

# 국제자유도시 경쟁력 제고를 위한 평생학습체제 구축

- 제주도 지방자치단체의 역할을 중심으로 -

김성준\* · 양덕순

## <목 차>

- I. 서론
- II. 평생교육에 관한 이론 고찰
- III. 국제자유도시와 평생교육 관계 설정
- IV. 평생교육의 과제와 발전방향
- V. 평생학습체제 구축을 위한 지방자치단체의 역할
- VI. 결론

## I. 서론

21세기에 진입하면서 세계는 지식기반사회<sup>1)</sup>로 급속히 이행되고 있다. 새로운 지식과 기술을 갖춘 인적 자원이 경제성장과 지역사회발전에 있어 중요한 결정 요인으로 자리 매김을 하고 있는 것이다. 하지만 지식은 폭발적으로 생산되고 있으며 그 유효수명도 점점 짧아지고 있다. 공간적 시간적 제약을 받는 정규학교교육만으로는 지식기반사회에서 지속적인 지역발전에 필요한 인적 자원을 양성하는데 한계가 있다. 따라서 이를 보완할 수 있는 새로운 지식과 기술을 습득할 수 있는 평생교육에 대한 관심이 증가하고 있는 것이다. 특히 평생학습체제 구축은 지식기반경제의 도래

\* 제주대학교 행정학과 교수

\*\* 제주발전연구원 책임연구원

1) 지식사회는 정보를 수집하고 가공하면서 기존의 지식을 계량하거나 새로운 지식을 창출하는 사회로 지식사회에서의 발전의 원동력은 인간이다. 과학과 기술의 발전을 촉진시키고 이의 활용 가능성을 창출하는 데에는 다방면에서의 감각과 능력, 인문주의적 소양을 가지고 있는 인간 자원이 필요하며 따라서 이러한 능력을 갖춘 인재를 길러내야 한다.

에 즈음하여 인적 자본과 사회적 자본을 확충하여 개인의 삶의 질을 높이고 사회적 통합을 증진시키며 경제적 경쟁력을 향상시켜 궁극적으로는 개인의 행복과 사회체제의 경쟁력을 제고시킨다.

오늘날 사회복지의 개념도 단순한 구휼활동의 수준을 넘어 문화복지의 개념으로 전환되고 있다. 문화복지란 지역주민들에게 문화활동의 참여기회를 골고루 제공함으로써 삶의 질과 행복을 누릴 수 있도록 하는 것이다. 이러한 문화복지활동의 핵심은 지방자치단체와 지역사회가 지역주민들에게 제공하는 다양한 교육적 활동과 관련되어진다.

제주는 21세기 비전으로서 국제자유도시계획을 추진하고 있다. 국제자유도시계획이 성공적으로 추진되기 위해서는 관련 제도의 정비, 투자재원의 확보, 중앙정부의 적극적인 지원이 수반되어야 한다. 그리고 국제자유도시 추진에 필요한 인적 자원이 개발되어야 한다<sup>2)</sup>. 국제자유도시특별법상의 각종 특혜적 사항들은 항구적인 것이 아니고 10년 이내에 그 효과가 소멸될 한시적인 내용들이다. 만약 지속적으로 국가로부터 그러한 특혜적 사항을 보장받더라도 세계화가 이미 보편적인 현상이고 국내의 여타 자치단체뿐만 아니라 세계와의 경쟁임을 감안할 때 큰 경쟁력 요소는 되지 못할 것이다. 따라서 지식기반사회에서 경쟁력의 원천인 새로운 지식과 기술을 지속적으로 도민들이 습득할 수 있도록 평생사회교육을 강화함으로써 개인의 경쟁력 제고와 더불어 지역발전의 추진체로 활용할 수 있어야 한다.

그 동안 지방자치단체는 평생사회교육 혹은 평생교육을 의식수준의 세계화·선진화에 초점을 두고 새로운 지식과 기술의 습득을 통한 개인의 경쟁력 제고에는 소홀히 한 경향이 있다. 하지만 지역이 지속적으로 발전하기 위해서는 무엇보다 새로운 지식과 기술을 구비한 인적 자원이 많아야 하고 이에 대한 교육기회가 풍부해야 한다. 이제 지방자치단체는 평생교육의 기능과 역할 그리고 중요성에 대한 인식을 새롭게 정립해야 하고 이에 대한 정책적 관심과 지원을 적극 전개하여야 할 것이다.

이런 문제 인식 아래 본 글은 평생교육에 대한 개념을 지식기반사회에 맞게 새롭게 정립하고 이를 토대로 성공적인 국제자유도시의 추진과 지속적인 제주발전을 도모하기 위한 지방자치단체의 평생교육 강화 방안을 모색하는데 초점을 두었다.

---

2) 인적 자원 개발은 특정 분야에 필요한 전문 인력을 양성하는 것도 중요하지만 제주도민 각자의 역량 증가를 통한 사회적 능력 제고가 이루어져야 한다.

## II. 평생교육에 관한 이론 고찰

### 1. 필요성

평생교육에 관한 논의는 1960년대 국제교육전문기관인 유네스코가 가난한 신생 독립국가의 국민들의 교육문제 해결을 위한 문해교육(文解教育)과 학교 밖의 청소년과 성인을 위한 학교밖 교육개념을 도입하면서 본격적으로 소개되었고, 1970년대 들어 유네스코 교육정책 문서에서 평생에 걸친 계속교육의 필요성을 언급하면서 세계 각국 교육정책의 기본방향이 되었다.<sup>3)</sup>

시간적 및 공간적, 내용적 측면에서의 평생교육에 대한 정의는 ‘인간의 삶의 질을 개선하고, 인간의 교육권을 실질적으로 보장해주기 위한 교육이념’으로서, 삶과 교육이 동일체가 되도록 삶의 과정에서 수직적·수평적 연계를 가지며, 학습의 과정에서 수평적·심층적 형태를 지니는 ‘한 개인의 전 생애를 통하여 이루어지는 학습과정’으로 정의할 수 있다.<sup>4)</sup>

이러한 의미에서 볼 때, 평생교육은 크게 두 가지 사회적 요청에 의해서 대두된 교육의 혁신이라 하겠다.<sup>5)</sup>

첫째로는 가속적인 사회변화 속에서 자신의 경쟁력을 제고하기 위해 필요하다. 오늘날 과학·기술의 가속적인 발달로 지식이 기하급수학적으로 증가되고, 그 수명이 짧아짐에 따라 학교교육만으로는 생활에 필요한 지식과 기술을 학습하기가 어려워졌다. 또 직업구조가 변화되고 사회적 이동이 촉진됨에 따라 직업 및 사회생활에 적

