교육법상에는 사내대학 형태나 원격 평생교육시설의 근거가 잔존하고 있다. 이로 인해 평생교육법의 적용을 받는 기관의 학습자는 병역 연기나 국가장학금, 학자금 대출 등 고등교육법이 보장하는 정당한 학생으로서의 혜택과 법적 권리에서 배제당하는 심각한 불평등 현상이 지속되고 있다. 또한 대학의 장이 평생교육을 직접 실시하거나 위탁할 수 있다는 평생교육법 제29조의 규정에도 불구하고, 학위 과정과 비학위 과정의 예산 및 회계가 엄격히 분리되어 있어 대학 자원의 효율적 융합을 가로막고 있다.

3.4. 예산 분절과 정책의 부작위(?): 교육부와 고용노동부의 평행선(?)

평생학습은 교육 부처의 좁은 칸막이를 넘어 노동, 복지, 산업을 아우르는 융합적 의제이나, 대한민국의 법체계는 각 부처의 독립된 하위 법령을 통해 이를 파편화시켜 놓았다. 2026년 기준 국가 전체에 산재한 평생학습 및 직업훈련 예산이 많은 상황에서 부처별 사업을 강제로 조정할 '마스터 법안(기본법)'이 부재하여 예산 투자 효율성 제고 요구가 되고 있다.

특히 학령기 중심의 지방교육재정교부금에 의존하는 교육부의 특성상 2026년 교육부 총예산의 77% 이상이 초·중등교육에 편중되어 있으며, 대학 및 성인을 위한 고등·평생교육 투자는 GDP 대비 0.65%로 OECD 평균(1.1%)의 절반 수준에 그치고 있다. 반면 고용노동부는 「국민 평생 직업능력 개발법」에 근거하여 막대한 고용보험기금을 직업능력개발사업에 투입하고 있으나, 이는 단기적인 하드 스킬 위주의 훈련에 매몰되어 있어 대학 수준의 본질적이고 거시적인 메타 학습 역량 강화로 이어지지 않는다. 더욱이 고용보험의 혜택을 받기 어려운 플랫폼 노동자, 영세 자영업자, 경력 단절 여성, 은퇴를 앞둔 3050세대 등은 교육부의 가벼운 교양 강좌와 고용노동부의 기계적 직무 훈련 사이의 거대한 틈새에 추락하여 국가의 정책적 보살핌을 받지 못하는 이른바 '정책의 부작위(不作為)' 상태에 직면해 있다.

3.5. 대학의 평생학습 강화를 위한 교육기본법 개정의 역사적 변천 및 상세 분석

대한민국 교육법제의 근간인 「교육기본법」은 1949년 제정된 옛 「교육법」을 대체하여 1997년 제정된 이후, 시대적 요구와 교육 환경의 변화에 발맞추어 수차례 개정되어 왔다. 다음은 30년 경력의 교육법 연구자 관점에서 교육기본법의 탄생부터 최신 개정까지의 전 과정을 서술식으로 정리한 분석 내용이다.

1997년 12월 31일 전부 개정의 성격으로 제정된 교육기본법은 기존 교육법이 학교교육 위주의 방대한 규정을 담고 있어 급변하는 교육 수요를 담아내기에 한계가 있다는 인식에서 출발했다. 이에 5.31 교육개혁의 정신을 반영하여 교육에 관한 국민의 기본적 권리와 국가의 책무를 규정하는 기본법 체제로 전환하였다. 기존 교육법을 교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법의 교육 3법 체계로 분리하고, 홍익인간의 교육이념을 계승하며 학습권과 교육의 중립성 등을 명문화하였다. 이를 통해 교육 법령의 체계화와 전문화를 기하고 평생학습 사회로 나아가기 위한 상위 규범으로서의 기틀을 마련했다.

이후 지식정보사회의 도래에 따라 학교 밖 교육의 중요성이 강조되면서 2007년 12월 21일 평생학습 사회로의 이행을 위한 주요 개정이 이루어졌다. 기존 사회교육이라는 용어를 평생교육으로 전환하고 국가 역량 체계를 강화할 필요성이 대두됨에 따라, 제10조의 평생교육 조항에서 사회교육이라는 단어를 평생교육으로 수정하여 전 국민을 대상으로 장려되도록 하였다. 또한 제21조 직업교육 조항을 개정하여 단순한 직무 수행 능력이 아닌 직업에 대한 소양과 능력을 계발하기 위한 교육으로 명시하였다. 이는 평생교육법과의 용어 통일을 통해 법적 정합성을 확보하고, 생애 전 주기의 직업적 소양 함양을 국가의 의무로 격상시킨 중요한 변화였다.

조항	1997년 개정 전	2007년 개정 후
제10조(평생교육)	① 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육은 장려되어야 한다.	① 전 국민을 대상으로 하는 모든 형태의 평생교육은 장려되어야 한다.
제21조(직업교육)	모든 국민이 학교교육과 평생교육을 통하여 직무 수행에 필요한 소양과 능력을 계발하기 위한 직업교육을 받을 수 있도록...	국가와 지방자치단체는 모든 국민이 학교교육과 평생교육을 통하여 직업에 대한 소양과 능력을 계발하기 위한 교육을 받을 수 있도록...

코로나19 팬데믹을 거치며 밀집도 높은 교실 환경 개선의 필요성이 절실해지고 기후위기에 대응하기 위한 생태 전환 교육이 요구됨에 따라 2021년 9월 24일 또 한 번의 주요 개정이 단행되었다. 교육의 기회균등을 다루는 제4조에 국가가 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지자체가 이를 실현하기 위한 시책을 실시해야 한다는 항을 신설하였으며, 제22조의2 기후변화 교육 조항을 신설하여 모든 국민이 기후변화 등에 대응하기 위해 생태전환교육을 받을 수 있도록 시책을 수립할 것을 명시하였다. 이는 교육의 질을 결정하는 핵심 지표인 학급당 학생 수에 대한 국가 책무를 부여하여 맞춤형 교육의 토대를 마련하고, 지속 가능한 미래를 위한 가치관 변화를 교육의 본질적 목표 중 하나로 설정한 것이다.

조항	개정 전	2021년 개정 후
제4조(교육의 기회균등)	(제3항 없음)	③ 국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지방자치단체와 이를 실현하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.
제22조의2(기후변화 교육)	(신설 조항)	국가와 지방자치단체는 모든 국민이 기후변화 등에 대응하기 위하여 생태전환교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

최근 들어 교사의 정당한 교육활동이 침해되는 사례가 급증하면서 교권 보호가 학생의 학습권 보호의 전제조건이라는 사회적 합의가 형성되었고, 이에 따라 교육 현장 정상화를 위한 2023년 9월 27일 최신 개정이 이루어졌다. 제12조 학습자 조항과 제13조 보호자 조항을 개정하여 학생과 보호자가 교원의 정당한 교육 및 연구활동을 존중하고 방해해서는 안 된다는 점을 명문화하였다. 이를 통해 학교 공동체의 주체인 학생과 보호자에게 교원의 교육활동에 대한 존중 의무를 명확히 부여하고, 붕괴된 교실 현장을 복원하여 정당한 교육권을 법적으로 두텁게 보호하게 되었다.

조항	개정 전	2023년 개정 후
제12조(학습자)	③ 학생은 학교의 규칙을 준수하여야 하며, 교원의 교육·연구활동을 방해하거나...	③ 학생은 학교의 규칙을 준수하여야 하며, 교원의 정당한 교육·연구활동을 방해하여서는 아니 된다.
제13조(보호자)	② 보호자는 보호하는 자녀가 정당한 교육을 받을 수 있도록 학교에 협력하여야 한다.	② 보호자는... 학교에 협력하여야 하며, 교원의 정당한 교육·연구활동을 존중하고 방해하여서는 아니 된다.

결론적으로 대한민국 교육기본법의 개정 역사는 학교 중심의 고립된 교육에서 삶과 연계된 보편적 학습으로 그 외연을 넓혀온 과정이다. 하지만 여전히 평생학습권의 실질적인 재정 보장이나 부처 간 분절 문제를 해결하기에는 교육기본법의 선언적 조항만으로는 부족하다. 따라서 제안되는 평생학습기본법의 신설은 이 교육기본법의 정신을 성인기까지 구체적으로 실현하는 실행법으로서의 의미를 가진다. 과거의 개정들이 주로 항목의 추가

였다면 앞으로의 법제 개편은 시스템의 통합이어야 한다. 교육부와 고용노동부의 정책 부작위를 해결하고 대학을 지역 평생직업교육의 허브로 전환하는 법적 근거를 교육기본법에 보다 명확히 수용할 때 진정한 역량 중심 사회의 법적 완성이 이루어질 것이다.

3.6. 대학의 평생교육 강화를 위한 현행 교육기본법 주요 조항 개정(안)

한국의 현행 「교육기본법」은 학령기 중심의 '학교교육' 패러다임에 머물러 있어 대전환 시대의 평생학습 수요를 포괄하기에 한계가 있다. 이에 국가의 책무성을 강화하고 고용 및 복지와 연계하여 적극적인 평생학습권을 보장하기 위한 핵심 조항의 개정안을 다음과 같이 구체적으로 제시한다.

조항	현행 (개정 전)	개정(안)
제3조(학습권)	모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 가진다.	모든 국민은 전 생애에 걸쳐 주도적으로 학습하고, 능력과 적성에 따라 균등하게 교육받을 권리를 가진다. 국가는 국민의 실질적인 평생학습권을 보장하고 경제적·사회적·지역적 격차로 인한 학습 소외를 방지하기 위하여 필요한 제도적·재정적 시책을 적극적으로 수립하고 이행하여야 한다.
제10조(평생교육 등의 보장 및 연계)	전 국민을 대상으로 하는 모든 형태의 평생교육은 장려되어야 한다. 평생교육시설의 종류와 설립·경영 등 평생교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.	국가는 국민의 평생학습을 위한 형식, 비형식, 무형식의 모든 형태의 교육 및 학습 활동을 차별 없이 보장하고 이에 필요한 지원을 하여야 한다. 국민이 다양한 경로를 통해 취득한 학습 경험과 역량은 법령이 정하는 바에 따라 국가역량체계와 연계되어 노동시장 및 사회에서 공정하게 인정받을 수 있어야 한다. 평생학습에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

조항	현행 (개정 전)	개정(안)
제21조(직업교육)	모든 국민이 학교교육과 평생교육을 통하여 직업에 대한 소양과 능력을 계발하기 위한 교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.	국가와 지방자치단체는 산업구조 및 기술 환경의 급격한 변화에 대응하여, 모든 국민이 생애주기에 맞추어 직업에 필요한 소양과 직무 역량을 지속적으로 갱신하고 계발할 수 있도록 시책을 수립·실시하여야 한다. 이를 위해 국가는 학교교육 및 평생교육체제가 고용 및 복지 정책과 유기적으로 연계되는 통합적 평생직업능력 개발 지원체계를 구축하여야 한다.

