

개정 평생교육법의 주요 내용과 법적 문제점

이 세 정*

차 례

- I. 서 언
- II. 평생교육의 개념정의
 - 1. 강학상의 정의
 - 2. 유사개념과의 비교
 - 3. 실정법상의 정의
- III. 교육법 체계상 평생교육법의 위치
- IV. 평생교육기관 설치자 및 평생교육시설
 - 1. 평생교육기관의 설치자
 - 2. 학교의 평생교육
 - 3. 원격대학형태의 평생교육시설
- V. 결 론

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

I. 서 언

대한민국 정부 수립 후 1949년 공포된 교육법은 주로 학교교육과 관련된 내용으로 이루어져 사회교육에 대한 규정은 담고 있지 않았다. 이에 1952년 당시 문교부 성인교육과는 사회교육에 관한 법제정을 시도했다. 그러나 심의과정만 거듭하고 국회를 통과하지 못하다가 30년이 지난 1982년이 돼서야 비로소 사회교육법이 제정·공포되었다.

한편 사회교육법이 제정되기 앞서 1980년 제5공화국 헌법 제29조 제5항에 평생교육 진흥조항이 신설되었고, 국민의 평생에 걸친 교육권 내지 학습권을 보장하기 위한 헌법적 근거가 마련되었다. 이처럼 헌법에서 국가에 대한 평생교육진흥의무를 신설한 것은 21세기 지식기반사회의 도래에 따른 평생교육에 관한 중요성에 대한 인식과 당시 학교교육을 둘러싼 내적·외적 변화에 적극적으로 대처하기 위한 것이었다. 즉 학교교육의 제한과 과열과외에 대한 보완책이 필요했고, 산업발전에 부응하는 인력수급이 필요했으며 청소년 비행이 증가하여 청소년 선도의 필요성이 생겼고 부녀자·노인들에 대한 적응교육이 필요했기 때문이다.¹⁾ 하지만 헌법에 새로이 도입된 평생교육 조항은 통합적 차원의 평생교육을 지향하기 보다는 사회교육 진흥 조항에 지나지 않았다. 이것은 당시의 헌법 제29조 제5항에서 “국가는 평생교육을 진흥해야 한다”라고 규정하면서도 제6항(현행 헌법 제31조 제6항)에서 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도라고 규정함으로써 학교교육과 평생교육을 같은 차원으로 병치시켜 놓고 있다는 점과 당시 문교부가 헌법 개정 당시에 제출한 문서에 평생교육을 i) 학교 외 청소년 교육, ii) 성인교육(농민, 노동자 교육), iii) 부녀자 교육, iv) 노인교육, v) 취학전 교육, vi) 대중교육을 의미하는 것으로 사용한 것에서도 알 수 있다.

사회교육법은 공적 차원에서 사회교육 진흥을 도모할 수 있는 법률적 근거를 제공했다는 점과 사회교육과 관련된 활동들을 법적으로 보호하고자 했다는 점에서 의미가 있었다. 그러나 사회교육법의 이러한 의의에도

1) 표시열, 교육법, 박영사, 2007, 479-480면.

불구하고 학교교육 중심의 교육법의 하위 법처럼 인식되었고, 각종 사회교육기관의 학습 이수 결과에 대한 평가·인정제도가 마련되지 못했으며,²⁾ 급변하는 사회환경의 변화에 따른 교육개혁 차원에서의 요구, 평생교육계의 새로운 수요에의 부응 등을 이유로 1999년 평생교육법으로 전면 개정되었다.³⁾

평생교육법은 2000년 3월부터 효력을 발했고, 이에 따라 우리나라 교육법은 교육기본법 아래 초·중등교육법, 고등교육법, 평생교육법 체계를 갖추게 되었다. 하지만 총 5장 32개조로 구성된 평생교육법은 사회교육법을 근간으로 제정되었다는 점, 법 규정의 내용이 추상적이고 법적 구속력이 미비하다는 점, 관계자들의 책무관계가 불명확하다는 점,⁴⁾ 우리나라의 평생교육이 양적·질적으로 상당한 수준에 이르렀음에도 불구하고 평생교육의 국가적 추진체제의 정비가 미비하여 급변하는 평생교육계의 새로운 수요에 부응하는 데 한계가 있다는 점 등의 여러 가지 문제점을 지적되어 왔다. 그리하여 이러한 문제점을 해결하고자 시행 6년만인 2006년에 평생교육법 전면 개정이 추진되었다. 개정법은 2007년 12월 14일 개정·공포되었고, 2008년 2월 15일부터 시행 중이다.

평생교육법 개정 목표는 지식기반경제사회의 도래에 따라 국민의 학습권과 학습에 대한 선택권 및 평생교육의 기회균등을 보장하기 위하여 평

2) 표시열, 전게서, 481면.

3) 사회교육법이 평생교육법으로 전환된 배경에는 다음과 같은 사정이 있었다. 첫째, 교육관계법의 기본체제를 확립하기 위해서는 현행 헌법상의 평생교육진흥조항을 근본이념으로 하여, 교육3법(교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법)과 체계적으로 제후할 필요가 있고, 이를 위해서 사회교육법의 전면적 개정이 필요했다. 둘째, 종래의 공급자(교육자) 중심의 평생교육법으로부터, 보다 광범위한 개념으로서 수요자(학습자) 중심의 평생학습으로 범위를 확대하고자 하는 강한 의사가 있었다. 셋째, 사회교육법을 전면적으로 개정한다고 하더라도 그 명칭을 종래와 같이 '사회교육법'으로 하는 경우, 현재의 법체계를 전면적으로 변경한 사실이 명확하지 않고, 사회교육법에는 국민의 평생학습을 위한 법률이라는 개념이 충분히 포함되어 있지 않다고 이해하는 우려가 있었다. 더 나아가 사회교육법이 일본의 사회교육법의 모방이었다는 오해를 불러올 가능성이 있었기 때문에 사회교육법이라는 명칭을 평생교육법으로 변경하고, 평생교육법의 개념을 확대·발전시키고자 했다. 교육개혁위원회, 신교육체제수립을 위한 교육개혁방안(Ⅲ), 제4차대통령보고서, 1996, 8. 20, 159면; 최운실 외, 평생교육의 법적제도 및 행정지원체제의 구축방안연구, 교육부학술지원정책연구, 1999.

4) 변종임 외, 각국의 평생교육정책, 교육과학사, 2006, 344-345면.

생교육에 필요한 수단 및 제도를 다양화·체계화함으로써 누구나, 언제, 어디서나 원하는 교육을 받을 수 있는 열린교육사회·평생학습사회의 건설을 지향하고 이를 통해 학습강국, 인재대국을 조기에 실현하고자 하는데 있다.⁵⁾

개정 평생교육법은 우리 사회가 산업사회에서 지식사회로 변화함에 따라 필연적으로 평생학습시대가 도래한 바 이에 대응한 총체적인 평생학습 지원체제를 구축함으로써 “누구나, 언제나, 어디서나” 원하는 교육을 받을 수 있는 ‘열린교육사회, 평생학습사회’를 추구하는 교육복지국가(Edu-topia) 체제가 구축되어야 하며, 이를 통해 학습강국, 인재대국을 구현할 수 있어야 한다는 전제 하에 국가와 광역·기초자치단체 단위의 평생교육 추진체제를 정비하고, 종래의 평생교육의 총괄적인 집행기구로서 한국교육개발원의 평생교육센터·학점은행센터, 한국방송통신대학교의 독학학위검정원 등 3개의 평생교육기관을 ‘평생교육진흥원’으로 통합·설립하여 평생교육진흥 및 평가인정 사업을 효율적으로 운영함으로써 평생학습사회 구현을 위한 종합적·체계적인 평생교육 사업추진을 도모함과 동시에 기존의 ‘평생교육법’ 체계상의 문제점을 해결하기 위한 차원에서 종전의 평생교육법의 취지를 바탕으로 하여 국가평생교육 지원체제를 시대적·사회적 요구에 맞게 재편하는 데 중점을 둔 것⁶⁾으로 보인다. 개정 평생교육법은 총 8장 46개 조항으로 구성되어 있다. 이하에서는 개정 평생교육법의 주요 내용과 문제점을 i) 평생교육의 개념정의, ii) 교육법 체계상 평생교육법의 위치, iii) 평생교육기관의 설치자 및 평생교육시설을 중심으로 검토하고자 한다.