3) 경기개발연구원, 「평생교육활성화 방안과 지방자치단체의 역할」, 연구보고서, p.13

4) 그러나 평생교육법제 하에서 파악되고 있는 평생교육의 개념은 상당히 모호한 편이다. 평생학습법 안 제2조에서 “평생학습이라 함은 국민의 자질함양과 삶의 질의 향상을 위한 모든 형태의 학습활동을 말한다.”, 제3조에서는 “학교의 정규교육을 제외한 평생학습에 관련된 모든 사항은 이 법을 따른다.”라고 규정함으로써 평생학습의 개념에 포함되는 학습형태는 광범성과 다양성을 지니고 있어 법 개념으로서 평생학습은 그 자체가 모호한 개념이다. 평생학습이 지니는 개념의 모호성으로 인해 미국의 평생학습법에서는 평생학습의 개념을 정의하지 않고 평생학습의 범위를 정하고 있을 뿐이다.

5) Paul Lengrand는 평생교육의 필요를 자극하는 현대사회의 여건으로서 ①현대의 급격한 사회구조의 변화와 인구의 증대, ②과학적인 지식과 기술의 발달, ③민주화를 위한 정치적 도전, ④메스컴의 발달과 정보의 급증, ⑤경제적 수준의 향상과 여가의 증대, ⑥생활양식과 인간관계의 상실, ⑦이데올로기의 위기 등을 들고 있다.

<http://www.jls.co.kr/ILS/le2.htm/> ‘평생교육의 의미’ 참조.

응하기 위한 끊임없는 재교육이 요청되고 있는 것이다. 학교를 졸업한 후에도 계속적으로 학습하고 학교 이외의 장소에서도 교육을 받아야만 개인의 경쟁력을 유지할 수 있게 된다. 지식사회에서는 지식을 많이 소유하는 사람들이 경쟁력을 갖게 된다. 또한 복잡한 사회에서 개인이 자율적 인격체로서 주체적으로 사고하고 행동하기 위해서도 지속적인 학습에 의한 자기 성장이 요구된다.

둘째, 민주사회의 최대이념인 복지사회를 실현하기 위해서 필요하다. 현재의 제도 교육으로는 누구나 원하는 사람에게 균등한 교육기회를 부여하는데 한계가 있다. 따라서 어떠한 이유에서이든 교육의 혜택을 충분히 받지 못한 불이익 집단 사람들에게 언제든지 그들이 원하는 시기에 교육기회를 제공해 줌으로써 개인적으로는 사회적 상승이동의 기회를 주고, 사회적으로는 지역발전을 위한 인적 자원화하는 데 평생교육이 필요한 것이다.

## 2. 개념

개인의 경쟁력을 제고하기 위한 평생교육은 세 가지 구성요소, 즉 생(life), 평생(lifelong), 교육(education)으로 구성되어 있다. 생이라 함은 하나의 생명체가 살아 움직임을 뜻한다. 생명체 특히 인생의 생명체는 갈망이 있고 희망이 있으며 그것을 성취하고 실현하기 위해서 활동한다. 이것은 곧 지속적인 성장을 의미하는 것이다. 인간은 태어나서 죽을 때까지 자신의 성장을 갈망한다. 이것이 동물과 다른 점이라 하겠다. 동물은 자연적·물리적 환경 속에서 그들의 생물학적 욕구를 추구한다. 하지만 인간은 사회·문화적 환경 속에서 살아가면서 그 속에서 신체적인 발육과 성장은 물론 지적, 정서적, 도덕적 성장을 추구한다. 이것이 인간의 생의 과정이며 성장의 과정인 것이다. 이러한 인간은 생의 과정 자체가 새로운 성장을 위한 교육과정이라 하겠다.<sup>6)</sup>

그러므로 평생교육은 사회가 가진 모든 자원을 동원하여 구성원들의 지속적인 자기갱신, 자기발전의 과정인 것이다. 이러한 평생교육은 시간과 공간을 통합한 교육의 과정이다. 시간적으로는 한 개인이 요람에서 무덤까지의 생의 주기를 포함하는

---

6) <http://www.jls.co.kr/ILS/1le2.htm/> '평생교육의 의미' 참조.

교육의 수직적인 통합을 말하고, 공간적으로는 개인의 수평적 통합을 의미하는 것이다. 여기서 통합이란 교육형태와 단계의 단순한 통합이라기 보다는, 한사람의 평생 동안 가능한 모든 교육활동을 유기적으로 재조명하여 통합하는 것을 의미한다.

평생교육은 일반적으로 세계시민으로서의 자질과 새로운 지식과 기술을 갖추기 위한 교육을 말한다.<sup>7)</sup>

첫째, 균형 있는 가치관을 갖는 것이다. 이것은 인류 공통의 보편적 가치와 지역 공동체의 정신적 유산을 균형 있게 수용하는 것을 의미한다. 세계시민은 하나의 가치척도만을 절대적인 것으로 고집하지 않고 다양함을 수용할 수 있는 다원주의와 관용의 정신이 내면화되어 있어야 한다.

둘째, 지구촌 사회에 대한 시간적·공간적 인식의 수준을 심화하는 것이다. 우리 시대가 직면하고 있는 전쟁과 평화, 환경과 개발, 인권과 복지 등과 같은 공동의 문제를 체계적이며 심층적으로 이해할 수 있어야 한다.

셋째, 경쟁력을 갖추어야 한다. 세계화의 전제인 상호 공존의 준칙은 어느 한편의 일방적인 논리 강요를 배격할 뿐만 아니라 공정한 경쟁을 인정하고 권한다. 따라서 무한 경쟁 질서에 당당히 맞설 수 있는 능력 배양이 우선적으로 필요하다. 이러한 능력에는 단순히 외국어 습득 능력만을 의미하는 것이 아니라 생활과 지역발전에 필요한 새로운 지식과 기술을 습득하는 능력을 의미한다.

이러한 세 가지 관점에서의 평생교육이 이루어져야 하지만 본 글은 앞에서 기술하였듯이 세계화의 무한 경쟁과 지식기반사회에서 주로 개인의 역량 극대화과 지역 사회능력 제고에 초점을 두었다.