4. 주요국 사례 분석 및 평생학습 혁신 시사점

주요 선진국들은 이미 4차 산업혁명과 인구 구조 변화에 선제적으로 대응하여, 평생학습을 국가 최상위 규범과 생존 전략으로 상정하고 대학의 기능과 재정 구조를 과감하게 쇄신하고 있다.

4.1. 영국: '평생학습청구권(LLE)'의 도입과 학위 구조의 모듈화 혁명

영국은 2023년 「평생학습법(Lifelong Learning (Higher Education Fee Limits) Act 2023)」을 제정하고, 이를 바탕으로 2026년 9월부터 성인 학습자를 위한 '평생학습청구권(Lifelong Learning Entitlement, LLE)' 제도를 전면 시행한다.

이 제도는 18세부터 60세까지의 모든 국민에게 4년제 학위 과정에 상응하는 최고 39,160파운드(2026-2027 학년도 등록금 한도 기준)의 학습 융자 자격을 개인별로 부여하는 혁신적 시스템이다. 기존의 학자금 대출 제도가 한 번에 3~4년 연속으로 대학을 다녀야만 혜택을 받을 수 있었던 것과 달리, LLE 체제 하에서는 학습자가 자신의 생애 주기에 맞추어 정규 학위(Bachelor's), 파운데이션 학위, 고등기술자격(HTQ) 등을 '모듈(Module)'이나 단기 과정(Short courses) 단위로 쪼개어 유연하게 수강할 수 있다.

정부는 전통적 학위, 단기 과정, 모듈의 등록금을 이수 학점(Credits) 단위로 비례적으로 산정하여 가격의 일관성을 법제화하였고, 개인별 학생대출회사(SLC) 온라인 계정을 통해 잔여 학습 한도를 마치 은행 계좌처럼 관리할 수 있게 하였다. 더불어 오프라인 수업

참석 시 생활비 대출(Maintenance loan)까지 지원하여 학습 단절을 방어한다. 영국의 사례는 대학 학위의 경직성을 허물고, 학습량을 학점 단위로 쪼개어 국가가 재정을 책임지는 모듈 중심의 유연한 평생학습 생태계를 법적으로 완성했다는 점에서 시사하는 바가 매우 크다.

4.2. 미국: '초당적 노동력 펠 그랜트법' 제정과 단기 직업교육의 연방 재정 인정

미국은 저소득층 대학생의 학비를 무상으로 지원하는 핵심 연방 학자금 제도인 '펠 그랜트(Pell Grant)'를 단기 직업훈련 과정으로 파격적으로 확장하는 「초당적 노동력 펠 그랜트법(Bipartisan Workforce Pell Act)」을 2024년 통과시켰으며, 2025년 7월(2025-2026 학년도)부터 시행하고 있다.

과거 펠 그랜트 제도는 '최소 16주 이상'의 학위 중심 장기 프로그램에만 지원이 한정되어, 신속한 직무 향상과 경력 전환이 필요한 비학위(Non-degree) 과정의 성인 학습자나 재직자들은 연방 재정 지원의 혜택에서 완전히 소외되었다. 개정된 노동력 펠 그랜트법은 8주 이상 15주 미만, 이수 시간 기준 150시간 이상 600시간 미만의 집중적인 단기 교육 프로그램(Workforce Pell)에 등록한 학생들에게도 1인당 2,000~4,000달러(최대 한도 7,395달러 내 프로그램 길이에 비례)의 연방 보조금을 지원한다.

다만 무분별한 질적 저하를 막기 위해, 해당 단기 프로그램은 고숙련·고임금 인력 부족 산업군과 직결되어야 하며, 각 주(State) 노동위원회의 승인을 득하고 추후 정규 학위 취득에 사용할 수 있는 학점(Stackable credit)으로 연동되어야 한다는 엄격한 질 관리 조건을 명시하였다. 이는 미국의 고등교육기관(커뮤니티 칼리지 및 4년제 대학)이 학위 과정에 국한되지 않고, 성인 대상의 마이크로 크레덴셜(Micro-credential) 시장을 본격적으로 주도할 수 있도록 연방 정부 차원의 거대한 법적·재정적 인센티브를 부여한 혁신 사례이다.

4.3. 스웨덴: 고등교육법상 대학의 평생학습 촉진 의무화와 강력한 분권형 거버넌스

스웨덴은 높은 조세 부담률을 바탕으로 무상에 가까운 교육과 관대한 성인학습을 추구해 온 복지국가의 전형이다. 무엇보다 스웨덴은 국가의 최상위 교육 규범인 「고등교육법(The Swedish Higher Education Act, 1992:1434)」을 2021년 개정하여, 제1장 5조에 "고등교육기관은 그 운영에 있어 평생학습을 촉진해야 한다(higher education institutions must promote lifelong learning)"라는 문구를 명문으로 삽입하였다. 이는 대학의 존재 이유가

단순한 학문 연구와 학위 수여에 그치지 않고, 국민의 평생학습을 책임지는 국가 기관으로서의 작위 의무를 지님을 선언한 것이다.

제도적 측면에서 스웨덴은 국가 차원의 스웨덴 고등직업교육청(MYH)이 산업계 및 노동 시장의 수요를 정밀하게 파악하여 재정을 배분하고, 고등교육협의회(UHR)가 입학과 학점 인정을 총괄하는 등 철저한 산학 연계 거버넌스를 구축하고 있다. 특히 지방자치단체가 지역의 성인학습 공급과 재정 지원 실무를 담당하는 강력한 분권 체계를 운영하여 지역 맞춤형 직업 훈련을 실현하고 있다. 2025년 최근 발표된 고등교육법 업데이트 및 개혁안에서는 고등교육 내 학점 인정(Credit transfer) 기회를 더욱 향상시키고, 취학 전 유아부터 평생교육을 망라하는 범국가적 STEM 역량 강화 전략을 수립하는 등 대학 중심 평생학습의 질적 고도화에 박차를 가하고 있다.

4.4. 일본: 법령 정비를 통한 리커런트 교육 활성화 및 이주민 포용

일본은 우리나라와 유사하게 학력주의와 학령기 중심의 학교교육법 체계를 유지해 왔으나, 저출산 고령화와 코로나19 팬데믹을 거치며 발생한 심각한 사회적 학습 결손과 역량 격차에 대응하기 위해 평생교육 정책의 기조를 급격히 전환하고 있다. 2022년 학교 체제 제정 150주년을 기점으로, 문부과학성을 비롯한 정부 부처는 사회인의 재학습을 의미하는 '리커런트 교육(Recurrent Education)'을 핵심 국가 전략으로 채택하였다.

정부는 산업계의 인력 수요를 대학 교육에 즉각적으로 반영할 수 있도록 단기 실무 프로그램의 개설 요건을 완화하는 방향으로 관련 학교교육법령을 정비하고 있다. 또한, 정부 목표보다 빠르게 2024년 말 40만 명을 조기 달성한 외국인 유학생 및 이주 노동자들의 일본 내 성공적 정착과 역량 강화를 위해, 무분별하게 난립하던 일본어학교 등의 질적 수준을 관리하고 등록제를 강화하는 새로운 법안을 마련함으로써, 자국민을 넘어 외국인까지 포괄하는 확장된 평생학습 체계를 구축하는 데 주력하고 있다.

주요 선진국들의 입법 및 정책 사례를 관통하는 핵심적 통찰은 대학 중심의 전통적 장기 학위 시스템을 과감히 해체하고, 생애주기에 맞춘 단기·모듈 단위 과정에 대해 국가가 명시적인 법적 인정과 전폭적인 재정 지원을 보장한다는 점이다. 한국의 교육 법제 역시 단순히 교양을 장려하는 선언적 평생교육법 체제를 넘어서, 대학의 성인 재교육과 직무 역량 강화를 정규 교육과 대등한 반열에 올리는 패러다임 전환이 시급함을 명확히 증명한다.

국가	핵심 관련 법령 및 정책	제도적 혁신의 주요 특징	한국 대학 평생교육 법제 개선에의 시사점
영국	평생학습법 (2023 제정) 및 LLE 제도 (2026 시행)	- 전 국민 4년제 대학 상당의 평생학습 융자 한도 개인별 부여 - 정규 학위의 모듈(Module) 단위 분할 수강 및 학점 비례 비용 산정	징벌적 고비용 구조 타파 및 단기/모듈 단위 수강에 대한 대학의 유연성 확보 법제화 필요
미국	초당적 노동력 펠 그랜트법 (2024 제정, 2025 시행)	- 연방 학자금 지원을 최소 16주 규정에서 8~15주 집중 단기과정으로 파격 확대 - 향후 학위 이수 시 연계 가능한 학점(Stackable credit) 의무화	성인학습자의 비학위 단기 과정 진입 장벽 철폐 및 대학 내 마이크로 크레덴셜의 연방/국가 차원 재정 지원 근거 마련
스웨덴	고등교육법 (2021 개정, 2025 보완)	- 고등교육법상 대학의 '평생학습 촉진'을 필수 운영 원칙으로 명문화 - 지자체와 직업교육청 중심의 강력한 분권형 거버넌스 및 학점 인정 유연화	고등교육법에 대학의 평생학습 및 지역 사회 기여 의무를 법적 책무로 명시 및 지자체 연계 강화
일본	학교교육법령 기반 리커런트 교육 확대	- 코로나19 이후 성인 재학습(리커런트 교육)을 국가 성장 동력화 - 외국인 유학생의 질적 관리 및 이주민 역량 통합 법안 마련	산학 연계 실무 교육을 위한 대학 학사 규제 완화 및 유학생 포용적 생애주기 교육 체계 구축

5. 대학의 평생교육 관련 법제도적 구축 방향 및 정책 제언

앞선 평생학습 정책 환경의 진단, 현행 교육법제의 구조적 한계, 그리고 글로벌 선진국의 법제도 혁신 사례를 총체적으로 종합할 때, 학령기 중심의 대학 체제를 전 생애 학습을 상시 지원하는 역동적 플랫폼으로 재편하기 위한 법제도 구축 방향은 크게 네 가지 축으로 제안될 수 있다.

5.1. 「평생학습기본법」 제정과 교육기본법 간의 병행적 역할 분담 체계 확립

현행 교육기본법의 소극적 개정이나 하위 법령인 평생교육법의 조문 수정만으로는, 여러 부처에 파편화된 17.1조 원 규모의 예산을 통합하고 부처 이기주의를 타파할 수 없다.

따라서 현재 국회와 시민사회를 중심으로 2026년 3월 24일 강력하게 제안된 「평생학습기본법」의 신속한 제정이 법체계 구축의 최우선 선결 과제이다.