II. 평생교육의 개념정의

평생교육(lifelong education)이라는 개념이 사용되기 시작한 것은 20세기에 들어서면서부터이고, 1950년대와 1960년대에 이르러 본격적으로 사용되게 되었다. 이 개념이 국제적인 용어로 정착되어 널리 사용

5) 교육과학기술부, 2008 평생교육법, 시행령, 시행규칙 해설자료, 2008, 24면.

6) 교육과학기술부, 전제 해설자료, 3면.

되기 시작한 것은 1972년 일본 동경에서 개최된 ‘제3차 세계 성인교육회의’(The 3rd International Conference on Adult Education)에 서부터이다.⁷⁾ 이처럼 평생교육의 개념이 등장한 것은 불과 40여년 정도 밖에 되지 않았기 때문에 학계에서는 아직도 개념의 모색 및 정립의 문제가 논의되고 있다. 이러한 상황은 헌법, 교육기본법, 정부조직법, 평생교육법 등 실정법상 개념과 관련해서도 통일적인 개념정의를 이루어지지 않고 있다. 이하에서는 먼저 강학상의 평생교육 정의와 평생교육과 유사한 개념들을 살펴본 후 실정법상의 정의에 대해서 살펴보려고 한다.

1. 강학상의 정의

평생교육으로 번역되는 원어는 프랑스어의 ‘L'éducation permanente’이다. 이 용어를 우리말로 번역하면 ‘영구교육’ 또는 ‘항구교육’이 된다. 그러나 영어로 ‘lifelong education’이라고 번역한 후부터 우리나라에서는 ‘평생교육’으로 사용되고 있고, 일본이나 중국 등의 한자권 국가에서는 각각 ‘생애교육(生涯教育)’ 또는 ‘종생교육(終生教育)’으로 번역되어 사용되고 있다. 평생교육의 창시자인 P. Lengrand는 평생교육(lifelong education)을 “개인의 출생부터 죽을 때까지의 생애에 걸친 교육(수직적 차원)과 개인 및 사회전체의 교육(수평적 차원)의 통합”⁸⁾이라고 정의하여 교육의 통합성과 종합적 교육체계를 강조하고 있다. 이 개념이 국제적인 용어로 정착되어 널리 사용되기 시작한 것은 앞서 언급한 것처럼 1972년 일본 동경에서 개최되었던 ‘제3차 세계 성인교육회의’(The 3rd International Conference on Adult Education)에서 부터이다.

강학상 우리나라에서 평생교육의 개념은 일반적으로 “인간의 삶의 질의 향상이라는 이념추구를 위하여 태교에서부터 시작하여 유아교육, 아동교육, 청년교육, 성인전기교육, 성인후기교육, 노인교육을 수직적으로 통

7) 이종만, 평생교육 관련 법규의 구조와 문제점에 대한 논의, 교육법연구 제15권 제1호, 2003, 209면.

8) P. Lengrand, Introduction to Life-long Education, UNESCO, 1970, p. 25.

합한 교육과 가정교육, 사회교육, 학교교육을 수평적으로 통합한 교육을 총칭하여 말하며 그것은 개인의 잠재 능력의 최대한의 신장과 사회발전에 참여하는 능력의 개발을 목적으로 한다”로 이해되고 있고,⁹⁾ 뒤에서 살펴볼 평생교육법상의 평생교육 개념과 달리 학교교육을 포함하고 있다. 즉 강학상 평생교육은 생활의 필요에 의해 작용하는 생활의 과정으로서 궁극적으로는 삶의 질을 향상시키는 동시에 사회적 통합과 협동을 바탕으로 개인의 행복과 사회적 진보를 추구하므로, 평생교육은 학교교육이나 사회교육을 포함하는 상위 개념으로 이해되고 있다.

2. 유사개념과의 비교

(1) 사회교육(social education)

사회교육이라는 용어는 일제시대로부터 물려받은 행정용어인데,¹⁰⁾ 오늘날 사회교육이라는 개념은 광의와 협의로 나누어 이해되고 있다. 먼저 광의의 사회교육은 “학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적 교육활동”을 말하고, 이 정의에 의하면 학교교육은 학교 외 교육과 동의어가 되며 취학 전 교육까지도 사회교육에 포함된다. 이와 같은 광의의 사회교육개념은 1982년에 제정된 사회교육법 제2조에 의해서 뒷받침되었다. 즉 이 법은 사회교육을 “다른 법률에 의한 학교교육을 제외한 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 조직적 교육활동을 말한다”라고 규정했다. 다음으로 협의의 사회교육은 “학교교육에 의한 교육활동을 제외한 청소년 및 성인에 대한 모든 형태의 조직적 교육활동”을 말하고, 이 정의에 의하면 취학 전 교육을 제외한 학교 외 교육을 사회교육으로 보게 된다.¹¹⁾ 1949년에 제정

9) 김종서, 평생교육론의 발전방향, 서울대학교 사범대학 교육연구소, 1986, 3-4면; 이종만, 전개 논문, 210면 등.

10) 일본의 조선총독부는 학무국 업무분장의 필요상 고등교육, 중등교육, 초등교육 등의 관계 부서를 두고 그 이외의 모든 교육유사활동과 문화활동을 관장하기 위하여 편의상 ‘사회교육’이라는 용어를 사용했다. 그 후 그 용어가 주는 인상이 사회주의와 관계되는 것으로 오해받을 것을 우려하여 한 때 ‘통속교육(通俗教育)’으로 바꾸어 쓰기도 했으나 1921년부터는 사회교육을 다시 공용어로 사용했다. 김종서 외, 평생교육론, 교육과학사, 2007, 224면.

11) 김종서 외, 전계서, 12면.

된 일본 사회교육법 제2조는 사회교육을 “학교의 교육과정으로 행해지는 교육활동을 제외하고, 주로 청소년 및 성인들에 대해 행해지는 조직적인 교육활동을 말한다”라고 규정하여 협의의 사회교육 개념을 채용하고 있다.

(2) 성인교육(adult education) 또는 계속교육(continuing education)¹²⁾

일반적으로 협의의 사회교육 개념과 성인교육을 동의어로 사용하는 경우가 많다. 한국, 일본, 자유중국, 인도에서는 사회교육이라는 용어를 많이 쓰고, 유럽, 미국, 호주 등에서는 사회교육이라는 용어보다는 성인교육이라는 용어를 많이 쓰고 있다. 굳이 양자를 구분한다면, 성인교육은 사회교육에서 소년을 제외한 청년 이후(15세 또는 18세)의 사회교육을 뜻한다고 볼 수 있다. 한편 영국에서는 ‘성인교육’을 특히 ‘자유교육’(liberal education)을 의미하는 것으로 보고 직업교육은 배제하고 있다.¹³⁾ 이에 대하여 이후 성인에 대한 교육(education of adults)은 자유교양교육 중심의 성인교육뿐 아니라, 직업계속교육까지도 아우르는 개념으로 변모되었다.