### 3. 특 질

평생교육 제창자들이 주장하는 평생교육의 기본방향은 평생교육의 원리에 입각한 전체적 교육구조의 혁신적인 변화에서 태동한 것으로 유네스코에서 위촉한 ‘포르 연구위원회(Faure Research Committee)’에서는 지금까지의 학교중심의 전통적 교육의 목표, 내용, 방법 및 제도 등의 변화를 정립한 바 있다.<sup>8)</sup> 또한 현대사회의 여러 가

---

7) 조영달(1994), “세계화와 한국사회 공동체의 과제”, 「세계화, 시민의식, 시민교육」, 시민학술세미나, 서울대학교 사회교육연구소, p.20.

지 문제를 능동적으로 해결해가는 동시에 새로운 발전을 계획하고 추진하기 위해서는 사회의 모든 교육역량을 총동원할 뿐만 아니라 과거의 비능률적인 교육체제를 혁신적으로 개편해야 함을 강조하였다.<sup>9)</sup>

이러한 변화는 그동안 학교가 교육기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판에서 출발하였는 바, 교육이 본래 삶의 필요로서 삶의 질을 향상시키기 위하여 이루어지는 삶의 과정임에도 불구하고 학교는 지나치게 획일적이고 경직화되었으며, 경제·사회·문화적 상황에서는 물론 개인적, 사회적 요구에도 효과적으로 대응하지 못하였다는 것이다.

학교교육의 한계에서 비롯된 평생교육은 학교교육이 추구하는 궁극적인 ‘이상형’에서는 동일하지만, 다음과 같은 점에서 각각 상이한 관점<sup>10)</sup>을 가지고 있다.

첫째, 평생교육은 학교에 지원하는 사람들을 대상으로 하는 한정된 자원관리형의 논리에 의하여 제공되는 공급주의적 교육형태와는 달리 그 성격이 보편성과 민주성을 제일의 가치로 하는 지배원리를 내포하고 있다.

둘째, 학교교육이 일정한 프로그램 하에서 형식적으로 보장된 틀에 의하여 제공되는 ‘공급자 위주’의 일방통행식이었다면, 평생교육은 다양한 유형에 의하여 제공되는 ‘수요자 중심’의 선택적 방식으로 비교될 수 있다.

셋째, 평생교육이 초등·중등·고등 등 구별화된 제도적 유형에 의하여 계획화되고 획일화된 시기의 흐름 속에 제공되는 것에 반하여 평생교육은 제도적으로 보장된 것이 아니라 시기의 연속선상에서 개인의 의사에 의하여 언제든지 합류할 수 있다.

---

8) 평생교육의 출현은 무엇보다도 학교교육의 기능이 약화 내지 상실된 데에서 비롯되었다. 문화가 발달하고 사회구조가 다원화되면서 학교는 본래의 기능을 상실하고, 한낱 사회적 지위상승이나 좋은 역할에서만 급급하고 있다는 비난을 받기 시작하였다. 학교교육이 청소년의 생활지체가 아니라 미래를 위한 준비 또는 시험을 위한 훈련이 되기 때문에 학교는 연령층별로 엄격하게 구분되므로, 초·중등·대학간의 유기적인 연속성이 상실되었다. 전통적 학교교육에서의 결함으로는 일정한 연령의 청소년에게만 제한, 사실적 지식의 내용 편중, 학교 출석율의 강조 교육과 생활의 분리 등을 들 수 있다.

9) 경기개발연구원, 「평생교육활성화 방안과 지방자치단체의 역할」, 연구보고서, p.16.

10) 학교교육과 평생교육의 관점은 ‘원칙의 기저(Grounding of Principal)’와 ‘가치영역(Type of Value)’ 그리고 ‘시기의 연속성(Time Flow)’의 차원에서 다르다.

### Ⅲ. 국제자유도시와 평생교육 관계 설정

제주국제자유도시계획은 21세기 제주의 비전으로서 세계화를 수용한 지역의 발전 전략이다. 국제자유도시가 지향하는 궁극적인 목적은 제주도민의 풍요로운 삶이지만 구체적인 목표는 국내외 자본을 적극 유치할 수 있는 여건을 조성하여 지역경제를 활성화하는 것이다.

국제자유도시 추진을 위해서 제주에 특혜된 각종 인센티브는 항구적인 것이 아니다. 왜냐하면 영종도 경제특별구 지정안과 같이 세계화의 흐름 자체가 보편적인 사조이고 각국도 국제자본을 유치하기 위해서 노력하고 있기 때문이다. 따라서 제주가 지속적으로 국제자유도시로서의 위상을 정립해 나가기 위해서는 이를 추진해 나갈 수 있는 인적 자원 개발이 시급한 것이다.

#### 1. 제주국제자유도시의 개발배경

제주국제자유도시 개발은 변화하는 세계경제 추세에 부응하고자 하는 국가 전략적 차원과 지역 산업구조의 고도화 및 장기발전 방향의 설정을 위한 지역발전 차원에서 추진되었다.

중앙정부의 차원에서 국제자유도시 개발은 급속도로 변하는 세계 경제와 관련하여 제주도 개발로 한국 경제의 보다 광범위한 개방 및 자유화를 위한 교두보를 마련하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 개념은 일련의 기반시설 개선을 통하여 경제 개발을 도모하기 위해 동아시아에서의 한국의 전략적 위치와 중국, 일본 및 한반도 사이에 제주도가 가진 전략적 위치를 활용하고 동시에 국제투자유치를 향상시키기 위해 정책수단으로 사용하는 것이다.<sup>11)</sup>

제주도의 차원에서는 주민의 삶의 질 향상, 오염되지 않은 환경의 보존, 동북아 중심도시로 개발, 제주도의 자연자원을 이용하여 세계적 수준의 관광, 금융 및 무역 중심지로 개발하기 위한 21세기 전략적 계획을 수립하고자 하는 목표로 '국제자유도시'개발을 추진하였다.<sup>12)</sup>

---

11) Jones Lang Lasalle(2000), 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」.

## 2. 제주국제자유도시 개발비전 및 전략

제주국제자유도시 개발의 비전을 살펴보면 첫째, 홍콩, 싱가포르 등 외국의 국제자유도시와 차별화된 제주만의 특성과 잠재력을 극대화하는 개발전략을 설정하고 둘째, 제주도를 관광·교육·1차산업 및 그와 연관된 BT산업을 핵심 전략사업으로 하고 IT 등 첨단 지식산업·물류·금융이 복합된 국제자유도시로 개발하며, 셋째, 제주도를 사람·상품·자본 이동의 자유와 기업활동에 대한 최대한의 편의를 보장하는 개방화, 자유화 정책의 시범지역으로 개발하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

이러한 제주국제자유도시의 개발은 첫째, 천혜의 자연환경과 지난 50여년간의 국민관광지로서 잠재력을 활용하여 「관광중심의 국제자유도시」로 개발하며 둘째, 첨단산업 등 연관산업을 육성하고 셋째, 물류와 금융이 결합된 「복합형 국제자유도시」로의 성장을 추진하고 있다.