이 법안의 핵심은 국가 교육 규범의 옥상옥을 만드는 것이 아니라, 헌법과 각종 관련 법령을 수평적으로 묶어내는 진정한 마스터 우산 법안을 수립하는 것이다. 가장 중요하게는 국무총리 소속의 국가평생학습정책조정위원회 또는 평생교육처를 신설하여, 교육부의 인문교양, 고용노동부의 직업훈련, 과기부의 디지털 역량 사업 등을 총괄 기획하고 예산을 심의·조정하는 강력한 사령탑 기능을 법으로 명시해야 한다.

여기서 주의할 점은 헌법, 교육기본법, 평생학습기본법 간의 법적 성격과 위계를 명확히 정리하여 평생학습기본법을 국가 철학과 국민의 보편적 권리를 담는 최상위 규범으로 삼고, 기존의 평생교육법을 이를 지원하고 집행하는 실무적·기능적 특별법 형태로 역할 분담하는 위계 정리가 필수적이다. 나아가 공교육의 의무와 메타학습역량 기초를 담보하는 공통과정(유·초·중등교육)을 관할하는 교육기본법과, 성인기 이후의 직무 피보팅 및 전생애 유연 학습 등 선택과정을 관할하는 평생학습기본법이라는 두 개의 기둥이 수평적으로 상호 보완하는 대등한 역할 분담 구조로 재편되어야 한다. 이러한 재구조화를 바탕으로 직업교육을 포함한 평생학습 소외 계층에 대한 국가 차원의 집중 지원 및 예산 배분 근거를 명시해야 한다.

5.2. 고등교육법 및 평생교육법의 과감한 규제 혁신과 학사 구조의 유연화

대학이 성인학습자 친화적 거점으로 거듭나기 위해서는 이원화되어 충돌하고 있는 「고등교육법」과 현행 「평생교육법」의 모순을 제거하고 유연성을 법제화해야 한다.

첫째, 마이크로디그리 및 단기 과정의 고등교육법상 지위 명문화이다. 영국의 LLE 모듈화나 미국의 Workforce Pell 사례처럼, 2~4년의 경직된 학위 수여 요건을 탈피하여 대학이 1~3개월 단위의 신산업 분야 단기 스킬 향상 과정을 자율적으로 개설하고 학점을 부여할 수 있도록 고등교육법을 개정해야 한다. 전통적인 학위 및 국가자격증 중심의 인정 체계를 넘어, 비형식 학습이나 직무 경험을 통해 취득한 결과를 직관적으로 증명할 수 있는 디지털 배지나 마이크로 크레덴셜 제도를 공식적인 객관적 신호기제로 법제화해야 한다. 아울러 이러한 신호기제가 노동시장 채용과 연계될 수 있도록 국가역량체계(KQF) 및 선행학습인정(RPL) 제도의 법적 구속력을 강화해야 한다.

둘째, 평생교육법 제2조의 정규교육과정 제외라는 배타적 단서 조항을 전면 삭제하여, 학교 교육과 평생교육 간의 견고한 인위적 장벽을 붕괴시켜야 한다. 나아가 원격 교육을 둘러싸고 분리되어 있는 방송통신대학과 사이버대학, 원격평생교육시설의 법적 지위를 「고등교육법」의 우산 아래로 총체적으로 통합 연계하여, 성인 학습자들이 국가장학금이나 학자금 융자 등의 정당한 법적 혜택에서 차별받지 않도록 원격 평생교육의 체계를 단일화해야 한다.

5.3. RISE 체계 기반의 지산학 상생 거버넌스의 제도적 안착

2025년부터 시행된 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)가 지속 가능한 성과를 내기 위해서는, 이를 일시적인 재정 지원 사업이 아닌 지방자치 및 고등교육 관련 법령에 명문화된 영구적 시스템으로 격상시켜야 한다.

특히 수도권 이외의 인구 소멸 위기 지역 등에서 지역 소멸을 방어하기 위한 핵심 정주 요건으로서 지역 평생학습망 구축을 의무화해야 한다. 소멸위기지역 내 중장년층이나 경력단절자 등 학습소외계층의 생애 전환 및 직무 재교육을 위해 파격적인 행정적·재정적 집중 지원 조항이 법안에 포함되어야 한다.

구체적인 운영 모델로서 지자체가 중심이 되어 지역 대학을 선정하고 재정을 직접 투입하는 한국형 커뮤니티 칼리지 모델의 법적 근거를 신설해야 한다. 또한 의무교육 이후 고등학교(특히 직업계고) 및 전문대학 등 정규 교육기관을 포함한 평생교육시설이 개별적인 교육을 넘어 지역 기반 사회적 경제 주체 및 지역 기업과 현장 밀착형 실무 협력 및 자원 공유를 강제하고 지원하는 규정이 필수적이다. 더불어 대학의 연구 시설과 기술을 성인 재직자의 역량 개발과 지역 기업의 사업화에 직접 연결하는 Lab-to-Market 모델을 RISE 계획의 필수 지표로 의무화하고 관련 규제를 네거티브 방식으로 완화해야 한다.

5.4. 성인학습의 실체적 기본권 보장 및 질 관리를 위한 평생학습기금 신설

법적 선언이 현실의 권리가 되기 위한 필요충분조건은 막대한 예산 구조의 혁명적 전환과 지속적인 질 관리다. 전체 교육 예산의 단 1.1%만이 고등·평생교육에 투입되는 현재의 기형적 편중 현상을 타파하지 않고서는 대학의 체질 개선은 요원하다.

첫째, 평생학습 프로그램의 양적 확대를 넘어 질적 수준을 담보하기 위하여 국가 및 지자체 차원의 체계적인 성과 평가, 모니터링, 환류 시스템을 의무화하는 질 관리 조항이 반드시 법제에 포함되어야 한다.

둘째, 인구 절벽으로 인해 수요가 급감하는 유·초·중등 분야의 지방교육재정교부금 여유 재원을 성인의 재교육과 대학의 평생교육 지원을 위한 고등·평생교육지원특별회계로 적극 이전하고 그 기한을 영구화해야 한다. 더 나아가 평생학습기본법안에 명시된 독자적이고 안정적인 평생학습기금 조성을 국가적 의무로 강제하여, 중장기 재정 추계에 따라 평생교육 투자 비율을 OECD 평균 수준인 GDP 대비 1.1%까지 법적으로 끌어올려야 한다.

셋째, 성인학습자의 3대 진입 장벽인 시간, 비용, 정보 부족을 해결하기 위해 수요자 중심의 직접 지원 체계를 법률로 보장해야 한다. 현재 2026년부터 도입된 소극적인 평생교육이용권 제도를 대폭 확대하여 모든 성인에게 일정 금액의 보편적 평생학습 원-패스 카드를 지급하는 형태로 진화시켜야 한다. 나아가 재량 사항에 불과한 평생학습 휴가를 전 국민의 실질적인 평생학습휴가제 및 평생학습 휴직제로 권리화하는 법제도적 결단이 요구된다.

6. 종합 논의: 대한민국 교육법제의 변천과 미래: 평생학습 및 직업교육 체제 구축을 위한 법적 과제

6.1. 대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향 현안 제언

대학의 평생교육을 확고하게 제도화하기 위해서는 다음과 같은 핵심 제언이 필수적으로 뒷받침되어야 한다.

(제언 1) 「교육기본법」에 평생교육에 대한 국민의 권리와 의무 명시

기존의 학교 교육 중심의 권리를 넘어, 성인 이후의 평생교육 참여와 접근을 국민의 보편적 권리로 교육기본법 내에 강력하게 명시해야 한다. 나아가 장기적으로는 추후 성인 평생교육의 특정 과정(예: 필수 직무 전환 교육 등)을 일정 부분 의무교육의 개념으로 확대하는 방안까지 검토하여, 평생학습이 단순한 장려 사항이 아닌 국가적 책무이자 권리로 작용하도록 법적 토대를 마련해야 한다.

(제언 2) 「평생교육법」 정비 또는 「평생학습기본법」 신설을 통한 평생교육의 국민의 권리와 의무 명시

현행 「평생교육법」의 한계를 대폭 정비하거나, 새롭게 「평생학습기본법」을 신설하여 학령기 교육 이후의 모든 국민이 평생학습을 누릴 수 있는 실체적인 권리와 이를 뒷받침하기 위한 국가적 의무를 구체화해야 한다. 이를 통해 평생교육이 부처별로 흩어진 단기 사업을 넘어 하나의 강력한 국민적 기본권으로 작용하도록 명문화해야 한다.

6.2. 교육 법제 대전환의 세 가지 영역 분석

본 종합 논의는 과거 학령기 교육에만 집중했던 대한민국의 교육 법제 시스템을 전 생애에 걸친 성장과 역량 중심으로 재구조화하기 위한 법적, 제도적 과제를 세 가지 주요 영역으로 나누어 심층적으로 다루고자 한다.

첫 번째 영역은 평생학습기본법 및 직업교육법 제정 방안에 관한 내용이다. 현재 우리나라는 세계 최고 수준의 대학 진학률을 자랑하지만, 성인의 역량은 20대 후반 이후 급격히 하락하여 OECD 최하위권에 머무는 이른바 역량 낭떠러지 현상을 겪고 있다. 이는 고학력 저역량이라는 국가적 위기를 초래하고 있다. 더불어 교육부의 고등교육 정책과 고용노동부의 직업훈련 정책과의 협력이 더욱 절실히 요구되고 있어, 급변하는 인공지능 전환(AX) 시대에 절실한 고숙련 재교육 요구를 담아내기 위한 정책 기획의 협력 부족과 예산 운영의 효율성과 시너지 효과 부족 문제를 야기하고 있다. 현행 평생교육법 또한 평생교육을 단순히 장려하고 진흥하는 보조적 수준에 머물러 있어, 모든 국민의 학습권을 보편적 기본권으로 보장하기 위한 새로운 법적 토대 마련이 시급한 상황이다.

이에 대한 해법으로 제안되는 평생학습기본법은 흩어진 정책을 통합하기 위해 국무총리 소속의 국가평생학습정책조정위원회를 신설하고, 국무조정실 사무국을 통해 실질적인 범부처 예산 및 정책 조정권을 확보하는 것을 핵심으로 한다. 또한 평생학습기금을 신설하고 중장기 재정추계를 의무화하여, 현재 교육 예산의 극히 일부에 불과한 평생교육 투자 비중을 GDP 대비 1.1%인 OECD 평균 수준까지 끌어올릴 수 있는 든든한 재정적 기반을 마련해야 한다. 나아가 학교에서의 형식적 교육뿐만 아니라 일상과 일터에서 이루어지는 무형식, 비형식 학습까지 모두 학점과 자격으로 인정받고, 학습결과가 디지털 배지와 같은 객관적 신호기제로 작동할 수 있도록 국가역량체계(NQF)와 선행학습인정제도(RPL)를 법제화하는 내용이 반드시 포함되어야 한다. 정책적 제언으로는 다부처에 산재한 평생학습 예산을 체계적으로 관리할 수 있는 범부처 예산 식별 코드 도입이 필요하며, 새롭게 제정될 직업교육법을 통해 직업교육 이수자가 단순한 학벌이 아닌 실제 역량에 따라 정당한 사회적 대우를 받을 수 있도록 법적 보장 장치를 확고히 해야 한다.

