



2025. 7.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 25-4호

# 학령인구 감소와 대학교육 위기, 미래 대학교육 시스템 전환 필요성 검토

성문주



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 연구진

성문주 부연구위원

## 발 | 간 | 사

우리나라 대학교육 시스템은 지금, 전례 없는 학령인구 급감과 초고령사회 진입이라는 구조적 변화의 한가운데 놓여 있습니다. 특히 비수도권 지역 대학과 전문대학은 단순한 신입생 충원 위기를 넘어, 존립 자체가 위협받는 심각한 상황에 직면하고 있습니다. 수도권 집중이라는 사회문화적 경향과 맞물려, 현 고등교육 체제의 지속가능성을 근본적으로 재검토할 필요성이 제기되고 있습니다.

그동안 대학은 시대의 요구에 따라 역할과 기능을 재편하며 진화해왔습니다. 그러나 대학교육의 보편화 이후에도 우리나라 대학 시스템은 여전히 획일적인 체제를 유지하고 있으며, 이는 교육 수요의 다변화, 지역사회의 인재 수요, 그리고 평생교육 수요의 증가에 효과적으로 대응하지 못하고 있습니다. 지금 필요한 것은 일률적인 종합대학 중심 체제에서 벗어나, 교육수요자의 요구에 기반하여 대학별 기능을 분화하고 지역사회 기반의 역할을 재정립하는 방향으로의 대전환입니다.

본 보고서는 학령인구 감소라는 위기 상황 속에서, 대학의 기능 분화와 평생교육 중심 체제로의 전환을 통해 미래 대학교육 시스템을 구축하는 방향을 모색하고자 하였습니다. 특히 지역 대학과 전문대학이 단순한 교육기관이 아닌 지역 학습 및 지식 생태계의 핵심 거점이자, 성인학습자와 산업계의 수요를 연결하는 중추적 역할을 수행할 수 있음을 강조하고자 하였습니다.

이제 대학은 생애주기 전반에 걸친 학습의 공간이 되어야 하며, 개인의 삶의 질 향상과 지역 균형 발전, 나아가 국가경쟁력 제고에 기여하는 방향으로 나아가야 합니다. 본 보고서는 이러한 새로운 역할을 설계하고 실현하기 위한 정책적 함의를 도출하고자 하였습니다. 변화의 갈림길에 선 지금, 우리 사회가 대학을 어떻게 재구성할 것인지에 대한 질문을 던지는 이 보고서가 실천적 전환을 위한 기폭제가 되기를 기대합니다.

2025년 7월

국회미래연구원장 김기식



## 요 약

### 1 검토 배경 및 연구 내용

#### ▶ 대학\* 역할 재정립 및 대학교육 시스템 변화의 필요성

- 역사적으로 대학은 시대와 사회의 요구에 따라 다양한 모델에 기반하여 발전해왔으며, 오늘날 한국 대학도 다양한 교육 수요와 사회적 요구를 반영해야 하는 시점에 있음

\* 본 보고서에서 대학은 4년제 일반대학 및 전문대학을 의미함

- 현재 우리나라 대학 시스템은 환경 변화에 적극적·효과적으로 대응하고 있지 못한 것이 현실임
  - 대부분의 대학이 교육과 연구, 직업교육을 아우르는 종합대학 체제로 획일적으로 운영되고 있고, 지역적·사회적 특성, 개별 대학의 강점, 교육 수요자 요구에 기반한 기능과 역할의 차별화가 부족함
- 미래 대학교육 시스템은 연구 중심 대학, 학부교육 중심 대학, 평생직업교육 대학, 시민 교양교육 대학 등 대학별 기능 분화 및 역할 재정립을 통해 다양한 역할을 수행하는 대학들로 구성·운영되어야 함

#### ▶ 학령인구 급감이라는 중대한 환경 변화, 현 대학교육 시스템이 마주한 위기

- 학령인구 급감은 대학교육 시스템의 근본적 위기를 초래함
  - 학령인구 감소는 대학 입학자원 확보의 위기로 이어져, 현행 대학교육 시스템 유지에 중대한 위협을 가함
  - 특히, 출생아 수가 급감한 2017년 이후 출생아들이 대학에 진학하는 2036년부터는 신입생 총원 수준이 입학정원의 절반에도 미치지 못할 가능성이 큼
- 지역 대학 및 전문대학은 존폐 위기에 직면할 것으로 예상되어, 이에 대응하기 위한 정책 전환이 시급함
  - 국가가 운영의 책무성을 갖는 초·중등교육과 달리, 대학-특히 사립대학-은 학생 모집과 재정 책임이 개별 대학에 귀속되므로, 학령인구 감소는 대학 생존에 직접적인 영향을 줌
  - 특히 학령인구 감소에 수도권 대학 선호 현상까지 더해져 지역 대학 및 전문대학은 약 10년 이내에 존립 위기에 놓일 것으로 예상됨
  - 정부는 2000년대부터 정원 감축 정책을 지속해왔고 최근에는 외국인 유학생 유치 확대 정책을 추진하고 있으나 미충원 사례는 여전히 증가하고 있으며, 이러한 정책들은 대학입학자원 급감의 위기상황을 해결하는 근본적인 방안으로 한계를 나타냄

## 요 약

### ▶ 지역 대학 존립 및 발전의 중요성

- 비수도권 지역 대학은 학령인구 감소와 수도권 선호로 생존 위기에 직면
  - 학령인구 감소와 수도권 대학 선호라는 이중 제약요인이 비수도권 대학의 학생 충원 위기를 심화하고 있음
  - 비수도권 대학 다수는 등록금 의존도가 높은 사립대학으로, 대규모 학생 미충원 사태는 대학 존폐 위기로 이어질 수 있고, 이는 단순한 교육 시스템 위기가 아니라 사회경제적 영향으로 인한 지역 쇠퇴 및 다양성 감소로 인한 국가 혁신역량 약화를 초래할 수 있음
- 지역 대학은 단순히 교육기관의 의미를 넘어, 지역의 학습 및 지식 생태계 중심축이자, 사회경제적 생태계 활성화에 중요한 역할을 수행
  - 지역 대학의 붕괴는 지역 인재 및 청년 유출, 고용 기반 약화, 기업 이탈 등 연쇄적 지역 붕괴로 이어질 수 있어 지역사회 및 국가 균형발전에 심각한 위협이 됨
  - 정부는 지역 대학을 국가 균형발전 및 지역별 다양성 확보를 통한 국가경쟁력 강화 전략의 핵심 파트너로 인식하고, 위기 대응을 위한 실질적인 정책적 지원이 시급함

### ▶ 평생교육 수요 증가와 미래 대학교육 시스템으로 전환 필요

- 학령인구 감소와 초고령사회 진입 등 국내 인구구조 변화는 평생교육의 중요성을 더욱 강화하며, 평생교육 수요가 증가하고 다양화되고 있음
  - 중장년층의 경제활동참가율 증가 및 노동시장과 산업구조의 급속한 변화에 따라 성인의 지속적·체계적인 업스킬링, 리스킬링 수요가 증가하고 있음
  - 청년층의 경우도 직무 전문성 개발, 경제활동 참여 동기 향상, 노동시장에서의 고용 가능성 및 경력이동성 향상을 위한 평생교육이 요구됨
  - 지역 대학 및 전문대학은 지역 산업과 구성원의 역량개발 요구를 기반으로 체계적이고 질적 수준이 높은 평생직업교육 서비스를 제공할 수 있음
- 지역 대학은 지역 특화된 평생교육 서비스를 제공하고, 지역사회의 물리적·사회적 연결 플랫폼으로 기능할 수 있으며, 국가 차원에서 성인 대상 체계적인 평생학습 지원은 생산성과 국가경쟁력 강화를 위한 핵심 전략임
- 따라서, 현재의 학령인구 중심 획일적 대학교육 시스템에서 지역 대학과 전문대학이 성인학습자 중심 평생직업교육 기능을 담당하면서 미래 대학교육 시스템으로 전환할 필요가 있으며, 이는 대학별 기능 분화를 지원하는 정책 설계를 통해 실현 가능함

## 요 약

- 학령인구 감소는 대학 존립의 위기 요인이거나, 성인학습자 수 증가 및 평생교육 수요의 다양화는 지역 대학의 지속가능성을 확보하는 기회 요인임

### ▶ 연구의 목적 및 내용

- 본 연구는 학령인구 감소가 초래하는 현 대학교육 시스템의 위기를 구체적으로 분석하고, 성인 인구 증가로 인한 평생교육 수요를 파악하여, 지역 대학 및 전문대학의 기능과 역할 전환 필요성을 검토함으로써 지속가능한 미래 대학교육 시스템으로의 전환 방향을 제시하고자 함
- 본 연구의 주요 내용은 다음과 같음
  - 학령인구 급감에 따른 현 대학교육 시스템이 마주한 위기 상황과 학령인구 급감 및 수도권 대학 선호 현상의 결합으로 지역 대학 및 전문대학이 처한 위기 상황을 세부적으로 분석하여, 현행 대학교육 시스템의 지속가능성을 검토함
  - 성인인구 비중 증가와 경제활동 참여인구 고령화, 노동시장 변화로 인한 핵심역량 변화와 업스킬링, 리스킬링 요구 등 환경 변화에 따른 평생교육 수요 증가 및 다양화를 기회 요인으로 바라보고, 이를 기반으로 지역 대학 및 전문대학의 평생교육기관으로 기능 및 역할 전환의 필요성과 실행가능성을 검토함

## 2 학령인구 감소에 따른 현 대학교육 시스템 위기

### ▶ 학령인구 급감에 따른 대학 입학자원 부족 현상 심화

- OECD 기준, 우리나라는 2000년대 초반부터 초저출산 국가(합계출산율 1.3명 이하)로 분류되었으며, 출생아 수는 지속적으로 감소중임
  - 1980년 이후 지속적인 합계출산율 하락 및 이에 따라 출생아 수의 급격한 감소가 나타남
  - 특히, 국내 출생아 수 급감 시기는 크게 (1) 1982년~1984년, (2) 2000년~2005년, (3) 2016년 이후로 나뉘볼 수 있으며, 2017년에는 출생아 수가 30만 명대로 줄었고, 합계출산율은 1.05명으로 하락함
- 출생아 수 감소로 인한 학령인구 급감으로 대학들은 신입생 확보에 더욱 어려움을 겪게 되고, 향후 10년~15년 이내 많은 대학들이 존립 위기에 처할 것으로 예상됨
  - 2024년 이후 전체 학령인구(6~21세: 초, 중, 고등학생 및 대학생 수)는 매년 감소할 것으로 전망되어 모든 학교급에서 교육수요자 규모 감소에 따른 개혁이 필요함

## 요 약

- 고등교육기관은 국가가 높은 책무성을 갖는 초중등교육과 달리 학생 유치와 재정 확보·운용 등 학교 운영의 책임이 개별 대학에 귀속되므로, 학령인구 급감은 대학들의 학생자원 확보 어려움 및 대학 재정 악화로 이어질 것으로 예상됨
- 정부는 학령인구 감소 대응을 위해 2000년대 초반부터 정원 감축 기조를 유지 중이나, 과거 5.31 교육개혁을 통해 신설 사립대학 및 전문대학 수가 급격히 증가한 반면, 출생아 수는 급감하여 입학정원 감축 정책으로 한계가 있음
- 실제로 출생아 수가 40만 명대로 하락한 2002년 출생아의 대학 진학 시기였던 2021년에는 우리나라 고등교육 역사상 가장 큰 규모의 신입생 미충원(약 4만 명) 사태가 발생함

### ▶ 대학입학자원 부족 심화의 구조적인 문제 대응을 위한 현 대학교육 시스템 전환의 필요성

- 대학입학자원 감소로 향후 10년 이후 존폐 위기에 처하는 대학이 증가할 것으로 예상되며, 구조적인 제약으로 현행 대학교육 시스템의 지속가능성에 한계가 드러남
  - 초저출산으로 출생아 수가 30만 명대로 진입한 2017년 이후 출생아가 대학에 진학하는 시기, 즉, 향후 약 10년 이후에는 대학의 학생자원 확보가 구조적으로 더욱 어려워져 많은 대학이 존폐 위기에 처할 것으로 보임
  - 본 보고서에서는 앞으로 2024년도 대학(4년제 일반대학 및 전문대학) 입학정원을 유지한다고 가정하고, 2017년 이후 출생아의 대학 진학 시기 신입생 충원율을 추정하기 위해 아래 2가지 시나리오를 구성함
  - [시나리오 1]은 2017년 이후 출생아가 모두 고등학교 졸업 후 만 18세에 이르는 해에 100% 국내 대학에 진학하는 경우를 가정한 경우로, 2036년 신입생 충원율은 80.8%, 2037년 신입생 충원율은 약 73.8%로 낮아지며, 2024년 출생아들이 대학에 진학하는 2043년에는 대학 신입생 충원율이 53.8%에 그칠 것으로 추정됨.
  - [시나리오 2]는 2017년 이후 출생아가 모두 고등학교 졸업 후 만 18세에 이르는 해에 각 연도 출생아의 73.2%(최근 3년간 평균 대학진학률)가 국내 대학에 진학할 경우를 가정한 것으로, 2036년 신입생 충원율은 59.1%, 2038년 신입생 충원율은 50.0%로 이미 대학들은 평균적으로 입학정원의 절반 가량의 신입생만 충원 가능할 것으로 추정되며, 2024년 출생아들이 대학에 진학하는 2043년에는 대학 신입생 충원율이 39.4%에 그칠 것으로 예상됨
  - 향후 대규모 미충원 사태에 따른 대학 재정 악화는 대학 생존을 위협하는 수준임
  - 따라서, 학령인구 급감은 기존의 대학 입학정원 감축 정책으로 해결하기 어려운 구조적인 제약이므로, 현 대학교육 시스템의 전환이 불가피함



## 요 약

### ▶ 학령인구 급감과 수도권 대학 선호 현상으로 비수도권 지역 대학 및 전문대학 존립에 위기 및 현 대학교육 시스템의 지속가능성에 한계를 노정

- 현행 대학교육 시스템의 지속가능성에 결정적인 영향을 미치는 구조적 요인이 ‘학령 인구 감소’라면, 사회구성원의 행태적·문화적 요인은 ‘수도권 대학 선호 현상’임
  - 대학 신입생 경쟁률과 대학 학생 수 및 비중 분석을 통해 수도권 대학 선호 현상의 실태를 파악할 수 있으며, 이러한 현상의 배경은 수도권에 양질의 일자리가 집중되어 있고, 이러한 일자리 획득에 수도권 대학 졸업자가 더 유리하다는 인식이 확산되어 있으며, 수도권 거주를 통해 대규모 시장 및 발달한 문화 인프라를 누리하고자 하는 기대가 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있음
  - 학령인구 급감과 수도권 대학 선호 현상이 결합하면서 입학자원 감소로 대학이 받는 충격의 순서와 수준은 대학유형별 상이함
- 2015년 대비 2024년 입학정원, 입학자 수, 신입생 충원율, 미충원 인원, 신입생 미충원율 변화를 학제(4년제 일반대학 및 전문대학) 및 권역(수도권 및 비수도권)에 따른 대학유형별로 살펴본 결과, 전문대학이 4년제 일반대학보다 신입생 충원에 더 어려움을 겪는 것으로 나타남
- 2024년 대학입학정원이 계속 유지됨을 가정하고, 향후 약 10년 이후(출생아 수가 30만 명대로 하락하기 시작한 2017년 이후 출생아가 대학에 진학하는 시기인 2036년 전후) 대학유형별 신입생 미충원 수준을 추정한 결과는 아래와 같음
  - 해당 시기 출생아들의 100%가 국내 대학에 진학함을 가정한 [시나리오 1]과 해당 시기 출생아들 중 73.2%(최근 3년 평균 대학진학률)가 국내 대학에 진학함을 가정한 [시나리오 2]를 통한 추정 결과, 2035년부터 2043년까지 일관된 양상으로, ‘비수도권 전문대학 > 수도권 전문대학 > 비수도권 4년제 일반대학 > 수도권 4년제 일반대학’ 순으로 신입생 미충원율이 높을 것으로 나타나며, 모든 대학유형에서 매년 미충원율이 증가할 것으로 예상됨
  - 다만, 시나리오별 신입생 미충원 규모 추정 결과에 차이가 나타나는데, 모든 대학 유형에서 2035년~2043년 연도별 신입생 미충원율은 [시나리오 1]보다 [시나리오 2]에서 더 높게 나타남
  - 한편, [시나리오 1]을 통해 추정한 2043년 신입생 미충원율은 비수도권 전문대학 83.3%, 수도권 전문대학 61.0%, 비수도권 4년제 일반대학 39.8%, 수도권 4년제 일반대학 25.5%에 이를 것으로 예상되어, 현재 추세대로라면, 약 15년 이내 전문대학의 존립이 불가능할 것으로 예상됨
  - [시나리오 2]를 통해 추정한 2043년 신입생 미충원율은 비수도권 전문대학 87.7%, 수도권 전문대학 71.5%, 비수도권 4년제 일반대학 56.0%, 수도권 4년제