제주국제자유도시의 개발전략을 <그림 1>에서 자세히 살펴보면, 1단계로 천혜의 자연환경과 지난 50여년간의 국민관광지로서 잠재력을 활용하여 관광시설의 확충, 관광수요의 창출, 관광비용의 인하를 통해 내·외국인 선호하는 환경친화적인 관광·휴양도시로 개발한다. 2단계로 국내·외 투자유치, 첨단지식산업의 육성, 물류·금융활성화를 통한 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능도시로의 발전 시키며, 3단계로 제주도민의 소득향상과 국제화의 선도기능의 함양을 전략으로 삼고 있다. 결국, 궁극적으로는 제주도를 사람·상품·자본이동이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로 발전시킴으로써 국가 개방거점 개발 및 제주도민의 소득, 복지향상을 목표로 2010년 940만명의 관광객 내도<sup>13)</sup>, GRDP 11조 원을 전망하고 있다.

12) 제주국제자유도시 개발의 기본원칙은 첫째, 지속 가능한 개발 둘째, 인간 중심의 개발 셋째, 지역 문화를 보전하는 개발 넷째, 지역주민이 주도적으로 참여하는 개발이다.

13) 제주를 방문하는 총 방문객 수는 1999년을 기준으로 약 367만명으로 외국의 주요 관광경쟁국에 비해 관광시장의 규모가 작다. 1994년에서 1998년 동안의 연평균 관광객 수를 보면, 싱가포르가 약 700만명, 홍콩은 약 1,000만명에 이른다.

새천년민주당·제주국제자유도시정책기획단(2001), 「제주국제자유도시 추진기획(안)」, 공청회 자료.



<그림 1> 제주국제자유도시 개발전략

**1 내·외국인이 선호하는 環境親和的 觀光·休養都市로 개발**

- ▶ 관광시설확충 : 휴양주거·복합레저단지, 관광항, 테마공원
- ▶ 관광수요창출 : 쇼핑아울렛, 내국인 면세점, 컨벤션 시설 등
- ▶ 관광비용인하 : 골프장 입장료 인하, 휴양펜션업 활성화 등

**2 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 複合機能都市로 발전**

- ▶ 국내외투자유치 : 투자진흥지구, 출입국 원활화, 영어서비스 강화
- ▶ 첨단지식산업 육성 : 과학기술단지조성(BT·IT, 전문교육기관)
- ▶ 물류·금융활성화 : 자유무역지역 설치, 국제금융기반조성

**3 제주도민의 所得向上과 國際化의 先導機能 함양**

- ▶ 도민고용촉진 : 직업훈련·능력개발 강화, 도민고용업체 지원
- ▶ 도민소득향상 : 창업지원, 개발사업 참여기회 확대
- ▶ 국제화능력함양 : 전문·외국어교육 강화, 외국대학분교 유치

제주도를 사람·商品·資本移動이 자유롭고 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 中心都市로 발전시킴으로써 국가 開放據點 開發 및 제주도민의 所得·福祉를 향상



<b>2010년 展望</b>	
관광객	: 411만명('00년) → 940만명
(외국인)	: (29) (100)
GRDP	: 4조원('99년) → 11조원

3. 제주국제자유도시계획의 주요 전략

제주국제자유도시 개발계획의 기본방향은 국제자유도시에 부합하는 제도개선과 투자환경 조성을 통해 국내외 관광객 및 투자를 획기적으로 증대시키며, 7대 선도프로젝트를 집중 추진하여 국제자유도시개발을 촉진하고, 중장기 수요증가에 대처하여 사회간접시설을 지속적으로 확충하는 것을 그 내용으로 하고 있다.<sup>14)</sup>

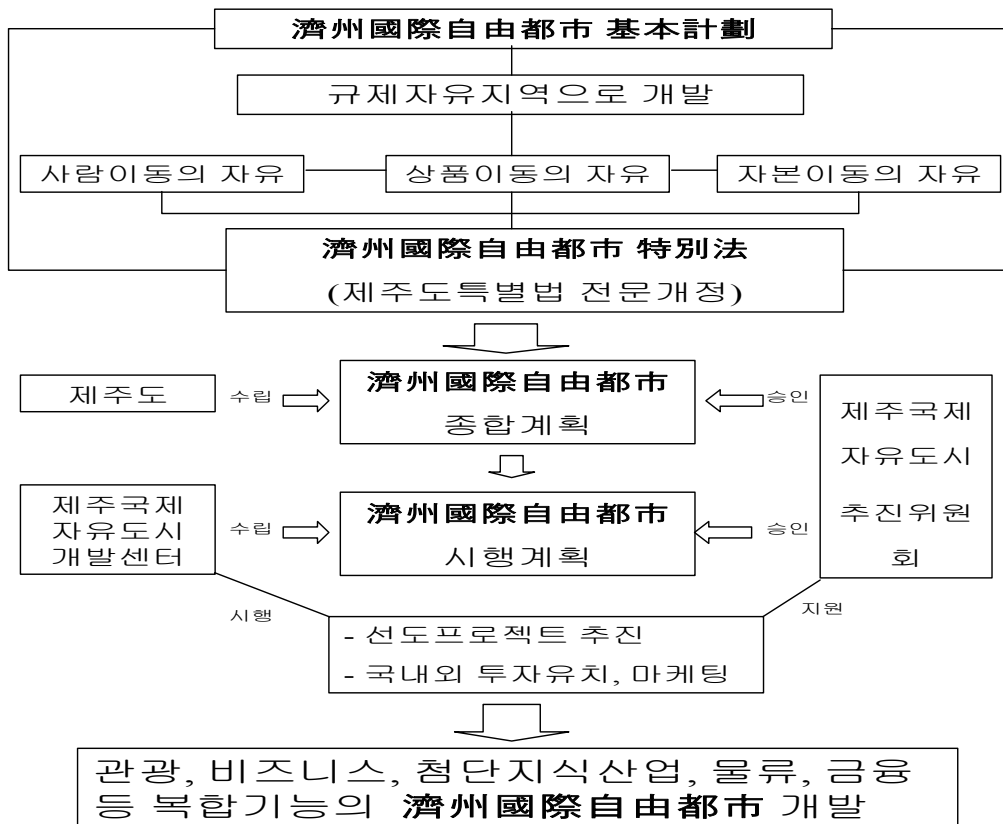
14) Jones Lang Lasalle(2000), 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」.