그러나 현재 세계적인 추세는 이러한 구분을 넘어서 성인교육을 매우 포괄적으로 규정하고 있는데, 1976년 제19차 유네스코 총회에서 채택한 ‘성인교육 발전을 위한 건의’¹⁴⁾는 성인교육을 “내용, 수준, 방법 및 형식성, 비형식성에 무관하게 성인에게 적용되는 모든 교육적 과정을 설명하는 총체적 개념”으로 정의하고 있다. 이를 보다 구체적으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

i) 성인교육은 그 내용, 수준, 방법이 어떠한 것이건 간에 성인들이 참여하는 모든 교육의 과정을 말한다. ii) 성인교육의 과정은 성인들이 그들의 소질과 능력을 키우고 지식을 넓히고, 기술이나 직업적 자질을 향상 발전시키는 데 도움을 주는 모든 교육활동을 말한다. iii) 성인교육은 개

12) 최근에는 성인교육과 병행해서 계속교육이라는 용어가 사용되고 있다.

13) Jarvis, Adult and Continuing Education : Theory and Practice (2nd ed.), Routledge, 1995, p. 20.

14) UNESCO, Recommendation on the Development of Adult Education, Adapted by the 19th Conference in Nairobi, 1982.

인의 보다 충실한 계속발달과 조화롭고 영속적인 사회·경제·문화적 발달에의 참여에 그들의 태도와 행동을 변화시켜 주는 모든 교육활동을 말한다. iv) 성인교육의 주체인 성인은 그가 속해 있는 사회 안에서 성인이라고 인정되거나 성인이 하는 역할을 하는 사람들을 말한다.

(3) 비정규교육 또는 비형식교육(nonformal education)

최근 동남아 여러 나라에서 사용되고 있는 비정규교육 또는 비형식교육은 주로 형식교육체제(주로 학교) 외에서 이루어지는 보다 조직적인 교육형태, 즉 학교 외 교육을 말한다.¹⁵⁾ 이는 우리나라에서 과거에 사용되어 온 광의의 사회교육과 유사한 개념이다.¹⁶⁾

(4) 평생학습

1990년대 이후 세계적으로 통용되어 온 ‘평생학습(lifelong learning)’이라는 개념은 1980년대까지 UNESCO와 일부 교육학자들 중심으로 논의되었던 ‘평생교육(lifelong education)’의 개념과는 다르다. 평생학습에 대한 정의는 연구자에 따라 다를 수 있으나, OECD, UNESCO 등의 국제기구에서 사용하는 개념은 “교육과 훈련을 포함한 개념으로 형식(정규)학습은 물론 직업세계와 생활세계 속에서 이루어지는 비형식·무형식의 학습”까지 포함하는 넓은 의미를 지닌다.¹⁷⁾

3. 실정법상의 정의

평생교육의 개념은 실정법상으로는 광의·협의의 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 광의로는 앞서 살펴본 강학상 평생교육의 개념정의와 유사하게 학교교육과 학교 외 교육을 포괄하는 개념으로 사용된다. 즉 인간의 삶의

15) Cooms/Ahmed, *Attacking Rural Poverty : how nonformal education can help*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1974.

16) 황종건, *사회교육제도의 비교연구*, 계명대학교 지역사회교육연구소, 1980, 21면.

17) 최상덕 외, *평생학습사회 실현을 위한 고등교육체제 혁신 방안 연구*, 교육개발원, 2007, 18-19면.

과정에서 이루어지는 교육·학습현상을 총칭하는 것으로 태교에서부터 노인교육에 이르기까지의 수직적으로 통합한 교육과 가정교육·사회교육 및 학교교육을 수평적으로 통합한 교육을 포괄한다. 협의로는 정규학교교육에 대비되는 학교 외 교육을 의미한다.

(1) 헌법상의 정의

우리나라 헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라고 하여 교육을 받을 권리를 규정하고, 같은 조 제2항 이하에서는 교육을 받을 권리를 실현할 구체적 수단으로서 교육을 받게 할 의무, 무상의 의무교육제, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과 대학의 자율성, 국가의 평생교육진흥의무, 교육제도의 법정주의 등을 규정하고 있다. 평생교육에 관한 조항만을 구체적으로 살펴보면, 헌법 제31조 제5항은 “국가는 평생교육을 진흥하여야 한다”라고 규정하고 있고, 같은 조 제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이러한 헌법상 평생교육의 개념이 광의의 개념을 채용한 것인지 그렇지 않으면 협의의 개념을 채용한 것인지에 대해서는 견해가 일치되어 있지 않다. 즉 헌법 제31조 제5항에서는 “국가는 평생교육을 진흥하여야 한다”라고 규정하여 정규의 학교교육과 학교외 교육을 포괄하는 광의의 평생교육 개념을 채용한 것으로 해석할 여지도 있으나,¹⁸⁾ 같은 조 제6항에서는 “학교교육 및 평생교육을 포함한”이라고 규정하여 평생교육을 학교교육과 병렬적 개념으로 보고 헌법상 평생교육은 학교교육을 제외하는 것으로 해석할 여지도 있다.¹⁹⁾

생각건대, 헌법이 교육을 받을 권리²⁰⁾를 보장하는 여러 가지 이유 중에

18) 강경근, 평생교육과 헌법, 공법연구 제27집 제1호, 한국공법학회, 1998, 121면. 평생교육을 “학교교육 뿐 아니라 가정교육, 사회교육 등을 망라한 넓은 의미의 교육”으로 정의하는 김철수, 헌법학개론, 박영사, 1997, 623면과 “정규의 학교교육 이외에 성인교육·사회교육·직업교육·청소년교육 등이 평생에 걸쳐 요구된다”라고 하여 같은 결론을 내리고 있는 것으로 보이는 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008, 654면도 참조.

19) 진원중, 헌법 제29조의 사회교육, 한국교육학회 사회교육연구회 창립15주년 기념연구발표대회 논문요약집, 1981, 14면; 김종서 외, 평생교육론, 11면.

자본주의 경제질서 하에서는 개개인이 어느 정도의 교양과 직업적 지식을 구비하는 것이 생존을 위한 필수적 조건이고, 인간의 능력개발은 교육을 통하여 촉진되므로 국가는 개개인이 그 능력을 최대한 계발할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다는 점 등²⁰⁾을 들 수 있고, 이와 관련하여 특히 학교교육으로부터 소외된 자들에게 평생교육이 중요한 역할을 할 수 있다는 점을 고려한다면 헌법상 평생교육의 개념을 광의로 해석하여 학교교육뿐 아니라, 가정교육·사회교육 등을 망라하는 넓은 의미의 교육으로 이해하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 교육기본법상의 정의

교육기본법은 “모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다”(제3조), “학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다”(제9조 제2항), “국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육은 장려되어야 한다. 사회교육의 이수(履修)는 법령으로 정하는 바에 따라 그에 상응하는 학교교육의 이수로 인정될 수 있다. 사회교육시설의 종류와 설립·경영 등 사회교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다”(제10조)라고 규정하여 평생교육 관련 조항을 포함하고 있다.

먼저 “모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고”라는 문구를 통해서 ‘평생학습’이라는 개념을 채용하는 것으로 이해할 여지를 제공하고 있고, “학교는 … 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다”라는 문구를 통해서 학교의 평생교육 활동을 의무지우고 있다고 볼 수 있다. 또한 “국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육은 장려되어야 한다”라는 문구를 통해서 사회교육을 평생교육을 위한 수단으로서 이해하고 있는 것으로 볼

20) 넓은 의미의 교육을 받을 권리라 함은 개개인이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 수 있는 수확권뿐 아니라, 학부모가 그 자녀에게 적절한 교육의 기회를 제공하여 주도록 요구할 수 있는 교육기회제공청구권까지 포괄하는 개념이다. 그러나 좁은 의미의 교육을 받을 권리라 함은 교육을 받는 것을 국가로부터 방해받지 아니함은 물론 교육을 받을 수 있도록 국가가 적극적으로 배려해주도록 요구할 수 있는 권리를 말한다. 권영성, 상계서, 651면.