## 요 약

일반대학 45.5%에 이를 것으로 예상되어, 현재 추세대로라면, 약 15년 이내 전문대학은 존립이 불가능하며, 4년제 일반대학 또한 심각한 수준의 존립 위기를 겪을 것으로 예상됨

- 이에 더하여, 앞서 분석 범주로 활용한 학제, 권역에 따른 4가지 대학유형에 추가로 설립유형(국공립대학 및 사립대학)을 고려하여 대학을 8가지 유형으로 분류한 후, 2024년 기준, 신입생 충원·미충원 수준을 살펴봄

- 분석 결과, 신입생 미충원율은 수도권 사립 전문대학(10.1%) > 비수도권 사립 전문대학(9.7%) > 비수도권 국공립 전문대학(9.2%) > 비수도권 사립 4년제 일반대학(4.2%) > 수도권 사립 4년제 일반대학 및 비수도권 국공립 일반대학(0.5%) > 수도권 국공립 일반대학(0.2%) 순으로 높게 나타남

\* 2024년 기준, 수도권 소재 국공립 전문대학은 없으며, 수도권 사립 전문대학이 비수도권 사립 전문대학에 비해 미충원율이 좀 더 높게 나타난 결과는 그동안 비수도권 전문대학 입학정원 감축 규모가 수도권 전문대학에 비해 상대적으로 컸다는 배경을 고려하여 해석할 필요가 있음

- 즉, 대학 소재지, 설립유형에 관계없이, 전문대학이 4년제 일반대학에 비해 신입생 충원에 더 큰 어려움을 겪고 있으며, 4년제 일반대학 중에서는 비수도권 사립 4년제 일반대학이 신입생 충원에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있음

### ❖ 지역 대학과 전문대학 지속가능성 확보의 중요성

- 지역 대학은 지역사회의 학습·지식·혁신 생태계를 구축하고 활성화하여, 지역산업 발전에 기여하고, 지역사회 문제해결을 촉진하며, 지역사회 구성원의 지속적인 역량 개발을 지원하는 기능과 역할을 수행

- 지역 대학들은 단순히 학생, 교수, 교직원을 대상으로 하는 고등교육기관의 기능을 넘어 지역에 관한 연구와 함께 지역사회 구성원 및 산업체, 조직 대상 교육 및 봉사를 통해 지역 고유의 지식을 생산 및 확산하고 활용을 촉진하는 핵심 인프라로서 중요한 기능을 담당해야 함

- 지역 대학은 지역균형발전의 핵심 역할을 수행

- 지역대학 붕괴는 단순한 교육의 문제가 아니라, 청년 인구 유출 가속화, 상권 붕괴, 고용 기반 약화 등으로 이어져 지역의 사회경제적 생태계 전반에 악영향을 끼치고, 심각한 경우 지역 소멸로 이어질 수 있음
- 대학을 지역 산업 및 사회와 연결된 가치 창출 주체로 재정의하여 미래 지역 대학 패러다임으로 전환이 필요함

## 요 약

- 지역 대학의 지속가능성을 제고하기 위해 학생자원, 교육수요자를 효과적으로 확보할 수 있는 방안 모색이 필요함
  - 인구구조 변화로 학령인구는 감소하나, 중장년층 및 노년층 인구가 증가하고 있으며, 개인, 지역, 국가 차원에서 급변하는 경제 및 산업구조로 대학교육기관에서의 교육훈련 및 재교육 요구가 증가하며 그 중요성이 더욱 강조되는 상황임
  - 이러한 변화를 반영하여 대학교육기관에서 제공하는 교육을 필요로 하는 교육수요자 개념에 대한 재정립이 필요함
- 따라서, 지역 대학 및 전문대학의 학생자원 부족으로 인한 대학 존립 위기와 이러한 위기가 초래하는 현 대학교육 시스템의 지속가능성에 대한 한계를 극복하기 위해 대학의 역할과 기능 분화를 통한 미래교육 시스템으로 전환해야 함
  - 현재와 같이 대부분의 대학들이 학령인구 학생 중심 교육, 연구 중심 대학, 종합대학으로 운영되는 대학교육 체제에서 벗어나, 대학의 역할과 기능을 분화하여 국가 대학교육 시스템이 다양한 목적과 기능, 조직구조를 가진 대학들로 구성될 수 있도록 해야 함
  - 대학교육의 주요 수요자에 대한 관점을 학령인구에서 성인학습자를 포함하는 방향으로 확장·전환해야 함

### 3 평생직업교육 기능 강화를 통한 대학교육 시스템 지속가능성 확보

#### ▶ 인구구조 변화에 따른 성인학습대상인구 증가

- 저출산·고령화로 최근 10년간 전체인구 대비, 학령인구(6~21세) 비중이 성인학습대상인구(25~64세)\* 비중에 비해 약 40%p 이상 작은 것으로 나타나며, 향후 10~15년 후에도 이러한 경향은 유지될 것으로 예상됨

\* 본 보고서는 평생교육을 성인 대상 '취·창업 또는 직무 능력 향상 목적의 교육'으로 정의하였고, 이를 기반으로 '성인학습대상인구'를 노동시장 주요 경제활동 연령인 25세~64세 성인으로 정의함

- 인구구조 변화에 따른 취업자 고령화로 평생교육 수요자층 및 규모가 확대될 것으로 예상
  - 중년층 및 장년층의 경제활동참가율이 증가할 것으로 전망
  - 생애주기별 경제활동 참여 관련 평생교육 요구의 다양성 증가에 따라 수요자층 맞춤형 평생교육 제공이 필요함

## 요 약

### ▶ 초고령사회, 평생교육 요구 증가에 따른 대학 역할 확장의 필요성

- 국제비교 결과들을 살펴보면, 우리나라는 청소년 역량 수준에 비해 성인학습자 역량 수준이 저조한 것으로 나타나, 성인 대상 기초 핵심역량 수준 향상을 위한 평생교육 확대가 필수적임
  - OECD 주관의 ‘국제학업성취도평가(PISA)’ 결과(2009, 2012, 2015, 2018, 2022년 실시 결과), 우리나라 청소년(만 15세)들은 다른 참여국 청소년들과 비교할 때 읽기, 수학, 과학 학업성취도에서 높은 수준을 나타냄
  - OECD 주관의 ‘국제성인역량조사(PIAAC)’ 결과(2022~2023년 실시 결과)를 살펴보면, 우리나라 성인(만 16세~65세)들은 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결 능력의 3개 영역 모두에서 OECD 평균보다 낮은 점수를 나타냄
  - 이는 성인들의 역량개발을 위해 접근성이 높고 교육 인프라가 잘 갖춰진 기관에서 체계적인 교육서비스 제공이 필요함을 시사함
- 국내 성인의 직업 관련 목적의 비형식교육 참여율은 2016년 이후 10년간 정체된 경향을 나타내며, 평생교육 유형 중 공식적인 학위가 수여되는 형식교육 참여율은 지속적으로 감소함
  - 평생학습 유형 중 직업 관련 목적의 비형식교육 참여율은 2016년 이후 지금까지 20% 이하에 그치고 있으며, 최근 3년(2022~2024년)간 직업 관련 목적의 비형식교육 참여율은 13.6%~15.0% 범위에 머무는 수준으로 나타남
  - 형식교육 참여율은 2015년 3.5%에서 2024년 0.5%로 지난 10년간 지속적으로 감소함
  - 국내 성인들의 역량 수준이 OECD 국가 평균 수준보다 낮은 편임에도, 평생학습 참여율이 최근 정체 혹은 감소하고 있어 이 문제를 적극적으로 다루는 방향으로 평생학습 정책의 재설계가 필요함
- 따라서, 성인들의 평생학습 참여 수준 향상을 위해 물리적 접근성이 용이하고 교육 인프라가 잘 갖춰진 지역 대학 및 전문대학이 평생직업교육 기능을 담당하기에 적절함
- 재직자의 업스킬링 및 디지털 활용 스킬 향상 관련 수요가 증가하고 있으나, 조직 규모에 따라 교육 인프라 수준에 격차가 존재하므로, 이에 대응하는 지역 대학 및 전문대학의 역할이 필요함
  - 기술 발달 및 산업환경의 급속한 변화에 적응하기 위해 재직자와 성인학습자들이 직무 요구스킬을 지속적으로 최신화하고 역량 수준을 심화하는 업스킬링이 필수적 이므로, 평생직업교육의 역할은 더욱 확대되고 강화되어야 함
  - 중견/중소기업과 같이 자체 교육인프라가 부족한 기업 재직자를 대상으로, 교육

## 요 약

인프라가 잘 갖춰진 지역 대학 및 전문대학에서 이러한 수요를 반영하여 평생 교육을 제공해야 함

### • 중장년층의 재취업 및 전직을 위한 역량개발 수요 증가

- 주된 일자리 퇴직 이후 재취업을 효과적으로 지원하고, 초고령사회 중장년층의 활발한 경제활동 참여를 통한 국가 생산성 유지를 위해 중장년층 대상 리스킬링 관련 교육 지원이 중요
- 중장년층의 경력 전환을 체계적으로 지원하는 교육 및 고용서비스 제공이 필요하며, 인구수나 경제 규모가 작은 지역의 구성원들에게도 서비스를 충분히 제공할 수 있도록 지역 대학의 관련 역할 확대가 필요함
- 실제로, 2021년 한국직업능력연구원의 ‘성인의 고등교육기관 평생직업교육 수요 조사’ 결과에 따르면, 조사참여자(재직자)의 약 80%가 고등교육기관에서 평생직업 교육 프로그램 운영 시 ‘참여 의사가 있다’로 응답하여 지역 대학 및 전문대학에서의 평생교육 수요를 확인할 수 있음

### • 기술 발전에 따른 직무 대체에 대응하기 위한 성인 교육 및 재훈련 수요 증가

- 디지털 기술, 로봇, AI 기술 발전 및 활용 증가로 인한 노동시장에서 직무 대체 현상이 증가할 것으로 예상되어, 이에 대응하기 위한 재직자, 전직희망자, 구직자 대상 평생직업교육을 강화해야 함
- 직무대체율이 낮은 직무로의 이동이 가능하도록 평생직업교육의 질적 수준 향상이 필요하며, 이는 시설 및 장비, 교수진 등 인프라가 이미 갖춰진 지역 대학 및 전문대학에서 평생직업교육 기능을 담당할 필요가 있음을 시사함

## 4 인구구조 변화에 따른 평생교육 수요에 대응하는 미래 대학교육 시스템 전환 방향

### ▶ 지역 대학 및 전문대학이 평생교육기관으로 기능 전환을 위해 성인의 평생교육 참여 저해요인을 이해하고 효과적으로 다룰 수 있어야 함

- 평생교육 수요 증가에도 불구하고, 성인학습자들이 평생교육에 참여하지 못하는 주요 요인으로 ‘시간 부족’, ‘교육훈련기관의 물리적 접근성 문제’, ‘교육프로그램에 관한 정보 부족’ 등이 지적됨
- 따라서, 학령기 중심 전통적인 학생 대상 고등교육 기관에 머무르지 않고, 성인기 학습을 체계적으로 지원하는 평생교육기관으로의 기능 전환이 시급함

## 요 약

- 성인학습자의 다양한 학습 목적과 생활 여건을 고려하여 성인학습자 친화형 교육 과정을 설계·운영해야 하며, 학사제도 전반에 유연성을 확보하고, 성인학습자 특성에 대한 이해가 깊은 다양한 배경의 교원 채용이 가능하도록 대학에 자율권을 부여·강화해야 함

### ▶ 미래 대학교육 시스템 전환을 위한 평생·직업교육훈련 전달체계 효율화 방향

- 지역사회 교육수요자 중심으로 평생·직업교육훈련 전달체계를 개선하여, 지역 대학 및 전문대학이 평생·직업교육훈련 서비스 제공 기관의 거점 역할을 해야 함
  - 현행 공급자 중심 평생·직업교육훈련 전달체계는 수요자 개개인의 경력개발 및 자기주도 학습 관련 요구를 충족하기 어려움
  - 직업교육기관의 유형은 다양하나, 효율성과 현장성, 연계성 문제로 교육 만족도나 성취도 측면에서 성과가 제한적이며, 정부 부처 및 지자체 간 평생·직업교육훈련 서비스 분절화로 서비스 품질과 내용에 격차가 발생함
  - 고용보험기금의 직업능력개발 사업, 평생교육바우처 지원 사업 등 평생·직업교육훈련 관련 교육비 지원제도가 성인학습자의 다양한 특성과 수요를 충분히 반영하지 못하는 상황임
  - 따라서, 평생·직업교육훈련 전달체계는 지역 기반의 통합적·수요자 중심 전달 체계로 전환되어야 하며, 지역 대학 및 전문대학이 교육 접근성 및 전문성에 기반하여 해당 서비스 제공의 거점 기관으로 기능해야 함

### ▶ 수요자 중심 평생·직업교육훈련 정책 거버넌스 재설계 방향

- 현행 평생·직업교육훈련 거버넌스는 부처 간, 중앙과 지방 간 역할과 기능이 분산되어 있으며, 공급자 중심으로 분절적으로 운영되는 한계가 있음
  - 공급자 중심 거버넌스로는 성인학습자 개별 수요를 충족하기 어려우며, 유사 사업 중복 및 제도 간 연계성 부족으로 정책 효율성 저하, 재정 낭비, 정책 사각지대 문제가 발생하고 있음
- 따라서, 수요자 중심 정책 패러다임에 기반하여 평생·직업교육훈련 거버넌스 재설계 필요
  - 평생·직업교육훈련 정책 추진 주요 주체 간 역할 정립 및 통합 조정기구 신설 등을 통해 거버넌스 체계 정비, 지역 학습수요 분석 체계 도입 및 확대, 지역 대학-지방정부-산업체 간 협력적 파트너십 기반의 지역 거버넌스 모델 구축 등을 통해 거버넌스를 재설계 해야 함