두 번째 영역은 대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향이다. 우리 사회가 직면한 극심한 인구 절벽과 학령인구 급감은 대학의 존립 자체를 위협하고 있다. 대학이 살아남고 국가 발전에 기여하기 위해서는 기존의 학령기 학생 중심 체제에서 벗어나, 성인 학습자를 포괄하는 전 생애 학습 플랫폼으로 완전히 탈바꿈해야 한다. 또한, 지역 대학은

단순히 학문을 탐구하는 곳을 넘어 지자체 및 지역 산업체와 연계하는 RISE 체계를 통해 지역 인재의 정주를 이끄는 지역 교육 공동체의 핵심 허브로 기능해야만 지역 소멸을 막을 수 있다.

이러한 대학의 역할 혁신을 위해 대학의 연구 역량, 즉 실험실(Lab)의 성과가 지역 중소기업의 애로 기술 해결과 인재 양성이라는 시장(Market)의 수요로 직결되는 Lab-to-Market 모델의 제도적 도입이 제안된다. 이와 더불어 성인 학습자의 접근성을 획기적으로 높이기 위해 마이크로디그리나 디지털 배지 같은 단기 교육과정을 법적으로 인정하고, 성인 친화적인 학위 과정 운영을 보장하는 방향으로 고등교육법이 개정되어야 한다. 이를 실현하기 위한 정책 제언으로서, 중앙 정부의 예산에만 의존할 것이 아니라 지자체의 자체 예산이 대학의 평생교육 부문에 직접 투입될 수 있도록 지자체 대학 지원 조례를 전국적으로 확산시켜야 하며, 대학에서 쌓은 다양한 학습 이력이 기업의 실제 채용 과정과 긴밀하게 연계될 수 있도록 신뢰할 수 있는 디지털 배지 생태계를 서둘러 구축해야 한다.

세 번째 영역은 교육의 근본 이념을 담고 있는 교육기본법의 역사적 변천과 구체적인 개정 방향에 대한 분석이다. 1949년 교육법 제정 이후 우리나라는 오랫동안 학교 중심의 교육 패러다임을 유지해 왔다. 하지만 이제는 헌법 제31조가 명시한 평생교육 진흥의 진정한 가치를 실현하기 위해 국가 교육의 틀을 전면적으로 재구조화해야 할 시점이다. 현행 교육기본법은 국민의 학습권을 명시하고 있으나 구체적인 국가의 재정적, 행정적 지원 의무를 강제하지 못하는 선언적 한계를 지니고 있다. 과거 1997년에 통합 교육법이 교육기본법, 초중등교육법, 고등교육법의 교육 3법으로 분리되며 진일보하였고, 이후 생태전환과 양성평등 의식 강화 등으로 꾸준히 개정되어 왔으나, 여전히 평생학습의 관점에서는 부족함이 많다.

따라서 교육기본법의 핵심 조항들은 평생학습 체제로의 대전환을 알리는 방향으로 대폭 수정되어야 한다. 먼저 제3조의 선언적인 학습권 조항은 모든 국민이 생애 전 주기에 걸쳐 학습할 권리를 지니며, 국가가 시공간적, 경제적 제약 없이 평생학습에 참여할 수 있도록 학습 휴가와 비용 지원 등의 실질적인 대책을 의무적으로 수립하도록 개정되어 보편적 접근성을 보장해야 한다. 제10조의 평생교육 조항은 국가가 학교 교육과 평생학습이 유기적으로 연계된 통합적 교육체제를 구축하고, 형식, 비형식, 무형식 학습의 결과를 상호 인정하도록 명시하여 학교 교육과 평생학습 간의 견고한 칸막이를 허물어야 한다. 마지막으로 제21조의 직업교육 조항은 국가와 지자체가 급변하는 산업 환경에 대응하여 모든 국민의 직업역량 계발 권리를 생애 전 주기에 걸쳐 보장하고, 특히 대학을 지역사회의 직업교육

거점으로 육성할 의무를 구체화함으로써 AX 시대에 필수적인 메타학습 역량 강화와 대학의 혁신을 법적으로 강력히 뒷받침해야 한다.

결론적으로, 대한민국의 교육 법제 대전환 로드맵은 신설될 평생학습기본법, 직업교육법과 개정될 교육기본법이라는 세 개의 거대한 축으로 완성된다. 평생학습기본법이 보편적 학습권 보장을 핵심 가치로 삼아 국무총리 소속의 정책조정위원회를 통해 부처 이기주의를 넘어서는 최상위 규범으로 작동하고, 직업교육법이 학위보다 역량이 우선하여 대우받는 역량 중심 사회를 실현하는 튼튼한 법적 토대가 되어야 한다. 이에 발맞추어 개정되는 교육기본법은 기존 공교육의 낡은 문법을 평생 성장이라는 새로운 언어로 재정의하며 교육부, 고용부, 지자체를 하나로 묶어내는 역할을 수행할 것이다. 재정적으로는 평생학습기금 신설과 기존 교육재정교부금의 효율적 재배분을 통해 안정적인 동력을 확보하고, NQF, RPL, 마이크로디그리, 학습 휴가제 등 실효성 있는 제도를 통해 지역사회 평생학습센터와 전문대학의 현장에 변화를 뿌리내리게 해야 한다. 이 종합적인 법제 개편은 태어나서 죽을 때까지 누구든 어디서나 배울 수 있고 그 결과가 공정하게 인정받는 지속 가능한 역량 강국, 대한민국을 만들기 위한 완벽한 법적 설계도라 할 수 있다.

6.3. 참여 주체별 실천 과제: 대학의 역할 혁신과 정부 지원 강화

AX 시대 평생학습의 진흥과 생애주기별 사각지대 해소를 위해 대학과 정부는 각각 공급자와 지원자의 위치에서 대대적인 역할 혁신과 정책적 전환을 도모해야 한다.

1. 대학의 역할 혁신 실천 과제

- 인공지능 기반 평생학습 플랫폼 연계 및 고도화: 대학은 학습자의 정보 탐색, 학습 이력, 결과 활용이 통합적으로 관리될 수 있도록 국가적 원스톱 플랫폼에 자교의 강좌와 학사 시스템을 연계해야 한다. 이를 통해 AI 기반의 맞춤형 학습 경로 추천과 채용 시장 연계가 가능하도록 데이터를 개방하고 공유하는 주체로 거듭나야 한다.
- 마이크로 크레덴셜 및 선행학습인정(RPL) 내재화: 기존 장기 학위 과정의 닫힌 틀을 깨고, 비형식·무형식 학습의 결과를 디지털 배지 등으로 인증하는 마이크로 크레덴셜 체계를 정규 학사 시스템에 도입해야 한다. 이를 노동 시장에서 공식적 신호 기제로 작용하게 함으로써, 성인 학습자가 경력 사다리를 쉽게 탈 수 있도록 유연한 환산 체계를 제공해야 한다.

- 초고령 사회 대비 액티브 시니어 트랙 구축 및 정규기관 연계: 은퇴 전후의 고령층이 사회에 지속적으로 참여하고 생산적인 역할을 할 수 있도록 전담 트랙을 신설해야 한다. 특히 시니어가 청년층에게 자신의 지식과 경험을 전수하는 멘토링을 운영하고, 지역 내 직업계고와 대학 간의 자원을 공유하여 모든 세대가 아우러지는 교육 인프라 연계를 주도해야 한다.

2. 정부의 지원 강화 실천 과제

- 지자체 중심의 지역 평생학습 거버넌스 재편 및 소멸위기 집중지원: 중앙 정부 주도의 획일적인 평생학습도시 지정 방식을 광역 지자체의 자율 평가 및 추천 방식으로 전환하여 지역 특성을 적극 반영해야 한다. 특히 인구 감소 지역 등에는 평생학습 집중진흥지구를 신설해 3년간 집중적인 재정 지원을 투입함으로써 지역 평생학습망을 구축하고 지역 소멸을 방어해야 한다.
- 3050 생애도약기 집중 지원 패키지 제공: 직무 전환이 시급한 중장년층(30~50대)을 위해 재량 사항인 평생학습 휴가를 권리화하고 장기 직무 재교육을 위한 3050 평생학습 휴직제 도입을 검토해야 한다. 더불어 대학 등에서 폭넓게 사용할 수 있는 평생학습 원-패스 카드를 보급하여 경제적·시간적 제약을 허물어야 한다.
- 장애인 및 저소득층 평생학습 기본권 보장: 평생교육 소외 계층을 위해 장애인 평생학습도시를 100개소로 대폭 확대해야 한다. 또한 저소득층을 위한 평생교육 바우처 수혜 인원을 확대하여 신산업 분야나 대학 비학위 과정 등에서도 제약 없이 사용할 수 있도록 사용처를 적극적으로 다각화해야 한다.

6.4. 정부의 역할 재정립 및 안정적 재원 확보를 위한 액션 플랜

다부처에 흩어진 권한을 통합하고 실질적이고 안정적인 재원을 마련하기 위해, 정부는 다음 세 가지 구체적인 액션 플랜을 즉각 실행해야 한다.

- [액션 플랜 1] 범부처 통합 컨트롤타워 확립 및 권한 강화
  현재 여러 부처로 분산되어 중복 발생하고 있는 평생학습 예산과 사업을 통합하기 위해, 교육부 장관(사회부총리) 중심의 평생교육진흥위원회를 단순 자문 기구에서 벗어나 정책 기획, 심의, 예산 조정권까지 행사하는 막강한 실질적 컨트롤타워로 격

상시킨다. 장기적으로는 전 부처 평생교육 정책을 통합적으로 집행할 평생교육청 신설에 대한 사회적 공론화를 신속히 착수한다.

- [액션 플랜 2] 고등·평생교육 재원 구조의 혁명적 전환 및 기금 조성
  학령인구 급감에 따라 발생하는 지방교육재정교부금의 여유 재원을 성인 재교육과 대학 평생학습 전반을 아우르는 고등·평생교육지원특별회계로 대거 편입하여 안정적인 예산 풀을 확보한다. 나아가 전 국민의 보편적 평생학습 권리 보장을 의무화하기 위해 정부 투자 확대 강행 규정을 도입하고, 법률에 기반한 독자적이고 영구적인 평생학습 기금을 조성한다.
- [액션 플랜 3] 민간 평생교육 시장 진흥 및 기업 참여 인센티브 가동
  국가 주도의 공공재적 평생교육을 넘어 기업과 민간의 지식과 기술이 활발히 공유되는 공동재 생태계를 조성한다. 기업이 사내 대학을 설립할 때 대학의 유휴 공간을 임대할 수 있도록 규제를 네거티브 방식으로 완화하고, 사내 대학 강의를 일반 국민에게 개방하는 우수 학습 기업에게는 파격적인 세제 혜택과 정책 자금을 지원하여 평생교육 공급 시장을 대폭 활성화한다. 의무교육 이후 정규 교육기관 및 지역 기업 간 상생 협력 생태계를 적극 마련하여 지역 기반 사회적 경제 주체들의 참여를 유도한다.