21) 권영성, 상계서, 652면.

수 있다. “사회교육시설의 종류와 설립·경영 등 사회교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다”라는 조항을 통해서 사회교육법과 같은 개별법률의 제정을 예정하고 있는 것으로 보인다. 이처럼 현행법상 교육에 관한 기본법이라 할 수 있는 교육기본법에서 별도의 개념 정의 없이 ‘평생학습’, ‘평생교육’, ‘사회교육’이라는 개념을 혼용하고 있기 때문에 평생교육의 영역과 대상과 관련하여 혼란을 초래하고 있고, 이러한 입법태도는 실정법상 ‘평생교육’의 통일적 개념정의 확립에 있어서 장애가 될 수 있다. 또한 우리 법제는 이미 사회교육법을 폐지하고 그 대신 평생교육법을 제정한지 10여년이 지났다는 점에서도 이러한 규율태도는 문제가 있다.

(3) 정부조직법상의 정의

정부조직법은 교육과학기술부장관의 권한범위와 관련하여 “교육과학기술부장관은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 사무와 기초과학 정책·연구개발, 원자력, 과학기술인력양성 그 밖에 과학기술진흥에 관한 사무를 관장한다”라고 규정하면서 학교교육과 평생교육을 병렬적 개념으로 사용하고 있다. 따라서 정부조직법상 평생교육의 정의는 협의의 정의에 입각하고 있는 것으로 볼 수 있다.

(4) 평생교육법상의 정의

구 평생교육법은 평생교육을 “학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동”으로 정의했다. 이러한 개념정의방식은 사회교육법에서 “사회교육이라 함은 다른 법률에 의한 학교교육을 제외하고 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다”라는 개념 정의를 그대로 답습한 것으로²²⁾ 평생교육을 정규 학교교육에 대비되는 학교 외 교육을 의미하는 협의적 개념으로 보았고, 이러한 개념은 평생교육 영역과 추진체제의 범주 축소를 가져오는 등²³⁾ 평생교육의 영역과 대상이 명

22) 최운실, 평생교육법의 합리적 개선방안, 학습국가 실현을 위한 평생교육법의 합리적 개선방안, 제3차 평생교육포럼, 2005, 7면.

확하지 않아 정책 조정 및 재정 지원시 혼란을 초래한다는 등의 비판이 제기되었고, 이에 따라 법적 개념 정의의 수정이 입법과정에서 시도되었다.

또한 평생교육의 개념 정의의 수정 논의 중에 세계적인 동향을 고려하여 평생교육이라는 용어 대신 ‘평생학습’의 개념, 즉 “학교교육에 의한 학습, 평생교육에 의한 학습 및 교수과정에 의하지 않는 자기학습 등을 포함한 국민이 평생에 걸쳐 수행하는 모든 종류의 학습”을 도입하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.²⁴⁾ 이 의견은 기존의 평생교육법이 ‘성인의 사회교육 위주’로 한정하여 사회전체적으로 활성화되고 있는 개인의 학습활동을 충분히 포괄하지 못하는 문제점이 있기 때문에 그 범위를 보다 확대하여 ‘평생학습’을 개인의 일생을 통해 이루어지는 학습으로 정의하여, ‘평생학습’을 교육정책의 기본 개념을 삼아 이를 실현해 줄 수 있는 체계적인 법체계를 도입하는 것이 바람직하다고 본 것이다. 이 견해에 의하면 평생학습은 “국민이 평생에 걸쳐 수행하는 모든 종류의 학습을 말하며, 이에선 학교교육에 의한 학습, 평생교육에 의한 학습 및 교수과정에 의하지 않는 자기학습 등”을 포함하고, 현재의 평생교육뿐 아니라 학교교육과 자기학습까지 포함하여 사실상 개인의 전생애에 걸쳐 행하는 ‘생애학습’으로 정의하게 된다.

그러나 이에 대하여 i) 평생학습의 개념을 법률에 도입하는 것은 단순한 용어상의 문제가 아니라, 현행 교육법체제와 전면적인 혼선 내지 충돌을 일으킬 수 있다는 점, 즉 현행법상으로 학교교육에 대해서는 교육기본법을 상위법으로 하여 그 하부에 유아교육법·초중등교육법·고등교육법 등 각각의 개별법이 고유한 규율영역을 가지고 있는 단계적 법체계를 이루고 있는데, 평생학습이 학교교육을 포함하는 것으로 적용된다면, 평생학습법과 학교교육 관련법의 규율영역이 중복되어 전체적인 혼선이 발생할 수 있다는 점, ii) 자기학습을 평생학습에 포함시킬 경우, 평생학습의 개념이 법적 구체성을 결여하거나 또는 평생학습의 범위가 무한정 확대

23) 이희수, 평생교육체제 개선 방향, 학습국가 실현을 위한 평생교육법의 합리적 개선 방안, 제3차 평생교육포럼, 2005, 39면.

24) 임해규 의원 대표발의 평생교육법 전부개정법률안 2007. 4. 9. 참조.

되어 일종의 사회학적 개념으로 변질될 우려가 있다는 점 등이 문제점으로 지적되었다.²⁵⁾ 그리하여 개정 법에는 반영되지 못했다.

그리하여 개정 평생교육법은 평생교육의 법적 개념을 “학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초·문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”(개정 평생교육법 제2조 제1호)으로 보다 구체화하는 차원에서 그 수정의 수위를 조절하고, 문자해득교육의 개념을 새로이 도입한 것으로 보인다.

개정 평생교육법에서 말하는 평생교육의 개념요소를 보다 상세하게 설명하면 다음과 같다.²⁶⁾

i) 학교의 정규교육과정을 ‘제외한’ 교육활동이다. 정규교육과정은 유아교육법, 초·중등교육법 및 고등교육법 등에 따라 교과, 수업일수, 입학자격, 입학전형 방법이 정해져 있다. 여기서 주의할 것은 정규학교에서 교육이 이루어지더라도 정규교육과정 이외에 직접 평생교육을 실시하거나(평생교육법 제29조), 학교부설 평생교육시설에서 학생·학부모와 지역주민을 대상으로 교양의 증진 또는 직업교육을 실시할 경우(평생교육법 제30조)에는 평생교육에 포함된다는 점이다.

ii) 학력보완교육 등 모든 형태의 교육을 포함한다. 평생교육은 학력보완교육, 성인 기초·문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등 모든 형태의 교육을 포함한다.

iii) 조직적인 교육활동이다. 평생교육은 조직적인 교육활동이다. 여기서 조직적이라는 말은 한 사람 이상이 의도적으로 교육활동을 위해 계획한다는 의미를 내포하고 있다. 따라서 혼자 수행하는 무형식의 자기학습은 평생교육법상 평생교육의 범주에 포함되지 않는다. 또한 교육활동은 가르치고 배우는 교수-학습과정으로 구성되어 있다. 이런 의미에서 평생교육활동은 교수(teaching) 뿐만 아니라 학습(learning)을 내포한다고 이해할 수 있다.

25) 교육과학기술부, 전계 해설자료, 27면.

26) 이황원, 평생교육론, 교육과학사, 2008, 10면 이하.