# 목 차

학령인구 감소와 대학교육 위기,  
미래 대학교육 시스템 전환 필요성 검토

|            |                                                    |    |
|------------|----------------------------------------------------|----|
| <b>제1장</b> | <b>서론</b>                                          | 1  |
|            | 제1절 검토 배경                                          | 3  |
|            | 제2절 연구의 목적 및 내용                                    | 12 |
|            | 제3절 주요 용어 정의                                       | 14 |
| <b>제2장</b> | <b>학령인구 감소에 따른 현 대학교육 시스템 위기</b>                   | 17 |
|            | 제1절 학령인구 급감에 따른 대학 학생자원 부족 현상 심화                   | 19 |
|            | 제2절 학령인구 감소와 수도권 대학 선호 그리고 지역 대학 및 전문대학 위기         | 27 |
| <b>제3장</b> | <b>평생직업교육 기능 강화를 통한 대학교육 시스템 지속가능성 확보</b>          | 47 |
|            | 제1절 인구구조 변화와 평생교육의 중요성                             | 49 |
|            | 제2절 초고령사회, 평생교육 요구 증가와 대학의 역할 확장 필요                | 53 |
|            | 제3절 평생직업교육 기능으로 대학 역할 다변화의 적절성                     | 67 |
| <b>제4장</b> | <b>인구구조 변화에 따른 평생교육 수요에 대응하는 미래 대학교육 시스템 전환 방향</b> | 71 |
|            | 제1절 성인학습자 대상 평생교육기관으로 대학 기능 및 역할 전환 방향             | 73 |
|            | 제2절 미래 대학교육 시스템 전환: 평생·직업교육훈련 전달체계 효율화 방향          | 75 |
|            | 제3절 평생교육 수요자 중심 평생직업교육 정책 거버넌스 재설계 방향              | 77 |
|            | <b>표목차/그림목차</b>                                    | 79 |
|            | <b>참고문헌</b>                                        | 83 |





# 제1장

## 서론

제1절 | 검토 배경

제2절 | 연구의 목적 및 내용

제3절 | 주요 용어 정의



## 제1절

## 검토 배경

## 1. 대학의 역할과 기능, 그리고 변화에 관한 요구

대학은 역사적으로 인간과 지식에 대한 세계관 및 국가의 정치, 경제, 사회 제도 및 구조에 따라 다양한 대학 모델이 제시되며 설립·발전·변천하였고, 대학이 지리적으로 위치한 국가와 사회의 요구에 따라 그 역할과 기능을 계속해서 재편해왔다(김용 외, 2025; 허준, 2021). 최초로 대학을 설립하고, 다양한 대학의 모델을 제공한 이탈리아, 프랑스, 독일 등 중세 후기 및 근대 유럽에서는 시대적 상황과 사회경제적 가치에 따라 그리고 대학교육이 미치는 사회적 영향에 따라, 때로는 종합대학 체제가 확산하기도 하고, 때로는 인문학이나 자연과학 계열, 혹은 과학기술 분야의 전문학교 중심 체제가 확산하기도 하였으며, 때로는 엘리트 양성을 목적으로 연구와 교육을 담당하는 대학교육 체제로, 때로는 자유와 평등을 구현하고자 민주화된 대중교육 중심기관으로 혁신을 지향하기도 하였다(허준, 2021). 이와 같은 과정에서 제시된 과거 유럽 대학의 다양한 모델을 원형으로 하여, 미국 및 싱가포르, 일본, 한국 등 세계 각 국가들은 저마다의 사회·정치적 상황을 반영하는 방식으로 대학 시스템을 구축하고 발전시켜 왔다.

우리나라 대학의 역할도 시대 변화에 따라 진화해왔다. 초기 대학 시스템에서 대학교육의 목적은 국가와 사회의 ‘리더’ 및 ‘엘리트’ 양성에 초점이 있었으나(이승은, 2021), 국가 산업 및 경제 발전 정책과 사회구성원의 높은 교육열을 바탕으로 1970년대 후반부터 대학교육 기회가 급속도로 확대되었고, 1990년대 중반 대학교육이 보편화되었다. 현재는 고등학교 졸업생 10명 중 7명 이상이 대학에 진학할 정도로 고등교육의 양적 팽창이 이뤄졌다. 이는 과거 소수 엘리트 양성을 위한 ‘심오한 학술이론과 그 응용방법을 가르치고 연구’를 중심으로 하는 대학의 역할과 기능에서 다양한 특성과 기대를 지닌 학생들의 교육 요구를 충족할 수 있는 방향으로 대학의 역할과 기능이 변화해야 함을 의미한다.

그러나 고등교육 보편화를 통해 많은 학생들이 대학에 진학하면서 대학교육에 관한 요구가 다양해졌으나, 우리나라 대학 시스템은 여전히 획일적인 체제에 머물러 있다. 지금까지 (대부분 만 18세 고등학교 졸업자가 신입생으로 입학하는) 4년제 대학 및 전

문대학을 대상으로 대학 특성화나 혁신을 위한 정책들이 계속해서 추진되었다. 그러나 여전히 4년제 대학 대부분이 유사한 학과 구조 및 교육과정을 갖춘 종합대학으로 운영되며, 연구와 교육, 직업교육, 그리고 최근 강조되는 산학협력 기능을 모두 포괄하려는 시도로 대학별 기능과 역할의 차별성이 부족하다(김기식, 박선나, 2019). 전문대학의 경우, 과거에는 이공계, 보건계, 사회계열 등 특정 분야에 특화된 대학이 많았으나, 학령인구 감소로 인한 구조개혁 과정에서 오히려 많은 대학들이 ‘종합대학’ 형태로 변하게 되었고, 산업환경 변화에 따른 신설학과 개설보다는 기존학과를 유지하는 방식으로 운영하여 전문대학 체제 또한 획일성의 한계를 지닌다(강경중 외, 2022). 이처럼 각 대학들이 모든 학문 분야 학과를 포함하는 ‘백화점식’ 종합대학 체제에서 연구 및 교육 기능을 모두 강조하는 상황에서는 대학별 강점이나 경쟁력을 갖추기 어렵다. 무엇보다 대학교육 체제 전체를 볼 때, 학습자들의 다양한 교육 요구를 충족할 수 없어 교육만족도가 낮고, 역량개발 효과성 저하로 노동시장과 개인 간 역량 미스매치가 발생하며, 국가 및 지역 인재 양성에 대한 대학교육의 효과성 문제가 제기된다.

교육수요자의 다양한 학습요구를 충족시키고, 지역사회와 국가, 노동시장 및 산업체가 대학교육에 기대하는 바를 반영하여 대학교육의 효과성을 향상하기 위해서는 대학의 역할을 다변화해야 한다. 즉, 미래 대학교육 시스템에서는 대학별 기능 분화 및 개별 대학의 고유한 지리적 조건 및 사회적 특성 등을 바탕으로 역할을 재정립해야 한다. 구체적으로, 연구 중심 대학, 학부교육 중심 대학, 평생직업교육 대학, 시민 교양교육 대학 등 대학 시스템을 구성하는 대학별 서로 다른 역할과 기능을 담당해야 한다.

연구중심 대학은 뛰어난 연구자와 세계적인 석학을 길러내고, 새로운 지식을 끊임없이 생산하여 산업기술 발전 및 사회경제적 고부가 가치를 창출하는 데 기여해야 한다. 학부교육 중심 대학은 학령기에서 성인기로 노동시장 이행단계에 있는 대학생을 대상으로 융합적 지식 및 전공 분야 지식을 전수하고 직업세계에서 필요로 하는 역량의 효과적인 개발을 지원하여 대학교육과 직업세계를 연결하는 역할을 해야 한다. 평생직업교육 중심 대학은 지역사회 산업과 연계하여 실용적 지식을 확산하고 매개하며, 지역사회 성인학습자의 업스킬링과 리스킬링을 지원해야 한다. 시민 교양교육 대학은 지역 시민사회 발전을 위해 지역사회 구성원 대상 인문, 사회, 정치, 환경 분야 등에서의 지식 획득과 대화와 토론, 갈등 해결, 문제해결능력의 스킬 개발을 지원하여 시민 개인 및 사회의 실제 문제 해결에 기여해야 한다. 이와 같이 미래 대학 시스템을 구성하는 대학들은 서로 차별적인 기능을 수행하고, 이를 통해 대학교육 시스템 차원에서 다양성을 확보할 수 있어야 한다(김기식, 박선나, 2019; 김용 외, 2025; 성문주 외, 2024).

대학교육 시스템 차원에서의 다양성은 대학별 기능 분화 및 역할 재정립을 통해 촉진할 수 있다. 이는 빠르게 변화하는 환경에서 개별 대학들이 자신이 처한 서로 다른 환경에 고유한 방식으로 대응할 수 있게 하여 궁극적으로 개별 대학의 지속가능성을 확보할 수 있게 한다. 이러한 대학 역할 및 기능의 다변화는 혁신역량 향상을 통한 국가경쟁력 강화, 학습과 지식을 중심으로 대학과 지역사회 연계를 통한 지역 균형 발전, 그리고 학습자의 일과 삶의 질 향상이라는 측면에서도 필수적이다. 이와 같이, 대학의 기능 분화 및 역할 재정립을 통해 다양성과 지속가능성을 확보하는 미래 대학교육 시스템으로 전환하기 위해서는 개별 대학이 처한 환경의 변화를 명확히 파악하고 이에 효과적으로 대응하는 방식으로 역할을 재정립해야 할 것이다. 그렇다면, 현재 우리나라 대학교육 시스템이 마주한 중대한 환경 변화는 무엇이며, 대학별 이러한 환경 변화의 양상이나 정도에 차이가 있는지 아래에서 살펴본다.

## 2. 학령인구 급감이라는 중대한 환경 변화, 현 대학교육 시스템이 마주한 위기

대한민국은 초저출산 및 초고령화라는 세계적으로 유례없는 급격한 인구구조 변화를 겪고 있다. 2000년대 초반, 우리나라는 초저출산 국가로 분류되었고, 저출산으로 인한 인구구조 변화는 사회적 위기로 인식되기 시작했다. 이러한 변화는 사회 전반에 심대한 영향을 미치고 있으며, 현 추세가 지속될 경우 향후 10~20년 내 더욱 심각한 사회경제적 문제로 이어질 것으로 예상된다. 특히 학령인구의 본격적인 감소는 국가의 인적자원 개발에 대한 부정적인 미래를 전망하게 함과 동시에, 국가 교육체제에 직접적이고 중대한 영향을 미치고 있다.

전 세계적으로 대학교육 발전은 대학 학령인구 증가에 기반해 이뤄졌으며(허준, 2021), 우리나라 역시 베이비부머 세대의 대규모 인구, 경제 성장, 높은 교육열을 바탕으로 1990년대 중반 대학교육을 급격히 확대했고, 대학교육의 보편화를 다른 나라보다 훨씬 빠른 속도로 이뤄냈다. 그러나 이제 출생아 수의 지속적인 감소와 OECD 국가 중 합계출산율이 가장 낮은 국가로, 학령인구의 급속한 감소는 대학입학자원 규모를 급격히 감소시키며, 현행 대학교육 시스템 유지 자체를 위협하고 있다.

국가가 의무교육(혹은 무상교육)으로 높은 책무성을 가지고 운영하는 초·중등교육과는 다르게 우리나라 대학의 대부분을 차지하는 사립대학은 학생 확보 및 재정 운영에 대한 책임을 스스로 져야 한다. 이에 학령인구 감소로 인한 대학입학자원 감소는 사립대학을

중심으로 대학의 생존에 직접적인 영향을 주며, 학생 충원에 어려움을 겪는 대학들은 존폐 위기에 처하게 된다. 정부는 2000년대 초반부터 대학 정원 감축 기조를 유지하며 이에 대응하고자 하였으나(모영민, 2023), 지역 대학 및 전문대학을 중심으로 미충원 사례는 계속해서 증가하고 있다. 더욱이, 현재 추세대로 라면, 출생아 수와 합계출산율이 급격히 감소·하락한 2017년 이후 출생아들이 대학에 입학하게 되는 2036년부터는 모집정원 대비 절반 가량의 신입생을 충원하지 못하는 충격적인 수준에 이르게 될 것으로 예상된다.

특히, 수도권 집중화로 수도권 대학 선호 현상이 심각한 상황에서 이와 같은 대학입학자원의 급감은 비수도권 지역 대학 및 전문대학이 처하게 될 위기의 심각성을 여실히 보여준다. 현재에도 비수도권 대학 및 전문대학을 중심으로 학생자원 확보에 어려움을 겪는 대학들이 적지 않다. 그러나 출생아 수가 30만 명대에 진입하고 합계출산율도 1명 이하(1.05명)로 하락하기 시작한 2017년 이후 출생아들이 대학에 입학하는 2036년 이후에는 지역 대학과 전문대학의 상당수가 학령기 신입생만으로는 존립 자체가 불가능할 것으로 전망된다.

지금까지 대학 관련 정책 추진과정에서 드러난 바, 대학 혁신 관련 많은 이해당사자들의 의견이 첨예하게 대립하고 그 갈등의 조정 및 합의에 많은 시간과 노력이 필요하므로, 가까운 미래에 대학들이 공통적으로 그리고 서로 다른 수준으로 겪게 될 신입생 대규모 미충원 사태로 인한 존폐 위기의 심각성에 대한 정책결정권자들의 인지 및 정책 패러다임 전환을 통한 실효성 있는 정책 추진이 시급히 요구된다.

### 3. 지역 대학 존립 및 발전의 중요성

우리나라 고등교육기관 전반은 학령인구 감소로 인한 학생 확보의 어려움을 겪고 있으며, 이 위기는 앞으로 더욱 심화될 것으로 전망된다. 그러나 특히 비수도권 지역 대학과 전문대학은 단순한 충원 문제를 넘어 생존 자체가 위협받는 상황에 직면할 것으로 보인다. 이는 ‘인구구조 변화’라는 구조적 제약과 ‘수도권 대학 선호’라는 사회문화적 경향이 중첩되며, 비수도권 지역 대학이 처한 환경이 수도권 대학과 다르기 때문이다.

대다수 비수도권 지역 대학은 등록금 수입이 재정의 절반 이상을 차지하는 사립대학으로, 현재의 추세가 지속된다면 10~15년 내 존폐의 위기에 이를 수 있다. 이러한 문제는 단지 고등교육기관의 문제가 아니라 지역 공동체의 존속, 나아가 중장기적 관점에

서 국가 경쟁력 확보와도 밀접하게 관련된다.

지역 대학은 교육과 연구, 사회봉사를 수행하는 전통적 기능을 넘어, 지역사회의 핵심 생태계를 구성하는 인프라로 작동하고 있다. 대학은 지역의 학습생태계와 지식생태계를 조성하고, 인재를 양성하며, 지역 산업과의 연계를 통해 혁신을 촉진한다(유한구 외, 2021). 이로 인해 대학은 단순한 교육기관을 넘어 지역의 사회·경제적 역동성을 유지하고 재생산하는 주체로 기능하고 있다. 따라서 지역 대학의 붕괴는 단지 하나의 기관이 사라지는 것이 아니라, 그 지역의 청년 인구 유출, 상권 침체, 고용 기반 약화, 기업의 지역 이탈 등 연쇄적 붕괴를 유발하며 지역사회의 기반을 무너뜨릴 수 있다(권재현, 2024). 이는 국가 차원의 균형 발전 전략에도 중대한 위협으로 작용한다.