참고 문헌

박동열(2026). 평생학습기본법제정필요성_기본구조 토론문. 대한민국 평생교육연대.

박동열(2026). 실용과성장에기반한신직업직업능력정책 아젠더 탐색. 한국직업능력연구원.

안현용(2025). AI 시대의 평생직업교육 : 삶의 전환과 지역의 정착. 한국직업교육학회 2025년 동계학술대회.

박동열(2026). AX시대 전문대학 Lab-to-Market 모델 혁신. 한국전문대학교육협의회 발표자료.

박동열(2025). 지역과 함께 하는 전문대학 혁신 과제. 한국전문대학교육협의회 기획처장협의회 발표 자료.

송경영(2025). 'RISE' Up Campus : 지역을 키우는 대학, 미래를 키우는 직업교육. 한국직업교육학회.

대한민국 헌법의 교육을 받을 권리 에 대한 고찰 - Kobe University, 4월 24, 2026에 액세스, https://da.lib.kobe-u.ac.jp/da/kernel/0100492929/0100492929_slides.pdf

직업교육훈련 촉진법 - 대한민국 법령, 4월 18, 2026에 액세스, https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=69817&lang=KOR

개정 평생교육법의 주요 내용과 법적 문제점, 4월 18, 2026에 액세스, https://klri.re.kr/Platform/data/0c07f96b-f8bc-4e2f-9367-95f4d2676e50/5888fe95-a63c-45f6-9000-26f117a168e4

평생학습 진흥방안 : 제5차 평생교육진흥 기본계획('23~'27년) - 국가전략정보포털, 4월 17, 2026에 액세스, https://nsp.nanet.go.kr/plan/subject/detail.do?nationalPlanControlNo=PLAN0000034722

모든 국민의 배움 권리 보장을 위한 평생학습, 4월 17, 2026에 액세스, https://www.jiles.or.kr/community/report.htm?act=download&page=2&seq=10528&no=3

평생교육법 일부개정법률안, 4월 17, 2026에 액세스, https://kiri.or.kr/PDF/%EC%A3%BC%EA%B0%84%EB%B3%B4%ED%97%98

%EB%8F%99%ED%96%A5/20210208/trend20210208_12.pdf
평생교육재정 지원 확대를 위한 논의, 4월 18, 2026에 액세스,
https://www.lifelongedukorea.or.kr/board/bbs41/download/751/1

토론 1

강대중 서울대학교 교수(전, 국가평생교육진흥원장)

토론문

「대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향」에 대한 토론

강대중 서울대학교 교수(전, 국가평생교육진흥원장)

들어가며

박동열 박사님의 발표는 인구 전환, 인공지능 전환, 녹색 전환이라는 삼중 전환의 맥락에서 대학의 평생교육과 관련한 현행 법령의 한계와 해법을 제시하고 있다. 특히 현행 평생교육법 제2조의 “정규교육과정 제외” 규정이 개별 학습자의 평생학습을 지원하는데에 인위적 단절을 고착화하고 있다는 것을 짚어내고 있다. 또, 평생학습의 확장이 불가피한 시대적 조건 속에서 정책 부처의 분절이 예산 누수 가능성으로 이어지는 문제가 법적 공백의 결과라고 지적하고 있다. 한편, 영국의 평생학습청구권, 미국의 펠그랜트법, 스웨덴의 고등교육법 개정 사례를 검토하여 재정 지원 방안의 새로운 방안도 제안하고 있다. 발표의 전반적인 방향과 내용에 동의하며 보충하는 차원에서 토론하고자 한다.

1. 평생학습기본법 제정 요구

박동열 박사님은 우선 현행 교육기본법의 개정으로는 부처 이기주의를 넘어설 수 없다고 진단하면서 평생학습기본법의 독자적 제정을 주장한다. 적극 공감한다. 교육기본법은 그 역사적 맥락과 조문 구조 자체가 학령기 학교 제도를 중심으로 되어 있다. 1997년 교육기본법 제정 이후 개정 사항 대부분은 학교 현장의 현안에서 비롯됐다. 1982년 제정된 사회교육법이 1999년 평생교육법으로 전부 개정됐지만, 교육기본법은 사회교육이라는 용어를 2021년까지 유지했을 정도로 학교와 거리가 있는 내용의 개정에는 무관심했다. 학령기 이후, 학교 외부의 교육은 시대와 환경의 변화로 급격한 변화를 겪었지만 교육기본법은 그런 변화를 반영하는 기본법으로 기능과 역할에 적극적이지 않았다.

평생학습기본법은 평생교육법을 격상하는 것이 아니다. 현행 평생교육법은 교육부의 평생교육에 국한하여 소극적으로 평생교육 정책과 사업을 다룬다. 헌법 제31조 제5항의 국가의 평생교육 진흥 의무를 온전히 실현하는 법으로 충분히 기능하지 못하는 이유이다. 지난 3월 국회토론회를 통해 제안한 평생학습기본법(안)은 ①전 국민의 평생학습권을 실체적 권리로 명시하고, ②국무총리 소속 '국가평생학습정책조정위원회'를 통해 범부처 예산 조정 권한을 법적으로 부여하며, ③비형식·무형식 학습의 결과를 국가역량체계(KQF)와 선행학습인정(RPL)을 통해 공식적으로 인정하자는 조항을 포함하고 있다. 국민의 평생학습 지원은 교육부 외에도 다양한 중앙부처와 지방자치단체가 하고 있는 일이며, 앞으로 더 확장될 가능성이 매우 크다. 민간 영역의 평생학습 확장을 관리해야 한다는 요구도 더 커질 것이다. 평생학습기본법에 근거해 다양한 세부 영역을 소관하는 지원법, 진흥법 등 관련 법률이 등장할 수 있는 물꼬를 틀 필요도 있다.

2. 교육기본법과 관계

교육기본법과 평생학습기본법은 대체 관계가 아니라 수평적 보완 관계가 될 수 있다. 교육기본법은 지금까지의 기능을 더 분명하게 하기 위해 의무교육을 중심으로 공식적 학교제도에서 일어나는 교육을 관장하고, 평생학습기본법은 성인기 이후의 모든 자발적·제도적 학습에 대한 지원과 학습자 권리 보장을 중심에 두는 접근이 필요하다. 두 기본법 사이에는 중첩 영역이 있을 수 있다. 의무교육이 아닌 고등학교 이후의 단계의 교육은 학교 바깥에서도 광범위하게 일어나고 있다. 또 학교는 정규교육과정이 아닌 비정규교육과정을 운영할 수도 있다. 학령기 학생이 학교를 그만두고 학교 바깥에서 학습을 이어갈 때 이를 체계적으로 지원하는 학교밖기관이나 제도도 중첩되는 영역이다. 두 기본법이 소관하는 영역의 연계를 학습 결과의 상호인정을 매개로 구상할 수 있다. 대학은 교육기본법과 평생학습기본법 양쪽의 영향을 받을 가능성이 매우 높다. 시대 변화로 촉발되고 있는 대학의 정체성, 즉 고등교육 학위 수여 기관이면서 평생학습을 지원하는 기관이라는 이중적 정체성을 어떻게 법적으로 구성할 것인지를 두고 앞으로 사회적, 학술적 논의가 더 많아질 것이다.

3. 대학의 정체성 확장을 견인하는 법체제 개편

박동열 박사님은 대학의 지역 평생학습 허브 기능을 강조하고 있다. 그런데, 대학이 평생교육을 제공하는 기능을 강화하는 것은 대학이 여전히 고등교육 학위를 수여하는, 최고의 지식 기관이라는 사실에 큰 변화를 주지는 못한다. 디지털 전환, 인공지능 전환 가속화로 지식정보화 시대가 심화할수록 대학이 학문적 수월성과 지식 생산 역량 담보, 그리고 비판적 사고를 함양해야 한다는 요구도 더 높아질 것이다. 박동열 박사님께서 제시한 에이전틱 피봇팅(Agentic Pivoting) 역량은 단단한 학문적 기초 없이 발휘되기 어렵다. 따라서 법체계 개편이 대학의 학문적 기능을 희석시켜서는 안될 것이다.

그렇다면 상당수 대학들은 기존의 정체성에 지역사회 평생학습의 핵심 거점으로서 정체성을 부가할 가능성이 높다. 이 부가되는 기능은 현행 평생교육법에 따라 부설 평생교육원에서 강좌를 운영하는 정도에 그치지 않을 것이다. 적어도 다음 세 가지 변화가 불가피하다. 첫째, 정규 학위 과정에 성인학습자가 늘어난다. 둘째, 대학의 안팎에서 이수한 비형식, 무형식 학습의 결과를 정규 학위 과정의 학점으로 인정한다. 셋째, 주로 지역 산업과 연계한 수요자 요구에 기반한 단기 교육과정을 적극적으로 제공한다. 현행 법체계는 학령기 학생을 중심으로 한 대학의 전통적인 정체성과 성인학습자를 중심으로 한 새로운 정체성 사이에 명확한 경계를 설정하고 있다. 또 현상적으로 현재 우리나라 대학은 후자의 기능을 학생수 감소에 따른 경영난 해소를 위해 편의적으로 채택하는 경우가 대부분이다. 재정 효과가 감소하면 이 기능을 축소하거나 심지어 없애는 것도 주저하지 않는다. 아직 대부분 대학에서는 정체성의 확장이 대학의 체질을 바꾼다는 관점에서 일어나지 않는 이유이다. 하지만, 일부 전문대를 중심으로 후자의 기능이 되돌이킬 수 없을 정도로 심화하고 있는 것도 현실이다.

평생학습기본법 제정과 고등교육법의 개정을 고려할 때, 대학이 두 역할을 유기적으로 수행할 수 있도록 견인할 필요가 있다. 적어도 학위 과정과 비학위 과정 사이의 학점 전환·인정 법제화, 마이크로디그리 혹은 디지털배지의 고등교육법상 정식 지위 부여, 성인학습자가 정규 학위 이수 이전에 경험을 통해 학습한 결과를 인정하는 RPL 제도의 실질화 등이 필요하다. 이런 변화는 개별 대학의 정체성과 체질 변화를 견인할 가능성이 높다. 또한 대학에 따라서는 전통적인 정체성을 크게 약화시키고 새로운 정체성을 가진 기관으로 재탄생하는 계기를 마련하게 될 것이다.