(5) 소 결

이상에서 살펴본 것처럼, 헌법, 교육기본법, 정부조직법, 평생교육법은 평생교육이라는 용어를 사용하고 있으나, 통일적인 개념으로 사용하고 있지 않고, 심지어 평생교육과 유사한 개념, 즉 평생학습, 사회교육이라는 용어도 혼용하고 있다. 우리 헌법이 요구하는 국가의 평생교육의 진흥 책무와 교육기본법이 요구하는 학교의 평생교육 책무, 개정 평생교육법의 입법 목표 등을 일관성 있게 실현하기 위해서는 먼저 강학상의 평생교육 개념과 평생교육을 둘러싼 사회환경의 변화 등을 적절히 고려하여 실정법상 평생교육 개념을 통일적으로 정립할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 교육법 체계상 평생교육법의 위치

구 평생교육법 제1조는 “이 법은 평생교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있고, 이러한 규정 방식은 “이 법은 교육기본법 제9조의 규정에 따라 고등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있는 고등교육법 제1조의 규정방식이나 “이 법은 교육기본법 제9조의 규정에 따라 초·중등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있는 초·중등교육법의 입법례와 유사하게 규정함으로써 평생교육법을 교육기본법의 하위법으로서 위치지우는 것이고, 따라서 교육기본법의 하위법이 아닌 평생고용과 평생학습이라는 사회적 현실을 고려한 학습에 대한 기본법 제정이 필요하다는 비판이 제기되어 왔다.²⁷⁾

이러한 비판에 직면하여 개정 평생교육법 제1조는 “이 법은 헌법과 교육기본법에 규정된 평생교육의 진흥에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 정함을 목적으로 한다”라고 하여 그 목적을 보다 구체화했다. 하지만 여전히 교육기본법의 하위법으로 위치지우고 있다는 점을 부인할 수 없다. 다만, 평생교육법은 적어도 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본법적 지위를 갖는 것처럼 규

27) 이희수·조순옥, 평생교육법 개정의 쟁점과 과제, 한국교육문제연구소 논문집 제22호, 26면 참조.

을하고 있고, 실제 평생교육법이 평생교육에 관한 기본법적 성격을 갖고 있는 것으로 보는 견해도 있다.²⁸⁾

일반적으로 기본법은 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하려는 데 있다. 즉 기본법의 제정은 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고 중점을 두어 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확히 함과 아울러 그곳에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 정책을 추진하는 데 있다.²⁹⁾ 하지만 평생교육법 제1조가 목적 조항을 구체화하여 “평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 정함”을 목적으로 하고 있으나, 평생교육법과 다른 법률과의 관계와 관련하여 구 평생교육법 제3조의 경우와 마찬가지로 개정 평생교육법 제3조는 “평생교육에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다”라고 규정함으로써 평생교육법이 다른 법률에 우선적으로 적용되지 않는다는 것을 명시하여 이 법의 적용범위를 여전히 한정하고 있다. 즉 평생교육법 제정 이전부터 평생교육에 직·간접적으로 관련된 법률들이 시대적·사회적 필요에 따라 각 부처별로 제정되어 왔기 때문에 이미 평생교육에 관한 특별한 규정들이 다수 존재하고 소관부처도 각각 다르다. 교육과학기술부 소관의 ‘학원의 설립·운영에 관한 법률’, ‘독학에 의한 학위취득에 관한 법률’, 문화체육관광부 소관의 ‘도서관 및 독서진흥법’, 노동부 소관의 ‘근로자직업훈련촉진법’, 보건복지부 소관의 ‘사회복지사업법’, ‘노인복지법’, ‘아동복지법’ 등의 경우를 그 예로 들 수 있다. 따라서 평생교육법은 각 부처 소관의 평생교육 관계법령을 조정·통괄하는 기능이 없고, 법에서 정한 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 평생교육 관련 정책을 추진하기 어렵고, 평생교육제도와 운영에 관한 기본법적 지위를 갖는 것인지 의문이 든다. 평생교육법이 평생교육에 관한 기본법으로서의 제 역할을 하기 위해서는 그 우선적 효력을 인정하는 등 법제를 개선할 필요가 있을 것이다.

28) 표시열, 전계서, 480면 참조.

29) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006. 10, 24면.

IV. 평생교육기관 설치자 및 평생교육시설

구 평생교육법은 제4장 ‘평생교육시설’이라는 표제 하에서 학교형태의 평생교육시설, 사내대학형태의 평생교육시설, 원격대학형태의 평생교육시설, 사업장부설 평생교육시설, 시민사회단체부설, 평생교육시설, 언론기관부설 평생교육시설, 지식·인력개발사업관련 평생교육시설 등 8개의 평생교육시설을 법상 인정하고 있었다. 이와는 달리 개정 평생교육법은 제5장 ‘평생교육기관’이라는 표제 하에서 기존의 평생교육시설에 관한 위치지우되, 평생교육기관의 설치자(제28조), 학교의 평생교육(제29조)을 새로이 규정했고, 기존의 평생교육시설 외에 사내대학형태의 평생교육시설을 새로이 법제화했다. 이하에서는 평생교육기관의 설치자, 학교의 평생교육, 평생교육시설 중 사내대학형태의 평생교육시설과 원격대학형태의 평생교육시설에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 평생교육기관의 설치자

(1) 의 의

평생교육서비스를 제공하는 기관을 평생교육기관 또는 실시자(provider)라 한다. 실정법상 평생교육기관은 크게 평생교육법상 기관과 기타법령에 의한 기관으로 나눌 수 있다. 개정 평생교육법은 평생교육기관을 “i) 평생교육법에 따라 인가·등록·신고된 시설·법인 또는 단체, ii) 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률에 따른 학원 중 학교교과교습학원을 제외한 평생직업교육을 실시하는 학원, iii) 그 밖에 다른 법령에 따라 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체의 어느 하나에 해당하는 시설·법인 또는 단체”(제2조 제2호)로 정의하고 있다. 구 평생교육법은 평생교육기관을 “평생교육을 주된 목적으로 하는 법인·단체”(제2조 제2호)로 정의하고, 평생교육시설을 “이 법에 의하여 인가·등록·신고된 시설과 학원등 다른 법령에 의한 시설로서 평생교육을 주된 목적으로 하는 시설”(같은 조 제3호)로 정의했었는데, 개정 평생교육법은 평생교육기관

의 개념을 구체화하면서 평생교육시설의 개념을 흡수하는 방식을 취하고 있다.

(2) 평생교육기관 설치자의 책무

평생교육기관은 지역주민들의 교육욕구 충족과 삶의 질 향상을 위한 학습의 장(場)으로서 활용되어야 하고, 지역사회주민들이 다양한 학습기회 및 프로그램 선택의 혜택을 누릴 수 있도록 하기 위해서는 평생교육기관 설치자에게 다양한 평생교육 프로그램의 개발·운영 등 지역사회교육 활성화를 위한 사명과 책무를 부여할 필요가 있다. 그리하여 개정 평생교육법은 “평생교육기관의 설치자는 다양한 평생교육프로그램을 실시하여 지역사회 주민을 위한 평생교육에 기여하여야 한다(제28조 제1항)”라고 규정하고 있다. 그리고 이러한 평생교육기관의 사회적 책무와 관련하여 개정 평생교육법은 평생교육기관의 설치자의 자격요건을 강화했고(같은 조 제2항), 평생교육기관 수강생들의 생명·신체상의 손해 배상과 관련한 보험가입 또는 공제사업에의 가입 등 필요한 안전조치의 강제화 및 학습비 반환 의무화를 통한 학습자들의 학습권 보호를 위한 제도적 장치를 마련했다.³⁰⁾

구 평생교육법은 평생교육기관 설치자라는 조항을 둬서 없이, 학교형태의 평생교육시설의 설치자의 자격제한에 관한 규정을 두고(제20조 제6항) 이를 사내대학형태 및 원격교육형태의 평생교육시설의 설치자의 경우에 준용하는 방식을 취했다(제21조 제5항, 제22조 제6항). 이에 반하여 개정 평생교육법은 평생교육기관 설치자라는 일반조항을 두어 평생교육기관 설치자의 사명·책무, 자격제한, 안전조치, 학습자 보호를 위하여 필요한 조치의 강제 등을 규정하고 있다.