앞으로 지역 대학은 단순한 ‘지방의 교육기관’이라는 정체성을 넘어서야 한다. 각 지역의 특성과 수요에 기반한 교육·연구·산업의 통합 거점으로서, 지역의 사회적 자원을 향상하고, 시민 모두가 쉽게 접근 가능한 역량개발과 지식공유 허브로 기능해야 한다. 일터에서 직무수행 시 필요한 역량은 물론, 생애주기별 경력 개발·전환 요구에 따른 학습 기회를 제공함으로써 지역구성원의 삶의 질 향상과 지역 경제 활성화를 동시에 견인해야 한다. 또한, 지역 대학과 전문대학은 현재와 같이 전통적인 학령인구 학생을 대상으로 유사한 방식으로 운영하던 획일성을 벗어나 다양성을 추구하는 미래 대학교육 시스템을 구성하는 기관으로 변모해야 한다. 이를 위해, 지역사회의 학습 및 지식생태계 활성화에 필요한 다양한 역할 중 개별 대학의 강점을 바탕으로 적절한 역할에 집중할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 비수도권 지역 대학과 전문대학은 단지 고등교육 시스템의 한 축이 아니라, 국가가 직면한 인구구조 변화와 지역 불균형 문제, 산업 문제, 지역사회 난제에 대응하기 위한 중앙 및 지방 정부의 파트너이자 정책적 우선 고려 대상이 되어야 한다. 지속가능한 미래 대학 체제 구축을 위한 기능 분화와 역할 재정립 논의에서, 지역 대학의 위기를 직시하고, 그 해법을 모색하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

#### 4. 학령인구 감소에 대응하기 위한 현 대학혁신 정책의 한계

학령인구 급감에 따른 대학 학생자원 감소 문제에 대응하기 위해 추진된 대표적인 정책이 대학 입학정원 감축이다. 정부는 2000년대 초반 국립대학 통폐합을 통한 입학정원 감축을 시작하였고, 2010년대 중반 이후 대학 평가<sup>1)</sup>를 통해 입학정원 감축 권고와



적정규모화를 유도하였다(손윤희 외, 2024). 최근에는 대학의 구조조정 필요성에 대한 공감대를 형성하고 자율적인 구조조정을 유도·지원하는 ‘대학의 적정규모화’ 정책을 추진하고 있다<sup>2)3)</sup>.

구체적으로, 교육부는 “학령인구 감소에 선제적으로 대응하고 대학의 자율혁신 및 특성화를 통한 경쟁력 강화를 위해, 일반대 및 전문대 총 96개교에서 자율적으로 적정규모화 계획을 수립하고, 2022~2025년까지 입학정원 16,197명을 감축”하는 계획을 수립하였다. 이에 적극적으로 참여하는 대학을 지원하기 위해 대학·전문대학혁신지원사업비 1,400억 원을 책정하였다(교육부 보도자료, 2022.9.15.). 교육부(2022.9.15.)는 신입생 충원에 더 큰 어려움을 겪고 있는 지방대학이 적극적으로 참여할 것으로 기대하고 있다.

이러한 정부의 ‘대학의 적정규모화’ 계획(2022~2025) 현황을 살펴보면, ‘입학정원 감축’, ‘대학원 전환’, ‘성인학습자 전환’, ‘모집유보’를 제시하고, 일반대학과 전문대학 별 성과 목표를 제시하고 있다. 일반대학 조정 인원은 총 7,991명으로 설정하고, 이 중 78.3%(6,260명)를 입학정원 감축으로 조정하고자 하며, 전문대학 조정 인원은 총 8,206명으로 설정하고, 이 중 75.5%(6,194명)를 입학정원 감축을 통해 조정하고자 계획하였다.

그러나, 앞서 서술한 바, 2000년대 초반부터 지금까지 입학정원 감축 정책은 지역 대학 및 전문대학 학생자원 확보 관련 효과성이 낮았다. 그동안 정부는 단기적인 시각에서 신속히 학령인구 감소 문제를 해결하고자 정원 축소 정책에 지나치게 매몰되어 있었다(강경중 외, 2022). 그 결과, 비수도권 지역 대학 및 전문대학을 중심으로 정원 감축이 이뤄졌고, 이는 청년층과 경쟁력 있는 기업들의 수도권 쏠림을 심화시켰다. 또한, 학령인구는 더욱 빠른 속도로 감소하고 있어, 10년 이내 학령기에 속한 대학입학자원이 절대적으로 부족해질 것으로 예상되므로 입학정원 감축에 중점을 두는 정책으로는 지역 대학 및 전문대학 학생자원 부족 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다.

학령인구 감소 문제 해결과 직접 관련된 또 다른 정책 유형은 대학입학자원 다양화 전략이다(손윤희 외, 2024). 외국인 유학생 유치 확대 정책들과 대학에서의 성인학습자 대상 평생교육 지원 사업들이 이러한 전략에 해당한다. 먼저, 외국인 유학생 유치 지원

1) 2015년 대학구조개혁평가, 2018년/2021년 대학 기본역량 진단, 2022년/2023년 정부 재정지원제한대학 평가, 2021년 대학(전문대학)혁신지원사업 등

2) 교육부(2025.3.), 2025년~2027년 대학혁신지원사업(일반재정지원) 기본계획, p.2.

3) 교육부(2025.3.), 전문대학 혁신지원사업 3주기(‘25-’27) 기본계획, p.7.



정책은 해외 우수인재 확보를 통한 대학 및 국가 경쟁력 강화, 대학생의 글로벌 역량 제고 목적도 있으나, 본격적인 학령인구 감소의 충격을 먼저 받기 시작한 지역 대학과 전문대학에는 입학자원 확보를 지원하려는 목적이 크다<sup>4)</sup>. 최근 정부는 「유학생 교육경쟁력 제고 방안」(Study Korea 300K Project)(관계부처 합동, 2023.8.)을 통해 개별 지역대학 차원의 유학생 유치·양성 노력을 지원하고자 2027년까지 4년제 대학 유학생 13만 5천 명, 전문대 유학생 2만 명을 포함하여 전체 30만 명 유치를 목표로 하였다. 국내 대학을 졸업한 외국인 유학생들이 국내에서 취업·정주할 수 있도록 지원하여 지역 경제 활성화에도 기여하고자 한다.

그러나, 외국인 유학생 유치 확대 정책은 학령인구 급감으로 인한 대학 입학자원 부족 문제 해결을 위한 주요 정책수단이 되기 어렵다. 한국사립대학총장협의회의 「2023-2024 대학교육 통계 자료집」에 따르면, 국내 4년제 대학에 재학중인 외국인 유학생의 56%가 수도권 대학 재학생<sup>5)</sup>(THE FACT, 2025.5.14.)이었고, 본 보고서에서 2020년 대비 2024년도 국내 전문대학에서의 외국인 유학생 수<sup>6)</sup> 증가율을 분석한 결과, 수도권 전문대학에서는 약 221% 증가율을 나타낸 반면, 비수도권 전문대학에서는 55.5%의 증가율을 나타냈다. 즉, 외국인 유학생 유치가 비수도권 지역 대학 및 지역 전문대학의 학생자원의 효과적인 확보와 직결되지 않음을 알 수 있다. 또한, 전체 외국인 유학생의 약 50%가 중국 및 베트남 국적 학생으로(오예진, 2024.6.19.) 이들 국가도 현재 저출산 문제를 겪고 있어(Asean Daily News, 2024.8.28., 한국일보, 2024.4.15.), 향후 해당 국가 출신 유학생 규모에 변동 가능성이 있다. 따라서, 외국인 유학생 유치·양성 전략은 지역 대학과 전문대학이 직면한 학생 충원 위기 해결의 중심축이 되기는 어려울 것이다.

한편, 학령인구 감소에 대응하기 위한 정책 중 하나로 성인학습자를 대학 입학자원으로 활용하는 정책사업 또한 추진되고 있다. 2008년도에 대학의 평생교육 기능 강화를 목표로 본격적으로 추진된 대표적인 재정지원사업으로 ‘평생학습중심대학 사업’이 있으며, 이후 대학에서의 평생교육 관련 사업들이 몇 차례 통합·개편되어, 2019년 일반대학 및 전문대학 대상 다년도 사업인 ‘대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE)’으로 체계화되었다(손윤희 외, 2024; 양은아, 2020). 최근에는 ‘2주기 LiFE 2.0’(2023.6.~2025.5.)

4) 외국인 유학생 유치 정책의 목적에는 학령인구 감소 대응뿐만 아니라 해외 우수인재 확보를 통한 국가경쟁력 향상, 대학 경쟁력 및 학생의 글로벌 역량 제고 또한 포함된다. 그러나 지역 대학 대상의 지원은 기본적으로 대학입학자원 확보 목적이 크다고 할 수 있다.

5) 해당 자료에서 외국인 유학생은 대학원생을 포함하였다.

6) 대학 전문학사과정 및 연수과정 재학생과 휴학생을 포함한다.

사업이 실행되었다.

그러나 대학 현장에서는 ‘대학의 평생교육적 체제 전환’이라는 LiFE 사업의 근본 취지가 원활히 실현되고 있지 않다(배영주, 2021). 이 사업에 참여하는 대학들은 주로 학교 운영에 도움이 되기 때문에 참여하며, 해당 대학들이 성인학습자 대상 평생교육기관으로 역할을 확대하기보다는 학령기 학생 중심 교육과 함께 평생교육을 추가적으로 운영하는 이중 기능을 수행하고 있다(정수진, 이은정, 2024). 이에 현행 ‘대학의 평생교육 체제 지원사업’은 대학 입학자원 부족으로 존립 위기에 처한 지역 대학 및 전문대학을 대상으로 학생자원을 충분히 확보하기 위한 지원 정책으로 기능하는 데 한계가 있다.

따라서, 학령인구 감소로 인한 현 대학교육 시스템 위기는 앞서 살펴본 바, 단기적으로 가시적인 결과 도출을 위한 접근이나 변화하는 환경에 조용하지 못하는 현 대학교육 시스템의 근본적인 한계를 종합적으로 고려하지 못한 접근으로는 효과적으로 대응할 수 없을 것이다.

## 5. 평생교육 수요 증가, 미래 대학 시스템 전환의 핵심 요소

전술한 바, 대학 입학정원 감축 및 외국인 유학생 유치 확대 정책은 학령인구 급감에 따른 지역 대학 및 전문대학 존립 위기의 근본적인 해결방안이 되기 어렵다. 그렇다면, 입학자원 급감으로 인한 지역 대학과 전문대학의 존립 위기에 근본적으로 대응하기 위해 고려해야 할 핵심요소는 무엇일까?

아동·청소년 학생 중심으로 교육활동이 이뤄지던 시대에서 생애 전체에 걸쳐 학습이 활발히 이뤄지는 평생학습 시대로 전환하기 위한 노력은 많은 국가에서 지속되어 왔다(김신일, 2020). 그럼에도 불구하고, 우리나라는 인구구조의 급격한 변화라는 불가역적인 요인으로 개인과 지역, 국가 차원에서 평생교육의 중요성은 더욱 강화되고 있으며, 그 수요 또한 증가하고 있다. 과거와 같이 학령기 습득한 지식만으로는 급속한 기술발달로 인한 환경 변화와 초고령사회로의 변화에 대응하기 어렵기 때문이다.

구체적으로, 개인 차원에서는 기대수명 증가, 중장년기 주된 일자리에서 퇴직, 노동시장에서 은퇴와 사회보험 수급 시기 간 격차 등으로 지속적인 경제활동이 필요하며 이에 교육훈련 및 재교육에 꾸준한 참여를 통한 역량개발이 필요하다. 청년층은 일 경험을 바탕으로 습득한 암묵적 지식을 심화하고 명시적 지식 획득을 통한 전문성 개발 및

학위 취득을 통해 고용가능성 및 경력이동성을 높이기 위하여 평생교육 참여의 중요성이 강조된다.

지역 차원에서는 학습을 중심으로 ‘지역사회 구성원-지역 산업체-지역 사회’를 연결하는 물리적 공간이자 사회적인 연결 플랫폼을 필요로 한다. 학습과 지식에 관한 활동들이 이미 오래전부터 이뤄지고 있고 교육 인프라가 갖춰진 지역 대학은 평생교육기관의 역할을 함으로써 이와 같은 플랫폼의 기능을 수행할 역량을 갖추고 있다. 즉, 독일 시민대학의 다양한 기능 중 직업교육 기능과 같이, 지역 대학이 지역 교육기관, 지역 기업 및 지역 정부와 네트워크를 구성하여 지역 특화된 평생교육 프로그램을 제공하고, 각 지역 대학에서 자율적인 의사결정을 통해 교육프로그램을 운영하여 지역의 고유한 역량을 확보할 수 있다(허준, 2021: 298-299).

국가 차원에서는 지역 대학을 활용하여 초고령사회에서 국가 생산성을 향상하기 위해 중장년층과 고령층의 노동시장 참여를 활성화할 수 있다. 지역 대학 및 전문대학에서 평생교육 서비스를 제공하도록 여건을 조성하여, 성인들의 숙련수준 향상 및 새롭게 요구되는 지식과 스킬 획득을 통해 궁극적으로 평생학습과 국가 경제성장을 연결할 수 있다. 한편, 상대적으로 노동시장에 적극적으로 참여하고 있지 않은 20~30대 청년층 대상 맞춤형 평생교육 서비스 및 체계적인 평생교육 과정을 제공하여, 경력개발에 대한 동기를 부여하고, 국가경쟁력 강화와 직결되는 첨단전략산업으로의 진입을 촉진할 수 있다.

그러므로, 성인학습자 비중의 증가, 평생교육 수요의 다양화에 조응하여 평생교육 서비스 확대 및 질적 수준 향상이 개인, 지역, 국가 성장에 미치는 긍정적인 영향을 종합적으로 고려하여 대학교육 시스템 전환에 관한 정책 마련이 필요하다. 이러한 맥락에서, 학령인구 급감의 위기상황을 획일화된 현 대학교육 시스템을 그 기능과 역할에 있어 다양화하는 대전환의 계기로 삼아 그에 걸맞은 정책 설계 및 추진의 기회로 활용해야 한다.

이를 위해, 인구구조 변화가 가져온 현행 대학교육 시스템의 위기와 대학 유형별 맞닥뜨린 위기의 양상 및 수준의 차이를 분석하고, 성인학습자 규모 증가에 따른 평생교육 수요 증가 및 다양화를 반영하여, 대학별 기능 분화를 통해 지역 대학과 전문대학의 역할을 재정립하는 방안에 대해 종합적으로 검토할 필요가 있다.

## 제2절

## 연구의 목적 및 내용

본 보고서는 학령인구의 급속한 감소에 따라 전통적인 학령인구 학생을 주요 입학자원으로 하여 운영되었던 현 국내 대학교육 시스템이 마주한 위기 상황을 구체적으로 분석한다. 그리고 이러한 구조적 요인과 수도권 집중으로 인한 수도권 대학 선호 현상이라는 사회구성원의 행태적·문화적 요인이 결합된 상황에서 대학교육 시스템을 구성하는 수도권과 비수도권 지역 대학 및 전문대학이 처한 위기 상황을 세부적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 현행 대학교육 시스템의 지속가능성을 검토하고, 미래 대학교육 시스템으로의 전환 필요성을 검토하고자 한다. 또한, 인구구조 변화가 가져온 성인학습자 비중 증가와 경제활동 주요 참여 인구의 고령화, 평생교육 수요 증가 및 다양화, 지역균형 발전에 대한 사회적 요구 등의 환경 변화 즉, 기회 요인을 바탕으로 현재의 대학교육 시스템 위기에 대응하여 미래 대학교육 시스템으로 전환할 수 있는 방향을 제시하고자 한다.