나아가며

법체제의 개편 논의의 목적은 결국 모든 사람이 변화하는 시대에 자신의 삶의 맥락에서 학습을 설계할 수 있도록 지원하는 것이다. 평생학습기본법(안)은 평생학습은 모든 국민이 생애에 걸쳐 자유롭게 학습에 참여하고 그 결과를 공정하게 인정받으며, 학습을 통하여 개인의 성장과 사회의 통합발전에 기여할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 밝히고 있다. 이를 위해 국민 개개인의 자기주도적 학습역량 강화와 전 생애에 걸친 성장 지원, 학습기회에 대한 보편적·평등한 접근 보장, 형식학습·비형식학습·무형식학습 간의 균형 있는 발전과 연계, 학습결과의 공정한 인정 및 활용, 학습을 통한 사회통합과 민주시민역량의 함양을 고려해야 한다고 천명하고 있다. 한국 사회가 누구든 언제 어디서나 배울 수 있고 그 결과를 공정하게 인정받는 평생학습사회로 나아가는데 오늘 논의가 큰 기여를 하기를 기대한다.

토론 2

김현수 순천향대학교 교수

토론문

「대학의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향」에 대한 토론

— 대학의 평생직업교육 기능 강화 —

김현수 순천향대학교 교수

Ⅰ. 발제에 대한 종합 의견

박동열 박사님의 원고는 삼중 전환(PX·AX·GX) 시대에 대학이 전 생애 학습 플랫폼으로 전환되어야 한다는 시대적 요구를 '법체계 구축'이라는 가장 근본적인 지점에서 정면으로 다루었다는 점에서 매우 시의적절하고 의미 있는 발제이다. 특히 현행 교육기본법, 고등교육법, 평생교육법 간의 규범적 충돌을 법리학적 관점에서 체계적으로 분석하고, 4개국 해외 사례를 법령 단위로 비교하여 구체적 개정안까지 제시한 것은 본 토론회의 정책적 결실을 한층 높이는 기여라 하겠다. 토론자는 발제에서 특히 공감하고 지지하는 핵심 논점을 먼저 정리한 후 보완적 논의가 필요하다고 판단되는 사항을 제시한다.

Ⅱ. 발제 내용 중 적극 지지하는 핵심 논점

1. 평생교육법 제2조 '정규교육 배제' 단서의 전면 삭제

발제자는 현행 평생교육법 제2조가 평생교육을 **"학교의 정규교육과정을 제외한"** 활동으로 정의함으로써 학교교육과 평생학습 사이에 건널 수 없는 법적 단절을 고착화시켰다고 진단하였다. 이 배타적 단서 조항이 대학 내 마이크로 디그리, 성인 친화적 학위과정의 정규 학사시스템 편입을 가로막는 핵심 장벽이라는 발제자의 분석에 전적으로 동의한다. 이 조항의 전면 삭제는 본 토론회가 도출해야 할 가장 시급한 입법 과제이다.

2. 교육기본법 제3조·제10조·제21조의 실체적 권리화

발제자는 교육기본법 제3조(학습권)에 국가의 제도적·재정적 시책 수립 의무를 신설하고, 제10조(평생교육)에 형식·비형식·무형식 학습의 국가역량체계(NQF) 연계 인정을, 제21조(직업교육)에 교육·고용·복지 통합 지원체계 구축 의무를 각각 추가하는 구체적 개정안을 제시하였다. 현행 조항이 '장려' 수준의 선언에 머물러 있다는 진단과 이를 실체적 권리·의무 조항으로 격상시켜야 한다는 제안은 본 토론자의 문제의식과 정확히 일치한다.

3. 평생학습기본법 제정과 교육기본법의 병행적 역할 분담

발제자는 2026년 3월 한국평생교육학회를 중심으로 제안한 「평생학습기본법」의 신속한 제정을 주장하면서 이것이 교육기본법을 대체하는 것이 아니라 **학령기 공통과정(교육기본법)과 성인기 선택과정(평생학습기본법)의 대등한 역할 분담 구조**여야 한다고 강조하였다. 또한 국무총리 소속 국가평생학습정책조정위원회를 통해 17.1조 원에 달하는 분산 예산을 통합 조정하는 사령탑을 법으로 명시해야 한다는 제안은 부처 간 정책의 부작위(不作為) 상태를 타파하기 위한 가장 현실적인 해법이라고 판단된다.

4. 해외 입법 사례의 시사점

발제자가 제시한 영국 평생학습청구권(LLE), 미국 초당적 노동력 펠 그랜트법, 스웨덴 고등교육법상 평생학습 촉진 명문화, 일본의 리커런트 교육 확대 등의 사례는 모두 '단기·모듈 단위 과정에 대한 국가의 법적 인정과 재정 지원'이라는 공통 원리를 보여준다. 특히 스웨덴이 고등교육법 제1장 5조에 대학의 평생학습 촉진을 필수 운영 원칙으로 명문화한 사례는 한국 고등교육법 개정의 직접적 모델로 활용 가능하며, 발제자의 분석에 적극 공감한다.

Ⅲ. 보완이 필요한 사항

1. 한국 낮은 고등교육 투자 구조에 대한 실증적 보강

발제자는 고등·평생교육 투자가 GDP 대비 0.65%로 OECD 평균(1.1%)의 절반이라는 점을 지적하였는데, 이 진단을 보다 설득력 있게 뒷받침하기 위해 OECD *Education at*

*a Glance 2025*의 학생 1인당 정부 지출 데이터를 추가로 제시할 필요가 있다[1]. 한국의 초·중등 학생 1인당 정부 지출은 USD 21,476으로 OECD 평균(USD 12,438)의 173%에 달하지만, 고등교육은 USD 6,617로 OECD 평균(USD 15,102)의 44%에 불과하다. OECD는 "한국은 대다수 다른 국가들과 달리 정부 지출이 R&D를 포함한 고등교육 단계에서 초·중등보다 낮다"고 명시적으로 지적하고 있다. 이러한 재정투자 구조는 발제자가 제안한 평생학습기금 조성과 재정 전환의 정당성을 강력히 뒷받침한다.

2. 성인역량 추락에 대한 실증적 근거: PISA-PIAAC 역설

발제자는 "성인의 역량은 20대 후반 이후 급격히 하락하여 OECD 최하위권에 머무는 '역량 낭떠러지' 현상"을 언급하였다. 이 진단을 구체적 수치로 보강할 필요가 있다. PIAAC 2주기(2023) 결과[2], 한국 성인의 세 영역 모두 OECD 평균에 미달한다.

영역	한국 1주기(2012)	한국 2주기(2023)	OECD 평균(2023)
언어능력(문해력)	272점	249점 (▼23)	260점
수리력	259점	253점 (▼6)	263점
적응적 문제해결력	(미측정)	238점	251점

이는 PISA 2022에서 수학 527점, 읽기 515점, 과학 528점으로 OECD 최상위를 기록한 것과 극명히 대조된다[3]. **학생 시기 OECD 최상위에서 성인기 OECD 평균 이하로 추락하는 '역량 역설(competency paradox)'**은 발제자가 제기한 법체계 전환의 절박성을 가장 극명하게 증명하는 실증적 근거이다. 핀란드가 같은 기간 두 영역 모두 점수가 상승했다는 사실은 이 추락이 불가피한 추세가 아닌 정책적 선택의 결과임을 보여준다.

3. RISE(앵커) 체계 전환에 따른 대교협의 역할 구체화

발제자는 RISE 체계 기반의 지산학(地産學) 상생 거버넌스와 한국형 커뮤니티 칼리지 모델, Lab-to-Market 모델의 제도화를 제안하였다. 이에 공감하면서 RISE 체계로 재정

1) OECD (2025), Education at a Glance 2025: OECD Indicators, Chapter C1, Table C1.1·C1.2 (2022년 PPP 기준). Korea Country Note, p.2.

2) OECD (2024), Survey of Adult Skills 2023: Korea Country Note. PIAAC 2주기 한국 16-65세 성인 측정 결과.

3) OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I). 한국 점수는 OECD 평균(수학 472, 읽기 476, 과학 485)을 큰 폭으로 상회.

지원 권한의 50% 이상이 광역지자체로 이관됨에 따라 **전국 단위 고등교육의 일관성과 질 관리를 담보할 대교협의 역할**이 더욱 중요해지는 점을 보완적으로 지적하고자 한다. 구체적으로 대교협은 다음의 역할을 수행해야 한다.

- **정책 주도자:** 발제자가 제안한 교육기본법·고등교육법 개정안의 구체적 입법화 주도
- **질관리 거버넌스:** 학위과정과 비학위·마이크로 디그리 과정의 이원적 인증체계 설계·운영
- **공유 플랫폼:** 대학 간 마이크로 디그리·공유강좌·학습이력 통합 플랫폼 구축
- **격차 조정자:** RISE 체계 하 광역 간 격차 조정 및 전국 단위 기준의 일관성 유지

4. 대학의 기능 전환을 위한 5대 영역 제시

발제자의 법체계 분석이 제도적 외부 환경을 정교하게 다루고 있는 반면, 대학 자체의 내적 전환 과제는 보다 구체적인 실천 영역으로 분절하여 제시할 필요가 있다. 토론자는 다음 5대 영역의 동시·병행 추진을 제안한다.

- 교육과정 유연화·모듈화: 발제자가 제안한 마이크로 디그리·디지털 배지의 법적 인정에 더해 스택형(stackable) 자격체계와 산업 변화에 즉응하는 '응답형 교육과정' 도입
- 성인 친화적 학사제도 재설계: 유연학기제·시간제 등록, RPL과 일경험 학점화, 야간·주말·하이브리드 학위과정의 법적 기반 마련
- 지·산·학 연계 강화: 발제자의 Lab-to-Market 모델 RISE 의무지표화에 동의하며, 기업 맞춤형 과정의 학위 트랙 확대를 추가 제안
- 디지털 학습 인프라: 발제자가 제안한 AI 기반 원스톱 플랫폼에 더해 블록체인 기반 학습이력 관리와 공유대학 플랫폼 활성화
- 대학 내 거버넌스: 평생교육 부총장급 전담 조직 신설, 교원 업적평가에 평생직업교육 성과 확대 반영, 대학 평생교육 기능의 확대·강화

5. 재정 전환의 구체적 경로 보완

발제자가 제안한 평생학습기금 조성과 고등·평생교육지원특별회계의 확충에 적극 동의하면서 다음의 구체적 재정 수단을 보완적으로 제안한다.

- 고등·평생교육지원특별회계 내 '대학 평생직업교육 계정' 별도 신설 및 영구화
- 학령인구 급감에 따른 지방교육재정교부금 여유분의 고등·평생교육 이전 법제화
- RISE(앵커) 사업계획에 대학 평생직업교육 트랙을 의무 구성요소로 포함
- 성인학습자 학비지원 확대 — 발제자가 언급한 '평생학습 원패스 카드'에 더해 평생학습 바우처의 고등교육 단계 적용
- 기업 재직자 교육훈련비의 세제 인센티브 강화 및 대학 활용 시 가산 적용

Ⅳ. 결론

한국은 PISA 최상위의 청소년 역량을 PIAAC 평균 이하의 성인역량으로 낭비하는 '역량 역설' 국가이며, 그 근원에는 OECD에서 거의 유일한 학교교육 대비 평생교육의 비균형적 교육 투자 구조와 학령기 중심의 경직적 법체계가 자리하고 있다.