(3) 자격제한

개정 평생교육법은 “i) 금치산자 또는 한정치산자, ii) 금고 이상의 실형의 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자, iii) 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자, iv) 법

30) 교육과학기술부, 전계 해설자료, 122면.

원의 판결 또는 다른 법률에 따라 자격이 정지 또는 상실된 자, v) 제42조에 따라 인가 또는 등록이 취소되거나 평생교육과정이 폐쇄된 후 3년이 경과되지 아니한 자, vi) 임원 중 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 있는 법인의 어느 하나에 해당하는 자는 평생교육기관의 설치자가 될 수 없다”라고 규정하고 있다(제28조 제2항). 종래에는 “파산선고를 받고 복권되지 아니한 자”도 평생교육시설의 설치자의 결격사유로 규정되었으나, 파산선고를 받은 자의 직업선택의 자유를 제한하는 조항으로, 변제능력을 상실한 개인의 경제적·사회적 재건을 도모하고자 하는 개인파산제도의 취지에 맞지 않고, 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에 어긋나는 기준이라는 이유로 삭제됐다.

(4) 안전조치

개정 평생교육법은 “평생교육기관의 설치자는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 조례로 정하는 바에 따라 평생교육시설의 운영과 관련하여 그 시설의 이용자에게 발생한 생명·신체상의 손해를 배상할 것을 내용으로 하는 보험가입 또는 공제사업에의 가입 등 필요한 안전조치를 하여야 한다”(제22조 제3항)라고 규정하여 평생교육기관 설치자에게 평생교육시설의 운영과 관련하여 그 시설의 이용자에게 발생한 생명·신체상의 손해발생에 대비한 배상조치를 의무화했고, 지방자치단체의 특수성을 고려할 수 있도록 시·도 조례로 정하도록 했다.

(4) 학습비의 반환

개정 평생교육법은 “평생교육기관의 설치자는 학습자가 학습을 계속할 수 없는 경우 또는 평생교육기관의 폐쇄 등으로 교습을 계속할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 학습자로부터 받은 학습비 등의 반환 등 학습자의 보호를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다”(제28조 제4항)라고 규정하여 학습비의 반환에 관한 조항을 신설했다.

학습비의 반환사유는 i) 법 제42조에 따라 평생교육시설의 설치인가 또는 등록이 취소되거나 평생교육과정이 폐쇄되거나 운영정지된 경우, ii) 평생교육기관의 설치·운영자가 교습을 할 수 없게 된 경우, iii) 학습

자가 본인의 의사로 학습을 포기한 경우(같은 법 시행령 제23조 제1항)이고, 이러한 반환사유가 발생한 경우에는 같은 법 시행령 별표 3의 반환기준에 따라 학습비 등을 반환사유가 발생한 날부터 5일 이내에 반환하여야 한다(같은 조 제2항).

2. 학교의 평생교육

학교의 평생교육이란 “초·중등학교 또는 대학이 직접 국민을 대상으로 평생교육프로그램 서비스를 제공하는 것”을 말한다.³¹⁾ 개정 평생교육법은 “초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 각급학교의 장은 평생교육을 실시함에 있어서 평생교육의 이념에 따라 교육과정과 방법을 수요자 관점으로 개발·시행하도록 하며, 학교를 중심으로 공동체 및 지역문화 개발에 노력하여야 한다”(제29조 제1항)라고 규정하여 학교에서의 평생교육을 실시할 수 있는 근거를 신설함으로써 ‘학교의 평생교육’을 평생교육진흥을 위한 평생교육기관의 일부로 간주했다. 당초 법률 개정안에서는 학교에서의 평생교육을 강제하는 규정을 두었다. 하지만 학교를 통한 평생교육의 활성화라는 법안의 입법취지를 감안하더라도, 각급 학교들이 처한 지역여건, 시설환경이 등이 매우 상이하다는 점을 고려할 때, 모든 학교에 동일한 의무를 부여하는 것은 제도의 실효성 측면에서 바람직하지 않다는 의견에 따라³²⁾ 학교의 인적·물적 제반여건과 자율성을 고려하여, ‘실시하여야 한다’를 ‘실시할 수 있다’로 완화했다.

그리고 같은 조 제2항은 “각급학교의 장은 해당 학교의 교육여건을 고려하여 학생·학부모와 지역 주민의 요구에 부합하는 평생교육을 직접 실시하거나 지방자치단체 또는 민간에 위탁하여 실시할 수 있다. 다만, 영리를 목적으로 하는 법인 및 단체는 제외한다”라고 규정하여 평생교육을 공공단체 또는 민간에 위탁하여 실시할 수 있는 근거를 마련했다. 당초 법률안에서는 ‘학교가 평생교육을 위탁하여 실시할 수 있는 대상으로 공공 및 민간단체’를 들고 있었으나, 학교시설을 영리목적으로 하는 민간기업에 위탁할 경우 공공성의 훼손 및 거대 교육기업의 학교진출시 부작용

31) 이황원, 전계서, 141면.

32) 국회 교육위원회, 평생교육법 전부개정법률안(이인영의원 대표발의) 검토보고, 2006. 11.

등이 우려되므로, 영리를 목적으로 하는 법인 및 단체는 제외하도록 단서 조항을 삽입했다.³³⁾

이처럼 개정 평생교육법은 학교의 평생교육을 새로이 법제화했으나, 다만, 평생교육법상 평생교육은 “학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초·문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”을 의미하므로(제2조 제1호 참조), 학교에서의 평생교육은 정규교육과정 외의 교육만을 의미한다는 점을 유의해야 한다.

3. 원격대학형태의 평생교육시설

(1) 의 의

먼저 원격교육이란 “정보통신기술(컴퓨터, 통신, 위성통신, CATV 등)을 활용한 사이버 공간을 주학습장으로 하여 교수자와 학습자가 시간적·공간적 제약을 받지 않고 원하는 교육을 생활과 함께 하는 교육”을 말한다. 가상교육 또는 사이버교육과 실질적으로 동일한 개념이다.³⁴⁾ 전통적인 오프라인 교육이 물리적인 공간에서 학습자들이 모여 수업을 듣는 것과는 달리 원격교육에서의 교육수단은 우편, 전화, 방송매체, 인터넷 등 다양한 매체를 사용하는 것을 그 특징으로 한다. 이 매체들의 발달에 따라 ‘우편제도를 이용한 통신교육(correspondence) 시대’, ‘방송을 중심으로 한 대중 전파매체를 이용한 원격교육(distance education) 시대’, ‘발달된 정보통신 기술을 도입한 인터넷교육, 사이버교육 내지 가상교육(virtual education) 시대’ 등 3가지로 원격교육의 발달과정을 나눌 수 있다.³⁵⁾

다음으로 원격대학이란 일반적으로 “정보통신기술, 멀티미디어기술 및 관련 소프트웨어기술 등을 이용하여 형성된 상호참여공간(Cyber-Space)을 주학습장으로 하여 시간과 공간의 제약 없이 주로 비면대면 교육을 통하

33) 국회 교육위원회, 전계 검토보고; 교육과학기술부, 전계 해설자료, 134-135면.

34) 교육과학기술부, 전계 해설자료, 204면.