이를 위해, 본 보고서는 다음의 내용으로 구성된다. 먼저, 제2장에서는 학령인구 감소에 따른 현 대학교육 시스템 위기를 구체적으로 분석한다. 제1절에서는 국내 출생아수의 급격한 감소 시기와 그 규모, 이에 따른 학령인구 변화 추이를 살펴보고, 이러한 현상이 초래한 시기별 대학입학자원 부족 규모를 분석 및 추정하였다. 제2절에서는 ‘학령인구 감소’라는 구조적 요인이 ‘수도권 대학 선호’라는 사회구성원의 행태적 요인과 결합하면서, 대학입학자원 감소로 인한 신입생 미충원 규모를 대학 유형별로 분석 및 추정하였다. 이 과정에서 현 대학 시스템을 구성하는 주요 대학들을 학제(4년제 일반대학과 및 전문대학) 및 권역(수도권 및 비수도권)에 따라 유형화<sup>7)</sup>하였고, 설립유형(국공립대학 및 사립대학)을 고려하여 유형화한 분석을 추가적으로 실시한다. 이를 통해, 대학 유형별 학령인구 급감으로 인해 겪게 될 존립 위기의 수준 및 양상을 세부적으로 분석하였다.

제3장에서는 국내 대학교육 시스템의 지속가능성을 확보하기 위해 학생자원 급감으로 존립 위기에 처한 대학들이 인구구조 변화를 위기이자 기회로 활용할 수 있는 방향

7) 만 18세 고등학교 졸업자를 주요 대학입학자원으로 하는 대학들을 학제(4년제 일반대학, 전문대학)와 권역(수도권 및 비수도권) 범주를 기반으로 조합하여, ‘수도권 4년제 일반대학’, ‘비수도권 4년제 일반대학’, ‘수도권 전문대학’, ‘비수도권 전문대학’의 4개 유형으로 분류하였다.

을 검토한다. 제1절에서는 성인학습대상인구 변화 추이 및 연령층별 경제활동 참가율 분석을 통해 평생교육 수요자 증가에 따른 대학의 학생자원 확보를 위한 기회요인을 확인하였다. 제2절에서는 국내 성인 역량 수준의 국제비교 결과를 제시하고 성인 재직자, 전직 희망자, 구직자 등을 대상으로 한 업스킬링, 리스킬링 요구를 개인, 지역사회 및 산업체, 국가 차원에서의 필요성과 연계하여 살펴보았다. 이를 통해, 입학자원 감소로 존폐 위기에 처한 지역 대학 및 전문대학의 평생교육기관으로 전환 필요성을 검토하였다. 제3절에서는 이러한 검토 결과를 종합하여, 현재와 같이 대학교육 시스템을 구성하는 대학들이 획일적인 기능과 역할에서 벗어나 지역 산업체 및 구성원들의 교육 수요에 기반하여 기능과 역할을 다양화하는 미래 대학교육 시스템으로 전환의 적절성을 제시하였다.

마지막으로, 제4장에서는 미래 대학교육 시스템으로 전환을 위한 정책 방향을 제언한다. 제1절에서는 전통적인 학령인구 대상의 고등교육기관으로 기능해 온 대학을 성인학습자 대상 평생교육기관으로 전환하기 위해 개별 대학 차원에서 필요한 변화에 대한 방향을 제언하였다. 제2절에서는 대학별 역할이 분화된 미래 대학 시스템에서 지역 대학 및 전문대학을 통해 체계적이고 효과적인 평생직업교육을 제공하기 위해 필요한 평생직업교육훈련 전달체계 효율화 방향을 제언하였다. 제3절에서는 미래 대학교육 시스템에서 평생교육 기능을 담당하는 지역 대학 및 전문대학들이 성인학습자 개인의 요구 및 노동시장의 요구에 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 평생직업교육 정책 거버넌스 재설계 방향을 제언하였다. 이러한 제4장의 각 절은 본 보고서의 후속 보고서들의 주제로 각각 세부적으로 다뤄질 예정이다.

본 보고서는 이러한 내용을 다루기 위해, 통계청의 KOSIS 국가통계포털, 한국교육개발원의 교육통계서비스, 교육부·한국대학교육협의회의 대학알리미 등 국가 공공통계 자료를 중심으로, 인구 변화 및 교육 수요 변화 추이와 양상을 정량적으로 분석하였다. 이러한 분석을 기반으로 인구구조 변화에 따른 대학교육 시스템 위기 상황의 진단 및 미래 대학교육 시스템으로의 전환 필요성을 검토하고, 이러한 미래 대학교육 시스템으로 전환하기 위해 필요한 정책을 제언하였다.

## 제3절

## 주요 용어 정의

## 1. 대학

본 보고서에서 ‘대학’은 ‘4년제 일반대학(University)’과 ‘전문대학(Junior College)’의 2개 유형을 의미한다.<sup>8)</sup> 「고등교육법」 제2조(학교의 종류)에 따르면, 고등교육기관은 1. “대학”(University), 2. “산업대학”(Industrial University), 3. “교육대학”(University of Education), 4. “전문대학”(Junior College), 5. “방송대학·통신대학·방송통신대학(Air & Correspondence University) 및 사이버대학(Cyber University)”<sup>9)</sup>, 6. “기술대학”(Technical College), 7. “각종학교”(Miscellaneous School)로 분류된다<sup>9)</sup>.

본 보고서는 연구목적에 따라 학제별 분류에서 학령기 고등학교 졸업생이 일반적으로 진학하는 고등교육기관인 ‘대학(즉, 4년제 일반대학)’ 및 ‘전문대학’을 다루었다<sup>10)</sup>. 「한국과학기술원법」 등 그 밖에 다른 법률에 의해 설치되어 학제상 대학 혹은 전문대학으로 분류된 특별법 법인 대학들도 ‘4년제 일반대학’이나 ‘전문대학’에 포함하였으며, 국공립대학으로 분류하였다(교육부·한국교육개발원, 2024a: 3).

## 2. 평생교육

「평생교육법」 제2조1항은, 평생교육을 “학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문해교육, 직업능력 향상교육, 성인 진로개발역량 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동”으로 정의한다. 평생교육을 추진·실행하는 주체들은 이 정의에 기반하여 평생교육 영역을 설정·분류하고 있다. 본 보고서는 이러한 평생교육 영역 중 취창업 또는 직무능력 향상 목적의 교

8) 「고등교육법」 제2조 이하에서는 이들을 통칭하여 ‘원격대학’이라 한다.

9) 유형별 영문명은 교육부·한국교육개발원(2024), 「2024 교육통계분석자료집: 고등 교육통계편」, p.2를 참조하였다.

10) 산업대학, 교육대학, 각종학교는 4년제 대학이나, 4년제 일반대학과는 다른 특성을 가진 것으로 판단되어 본 연구에서는 제외하였다. 참고로, 산업대학은 산업인력 양성을 목적으로 산업체 위탁교육을 실시하는 등 넓은 의미에서 평생교육의 목적도 가지며, 교육대학은 초등학교 교원 양성을 위한 특수 목적을 가진 고등교육기관이다. 2024년 기준, 2개교가 산업대학에, 10개교가 교육대학에 속한다. 각종학교는 다른 고등교육과 유사한 교육기관으로, 2024년 기준, 각각 예술전문인 양성, 종교 지도자 양성을 목적으로 하는 2개교가 이에 속한다.

육으로 개인 직무역량 개발, 지역 산업 및 경제 발전, 국가 경쟁력 강화와 밀접한 관련을 갖는 ‘직업능력 향상교육’에 초점을 둔다. 따라서, 본 보고서에서 사용하는 ‘평생교육’은 ‘직업능력향상 관련 교육’을 의미하며, ‘평생직업교육’과 호환하여 사용한다.





## 제2장

# 학령인구 감소에 따른 현 대학교육 시스템 위기

제1절 | 학령인구 급감에 따른 대학 학생자원 부족  
현상 심화

제2절 | 학령인구 감소와 수도권 대학 선호 그리고  
지역 대학 및 전문대학 위기



## 제1절

# 학령인구 급감에 따른 대학 학생자원 부족 현상 심화

## 1. 출생아 수와 합계출산율의 급격한 감소 시기 및 규모

### 가. 출생아 수와 합계출산율 변화 추이

학령인구 감소 규모와 양상을 파악하기 위해, 먼저 출생아 수가 급격히 감소한 시기 별 출생아 수 및 기존 대비 감소 규모, 그리고 인구구조 변화를 파악할 수 있는 대표적인 지표인 합계출산율 변화 추이를 살펴본다.

저출산이 본격적으로 시작된 시기는 1983년으로, 이 시기 합계출산율이 2.06명으로 떨어지며 인구 유지에 필요한 대체출산율인 2.1명을 처음으로 하회하였고(저출산고령사회위원회, 2023.3.2.), 이듬해인 1984년에는 1.74명으로 1명대에 진입하였다. 이후 합계출산율은 IMF 구제금융 사태 직전인 1997년까지 1.53~1.76명 수준에서 상승과 하락을 반복하다 1998년부터 본격적인 감소세에 접어든다.

2000년대 초반부터는 합계출산율이 2001년 1.31명, 2002년에는 1.18명 수준까지 하락하면서, 우리나라는 OECD 기준의 ‘초저출산’ 국가로 분류되기 시작하였다<sup>11)</sup>. 출생아 수의 급속한 감소와 합계출산율 감소는 몇 년 후 학령인구의 급감으로 이어지게 되므로, 국내 출생아 수가 급격히 감소한 시기를 살펴볼 필요가 있다.

우리나라의 출생아 수 급감 시기는 크게 세 시기로 구분할 수 있다(민보경 외, 2023: 24-27)(표 2-1). 첫 번째 인구 급감은 1982년부터 1984년 사이에 나타났다. 1982년 출생아 수는 약 85만 명이었으나, 1983년에는 70만 명대로, 1984년에는 60만 명대로 급감하였다. 두 번째 인구 급감은 2000년에서 2005년 사이에 발생하였다. 2000년 출생아 수는 64만 명이었으나, 2001년에는 처음으로 50만 명대로 떨어졌고, 2002년에는 40만 명대까지 감소하였다. 이 시기는 합계출산율이 1.3 이하로 떨어지며 우리나라가 ‘초저출산 국가’로 분류되기 시작한 시기이기도 하다. 세 번째 인구 급감은 2016년 이후로, 초저출산 현상은 지금까지 계속되고 있다. 2016년부터 2020년까지(2019년 제외)는 매년 출생아 수가 전년 대비 3만~5만 명씩 감소하였다. 특히 2017년에는 전년

11) OECD 기준, ‘저출산’ 국가는 합계출산율이 2.1 이하, ‘초저출산’ 국가는 1.3 이하임(대한민국 국가지도집, 2019).

대비 약 11% 감소하며 30만 명대로 진입하였고, 2020년에는 20만 명대로 하락하였다. 이후에도 출생아 수와 합계출산율은 지속적인 하락세를 보이고 있다. 이로 인해 2024년 이후 학령인구는 급속히 감소할 것으로 전망되며, 대학 학령인구 또한 그 감소 속도가 매우 빠를 것으로 예측된다.

표 2-1 인구 급감기 연도별 출생아 수 및 합계출산율 변화

| 구분               | 연도   | 출생아 수(명) | 전년 대비(명) | 합계출산율(명) |
|------------------|------|----------|----------|----------|
| 1980년대 초반<br>급감기 | 1980 | 862,835  | 166      | 2.82     |
|                  | 1981 | 867,409  | 4,574    | 2.57     |
|                  | 1982 | 848,312  | -19,097  | 2.39     |
|                  | 1983 | 769,155  | -79,157  | 2.06     |
|                  | 1984 | 674,793  | -94,362  | 1.74     |
|                  | 1985 | 655,489  | -19,304  | 1.66     |
| 2000년대 초반<br>급감기 | 2000 | 640,089  | 19,421   | 1.48     |
|                  | 2001 | 559,934  | -80,155  | 1.31     |
|                  | 2002 | 496,911  | -63,023  | 1.18     |
|                  | 2003 | 495,036  | -1,875   | 1.19     |
|                  | 2004 | 476,958  | -18,078  | 1.16     |
|                  | 2005 | 438,707  | -38,251  | 1.09     |
| 2016년 이후<br>급감기  | 2016 | 406,243  | -32,177  | 1.17     |
|                  | 2017 | 357,771  | -48,472  | 1.05     |
|                  | 2018 | 326,822  | -30,949  | 0.98     |
|                  | 2019 | 302,676  | -24,146  | 0.92     |
|                  | 2020 | 272,337  | -30,339  | 0.84     |
|                  | 2021 | 260,562  | -11,775  | 0.81     |
|                  | 2022 | 249,186  | -11,376  | 0.78     |
|                  | 2023 | 230,028  | -19,158  | 0.72     |
|                  | 2024 | 238,300  | 8,272    | 0.75     |

주: 1. 노란색 셀은 출생아 수 급감 시기

2. 보라색 셀은 전년 대비 5만 명 이상 차이 나는 경우이며, 주황색 셀은 전년 대비 3~5만 명 차이 나는 경우

3. 2024년 출생아 수 및 합계출산율은 잠정치임

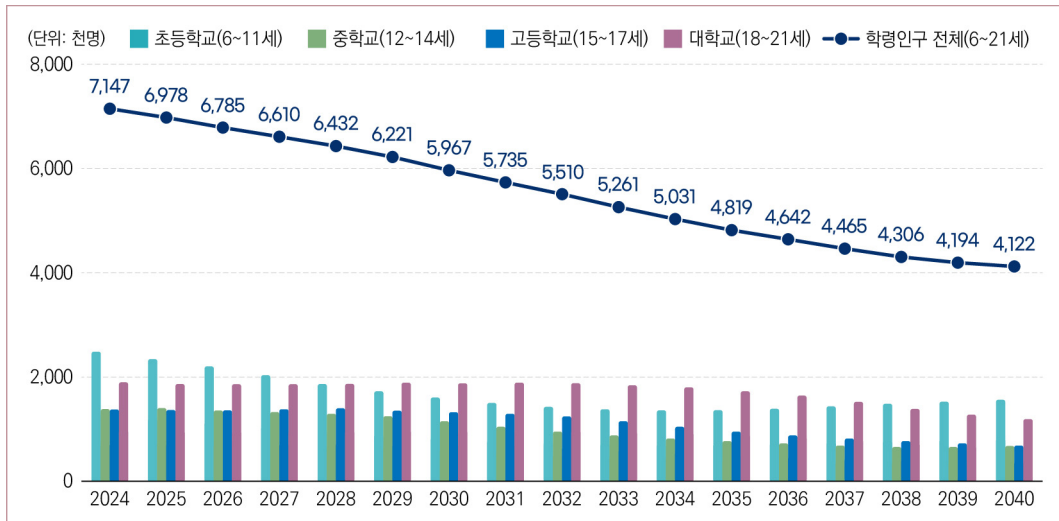
자료: 통계청, 인구동향조사를 활용한 민보경 외(2023), p. 25, [표 2-2]의 일부 재인용 및 일부 항목 추가, 최신화하여 재구성

## 2. 지속적인 출생아 수 감소로 인한 학령인구 변화 추이

출생아 수 감소는 궁극적으로 국가 인재 양성에 문제를 가져오며, 이러한 문제가 현실화되는 과정에서 선행적으로 국가 교육 시스템에 영향을 미치게 된다. 기존 학령인구 규모와 미래 학령인구 규모에 큰 차이가 있기 때문이다. 따라서, 학령인구 변화가 교육 시스템에 미치게 되는 영향력을 대략적으로 파악하기 위해 가까운 미래 학령인구 감소 규모를 살펴볼 필요가 있다.