발제자가 제시한 삼중 전환(PX·AX·GX) 프레임은 이 위기의 거시적 좌표를, 교육기본법, 평생교육법, 고등교육법의 규범적 충돌 분석은 그 제도적 원인을 4개국 사례는 해법의 방향을 각각 명확히 제시하고 있다. 토론자는 발제의 핵심 제안 — ① **평생교육법 제2조 '정규교육 배제' 삭제, ② 교육기본법의 실체적 권리화, ③ 평생학습기본법 제정, ④ 고등교육법상 평생학습 촉진 명문화** — 에 전적으로 동의하면서 이를 현실화하기 위한 보완 과제로 교육재정 투자 역전의 실증적 근거 강화, PISA-PIAAC 역량 역설의 정책적 함의, 대교협의 구체적 역할, 대학의 5대 기능 전환 영역, 재정 전환의 구체적 경로를 제시하였다.

대교협은 발제자의 법체계 구축 방향과 본 토론회에서 제기된 보완 과제를 종합하여 교육기본법 및 고등교육법 개정안의 입법 주도, 질관리 거버넌스 설계, 대학 간 공유 플랫폼 구축, RISE(앵커) 체계 하 격차 조정이라는 핵심 역할을 주체적으로 수행해 나가야 할 것이다.

토론 3

조인식 국회입법조사처 입법조사관

토론문

조인식 국회입법조사처 입법조사관

□ 대한민국의 교육을 규율하는 법체계는 고도로 복합하게 진화했지만, 학령기 아동 및 청소년 중심의 '정규 공교육' 이데올로기가 강하게 뿌리내리고 있는 편향성이 있다는 발표자의 의견에 동의함

- 우리나라 교육 체제가 '대학입시'에 의해서 좌지우지되었다는 현실을 고려하면, 이에 따른 필연적 결과라고 생각함
- 학생과 학부모 및 사회는 대학입시를 가장 중요한 사안으로 생각하였고, 이러한 결과에 따라서 평생교육과 직업교육이 그동안 소외되었던 부분이 있었음
- 오늘 평생교육 확대를 위한 법체계 전면 개정도 대학입시가 교육의 모든 아젠다를 포섭하는 현실을 고려하여 검토와 논의가 필요함

□ 대학에서 이루어지는 평생교육은 항상 정규 학위 과정의 주변부나 부설 평생교육원의 소모적 강좌 수준으로 취급받는 문제에 공감함

- 대학이 마이크로디그리나 유연한 성인 친화적 학위 과정을 정규 학사 시스템에 이식하려 할 때마다 학습자가 취득한 평생학습 결과가 노동시장에서 공신력 있는 자격이나 학위로 인정받지 못하는 사각지대 양산도 동의함
- 이러한 문제는 대학에 평생교육과정으로 입학하여 교육받고 수여하는 학사학위에 대하여 치열한 대학입시를 거쳐서 입학한 학생들의 반발이 있었다는 배경이 있음
- 대학입시라는 관문을 통하여 입학한 학생들에게 수여하는 학위와 평생교육 과정에 입학한 학습자에게 수여하는 학위 간에 차별화를 유지하는 게 타당한지 아니면 시대의 변화에 따른 평생학습의 중요성과 필요성을 고려하여 동일한 학위로 인정하는 게 바람직한지 논의가 필요함

□ 발표문은 평생교육과 직업교육 및 훈련을 지원하는 예산의 전체 규모를 17조 1천억 원 정도라고 제시함

- 하지만, 평생교육에 직접적으로 지원하기 위하여 편성된 예산의 규모는 1조 원 미만으로 추정됨
- 평생교육과 직업교육 및 훈련에 지원하는 예산에서 직업교육과 훈련에 지원하는 예산이 대부분을 차지함
- 이러한 상황에서는 평생교육을 지원하는 예산의 집행에 중복 투자와 누수가 발생할 수 없는 구조라고 생각함
- 평생교육 관련 예산의 중복 투자와 누수에 관한 문제를 해결하기보다 평생교육에 지원하는 예산의 규모를 늘리는 방안을 검토하는 게 바람직하다고 사료됨

□ 한국형 커뮤니티 칼리지에 관한 법적 근거를 신설할 필요가 있다는 의견과 관련하여 한국형 커뮤니티 칼리지의 개념과 역할에 대한 논의가 필요함

- 한국형 커뮤니티 칼리지가 기존의 전문대학과 폴리텍대학과 어떻게 다른지 그리고 고등교육 체제에서 무슨 역할을 할 것인지 검토가 필요함
- 한국형 커뮤니티 칼리지가 차별화되는 교육과정을 제공하고 전문대학과 폴리텍대학과 다른 역할을 수행할 수 있을지 의문임
- 한국형 커뮤니티 칼리지에 대한 법적 근거를 신설한다고 하면, 어떤 법률에 신설하는 것이 바람직한지?

□ 「평생학습기본법」을 제정하는 방안은 평생학습의 확대와 추진을 위한 법적 기반을 마련하는 의미가 있지만, 우리나라 교육법 체계의 근간을 바꾸는 것이므로 신중한 검토가 필요하다고 사료됨

- 발표자는 「교육기본법」에 평생교육에 대한 국민의 권리와 의무를 명시하는 방안을 제시했지만, 해당 내용을 새롭게 제정하는 「평생학습기본법」에 규정하는 것이 타당하다고 사료됨
- 「평생학습기본법」의 제정은 「교육기본법」과의 관계에 대해서도 검토가 필요하지만, 기존 「평생교육법」, 「직업교육훈련 촉진법」, 「국민 평생직업능력개발법」, 「직업안정

법」과의 관계와 해당 법률의 존치와 폐지 등을 종합적으로 검토하여 추진할 필요가 있음

- 평생학습이 평생교육과 직업교육 및 훈련을 포함하는 최상위 개념이라고 하면, 「평생학습기본법」은 관련 법률을 관장하는 상위 법률로서 위치하고 「교육기본법」은 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 등 정규 교육을 관장하는 법률로 역할을 축소하는 방안을 검토할 수 있음

□ 발제자는 발표문에 「평생학습기본법」을 제정하는 방안과 「평생교육법」을 전부 개정하는 방안도 제안함

- 입법논의 차원에서 새로운 법률을 제정하기보다 기존 법률을 전부 개정하는 방안이 입법의 실현이 높을 것으로 사료됨
- 인구 전환, 인공지능 전환, 녹색 전환 등 삼중 전환 시대 도래에 따라서 평생학습이 중요하다고 하더라도 교육 관련 법률의 체계를 전면 개편하는 기본법 성격의 법률을 제정하는 방안의 필요성을 입법권자와 국민이 인지할 수 있도록 노력이 필요함
- 「평생학습기본법」을 제정하여 17조 원 규모의 평생 및 직업교육 예산의 통합과 효율적 분배, 부처이기주의 타파, 관련 정책의 효율적 추진, 각종 관련 법령을 수평적으로 묶는 마스터 우산 법안의 역할을 담보할 수 있는지 고민이 필요하다고 사료됨

토론 4

한용진 전국시도평생교육진흥원협의회 회장
(서울특별시평생교육진흥원장)

토론문

“고등교육의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향 모색”에 대한 토론문: 「평생교육기본법」 제정과 평생교육대학 설립

한용진 전국시도평생교육진흥원협의회 회장 (서울특별시평생교육진흥원장)

1. 들어가며

지금 우리가 살고 있는 21세기는 수렵채집생활에서 벗어나 1만년 전의 농업혁명과 약 280여년 전의 산업혁명에 이어 ‘문명 대전환기’라는 생각이 든다. 그런 점에서 발표자의 삼중 전환시대(인구전환, 인공지능전환, 녹색전환)라는 표현에 전적으로 공감한다. 이러한 변화의 중심에는 생성형 인공지능(AI)의 등장이 있으며, 향후 5-10년 사이에 인공지능의 기술적 특이점이 온다고 보면, 앞으로 인간은 무엇을 할 것인가를 지금 서둘러 준비하지 않으면 안될 것이다.

오늘 논의의 핵심인 법 체계 구축방향과 관련하여 우리나라는 1949년의 「교육법」이 반포되어 6년간의 의무교육이 시행되었고, 1997년 「교육기본법」과 함께 「초중등교육법」과 「고등교육법」 등 교육3법이 제정되었는데, 이보다 앞서 1982년 「사회교육법」(1999년 「평생교육법」으로 개정)이 제정된 바 있다. 마침 지난 3월 24일에는 국회도서관에서 대한민국 평생교육연대 출범식과 함께 「평생학습기본법」 제정을 촉구하는 세미나가 열렸다. 오늘 논의도 이러한 움직임의 연상선상이라 생각되며, 매우 시의적절하게 세미나를 개최해 주신 한국대학교육협의회에도 감사드린다.

2. 「교육기본법」을 「평생교육기본법」으로

20세기가 ‘학교교육’의 시대였다면, 21세기는 ‘평생학습’의 시대다. 기존의 학교교육이 9년 의무교육 체제에 의해 무상 ‘초중등 교육’에 힘썼다면, 이제는 전 생애에 걸쳐 자기주도학습에 의한 평생교육에 힘쓸 때이다. 흔히 인생 100세 시대에 학교교육 20년과 평생

교육 80년을 이분법적으로 나누기도 하지만, 오히려 80년 속에 영유아 돌봄 및 초중등 및 대학 교육, 평생교육, 직업교육 등이 모두 포함되는 '평생학습기본사회' 구상이 보다 현실적이 아닐까 생각된다. [평균 기대수명 83년:남자 80년, 여자 86년]

발표자 원고에서도 「평생교육법」 제2조의 구조적 모순을 지적하며, "학교의 정규교육 과정을 제외한..."이 문제라 하였다. 이러한 고민은 「평생학습기본법」(시안) 제3조(정의)에서도 "의무교육 이후의 모든 형태의 학습활동"이라하여 「교육기본법」과의 충돌을 피하고자 하였다. 이걸 피하려는 순간 평생교육 범주는 전생애를 아우르는 교육에서 벗어나고 만다.

오히려 이참에 「평생학습기본법」을 추가로 제정하기보다, 기존의 「교육기본법」을 「평생교육기본법」(가제)으로 기존 법령 앞에 '평생' 두 글자를 추가하고, 그 내용을 전면 개정하는 것을 제안해 본다. 발표자도 지적하셨듯이, 「교육기본법」을 비롯한 교육3법은 철저하게 '학령기 중심의 학교 교육 정상화'에 방점이 찍혀 있다. 이제는 전 생애에 걸쳐 평생학습이 이루어질 수 있도록 '평생학습기본사회'에 요구되는 적절한 시설과 비용을 국가와 지방자치단체가 제공하는 평생교육 법체제를 마련해야 한다.