개발계획의 주요 내용은 첫째, 국제화를 위한 제도개선과 투자환경 조성으로 외국인 출입국 관리제도개선, 「제주투자진흥지구」 제도 도입, 자유무역지역 지정·운영 특례, 「제주첨단과학기술단지」 제도 도입, 영어서비스 및 영어교육 강화, 국제화 교육환경조성, 금융·물류거점도시 육성을 위한 인프라 구축 등이 포함된다.

둘째, 내·외국인 관광유인 시책의 강화로는 「내국인 면세쇼핑」 제도의 도입, 골프장 건설확대 및 입장료 인하, 저비용 관광을 위한 노력강화 등이다.

셋째, 관광·휴양분야를 중심으로 7대 선도프로젝트를 선정하여 추진한다. 7대 선도프로젝트에는 휴양형 주거단지의 개발, 중문관광단지 확충, 서귀포 관광미항개발, 첨단과학기술단지 조성, 제주공항 자유무역지역 조성, 쇼핑아울렛 개발, 생태·문화·역사공원의 조성을 선정하였다.

<그림 2> 제주국제자유도시의 개발체계



넷째, 사회간접시설의 확충계획으로 공항시설, 항만시설, 도로신설 및 확장, 정보통신망 구축확대, 전력공급능력 확충, 용수공급의 원활화, 하수처리능력 향상을 골자로 하고 있으며, 마지막으로 제주도민 소득향상 및 환경보전 대책을 내용으로 하고 있다.

이러한 제주국제자유도시개발계획의 효율적 집행과 목표의 실현가능성을 높이기 위해 <그림 2>와 같은 개발체계를 수립하였다. 중앙정부 차원에서 제주국제자유도시 추진지원체제를 마련하고 전문성과 자율성을 갖춘 「제주국제자유도시개발센터」를 설립하여 운영토록 하였다. 「제주국제자유도시 추진위원회」는 제주국제자유도시 관련 주요 정책 심의 및 조정의 역할을 하며, 「제주국제자유도시개발센터」는 제주국제자유도시 개발 시행계획의 수립과 선도프로젝트 등의 개발계획 수립 및 추진, 국내외 투자유치를 위한 홍보 및 마케팅, 투자자에 대한 One-Stop서비스 제공 등의 기능을 수행하도록 한다.<sup>15)</sup>

#### 4. 국제자유도시와 평생교육과의 관계

제주가 추진하고 있는 국제자유도시계획은 주로 지역경제 활성화를 위해서 국제자본을 유인할 수 있는 경제체제 개편에 초점을 두고 있다. 그러다 보니 주요 전략이 자본을 유치할 수 있는 제도 개선과 국가의 인프라 확충에 치중하고 있다.

국제자유도시계획 추진의 주체는 특별법상 제주국제자유도시개발센터이다. 그렇다고 도민들이 국제자유도시 추진과 무관한 것은 아니다. 제주국제자유도시개발센터가 주로 외형적 물리적 경제적 측면에서의 국제자유도시를 조성하는 중추적·하드웨어적인 역할을 담당하는 반면 도민들은 이를 뒷받침하고 지원할 수 있는 사회 문화적 측면에서의 국제자유도시를 조성하는 데 중심적·소프트웨어적 역할을 수행한다. 그럼에도 불구하고 국제자유도시계획상 도민들의 역량 제고를 위한 내용으로는 도민 고용 촉진을 위한 직업교육, 국제화능력 함양에 한정되어 있다. 즉 국제자유도시 추진이라는 새로운 환경 속에서 변동과 혁신의 주체로서 이를 수행하는데 필요한 새로운 지식과 기술을 습득할 수 있는 사회적 여건 조성에는 미흡한 점이 있다.

---

15) 새천년민주당·제주국제자유도시정책기획단(2001), 「제주국제자유도시 추진기획(안)」, 공청회 자료.

만약 국제자유도시가 경제적·외형적 관점에만 초점을 두고 도민 각자의 역량 제고를 통한 제주사회능력 제고에 무관심 한다면 국제자유도시계획 추진상의 도민주체적 개발, 개발이익의 유출 그리고 지속성의 문제가 제기될 것이다.

오늘날 국내·외 환경은 급속하게 변화하고 있다. 따라서 현재의 국제자유도시계획은 이러한 환경변화에 탄력적으로 대응할 수 있을 때 지속적인 제주발전을 담보할 수 있는 것이다. 변화하는 환경을 지역발전의 기회로 활용하기 위해서는 국제자유도시계획은 탄력성을 가져야 한다. 탄력성은 중앙정부나 지방자치단체의 개선 노력만으로는 부족하고 이를 수용하고 승인할 수 있는 도민들의 역량이 갖추어져야 한다.

국제자유도시 추진에 있어서 간과해서는 안될 것이 도민의 개발이익 향유이다. 국제자유도시계획은 기존의 관광과 1차산업 중심의 산업구조를 BT, IT 산업 등을 적극 유치하여 지역경제구조를 지식산업구조로 전환하려고 한다. 기존의 지식과 기술을 갖춘 도민들은 이러한 산업구조에 적응하지 못하고 주변부에 머물 가능성이 높고 외부 인력에 대한 의존도는 높아질 것이다. 물론 지역발전을 위해 필요한 외부전문인력을 유치하는 것은 필요하다. 그러나 외부전문인력만으로는 지역발전의 안정성을 확보할 수 없기 때문에 지역자체에서 전문인력을 양성할 수 있는 체제를 구축해야 한다. 그래야만 국제자유도시 계획이 추구하고 있는 제주도민의 풍요로움을 달성할 수 있을 것이다.

따라서 도민들에게 새로운 지식과 기술을 습득할 수 있는 평생교육이 강화되어야 한다. 평생교육은 제주발전의 주체인 인적 자원을 개발하는 것뿐만 아니라 국제자유도시의 이익을 향유할 수 있는 근본 전제가 되는 것이다.

국제자유도시계획은 제도적 개선과 중앙정부의 적극적 지원만으로는 성공할 수 없다. 단순히 국제자유도시계획이 유동적인 국내·외 자본을 유치하기 위한 지역경제체제의 개선이라면 가능할지도 모른다. 하지만 진정한 국제자유도시는 경제체제의 개선과 더불어 제주지역사회체제를 선진화하는 것이다. 따라서 이를 수용할 수 있는 제주지역사회능력이 제고되어야 한다. 그러기 위해서는 도민들 각자의 능력과 역량이 향상되지 않으면 안된다. 따라서 평생교육은 도민 개인적으로는 새로운 지식과 기술을 습득하여 삶의 질을 제고하는 것이고 지역적 차원에서는 제주지역 사회 전체의 역량을 제고하는 방책이다. 그리고 국제자유도시계획을 추진하는 데 필요한 인적 자원을 확보하는 수단이 된다.