2024년 이후 전체 학령인구(6-21세; 초,중,고등학생 및 대학생 수)는 매년 감소하여, 2024년 714만 7천 명 대비 2040년 412만 2천명으로 42.3% 감소할 것으로 예측된다(그림 2-1). 이 중 대학생 수는 2024년 189만 9천 명 대비 2040년 119만 2천 명으로 약 37.2% 감소할 것으로 전망된다. 학령인구가 모든 학교급에서 감소하는 추세이므로 국가 교육 시스템 전반의 개혁이 필요하다. 특히, 국가가 국민 기본권 차원에서 의무교육(혹은 무상교육)으로 제도화하여 운영하여 국가가 책무성을 갖는 초·중·등교육 기관과는 달리 대학은 등록금과 재정 운영이 개별 대학의 책임 하에 운영된다. 대학의 학생 충원이 제대로 이뤄지지 않을 경우 학교 재정에 문제가 생기고, 이로 인해 교육 인프라 및 우수 교원 확보가 어려워져 교육의 질 저하와 이로 인한 신입생 미충원이라는 악순환에 빠질 수 있다. 그러므로, 지금까지 지속되어 왔고, 앞으로는 더욱 가속화될 학령인구 감소가 대학의 학생 확보에 미치는 영향을 구체적으로 파악하여 인구감소로 인한 현행 대학교육 시스템이 겪게 되는 위기는 무엇인지 진단하고, 미래 대학교육 시스템으로 전환하기 위해 필요한 정책적인 개입 방향을 모색해야 할 것이다.

그림 2-1 학령인구 변화 추계: 2024~2040



주: 1. 2023년 12월 공표한 중위 추계 자료임

2. 작성대상 인구는 국적과 상관없이 대한민국에 상주하는 인구로 외국인을 포함하므로, 본 보고서에서 제시한 다른 통계자료(예: 통계청의 인구동향조사, 주민등록 인구조사 등 대한민국 국적자 및 재외국민 대상 작성 자료)와 수치가 다를 수 있어 해석에 유의 필요

자료: 통계청, 장래인구추계

### 3. 출생아 수 급감이 초래한 현행 대학 시스템 위기

#### 가. 출생아 수의 지속적인 감소에 따른 대학 신입생 미충원 사태 본격화

학령인구의 급속한 감소가 현행 대학교육 시스템에 미치는 영향을 구체적으로 분석하기 위해 아래에서는 출생아 수가 급격히 감소한 시기에 출생한 인구가 만 18세에 도달하여 대학에 진학하는 시점의 대학 입학정원과 대학 입학자원 규모, 신입생 충원율과 미충원 인원을 분석·추정하였다.

과거 산업화를 통해 국가 산업구조가 고도화되면서 교육 수준 향상을 요구하는 방향으로 노동시장이 변화되었고, 사회구성원의 높은 교육열 또한 반영되며 대학교육 수요가 대폭 증가하였다. 이에 부응하여 정부가 1995년 5.31 교육개혁을 통해 대학 설립요건을 대폭 완화하면서 전국적으로 신설 대학과 전문대학 수가 급격히 증가하였다. 그러나 2번째 출생아 수 급감 시기였던 2000년대 초반에 우리나라는 합계출산율이 낮아지며 초저출산 국가로 분류되었고, 해당 시기 출생아들이 대학에 진학하는 2020년대 초반 대학의 정원 미달 사태는 예상 가능한 문제였다.

대학 입학정원 관련, 정부는 학령인구 감소에 대응하기 위해 2003년부터 정원 감축을 정책 기조로 유지해왔다<sup>12)</sup>(모영민, 2023; 최강식, 이보경, 2017). 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 2021년에는 4만 명이 넘는 신입생 미충원 사태가 발생하였다. 이는 우리나라 고등교육 역사상 가장 큰 규모의 미충원 사례이다.

표 2-2 2000년대 초반 출생아의 대학 진학 시기 신입생 충원율과 미충원 인원

(단위: 명, %)

| 출생연도 | 출생아 수   | 대학입학연도 | 대학 <sup>1)</sup> 입학정원<br>(정원내 모집인원) | 입학자수 <sup>2)</sup> | 신입생<br>충원율 <sup>3)</sup> | 신입생<br>미충원인원 |
|------|---------|--------|-------------------------------------|--------------------|--------------------------|--------------|
| 2000 | 640,089 | 2019   | 480,113                             | 471,916            | 98.3%                    | 8,197        |
| 2001 | 559,934 | 2020   | 474,990                             | 461,132            | 97.1%                    | 13,858       |
| 2002 | 496,911 | 2021   | 469,360                             | 429,151            | 91.4%                    | 40,209       |
| 2003 | 495,036 | 2022   | 459,702                             | 429,091            | 93.3%                    | 30,611       |
| 2004 | 476,958 | 2023   | 447,556                             | 423,841            | 94.7%                    | 23,715       |
| 2005 | 438,707 | 2024   | 442,980                             | 423,427            | 95.6%                    | 19,553       |

주: 1) 본 자료에서 대학은 4년제 일반대학과 전문대학을 포함

2) 입학자 수는 정원내 입학자 수임

3) 신입생 충원율(%) = (해당연도 정원내 입학자 수/해당연도 정원내 모집인원) × 100

자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 국가교육통계센터 교육통계 데이터베이스 자료를 활용하여 재정리

그러나 이 문제의 심각성은 향후 대학의 학생자원 확보가 구조적으로 더욱 어려워질 수밖에 없다는 점에 있다. 2017년 이후 합계출산율은 2000년대 초반 유지되던 1명대 수준마저 무너지며 1명 이하로 떨어졌고, 출생아 수 역시 30만 명대 이하로 급격한 감소세를 보이고 있다. 이와 관련하여 현재의 추세가 지속될 경우, 2017년 이후 출생인구가 대학에 입학하는 시점의 대학 신입생 충원 수준을 몇 가지 가정에 기반하여 추정해 보았다.

표 2-3 2017년 이후 출생아의 대학 진학 시기 신입생 충원율과 미충원 인원(추정): [시나리오 1]

(단위: 명, %)

| 출생연도 | 출생아 수   | 합계<br>출산율 | 대학 <sup>1)</sup><br>입학연도 | 대학<br>입학정원 <sup>2)</sup><br>(정원내<br>모집인원) | 입학자 수 <sup>3)4)</sup> | 신입생<br>충원율 <sup>5)</sup> | 신입생<br>미충원인원 |
|------|---------|-----------|--------------------------|-------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------|
| 2016 | 406,243 | 1.17      | 2035                     | 442,980                                   | 406,243               | 91.7%                    | 36,737       |
| 2017 | 357,771 | 1.05      | 2036                     | 442,980                                   | 357,771               | 80.8%                    | 85,209       |
| 2018 | 326,822 | 0.98      | 2037                     | 442,980                                   | 326,822               | 73.8%                    | 116,158      |

12) 정권별 정책의 구체적 방식에는 변화가 있었으나 정원 감축의 기조는 지속되어 왔다.

| 출생연도               | 출생아 수   | 합계<br>출산율 | 대학 <sup>1)</sup><br>입학연도 | 대학<br>입학정원 <sup>2)</sup><br>(정원내<br>모집인원) | 입학자 수 <sup>3)4)</sup> | 신입생<br>충원율 <sup>5)</sup> | 신입생<br>미충원인원 |
|--------------------|---------|-----------|--------------------------|-------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|--------------|
| 2019               | 302,676 | 0.92      | <b>2038</b>              | 442,980                                   | 302,676               | 68.3%                    | 140,304      |
| 2020               | 272,337 | 0.84      | <b>2039</b>              | 442,980                                   | 272,337               | 61.5%                    | 170,643      |
| 2021               | 260,562 | 0.81      | <b>2040</b>              | 442,980                                   | 260,562               | 58.8%                    | 182,418      |
| 2022               | 249,186 | 0.78      | <b>2041</b>              | 442,980                                   | 249,186               | 56.3%                    | 193,794      |
| 2023               | 230,028 | 0.72      | <b>2042</b>              | 442,980                                   | 230,028               | 51.9%                    | 212,952      |
| 2024 <sup>6)</sup> | 238,300 | 0.75      | <b>2043</b>              | 442,980                                   | 238,300               | 53.8%                    | 204,680      |

주: 1) 본 자료에서 대학은 4년제 일반대학과 전문대학을 포함

2) 대학 입학정원은 2024년 대학 입학정원이 유지될 경우를 가정함

3) 대학 입학자 수는 각 연도 출생아가 고등학교 졸업 후 만 18세에 100% 국내 대학에 진학할 경우를 가정한 인원임

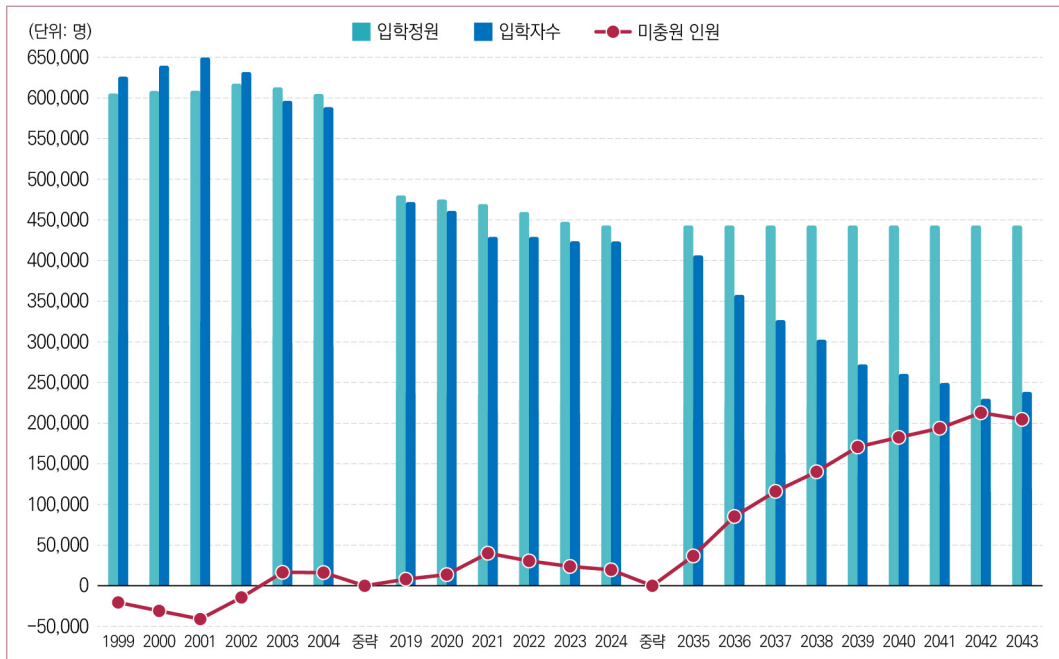
4) 입학자 수는 정원내 입학자 수임

5) 신입생 충원율(%) = (해당연도 정원내 입학자 수/해당연도 정원내 모집인원)×100

6) 2024년 출생아 수 및 합계출산율은 잠정치임

자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 국가교육통계센터 교육통계 데이터베이스 자료를 활용하여 작성

그림 2-2 대학 입학자 수 및 신입생 미충원인원 변화 추정: 인구 급감 시기 출생아 대학 진학 시기[시나리오 1]



주: 1. 연도별 대학 입학정원 및 입학자 수는 4년제 일반대학과 전문대학 인원을 합산한 수치이며, 신입생 충원율 산출식 기준 변화에 따른 연도별 입학정원, 입학자수 기준은 각각 다음과 같음

(a) 1999년 ~ 2001년: 입학정원, 입학자수, (b) 2002년 ~ 2009년: 입학정원, 정원내 입학자 수,

(c) 2010년 이후: 정원내 모집인원, 정원내 입학자수

2. 2024년까지는 교육통계서비스에서 제공하는 자료를 활용하였으며, 2035년 이후는 'a) 대학 입학정원은 2024년 현재 수준 유지,

(b) 2016년~2024년 출생아가 만 18세에 이르는 각 연도에 해당 인구의 100%가 국내 대학 진학'을 가정하여 추정한 인원

자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 교육통계센터(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스를 활용하여 작성



먼저, [시나리오 1]은 대학(4년제 일반대학 및 전문대학) 입학정원이 앞으로도 2024년 수준을 유지한다고 가정하고, 2017년 이후 각 연도별 출생아들이 해외 이주나 사망 등으로 인한 감소 인원 없이 고등학교 졸업 후 모두 국내 대학에 진학한다고 가정하였다. 해당 시나리오에서는, 2017년도 출생아들이 대학에 진학하는 2036년도 신입생 충원율은 80.8%로 전년도(2035년)의 91.7%에 비해 약 11%p 가량 하락할 것으로 추정되며, 2018년도 출생아들이 대학에 진학하는 2037년에는 신입생 충원율은 73.8% 수준까지 낮아질 것으로 추정된다. 2024년 출생아들이 대학에 입학하는 2043년에는 대학 정원 미달 규모가 약 20만 명에 이를 것으로 예상된다(<표 2-3>, [그림 2-2]).

한편, 앞의 시나리오의 조건에 약간의 변화를 주어, 연도별 출생아 100%가 대학에 진학하는 조건이 아닌 최근의 대학진학률(고등학교 졸업생의 70%를 약간 상회하는 수준<sup>13)</sup>)을 적용할 경우(시나리오 2), 신입생 미충원 규모는 전자의 시나리오보다 더욱 커진다(<표 2-4>, [그림 2-3]).

**표 2-4** 2017년 이후 출생아의 대학 진학 시기 신입생 충원율과 미충원 인원(추정): [시나리오 2]

(단위: 명, %)

| 출생연도               | 출생아 수   | 합계 출산율 | 대학 <sup>1)</sup> 입학연도 | 대학 입학정원 <sup>2)</sup><br>(정원내 모집인원) | 입학자 수 <sup>3)4)</sup> | 신입생 충원율 <sup>5)</sup> | 신입생 미충원인원 |
|--------------------|---------|--------|-----------------------|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|
| 2016               | 406,243 | 1.17   | <b>2035</b>           | 442,980                             | 297,370               | 67.1%                 | 145,610   |
| 2017               | 357,771 | 1.05   | <b>2036</b>           | 442,980                             | 261,888               | 59.1%                 | 181,092   |
| 2018               | 326,822 | 0.98   | <b>2037</b>           | 442,980                             | 239,234               | 54.0%                 | 203,746   |
| 2019               | 302,676 | 0.92   | <b>2038</b>           | 442,980                             | 221,559               | 50.0%                 | 221,421   |
| 2020               | 272,337 | 0.84   | <b>2039</b>           | 442,980                             | 199,351               | 45.0%                 | 243,629   |
| 2021               | 260,562 | 0.81   | <b>2040</b>           | 442,980                             | 190,731               | 43.1%                 | 252,249   |
| 2022               | 249,186 | 0.78   | <b>2041</b>           | 442,980                             | 182,404               | 41.2%                 | 260,576   |
| 2023               | 230,028 | 0.72   | <b>2042</b>           | 442,980                             | 168,380               | 38.0%                 | 274,600   |
| 2024 <sup>6)</sup> | 238,300 | 0.75   | <b>2043</b>           | 442,980                             | 174,436               | 39.4%                 | 268,544   |

주: 1) 본 자료에서 대학은 4년제 일반대학과 전문대학을 포함

2) 대학 입학정원은 2024년 대학 입학정원이 유지될 경우를 가정함

3) 대학 입학자 수는 고등학교 졸업 후 만 18세에 이른 각 연도 출생아의 73.2%(최근 3년간 평균 대학진학률)가 국내 대학에 진학할 경우를 가정하여 추정된 인원

4) 입학자 수는 정원내 입학자 수임

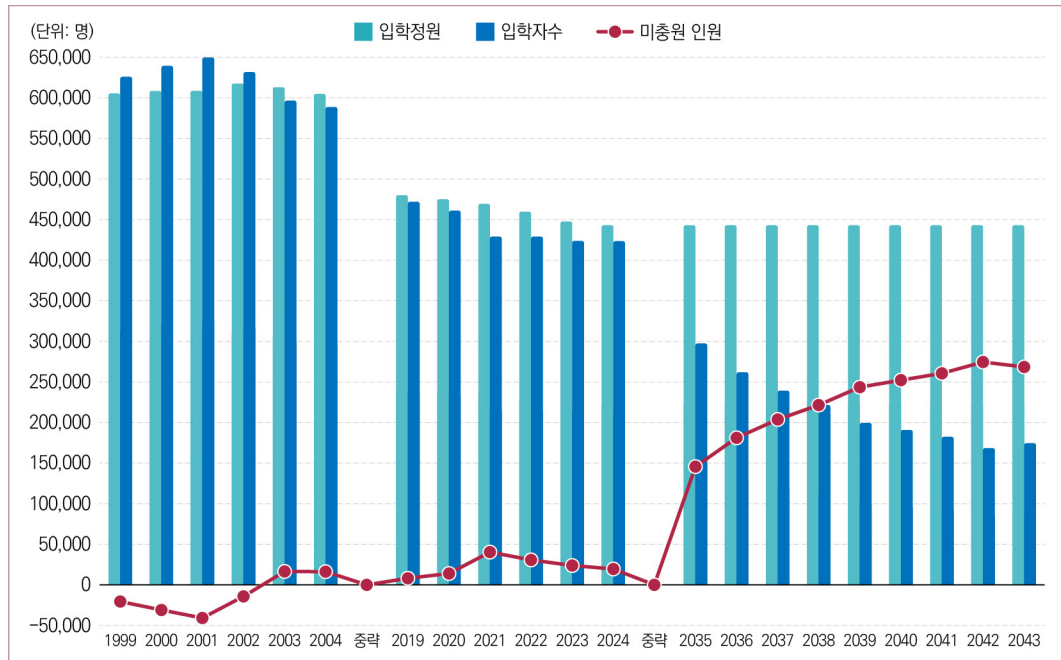
5) 신입생 충원율(%) = (해당연도 정원내 입학자 수/해당연도 정원내 모집인원)×100

6) 2024년 출생아 수 및 합계출산율은 잠정치임

자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 국가교육통계센터 교육통계 데이터베이스 자료를 활용하여 작성

13) 한국교육개발원과 통계청 자료에 따르면, 2019년~2024년 고등학교 졸업생의 상급학교 진학률은 70.4%~73.7%이다(통계청의 지표누리 e-나라지표).