35) 김상겸·백윤철, 원격대학의 현황과 법적 과제 - 평생교육법에서 고등교육법으로 이관하는 것을 중심으로 -, 헌법학연구 제12권 제1호, 한국헌법학회, 2006. 3, 259-260면 참조.

여 전문대 또는 대학 졸업자와 동등한 학력을 인정하고 학위를 주는 평생교육차원의 고등교육기관”을 말한다. 따라서 원격대학형태의 평생교육시설의 범주에는 방송이나 인쇄매체를 활용하는 기존 원격교육기관도 포함되지만, 주로 첨단 정보통신기술 및 컴퓨터 통신망 기반의 사이버교육을 주학습방법으로 하는 교육체제를 말한다.³⁶⁾

평생교육법상 원격대학형태의 평생교육시설은 학령기를 넘긴 성인학습자들의 다양한 교육수요를 충족시키기 위하여 2001년에 도입된 제도인바, 개정 평생교육법 제33조는 ‘원격대학형태의 평생교육시설’이라는 제목 하에 제1항에서 원격교육이라는 방법을 통하여 평생교육을 실시할 수 있는 근거를 규정하고 있고, 제2항 내지 제6항에서 전문대학 또는 대학졸업자와 동등한 학력·학위가 인정되는 원격대학형태의 평생교육시설 설치 방법, 설치기준, 학사관리 등 운영방법, 원격대학형태의 평생교육시설의 설치자의 자격요건 등에 대해서 규정하고 있다. 이러한 규율태도에 의하면 평생교육법상 원격교육형태의 평생교육시설은 대학학력과 학위를 인정하는 원격대학과 일반적인 교육프로그램 서비스를 제공하는 원격교육시설로 나눌 수 있게 된다. 이처럼 법상 규율 내용은 대학학력과 학위를 인정하는 원격대학과 일반적인 교육프로그램 서비스를 제공하는 원격교육시설을 모두 포함하고 있으나, 법 조문 명칭은 ‘원격대학형태의 평생교육시설’로 한정하고 있다. 조문명을 수정하여 원격대학형태의 평생교육뿐 아니라 일반적인 교육프로그램 서비스를 제공하는 원격교육형태의 평생교육도 평생교육법의 규율대상이 된다는 점을 보다 명확하게 할 필요가 있을 것이다.

(2) 개정 고등교육법과의 관계

종래 원격대학 관련 법규정은 고등교육법이 아니라 평생교육법에서 규정하고 있었다. 원격대학도 대학이기 때문에 고등교육법에 위치하는 것이 당연하겠지만, 원격교육의 특성상 원격대학을 고등교육법 속에 위치시켜 규제를 가할 경우 그 생명력인 유연성을 상실할 우려가 있어서 정규교육

36) 교육과학기술부, 전계 해설자료, 214면.

기관을 규율하는 고등교육법의 경직성을 탈피하여 성인학습자들의 다양한 평생교육 수요를 보다 자유롭고 유연한 제도를 통해 충족시키고자 이를 평생교육법 내에 규정한 것이다. 하지만 고등교육법에서 규율되어야 할 원격대학이 평생교육법의 규율을 받는 평생교육시설로 취급받게 되자, 각종 문제점이 발생하게 되었다. 즉 운영은 고등교육기관인 대학과 같이 하면서 근거규정은 평생교육법에 의거함으로써 그 수범자들이 고등교육법상의 혜택, 즉 병역연기 문제, 교육비 소득세 공제, 사회복지사 2급 자격 및 평생교육사 자격 취득, 재학생학자금융자, 재단 및 대학기부금의 세제 혜택, 사학연금의 가입 문제 등을 전혀 받지 못하게 되었고,³⁷⁾ 정부의 지도·감독권한이 미비되어 학사관리 부실, 시설기준 미흡, 재정·회계운영 부적정 등 그 운영의 부실이 문제되었다.

또한 고등교육법에 따른 방송통신대학과 평생교육법의 원격대학은 평생교육의 실시라는 동일한 목적을 가진 교육기관이라 할 수 있고, 정보통신 매체의 발달로 인하여 교육방식 또한 유사한 형태를 띠고 있음에도 각각 근거 법률이 상이하여 별개의 제도로 운영되는 문제점과 원격대학에 대한 낮은 사회적 인식이 제도의 활성화에 장애요인으로 작용해 왔다.

이에 2007년 10월 17일 고등교육법 개정으로 고등교육을 실시하기 위한 ‘학교’의 종류 중의 하나로 ‘방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학’을 추가하고, 이들을 총칭하여 ‘원격대학’으로 부르고(고등교육법 제2조 제5호 참조), 원격대학의 목적(같은 법 제52조), 원격대학의 과정 및 수업연한(같은 법 제53조), 학위수여 방법(같은 법 제54조) 등에 관한 규정을 신설하여 평생교육법에 근거하여 전문대학 또는 대학졸업자와 동등한 학력·학위가 인정되는 ‘원격대학형태의 평생교육시설’을 고등교육법상의 ‘학교(사이버대학)’로 전환할 수 있는 법적 근거를 마련했다. 다만, 개정 고등교육법은 기존의 원격대학형태의 평생교육시설을 모두 고등교육법에 따른 사이버대학으로 보도록 하는 것은 원격대학형태의 평생교육시설을 설치·운영하는 자들의 선택권을 박탈하게 되어 그들의 기본권을 침해할 소지가 있고, 따라서 사이버대학으로의 전환을 원하는 자들에 한

37) 김상겸·백윤철, 원격대학의 실태와 제도개선에 관한 연구, 공법학연구 제7권 제3호. 2006, 323면 이하 참조.

하여 신청을 통해 전환을 인가하는 방식을 채택하고 있다(부칙 제2조 참조).

이상에서 살펴본 것처럼 개정 고등교육법은 원격대학을 고등교육법의 규율하에 둔다는 목적 하에 원격대학의 종류, 목적, 과정 및 수업연한, 학위수여 방법 등을 새로이 도입했다. 하지만 평생교육법은 원격대학의 종류에 관한 규정을 두고 있지 않고 있기 때문에 고등교육법상 원격대학의 개념과 평생교육법상 원격교육의 개념이 동일한 것인지 그렇지 않은 것인지가 분명하지 않다는 문제점이 발생한다. 또한 개정 고등교육법은 기존의 평생교육법상 원격대학형태의 평생교육시설과 관련하여 고등교육법의 규율을 받을 것인지, 평생교육법의 규율을 받을 것인지를 평생교육시설 설치·운영자들이 선택하도록 규정하고 있다. 하지만 고등교육법은 원격대학의 설치 방법, 설치기준, 학사관리 등 운영방법, 설치자의 자격요건 등에 대해서 별도의 규정이나 준용규정을 두고 있지 않았기 때문에 장차 원격대학을 설치하고자 하는 자는 어떠한 법에 따라 설치하여야 하는지가 불분명하다는 문제점이 있다. 또한 일반 국민의 입장에서는 한 원격대학이 고등교육법상 사이버대학인지, 평생교육법상 원격대학형태의 평생교육시설인지를 알 수 없다는 점에서도 마찬가지로 혼란을 초래하고 있다. 따라서 이러한 여러 가지 혼란과 문제의 발생을 방지하기 위해서는 그 용어의 통합 방안, 근거 법령의 통합 방안이 모색되어야 할 것이다.