## IV. 평생교육의 과제와 발전방향

평생교육은 실제적인 과정 속에서 많은 구조·과정적 문제를 내포하고 있다. 이들 제반 문제점들을 다양한 측면에서 지적될 수 있으나 여기서는 그 중에서 특히 중요한 문제로 제기될 수 있는 평생교육에 대한 사회적 인식의 문제, 평생교육 기회의 문제, 평생교육참여 유인체제의 문제, 평생교육 조직간의 연계성 문제를 살펴보고 그에 대한 발전방향을 제시하고자 한다.

### 1. 평생교육에 대한 인식의 문제

지역주민들이 평생교육에 대한 바람직한 가치관을 형성하는 것은 평생교육 발전을 위한 중요한 과제이다. 우리 사회에서는 오랫동안 편협되고 오도된 교육관이 팽배해 왔다. 즉, ‘교육의 전부는 학교교육’으로 인식되어 온 것이다.

지역주민들은 평생교육을 학교교육의 연장으로 생각하고 이에 대한 부정적인 인식을 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 이에 대한 거부적 심리감을 가지고 있다. 또한 그 동안 시행되어온 평생교육이 시간적 혹은 경제적으로 여유 있는 사람들의 소일거리 정도로 생각하고 있거나 주변의 권유로 마지못해 참여하는 혹은 제도적으로 본인의 의도와는 관련 없이 강제적으로 끌려나와서 시간 때우는 식의 교육으로 인식되어 왔다.<sup>16)</sup>

이러한 잘못된 평생교육에 대한 사회적 인식은 개인의 평생교육참여의 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 무엇보다 도민들이 평생교육에 대한 바람직한 태도를 형성할 수 있도록 사회적 분위기를 조성하는 것이 시급한 과제이다.<sup>17)</sup>

16) 하혜수·양기용(1997), “민선단체장 이후 주민참여제도의 운영실태 분석”, 『한국지방자치학회보』, 제10권 제2호, pp.127~128.

17) 평생교육은 지역공동체에 대한 관심과 참여의식 등을 포함하는 것이다. 따라서 지역의 다양한 주제에 대한 교육을 통하여 공동체의 구성원으로서의 소속감을 가질 수 있도록 적극 유도될 필요가 있으며, 아울러 지역문제에 대한 관심과 참여는 시민으로서의 기본적인 의무임을 강조할 필요가 있다.

## 2. 평생교육 기회의 문제

급격한 사회변동과 교육 수요 인구의 증가, 개인적 차원에서의 평생교육 욕구 증대, 실제적으로 평생교육 프로그램 참여율 증대 현상 등을 고려할 때 평생교육에의 수요는 지속적으로 증가될 전망이며, 실제 제공되는 평생교육 기회는 수요 급증 현상을 따르기 어려울 정도로 절대적으로 부족한 실정인 것 같다.

평생교육 기회의 양적 부족과 함께 보다 심각한 문제로 지적될 수 있는 것은 교육기회의 지역간, 교육내용 영역간, 대상 집단간 격차이다.

평생교육이 본질적인 이념이 개인의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 도와주는 활동이라고 볼 때 무엇보다도 인간적인 삶으로부터 소외 받아 왔던 사람들에게 평생교육의 기회가 우선적으로 부여되어야 한다. 그러나 현실적으로 그렇지 못한 것이 사실이다.<sup>18)</sup> 따라서 교육기회의 평등을 실현한다는 측면에서 평생교육 기회의 양적 확대와 더불어 평생교육의 질적 향상을 위한 제도적인 노력이 필요한 실정이다.

## 3. 평생교육 참여 유인체제의 문제

실제적인 기획 획득 기회의 전제 요건이 평생교육 프로그램에 대한 홍보나 정보 제공, 이수과정에 있어서의 행·재정적 지원과 협조 그리고 이수결과에 대한 사회적 인정이나 공식적 보상 등 제반참여 유인체제가 구축되어 있지 못하다.

참여 유인 체제 미흡의 요인으로는 우선 평생교육 프로그램의 질적인 수준, 평생교육프로그램 접근성의 문제와 더불어 운영되고 있는 평생교육 프로그램에 대한 홍보 부족과 정보 제공 체제의 미흡을 지적할 수 있다.

또한 평생교육의 홍보 활동에 있어서는 단순한 메시지의 전달이 아니라 평생교육 프로그램에의 참여 욕구를 촉진시키고 이를 실제 참여로 유도하기 위한 제반 참여 유인 전략이 강구되어야 한다. 그러나 실제로 우리 사회에서는 학습자가 원하는 내용의 교육 프로그램이 언제, 어디서나, 어떠한 방식으로, 누구를 대상으로 이루어지는가에 대한 학습정보 제공원이 거의 없는 실정이다.

---

18) 현재 평생교육의 기회는 사회적·경제적 지위에 따라 다르게 분배되어 평생교육기회의 양적 팽창에도 불구하고 교육적 불평등을 오히려 확대하고 있다.

따라서 평생교육 프로그램에 대한 홍보전략이 강화되어야 하며, 이를 종합적으로 홍보할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

#### 4. 평생교육 관련기관간의 연계성 문제

그 동안 평생교육은 제도적인 측면에서 다양한 행태로 이루어져 있을 뿐만 아니라 운영의 측면에서도 운영주체가 다양하게 운영됨으로써 이들 교육 프로그램들이 주민들의 관점에서 볼 때 유사한 교육활동들이 중복 운영되는가 하면 시기적으로 볼 때도 어떤 특정시점에 교육이 집중되는 등 상당한 부문에서 주민들의 요구에 부응하지 못하고 있는 실정이므로 운영상의 손실이나 비효율성의 심각성을 지적하지 않을 수 없다.

물론 평생교육이 비정형성과 자발성, 다양성, 이질성을 특성으로 하고 있어 행정조직의 비체계성이 학교 교육의 경우처럼 시급한 문제로 지적되지 않을 수도 있으나, 이는 효율적이고 전문적인 평생교육의 관리·운영 및 실시라는 측면에서 볼 때 커다란 손실요인이 될 수 있다.