그림 2-3 대학 입학자 수 및 신입생 미충원인원 변화 추정: 인구 급감 시기 출생아 대학 진학 시기[시나리오 2]



주: 1. 연도별 대학 입학정원 및 입학자 수는 4년제 일반대학과 전문대학 인원을 합산한 수치이며, 신입생 충원율 산출식 기준 변화에 따른 연도별 입학정원, 입학자수 기준은 각각 다음과 같음  
 (a) 1999년 ~ 2001년: 입학정원, 입학자수, (b) 2002년 ~ 2009년: 입학정원, 정원내 입학자 수,  
 (c) 2010년 이후: 정원내 모집인원, 정원내 입학자수  
 2. 2024년까지는 교육통계서비스에서 제공하는 자료를 활용하였으며, 2035년 이후는 ‘(a) 대학 입학정원은 2024년 현재 수준 유지, (b) 2016년~2024년 출생아가 만 18세에 이르는 각 연도에 해당 인구의 73.2%(최근 3년간 평균 대학진학률)가 국내 대학 진학’을 가정하여 추정한 인원

자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 교육통계센터(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스를 활용하여 작성

2000년대 이후 초저출산과 ‘인구절벽’ 시기로 인한 학령인구 감소는 불가역적인 흐름이자 구조적인 문제로, 현재와 같이 학령기 학생들을 주요 입학자원으로 하는 현행 대학 시스템을 그대로 유지한다면, 10년 이후부터 비수도권 지역대학과 전문대학들이 대규모의 입학정원 미달 사태를 겪게 되고, 2040년대에는 고등학교 졸업 직후 진학하는 신입생을 거의 충원하지 못해 존립할 수 없는 상황에 직면할 것으로 예상된다. 대규모 미충원 사태에 따른 대학 재정 악화는 대학교육의 질 저하를 넘어 이제 대학의 생존 자체를 위협할 것으로 예상된다. 많은 대학들이 존립 위기에 처하는 상황은 현행 대학 시스템의 지속가능성에 대해 심각한 문제를 제기한다. 이러한 위기는 최근 출생아 수 급감에 따른 학령인구의 급속한 감소로 발생하는 불가역적인 문제로 기존과 같은 대학 입학정원 감축 정책으로 해결하기 어려운 구조적 한계를 드러낸다.

## 제2절

# 학령인구 감소와 수도권 대학 선호 그리고 지역 대학 및 전문대학 위기

## 1. 수도권 집중 심화와 수도권 대학 선호도 증가

고등학교 졸업자의 대학진학률이 1995년 50%대를 상회하면서 우리나라에서 대학교육이 보편화되었다. 이는 다른 국가에 비해 현저히 빠른 속도로 진행된 것이며, 이후 대학진학률은 계속 상승하여 2000년대에는 70%대로 진입하였다<sup>14)</sup>. 이러한 대학교육 기회의 양적 팽창은, 미국 사회학자 새뮤얼 루카스(Samuel R. Lucas)(2001)가 주창한 ‘효과적으로 유지되는 불평등(EMI: Effectively Maintained Inequality)’ 이론에서 설명하는 바와 같이, 계층 간 교육 수준의 양적 격차가 감소하면서 계층 간 교육 수준의 질적 격차를 확대하고자 하는 욕구로 이어져(성문주 외, 2021 재인용), 대학 서열화 현상은 더욱 공고해지게 되었다. 특히, 2000년대 이후 청년들이 선호하는 ‘좋은 일자리’가 수도권에 집중되어 있고 수도권 대학 졸업이 좋은 일자리 획득에 유리하다는 인식이 사회 전반에 확산하며 수도권 대학 선호 현상이 심화되었다.

### 가. 대학 입학 경쟁률을 통해 본 수도권 대학 선호 실태

대학 입학 경쟁률이 높다는 것은 해당 대학의 모집인원에 비해 지원자 수가 많다는 사실과 동시에 이 대학에 진학을 원하는 학생들이 많다는 의미이다. 학생들은 어떤 지역의 대학을 선호하는지 파악하고자 2024년도 지역별 평균 대학 입학 경쟁률을 살펴보았다.

2024년도 4년제 일반대학 (정원내) 신입생 경쟁률-해당연도 정원내 모집인원 대비 수시전형<sup>15)</sup>, 정시 일반전형 등 다양한 정원내 신입생 전형에 지원한 지원자(고등학교 3학년 학생 및 재수생, N수생 등 포함) 수의 비율<sup>16)</sup>이며, 대학별 모집요강에 따른 복수 지원을 포함-을 살펴보면, 전국 평균 8.9:1의 경쟁률을 보인다. 지역별 평균 경쟁률을 살펴보면, 가장 높은 신입생 경쟁률을 보인 지역은 서울(14:1)이었고, 이어 인천

14) 한국교육개발원의 교육통계분석자료집을 출처로 한 지표누리 e-나라지표 누리집(취업률 및 진학률) 참조

15) 수시전형에는 학생부 교과전형, 학생부 종합전형, 특기자 전형 등의 유형이 있으며, 대학별 모집요강에 따라 복수지원이 가능하다.

16) (정원내) 신입생 경쟁률 = 정원내 지원자 수 / 정원내 모집인원 (교육부·한국대학교육협의회, 대학알리미의 정보공시 용어사전, 2025.4.30. 검색).

(12.6:1), 경기(11.6:1)의 순으로 수도권 대학이 1, 2, 3위를 차지하였다. 그리고 비수도권 대학 중에서는 대구(9.5:1)와 세종(9.4:1)만이 전국 평균보다 높게 나타났고, 다른 시도들은 모두 전국 평균 신입생 경쟁률보다 낮은 수준이었다(그림 2-4).

2024년 전문대학의 (정원내) 신입생 경쟁률을 살펴보면, 전국 평균 5.9:1의 경쟁률을 보인다. 이 중 수도권 전문대학 평균 신입생 경쟁률은 7.5:1, 비수도권 전문대학 평균 신입생 경쟁률은 4.5:1로 수도권 대학의 경쟁률이 더 높은 것으로 나타나(그림 2-5), 전문대학의 경우에도 학생들이 수도권 소재 대학을 선호함을 알 수 있다.

따라서, 4년제 대학 및 전문대학 모두 수도권 소재의 대학에 입학을 원하는 학생들이 지역 대학에 입학을 원하는 학생들보다 많음을 알 수 있다.

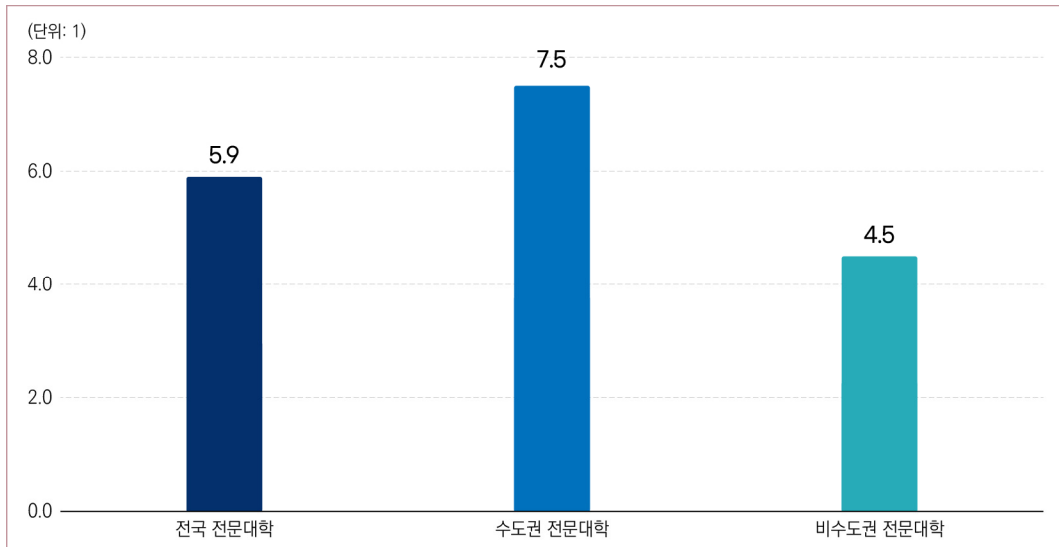
그림 2-4 4년제 일반대학 정원내 신입생 경쟁률: 2024 지역별



주: 1. 정원내 신입생 경쟁률(:1) = 정원내 지원자 수/정원내 모집인원

자료: 교육부·한국대학교육협의회, 대학알리미(2025.4.28. 다운로드)

그림 2-5 전문대학 정원내 신입생 경쟁률: 2024 수도권 및 비수도권



주: 1. 정원내 신입생 경쟁률(1) = 정원내 지원자 수/정원내 모집인원  
 자료: 교육부·한국대학교육협의회, 대학알리미(2025.6.24. 다운로드)

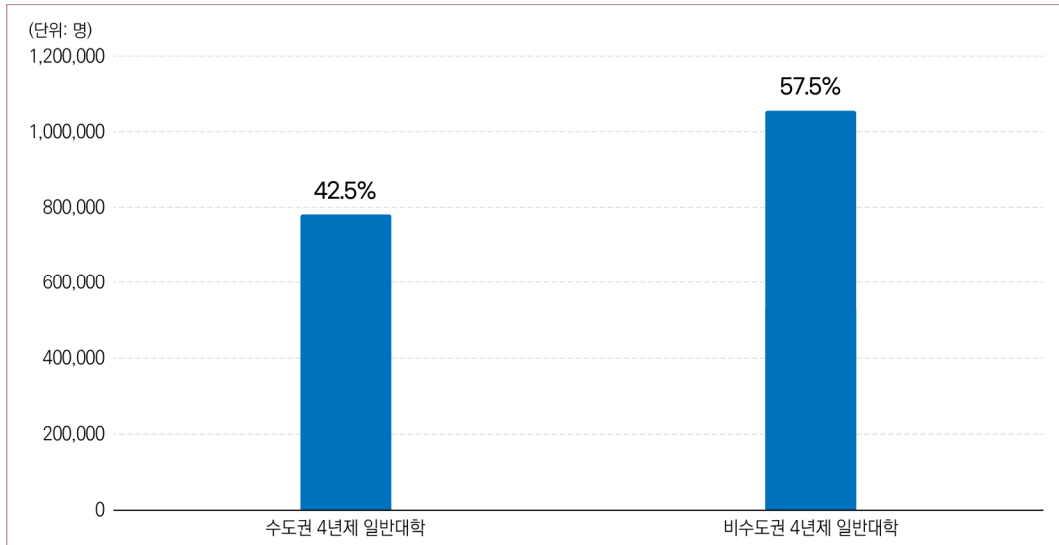
#### 나. 대학 학생 수를 통해 본 수도권 대학 선호 실태

과거 지역의 대표적인 국립대들은 서울 소재 명문대학과 유사한 위상을 가졌고, 성적이 우수한 학생들이 서울 소재 사립대학보다 지방 국립대를 선호하던 시기가 있었다. 실제로 더미래연구소 보고서(김기식, 박선나, 2017: 5)에 따르면, ‘서울대, 서울 소재 사립대, 지방 국립대 입시배치표 점수’ 분석 결과, 인문계 최고점 학과 기준으로 1976년 및 1986학년도에는 지방 국립대(부산대, 전남대)의 입시 위상이 서울 소재 사립대(중앙대, 홍익대)보다 높게 나타났다. 그러나 1996학년도부터 이들 서울 소재 사립대의 배치점수가 지방 국립대를 추월하기 시작했고, 2000년대 이후부터는 ‘인서울 여부’가 대학 선택의 주요 기준이 되며 수도권 중심의 대학 서열화가 더욱 공고해졌다.

2000년대 이후 수도권 대학 선호 실태 관련, 수도권 및 비수도권 학생 수 비중을 살펴보면(그림 2-6), 최근 2024년 기준, 수도권 4년제 일반대학 학생 수는 780,961명으로 전체 4년제 일반대학 학생(1,836,625명)의 42.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 비수도권 지역 소재 4년제 일반대학 학생 수는 전체 4년제 일반대학 학생 수의 57.5%(1,055,664명)로 나타났다. 즉, 전체 대학생의 40%를 상회하는 학생들이 수도권 대학의 학생인 것으로 나타나 수도권 대학 선호도가 높음을 알 수 있으며, 이는 2023년 기준, 국내 수도권 인구 비중이 전체 인구의 50.7%를 차지하는 상황(통계청 통계개

발원, 2024)과 유사한 맥락으로 보인다.

**그림 2-6** 수도권과 비수도권 4년제 일반대학 학생 수 및 비중: 2024



주: 1. 전체(수도권 및 비수도권) 학생 수는 1,836,625명임

2. 학생 수에 재학생, 휴학생, 학사학위 취득 유예생 포함

자료: 교육부, 한국교육개발원(2024a), p. 92의 <표 II-2-3>에서 2024년 자료를 활용하여 재구성

수도권 대학 선호 현상은 수도권에 집중된 양질의 일자리와 대기업, 그리고 대규모 시장 및 문화 인프라의 발달이 복합적으로 작용한 결과로 지적된다. 이에 따라 수도권 소재 대학의 가치가 상승하고, 학생과 학부모의 취업 및 삶의 질에 대한 기대가 대학 선택에 직접적으로 반영되면서 수도권 쏠림 현상이 가속화된 것으로 볼 수 있다(U's Line, 2023.9.6.). 실제로, 한국직업능력연구원 보고서(안우진, 주휘정, 백원영, 2021:17)에 따르면, 지역별 청년층(19-34세)에 속한 대졸 이상 임금근로자의 근로소득 수준은 2020년 기준, 세종, 서울, 경기 순으로 높게 나타났다.