V. 결 론

지식기반경제사회의 도래로 경제적 경쟁력과 고용가능성의 증진이 개인 차원 또는 국가 차원에서 요구되고 있으며, 국가 차원에서 인적자원의 질과 고용가능성을 높이고 이를 통해 국가 경쟁력을 강화할 수 있는 정책 및 법제도의 정비가 요구되고 있다. 그 일환으로 그동안 평생교육법제가 지속적으로 정비되어 왔고, 최근 평생교육법 전면개정이 이루어졌다. 개정 평생교육법은 목적 조항 및 평생교육 정의 조항의 구체화, 평생교육 추진체제의 정비, 집행기구의 단일화, 평생교육시설의 다양화 등 구 평생교육법상의 문제점을 개선하고자 했으나, 여전히 기존의 평생교육 개념을 고수하

여 그 적용범위의 한계를 극복하지 못했고 여타의 평생교육 관련법의 기본법으로서의 위치를 명확하게 확보하지 못했다. 따라서 사회의 변화에 따라 새로이 등장하는 다양한 유형의 평생교육활동을 포괄하는 데 한계가 있고, 평생교육 관련 개별법을 조정하는 데 한계가 있다.

평생교육법상 평생교육 개념정립은 평생교육법상의 관련 조문 개정만으로 해결될 문제는 아니다. 평생교육 개념에 대한 사회적 합의를 기반으로 헌법상의 평생교육 조항의 해석, 교육기본법상의 평생교육 개념의 정비, 그 밖의 개별법상 평생교육 개념의 정비도 이루어져야 할 것이다. 그리고 평생교육법에 평생교육과 관련된 기본적인 사항들을 규정하고 각 부처 소관의 평생교육 관계법령에 우선하는 효력을 인정하여 평생교육법이 실질적인 평생교육 관련 법률의 기본법 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

개정 평생교육법은 평생교육기관과 관련하여 학교에서의 평생교육 활동을 인정하고, 기존의 평생교육시설 외에 사내대학 형태의 평생교육시설을 추가했으며, 법상 인정되는 모든 평생교육시설의 설치자의 책무, 자격요건, 안전조치 등 공통되는 사항을 단일의 조항 하에 규정하는 등 법제를 정비했다. 하지만 여전히 구 평생교육법과 마찬가지로 다양한 유형의 평생교육시설의 하나로 원격대학형태의 평생교육시설을 규율하고 있다. 그런데 최근 고등교육법 개정으로 종전과는 달리 고등교육법에서도 원격대학을 규율함으로써 원격대학의 근거법이 단일화되지 않는 모순이 발생하게 되었고, 평생교육법과 고등교육법의 조정문제가 논의되어야 하는바, 원격대학의 유연성을 확보하면서도 대학으로서의 혜택을 누리고 적절한 규제와 감독 하에서 원격대학의 효율적인 운영을 도모할 수 있도록 법제를 정비해야 할 것이다.

주제어 평생교육, 사회교육, 성인교육, 계속교육, 평생교육시설

참 고 문 헌

- 강경근, 평생교육과 헌법, 공법연구 제27집 제1호, 한국공법학회, 1998.
- 김상겸·백운철, 원격대학의 실태와 제도개선에 관한 연구, 공법학연구 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2006.
- 김상겸·백운철, 원격대학의 현황과 법적 과제 - 평생교육법에서 고등교육법으로 이관하는 것을 중심으로 -, 헌법학연구 제12권 제1호, 한국헌법학회, 2006. 3
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 1997.
- 국회 교육위원회, 평생교육법 전부개정법률안(이인영의원 대표발의) 검토보고, 2006. 11.
- 교육개혁위원회, 신교육체제수립을 위한 교육개혁방안(Ⅲ), 제4차대통령보고서, 1996, 8.
- 교육과학기술부, 2008 평생교육법, 시행령, 시행규칙 해설자료, 2008.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008.
- 김중서 외, 평생교육론, 교육과학사, 2007.
- 김중서, 평생교육론의 발전방향, 서울대학교 사범대학 교육연구소, 1986, 3-4면; 이종만, 평생교육 관련 법규의 구조와 문제점에 대한 논의, 교육법연구 제15권 제1호, 2003.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006. 10.
- 변종임 외, 평생교육 참여실태 분석 연구, 한국국교육개발원, 2005.
- 이종만, 평생교육 관련 법규의 구조와 문제점에 대한 논의, 교육법연구 제15권 제1호, 2003.
- 이황원, 평생교육론, 교육과학사, 2008.
- 이희수, 평생교육체제 개선 방향, 학습국가 실현을 위한 평생교육법의 합리적 개선방안, 제3차 평생교육포럼, 2005
- 이희수·조순옥, 평생교육법 개정의 쟁점과 과제, 한국교육문제연구소 논문집 제22호.
- 진원중, 헌법 제29조의 사회교육, 한국교육학회 사회교육연구회 창립15

- 주년 기념연구발표대회 논문요약집, 1981.
- 최상덕 외, 평생학습사회 실현을 위한 고등교육체제 혁신 방안 연구, 교육개발원, 2007.
- 최운실, 신사회교육론의 탐구, 대교출판, 1997.
- _____, 평생교육법의 합리적 개선방안, 학습국가 실현을 위한 평생교육법의 합리적 개선방안, 제3차 평생교육포럼, 2005, 7면.
- 최운실 외, 평생교육의 법적 제도 및 행정지원체제의 구축방안연구, 교육부학술지원정책연구, 1999.
- 최운실 외, 한국 평생교육의 총체적 진단과 발전 모델 구상 연구, 한국교육개발원, 2005.
- 황종건, 사회교육제도의 비교연구, 계명대학교 지역사회교육연구소, 1980.
- 伊藤 正純, 労働の變容と主體の形成, 日本社會教育學會編, 現代教育改革と社會教育, 東洋館出版社, 2004.
- 尹敬勳, 韓國における平生教育法の推進と課題, 日本社會教育學會編, 社會教育關聯法制と現代的檢討, 日本の社會教育 第47集, 2001.
- Jarvis, Adult and Continuing Education : Theory and Practice (2nd ed.), Routledge, 1995.
- P. Lengrand, Introduction to Life-long Education, UNESCO, 1970.
- P. McKenzie/G. Wurzburg, Lifelong Learning and Employability, The OECD OBSERVER No. 209 December 1997/ January 1998.
- UNESCO, Recommendation on the Development of Adult Education, Adapted by the 19th Conference in Nairobi, 1982.
- A Study on the main contents and legal issues of the revised
Lifelong Education Act

Yi, Se - Jeong*

By the emergence of a knowledge-based economic society has been required the consolidation of policy and legal systems that increase economic competitiveness and employment possibility. As part of efforts to meet such requirements, the legal system on lifelong education has been continuously improved and recently Lifelong Education Act has undergone a total revision.

In accordance with the emergence of a knowledge-based economic society, the revised Lifelong Education Act aims at establishing an open education society and lifelong education society by diversifying and systemizing means and systems necessarily for lifelong education in order to secure the people's equal opportunity for lifelong education and rights to study and choose their learning.

This article examined the main content and problems of the revised Lifelong Education Act on the basis of the followings: i) the definitions of lifelong education, ii) the status of Lifelong Education Act in the educational law system, iii) the founders of lifelong educational institutions and lifelong educational establishments.

The revised Lifelong Education Act tried to improve the followings by rectifying the problems of the old Lifelong Education Act: the specification of Act provisions for its purpose and the definition of lifelong education, the consolidation of the system that promotes lifelong education, the unification of execution institutions and the diversification of lifelong education establishments. The revised Lifelong Education Act, however, has maintained the previous concept of lifelong education, failing to overcome the old Act's limitation in application scope and falling short of securing its status as the framework Act of other lifelong education-related Acts. Therefore, the revised

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph.D. in Law

Act has displayed limitations in comprehending various types of lifelong education activities, which have newly appeared along with social changes, and in adjusting individual Acts related to lifelong education. This requires seeking ways to improve such limitations.

Key Words Lifelong education, social education, adult education, continuing education, lifelong educational establishments