따라서 평생교육은 지역사회에서 다양하게 운영되고 있는 평생교육활동에 대한 지원, 조정할 수 있는 활동이 강화되어야 한다. 또한 지역사회의 평생교육 관련 기관간의 인적·물적 지원 교류와 상호 정보 교류를 통하여 지역주민들의 교육적 요구에 부응할 수 있는 프로그램의 운영을 위한 연계체제가 구축되어야 한다.

### V. 평생학습체제 구축을 위한 지방자치단체의 역할

#### 1. 평생교육의 중요성 인식

평생교육은 교육참여자들의 자발적인 참여를 전제로 이루어지는 교육활동이다. 따라서 평생교육활동이 확산, 보급되고 전 사회 구성원 속에 파급되어 진정한 학습사회를 구축하기 위해서는 우선적으로 평생교육에 대한 사회적 인식이 제고되어야 한다. 그러나 우리 사회에서는 평생교육의 중요성이나 필요에 대한 인식수준이 그다지

높지 않은 것으로 보인다.

평생교육은 개인이 인격적, 사회적, 직업적 발전을 성취해 나가기 위한 수단으로서 삶의 질을 향상시키는데 그 목적이 있다. 특히 21세기 지식기반사회에서는 생산요소가 산업사회의 자본, 토지, 노동에서 지식으로 바뀌고 있다. 이러한 지식기반사회에서 가장 중요한 것은 새로운 지식을 습득하고 새로운 지식을 생산할 수 있는 인적 자원을 개발하는 것이다. 평생교육이 그러한 역할을 담당해야 개인적인 성장과 더불어 지속적인 지역발전을 이룰 수 있는 것이다.

또한 현재 추진하고 있는 국제자유도시계획이 성공적으로 이루어지기 위해서도 도민 각자의 능력과 역량이 제고되어야 한다. 이러한 개인적 능력과 역량 증가에 대한 사회적 책임이 제고되어야 한다.

지방자치단체는 평생교육에 대한 중요성을 인식하고 이에 대한 재정적 지원과 교육시설 확충을 위한 정책적 지원이 있어야 한다. 예산의 확보 없이는 어떠한 정책도 공허한 것이 됨으로 지방자치단체는 평생교육의 중요성을 인식하여 이에 대한 정책, 행정, 재정, 인력 지원을 해야 한다.<sup>19)</sup>

## 2. 평생교육기본계획 수립과 취약계층에 대한 배려

제주도민의 세계시민화를 체계적 종합적으로 추진하기 위해서는 이에 관한 기본계획을 수립하는 것이 필요하다. 기본계획에는 평생교육의 방향과 이념, 평생교육의 수요와 공급 실태, 평생교육기관실태, 교육기회의 불평등 해소방안 등 다양한 평생교육발전 방안<sup>20)</sup>들이 제시되어야 한다. 세계화 그리고 국제자유도시 추진에 필요한 제주도민 전체의 역량개발에 초점을 맞추어야 한다. 특히 국제자유도시 추진에 있어

---

19) 미국의 21세기 평생학습센터나 일본의 생애학습추진센터, 영국의 지역교육당국 등이 추진하는 평생교육사업은 모두 지역사회 중심으로 이루어지는 교육복지 사업행태이며 이의 주체는 지방자치단체이다. 제주지역의 경우에도 도민의식의 세계화 및 능력개발을 위해 다수의 평생교육프로그램을 운영하고 있다. 대표적인 사례로서 제주참여아카데미, 역사교육아카데미, 지역사회지도자과정, 시민자치대학, 박물관대학, 여성대학, Green대학, 서귀포시민대학, 주민정보화교육, 외국어교육, 21C지도자과정, 시민공개강좌, 서비스아카데미 등을 지방자치단체가 관내 대학 및 단체들과 협조체계를 이루어 운영중이다.

20) 평생교육센터 설립, 평생교육을 위한 조례 제정 등 다양한 지방자치단체가 효과적으로 평생교육을 지원할 수 있는 방안들이 제시되는 것이 필요하다.



소외될 수 있는 취약계층에 대한 배려가 필요하다.

평생교육은 경제활동과 자원에 대한 접근 가능성을 확보하는 방편이자 개인적, 사회적, 문화적 생활 등 모든 측면에서 사회생활을 촉진시키는 기제이다. 지식과 정부를 갱신한다는 것은 경제생활에 참여하여 기본적인 요구를 충족하고 민주시민으로서의 적극적인 사회참여를 위한 전제조건이다. 따라서 평생교육에서 소외되면 생활 수준이 떨어지고 지역사회의 참여도 등한시하게 된다.

현실상 평생교육에 대한 학습기회는 모든 사람에게 주어지는 것이 아니다. 일반적으로 평생교육에 참여하고 있는 사람들은 주로 중류층이며 고등교육을 마친 집단들이며 취약계층들이 접근에는 한계를 가진다.

지식기반사회로의 급격한 이동은 지금까지 시장경제를 지배해온 산업구조와 생산활동의 패러다임을 전면적으로 바꾸어 놓고 있다. 이러한 사회의 중요한 특징은 변화에 능동적으로 대응하여 지식과 정보를 선점하면 이를 계속적으로 독점하게 되는 강자 지배논리가 철저히 작용한다는 점이다. 이러한 사회구조에서는 사회변화에 따른 구조적 실업을 가속화시켜 취약계층의 사회적 배제현상이 나타난다. 따라서 기본계획에는 교육취약계층에 우선적으로 지원하는 역차별적 내용이 담겨져야 한다

### 3. 평생교육 전담부서와 추진위원회 신설

성공적으로 국제자유도시를 조성하기 위해서는 무엇보다도 사회 기초적 인프라인 제주도민의 세계시민화가 필요하다. 산발적으로 이루어지고 있는 평생교육을 체계적으로 추진해 나가기 위해서는 국제자유도시추진본부에 (가칭) '평생교육과'를 신설하거나 제주도공무원교육원을 공무원교육과 더불어 평생교육센터화로의 전환을 고려할 수 있다.

평생교육과는 제주지역에서 이루어지고 있는 모든 평생교육을 총괄하며 제반 평생교육시설에 대한 행정 및 재정 지원에 관한 사업을 전개한다. 또한 체계적이고 종합적인 평생교육을 위한 기본계획을 수립하고 이에 관한 집행을 담당한다.

제주도가 지역경제체제의 선진화와 더불어 이를 뒷받침할 수 있는 도민들의 역량향상을 위해서는 도민중심의 평생교육체제 구축이 필요하다. 특히 도민들의 의지를 모아 도민 중심의 평생교육체제를 구축하기 위해서는 민·관이 중심이 된 (가칭)

‘평생교육정책추진위원회’가 구성되어야 한다. 평생교육정책추진위원회는 제주지역의 세계시민교육에 관한 정책적 자문과 더불어 기본계획에 관한 집행을 평가하여 1년 단위의 백서를 발간하도록 한다.