3. 고등교육의 시장화와 중장년 평생교육의 기회(機會)

고등교육의 평생교육 강화를 위해서는 발표자가 말씀하신 것처럼 기존의 「고등교육법」과 「평생교육법」 간의 충돌을 해소해야 한다. 이와 함께 현재 고민해야 할 것은 고등교육의 시장화 논리이다. 야노 마사카즈(矢野眞和)는 『대학개혁의 해도(大學改革の海圖)』에서 21세기 대학개혁의 조류(潮流)를 '시장화'로 설명하였다. 즉, 대학개혁을 촉진하고 있는 힘의 소재와 방향성을 '자금의 시장화', '경영의 시장화', '출구의 시장화', '입구의 시장화' 등 네 가지 '시장화'로 설명하였다(矢野眞和, 2005: 16-22).

각 대학은 자금과 경영의 시장화를 위하여 민간 경영수법을 도입하여 자금조달과 행정서비스의 효율성을 높이려 한다. 특히 '출구의 시장화'는 사실상 졸업생의 취업률과 관련하여 대학을 사회적 (노동)수요에 맞추려는 것이고, '입구의 시장화'는 18세 인구가 줄어듦에 따라 '입학난'에서 '모집난'으로의 변화된 대학들이 외국인 유학생과 성인 학습자를 받아들이려는 시도 등이다.

결국 오늘날 대학들은 자금과 경영, 사회적 수요와 학생 모집에 대해 부단히 관심을 가지지 않을 수 없게 되었다. 최근의 인문학의 위기라는 것도 인문학 전공자들의 사회적 진

출이 쉽지 않다는 취업 문제와 관련되는 것이다. 이로인해 대학은 시장화 논리에 따른 인적자원개발에만 치중하고, 인간성 도야의 문제는 소홀하게 된다. 심지어 도야나 인간계발은 대학에서 할 일이 아니라, 중고등학교 이전에 끝내야 할 일로 간주된다.

고등교육의 시장화 논리는 그에 상응하는 대우를 받게 한다는 점에서 공정한 경쟁원리이며, 장기적으로 보면 매우 효율적이라는 장점을 갖고 있다. 다만, 시장화의 장점에도 불구하고 학문주의에서 출발한 '연구의 이념'은 대학을 국가발전의 도구로 인식하게 만들었고, 실용주의적 '봉사의 이념'도 사회적 수요에 맞는 연구와 개개인의 전문 직업능력 신장을 위한 인적자원개발의 의미가 점차 자본의 논리에 빠져 정작 인간다운 삶을 돌아보게 하는 평생교육을 소홀히 하며 취업교육에 한정시킬 우려가 있다. 대학에서 인문학적 수요는 오히려 청년층보다 중장년 세대에게 더 다가온다. 그런 면에서 대학이 세대별 학습자의 수요에 맞게, 연구와 봉사, 그리고 직업훈련을 비롯한 인문교양 교육을 매력적으로 담당한다면 이 또한 새로운 기회가 될 수 있을 것이다.

4. 교육의 세기: 대학의 교육력과 「교육기본법」

대학의 역사를 통해 고등교육의 역할과 존재가치에 대하여 다시 원점에서 고민해 보아야 할 것이다. 매력 있는 대학은 단순히 대학의 외형적 모습을 꾸미는 것으로 해결될 수 있는 것이 아니라, 오히려 사회가 대학에 대하여 기대하고 있는 역할을 충실히 대응할 때 얻어질 수 있다. 한기언은 21세기를 '교육의 세기'(the Age of Education)라 하였다. 이때 교육은 학교교육을 넘어 전 생애에 걸친 평생교육이다. 흔히 국제학업성취도평가(PISA)나 국제성인역량검사(PIAAC) 등에서 볼 수 있는 것처럼 교육은 미래 사회에서 국가간 비교 우위를 확인할 수 있는 핵심지표이다.

도쿄대학(東京大學)의 가네코 모토히사(金子元久)는 『대학의 교육력(大学の教育力)』에서 미국 사회가 대학교육에 대해 요구하는 세 가지로, ① 직업에 필요한 지식·기능의 형성과 ② 민주사회를 뒷받침해주는 심성의 육성, 그리고 ③ 전문적 학술 지식의 전달이라 하였다(金子元久, 2007:79-85). 이러한 대학교육의 사회적 사명은 개별 대학에 따라 조금씩 달라질 수 있으며, 대학을 연구기관으로 보는 입장과 교육기관으로 보는 입장에 따라 서로 다를 수 있다. 그러나 대다수 시민들을 새로운 교육대상으로 보는 일반 대학들은 '연구' 중심의 대학과 달리 '교육'과 '봉사'의 이념을 통해 직업에 필요한 지식과 기능을 익히고,

민주사회를 뒷받침하는 심성의 육성을 중시해야 할 것이다. 즉 대학의 이념에서 '교육의 이념'이 더욱 중시될 수밖에 없을 것이다.

우리나라의 교육이념과 교육목적을 보여주는「교육기본법」제2조를 핵심 개념에 따라 나누어 보면, "인격을 도야하고", "자주적 생활능력", "민주시민으로서 필요한 자질 갖추기", "인간다운 삶을 영위", "민주국가의 발전", 그리고 "인류공영의 이상 실현에 이바지" 등 크게 여섯 가지로 정리된다. 그리고 이 내용을 대학의 교육력으로 정리해 보면, 〈표1〉에서 보는 바와 같이 직업에 필요한 지식·기능의 형성과 민주사회를 뒷받침하는 심성 육성 등이 중 5가지나 해당된다. 21세기 고등교육이 지향할 방향은 명확하며,「평생교육기본법」의 관련 조항을 이에 맞춰 정비하면 될 것이다.

〈표1〉 대학의 교육력과 교육기본법의 지향가치

대학의 교육력	교육기본법 제2조: 홍익인간의 이념	대학의 이념
전문적 학술 지식 전달	인류 공영 이바지	연구의 이념
직업에 필요한 지식·기능 형성	자주적 생활 능력,	봉사의 이념
민주사회를 뒷받침하는 심성의 육성	인격을 도야, 민주시민 자질, 인간다운 삶 영위, 민주국가 발전	교육의 이념

5. 맺음말: 교육학적 대학과 국가평생교육대학의 설립

대학에서의 평생교육과 관련하여 기본 핵심교양으로서 교육학의 역할을 재고해 볼 필요가 있다. 중세 대학에서는 '신학(神學)'이, 근대 대학에서는 '철학(哲學)'이, 그리고 현대 대학에서는 '과학(科學)'이 핵심 교양의 위치에 있었던 것처럼, 이제 모든 사람들을 위한 평생에 걸친 교육을 담당할 학문은 '교육학(敎育學)'이다. 근대적 학문으로서 교육과학은 이론학이자 동시에 실천학이며, 주변의 다른 학문의 성과를 교육현실에 반영하는 응용학이기도 하다. 인간을 대상으로 하면서도, 인간의 행복과 존엄성을 추구하며 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 하는 학문이다.

평생교육의 측면에서 대학의 위상변화를 살펴보면, 소수의 연구중심대학을 제외한다면 대부분의 대학들은 인구감소 시대를 맞아 기존의 평생교육의 장(場)인 '가정교육, 학교교육, 사회교육' 중 학교교육에서 사회교육으로 그 중심축을 옮겨가야 한다. 평생교육적 관점에서 인간은 태어나서 죽을 때까지 어쩌면 태어나기 이전 조상의 유전자를 받는 잉태단계부터 태교(胎敎)가 시작되고, 세상에 태어나 죽을 때까지 모든 교육은 사회화 과정의

연속이다. 어떠한 교육목적을 갖고, 어떠한 교육적 인간상을 이상으로 삼을 것인지, 그리고 무엇을 어떻게 가르치고 어떻게 배울 것이며, 또한 평가는 어떻게 하는 것이 타당한 것인지 등 교육의 모든 과정(過程)에 끊임없이 의문을 던지고 연구하는 교육학이라는 학문이 향후 평생교육대학의 기본이념이 될 것이다.

평생교육대학에서 배울 내용은 학문적 교육학이 아니라, 인간으로서 자신의 삶을 의미있고 재미나게 살아가는 데 필요한 다양한 과목을 원하는 시기에 대면 혹은 비대면으로 스스로 배울 수 있어야 할 것이다. 배운다는 표현을 사용하였지만, 어떤 의미에서는 스스로 학습커뮤니티를 만들어, 원하는 내용을 대학에 요구할 수도 있다.

최근 정부의 서울대 10개 만들기(성장엔진 연계 지역인재 양성방안) 정책에 따라 거점국립대 3곳을 설립한다고 한다. 대학을 국가발전을 동력으로 보는 국가주의적 발상이지만, 우리나라는 이미 사립대학이 70% 이상의 비중을 차지하는 시장주의가 지배적인 사회이다. 차라리 그 비용을 국가평생교육진흥원을 중심으로 이미 이루어지고 있는 MOOC와 학점은행제, 독학사제도 등을 보다 확산시킬 수 있도록 국가평생교육대학의 설립에 투자하는 편이 바람직할 것이다. 일반대학에서 마이크로디그리와 디지털배지 등의 활성화 방안은 「평생교육기본법」에 적절히 반영하면 될 것이다.

마지막으로 오늘 논의한 내용은 '고등교육의 평생교육 강화'에 한정하였지만, 학교교육 중심에서 사회교육을 포함한 평생교육 중심으로 그 중심축을 옮기고자 한다면, 현재 분절적으로 이루어지고 있는 국가평생교육진흥원과 시도평생교육진흥원, 그리고 구 단위 평생학습관과 동 단위 평생학습센터 등을 수직적 계열화로 묶어주고, 이를 관장하는 '평생교육진흥청'의 설립도 생각해 볼 수 있을 것이다. 기존의 교육청은 학교교육을 중심으로 운영하면서도 부분적으로 평생진로교육 분야를 다루고 있다. 국가의 평생교육에 관한 예산확보와 의무 조항이 「평생교육기본법」에 신설된다면, 삶의 질 향상을 위해 국가-지자체의 평생교육 업무는 통합·계열화되어야 하기 때문이다.

M·E·M·O

M·E·M·O

M·E·M·O

한국대학교육협의회 제29회 고등교육 전문가 토론회

고등교육의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향 모색

2026년 4월 30일 발행

발 행 처 한국대학교육협의회
주 소 (08504) 서울 금천구 서부샛길 606
대성디폴리스 A-23층
홈페이지: http://www.kcue.or.kr
전화: 02-6919-3800

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

(C) 한국대학교육협의회 〈비매품〉
* 이 책자의 일부 혹은 전체를 허락없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.

한국대학교육협의회 제29회 고등교육 전문가 토론회

고등교육의 평생교육 강화를 위한 법체계 구축 방향 모색

한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

주소: 서울특별시 금천구 서부샛길 606 대성디폴리스 A-23층
TEL: (02)6919-3800 http://www.kcue.or.kr

비매품/무료
93370
9 791166 965531
ISBN 979-11-6696-553-1