#### 4. 평생교육기관간의 연계망 구축

21세기는 지식의 폭발적 증가로 인해 국가는 국가대로, 사회는 사회대로, 개인은 개인대로 최대한의 학습역량으로 새로운 지식을 배워야하며 또한 새로운 지식을 생산할 수 있는 능력을 요구받고 있다. 새로운 지식을 용이하게 획득하고 동시에 그것을 기반으로 새로운 지식을 생산할 수 있는 능력이 있어야 모든 사람들이 의미 있는 삶을 유지하고 지역사회의 지속적인 발전이 가능하다.

이를 위해서 지방자치단체는 우선적으로 산재되어 있는 평생교육기관을 연결하는 연계망을 구축해야 한다. 평생교육 연계망은 시민들로 하여금 자기의 학습필요와 학습욕구에 따라 자기의 거주지에서 쉽게 학습이 가능해야 한다.

국가-지역-마을로 이어지는 평생교육시스템을 완비하여 시민들에게 학습할 기회를 제공함으로써 시민들이 변화하는 환경에 적응할 수 있는 자신의 역량 개발을 위한 학습권이 보장되고 지역사회발전이라는 궁극적인 목표도 달성될 것이다.

이러한 평생교육 연계망 구축을 위해 지역내 평생교육기관간의 교육자원의 교환 교류를 확대하여 네트워크를 구축하여야 한다.

특히 현재 읍·면·동을 자치센터화하고 있는데, 주민자치센터는 주민자치교육의 현장이며, 교육적·문화적 삶의 공간으로 매우 중요한 평생교육기관이 될 수 있다. 따라서 주민자치센터가 평생교육기관으로서 발전할 수 있도록 프로그램 지원, 담당자 연수 및 교육 등 다양한 네트워크 체제를 구축할 수 있도록 지원해 나가야 한다. 그리고 정보화사회에 부응하여 사이버 평생교육을 강화해야 한다.

#### 5. 평생교육 홍보와 홈페이지 운영

평생교육은 특히 학습자의 자발적인 참여를 기초로 하여 이루어지는 것이므로, 특히 제공되는 평생교육프로그램의 존재와 성격을 널리 알리는 홍보활동의 기능은 매

우 중요하다.

지역에서 이루어지고 있는 모든 평생교육 프로그램에 대한 정보를 누구나 소외됨이 없이 얻을 수 있도록 하고 평생교육기관마다 개별적으로 이루어지는 평생교육프로그램에 관한 홍보비용을 절약하기 위해서도 평생교육에 관한 종합 홈페이지를 구축해야 한다.

## V. 결 론

21세기는 디지털 세기, 지식혁명의 세기, 빛과 같이 빠른 변화의 세기라고들 한다. 특히 정보화 그리고 지식사회로 대변하는 21세기에 개인과 지역의 생존하고 지속적으로 발전하기 위해서는 새로운 지식과 기술을 습득할 수 있어야 한다. 이러한 것들은 기존의 학교교육만으로는 한계가 있고 평생교육이 강화되어야 한다.

평생교육은 의식만을 선진화하는 것이 아니고 무한경쟁 속에서 개인의 역량을 증대시키고 나아가 지역의 사회능력을 제고하는 것이다.

이제 지식이 토지, 자본, 노동을 대신하여 생산요소로 자리잡고 있다. 새로운 지식과 기술을 갖춘 인적 자원이 풍부할수록 그 지역은 지속적으로 발전할 것이다. 이러한 지식과 기술의 습득은 이제까지 개인적 책무였다면 이제는 사회적 책무로 인식하여야 한다. 이에 대해서 지방자치단체는 정책적 관심을 가져야 한다.

제주도는 국제자유도시계획의 성공적 추진을 위해서 투자유치의 제도적 개선, 개발사업의 재원 확보 그리고 국가의 인프라 지원 확보 등도 중요하지만 도민 각자의 능력 배양이 시급함을 인식하여야 한다. 이를 위한 종합적인 계획을 수립하고 이에 관한 정책들을 체계적이고 합리적으로 추진될 때 제주는 경제적 측면에서 뿐만 아니라 사회 문화적 측면에서도 세계 속의 경쟁력을 갖춘 지역으로 자리 매김을 할 것이다.

## 참고문헌

- 경기개발연구원(2000), 「평생교육활성화 방안과 지방자치단체의 역할」, 연구보고서.
- 새천년민주당·제주국제자유도시정책기획단(2001), 「제주국제자유도시 추진기획(안)」, 공청회 자료.
- 이승중(1997), 「민주정치와 시민참여」, 서울 : 도서출판 삼영.
- 정치용 외(1984), “산업사회에 있어서의 문화전통과 사회교육”, 사회교육연구, 제9권.
- 제주도(2002), 「제주국제자유도시 기본계획 및 특별법」
- 제주발전연구원(2000), 「제주형 평화의 섬 모형 정립과 실천방안」, 제주발전연구원.
- 제주발전연구원(2001), 「21세기 제주발전의 이념 정립에 관한 연구」, 제주발전연구원.
- 조영달(1994), “세계화와 한국사회 공동체의 과제”, 「세계화, 시민의식, 시민교육」, 시민교육학술세미나, 서울대학교 사회교육연구소
- 하혜수·양기용(1997), “민선단체장 이후 주민참여제도의 운영실태 분석”, 「한국지방자치학회보」, 제10권 제2호.
- 한국교육개발연구원(2000), 「인적 자원 개발 관리를 위한 평생학습체제 종합발전방안 탐색」, 세미나자료.
- 한국교육개발원(1987), 「미래산업사회를 지향한 교육발전 방향」, 한국교육개발연구원.
- 한국교육개발원, 「평생교육기관 연계체제 유지 및 활성화 방안 연구」, 한국교육개발원.
- 황종건(1990), “사회교육과 만인의 교육 실현”, 사회교육연구 제15권, 한국사회교육협회.
- Ayalon Hanna(1990), “The Social Impact of Nonregular Education”, Comparative Education Review, Vol.34, No.3, August.
- Jones Lang Lasalle(2000), 「제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획」.
- Paul Lengrand(1975), *An Introduction to Lifelong Education*, London : Croom Helm.
- Peter F. Drucker(1994), *Post-Capitalist Society*, London : Cassell.