수도권 대학 선호 현상은 고등학생 및 기업 인사담당자의 인식을 통해서도 뒷받침된다. 2023년 중앙일보가 기업 인사 담당자 400명을 대상으로 53개 평가대상 대학 중 '신입사원 선발 시 선호 대학'을 조사한 결과, 상위 20위권에 속한 대학 중 15개 대학이 모두 수도권 대학이었으며, 나머지 5개 대학만이 지역 대학-3개 대학은 국립대학, 1개 대학은 특별법법인 대학, 1개 대학은 공학 분야 특화 사립대학-이었다(중앙일보, 2023.11.20.).

또한, 2024년에 중앙일보가 고등학교 1~3학년 학생 800명을 대상으로 54개 대학

중 선호 대학을 조사하였는데, 상위 10위권 대학으로 꼽힌 곳은 모두 수도권 대학이었고, 선택의 주요 이유 중 하나가 ‘대학 캠퍼스 위치(17.5%)’로 나타났다<sup>17)</sup>(중앙일보, 2024.11.19.). 이는 다양한 문화·상업·교육 인프라가 수도권에 집중된 현실과, 이러한 인프라를 누리려는 세대적 가치가 맞물려 학생들의 대학 선택에 영향을 미치고, 결과적으로 수도권 대학 선호 현상으로 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

## 2. 학령인구 감소와 수도권 대학 선호 현상의 결합이 지역 대학 및 전문대학 학생 확보에 미치는 영향

대학 서열화와 수도권 대학 선호로 인한 문제로 지역 인재의 수도권 유출과 지역대학에서 우수인재 확보의 어려움이 가장 많이 지적되어 왔다. 그러나 1장에서 다룬 학령인구 급감이라는 국가의 구조적인 제약요인과 앞 절에서 서술한 수도권 대학 선호라는 사회구성원의 문화적·행태적 요인이 결합하면서, 지역대학은 우수인재 확보 어려움의 차원을 넘어, 학생자원의 절대적인 부족으로 생존 위기에 처할 것으로 보인다. 학령인구 감소로 2000년 초반부터 정부에서 정원 감축 기조를 유지하고 관련 정책을 실행하였음에도 불구하고, 지역 대학에서는 매년 모집하고자 하는 정원을 채우지 못하는 사례가 증가하고 있으며, 모집정원 대비 미충원 인원 규모 증가는 지역 대학 위기의 심각성을 보여준다. 가까운 미래, 지역 대학과 전문대학은 대학 입학자원의 부족 심화로 인해 존폐 위기에 직면할 것으로 보인다.

아래에서는 수도권 대학과 비수도권 대학의 유형(4년제 일반대학/전문대학, 국공립대학/사립대학)에 따른 신입생 충원 수준의 변화를 분석하여 지역대학의 학생 확보 실태를 파악하였다.

### 가. 수도권 대학과 비수도권 대학의 신입생 충원 수준 변화

먼저, 수도권 소재 여부에 따라 대학이 학생 충원에 어떤 영향을 받는지 분석하기 위해 2015년과 2024년도 입학정원(정원 내 모집인원), 입학자 수(정원 내 입학자 수), 미충원 인원 규모를 비교하였다(표 2-5).

17) 해당 조사 항목이 단일 항목 선택 문항이었다는 점에서 학생들이 인식하는 ‘캠퍼스 위치’의 중요성과 수도권 대학 선호 현상의 주요 요인 중 하나를 파악할 수 있다.



표 2-5 수도권 및 비수도권 대학의 입학정원, 입학자 수, 미충원 인원 변화: 2015년, 2024년

(단위: 명, %)

| 구분   | 연도                    | 4년제 일반대학            |                                     |                 | 전문대학                |                       |                  |
|------|-----------------------|---------------------|-------------------------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|------------------|
|      |                       | 입학정원 <sup>1)</sup>  | 입학자 수 <sup>2)</sup><br>(신입생<br>충원율) | 미충원인원<br>(미충원율) | 입학정원                | 입학자 수<br>(신입생<br>충원율) | 미충원인원<br>(미충원율)  |
| 전국   | 2015                  | 331,854             | 327,644<br>(98.7%)                  | 4,210<br>(1.3%) | 183,025             | 181,253<br>(99.0%)    | 1,772<br>(1.0%)  |
|      | 2024                  | 306,643             | 300,536<br>(98.0%)                  | 6,107<br>(2.0%) | 136,337             | 122,891<br>(90.1%)    | 13,446<br>(9.9%) |
|      | 증감<br>(2024-<br>2015) | -25,211<br>(-7.6%)  | -27,108<br>(-0.7%)                  | 1,897<br>(0.7%) | -46,688<br>(-25.5%) | -58,362<br>(-8.9%)    | 11,674<br>(8.9%) |
| 수도권  | 2015                  | 119,695             | 118,879<br>(99.3%)                  | 816<br>(0.7%)   | 76,176              | 76,176<br>(100%)      | 0<br>(0%)        |
|      | 2024                  | 119,998             | 119,425<br>(99.5%)                  | 573<br>(0.5%)   | 62,166              | 55,882<br>(89.9%)     | 6,284<br>(10.1%) |
|      | 증감<br>(2024-<br>2015) | 303<br>(0.3%)       | 546<br>(0.2%)                       | ▲243<br>(▲0.2%) | -14,010<br>(-18.4%) | -20,294<br>(-10.1%)   | 6,284<br>(10.1%) |
| 비수도권 | 2015                  | 212,159             | 208,765<br>(98.4%)                  | 3,394<br>(1.6%) | 106,849             | 105,077<br>(98.3%)    | 1,772<br>(1.7%)  |
|      | 2024                  | 186,645             | 181,111<br>(97.0%)                  | 5,534<br>(3.0%) | 74,171              | 67,009<br>(90.3%)     | 7,162<br>(9.7%)  |
|      | 증감<br>(2024-<br>2015) | -25,514<br>(-12.0%) | -27,654<br>(-1.4%)                  | 2,140<br>(1.4%) | -32,678<br>(-30.6%) | -38,068<br>(-8.0%)    | 5,390<br>(8.0%)  |

주: 1) 입학정원은 정원내 모집인원임

2) 입학자 수는 정원내 입학자임

1. 자료는 해당연도 4월 1일 기준

2. 신입생 충원율(%) = (해당연도 정원내 입학자 수/해당연도 정원내 모집인원)×100

자료: 한국교육개발원, 국가교육통계센터 교육통계 데이터베이스 자료를 바탕으로 저자 재구성

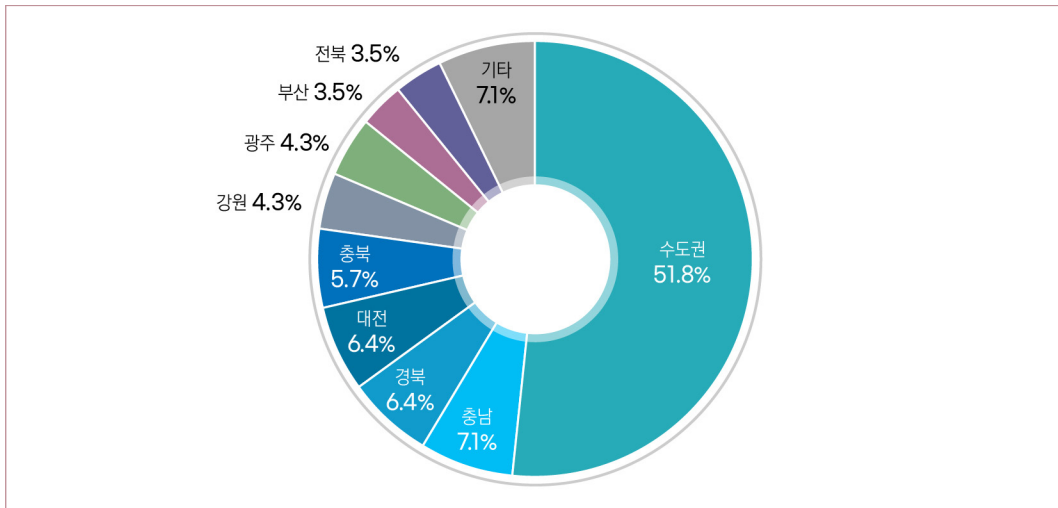
## (1) 4년제 일반대학

전국 단위에서 10년 전인 2015년과 비교하여 2024년 일반대학 입학정원의 변화를 살펴보면, 입학정원은 ▲7.6%(약 2만5천 명) 감소한 것으로 나타났다. 수도권 소재 4년제 일반대학의 경우, 전국 수준 경향과는 달리, 2024년 입학정원이 2015년에 비해 303명 증가하였다. 반면, 비수도권 소재 일반대학에서는 입학정원이 10년 전보다 ▲12.0% 감소하여, 최근 10년간 4년제 일반대학 입학정원 감소는 비수도권 소재 대학을 중심으로 이뤄졌음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 2024년 비수도권 일반대학의 신입생 미충원율은 10년 전에 비해 1.4% 증가하여 2,140명의 신입생을 충원하지 못한 것으로 나타났다. 이는 10년 전에 비해 입학정원 증가에도 오히려 미충원 인원은 243명 감소한 수도권 대학 상황과 대조되어, 지역대학의 신입생 확보의 어려움을 보여준다.



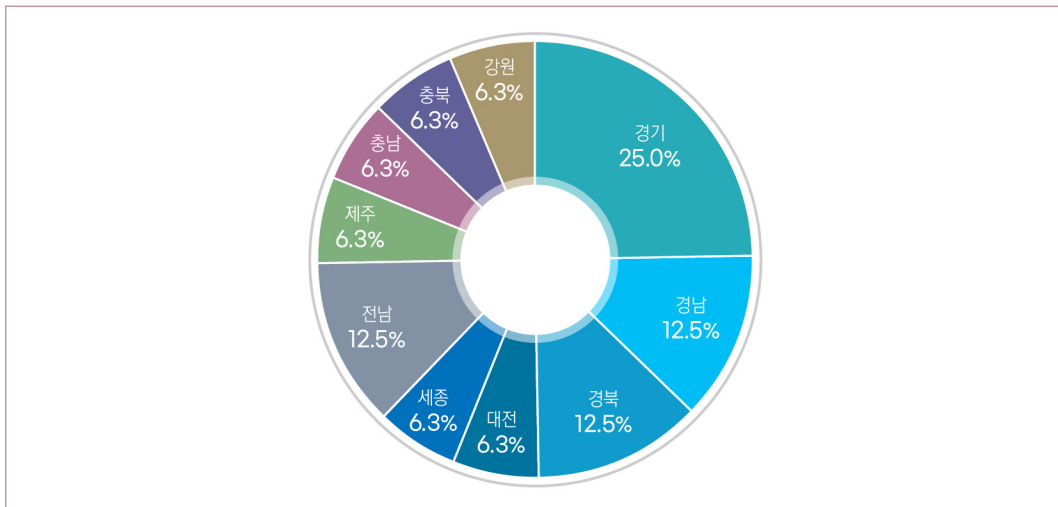
최근 신입생 충원율이 높은 수준인 4년제 일반대학과 상대적으로 낮은 수준인 4년제 일반대학을 살펴보면, 2024년 기준 신입생 충원율이 99% 이상인 141개 일반대학 중 절반가량이 수도권 소재 대학인 것으로 나타났다(그림 2-7). 반면, 신입생 충원율이 80% 미만인 16개 일반대학 중 75%가 비수도권 소재 대학인 것으로 나타났고, 25%(4개 대학)는 경기 소재 대학인 것으로 나타났다(그림 2-8).

**그림 2-7** 2024 신입생 충원율 99% 이상인 4년제 일반대학 소재지



주: 대학알리미에 신입생 충원 현황을 공시한 대학 중 신입생 충원율 99.0% 이상인 141개 4년제 일반대학 대상 분석(n=141)  
 자료: 교육부, 대학교육협의회, 대학알리미(대학주요정보)(2025.4.24. 검색) 자료를 활용하여 구성

**그림 2-8** 2024 신입생 충원율 80% 미만인 4년제 일반대학 소재지



주: 1. 대학알리미에 신입생 충원 현황을 공시한 대학 중 신입생 충원율 80.0% 미만인 16개 4년제 일반대학 대상 분석(n=16)  
 2. 2024년 입학정원이 0으로 공시된 11개 4년제 일반대학은 분석대상에서 제외  
 자료: 교육부, 대학교육협의회, 대학알리미(대학주요정보)(2025.4.24. 검색) 자료를 활용하여 구성

## (2) 전문대학

전국 단위에서 살펴보면(표 2-5), 전문대학의 2024년도 입학정원은 10년 전인 2015년도에 비해 ▲25.5%(약 4만7천 명) 감소하였다. 앞에서 4년제 일반대학이 ▲7.6%(약 2만5천 명) 감소한 것과 비교하면, 전문대학 입학정원 감소폭이 일반대학 입학정원 감소폭보다 약 18%p 가량 더 크게 나타났다.

수도권과 비수도권 대학으로 구분하여 살펴보면, 수도권 소재 전문대학에서는 2015년 입학정원이 76,176명, 2024년 입학정원이 62,166명으로 2024년은 10년 전에 비해 ▲18.4% 감소하였으나, 비수도권 소재 전문대학에서는 입학정원이 2015년 106,849명에서 2024년 74,171명으로 ▲30.6% 감소하여, 최근 10년간 비수도권 전문대학의 입학정원 감소율이 수도권 전문대학에 비해 약 1.7배가량 높았다.

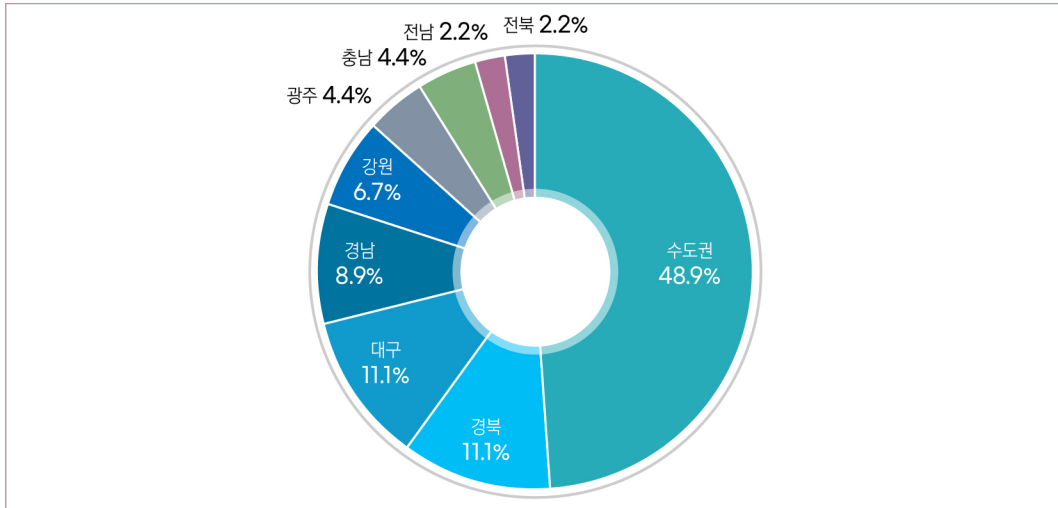
2015년 대비 2024년의 신입생 미충원율의 변화를 살펴보면, 수도권 소재 전문대학은 미충원율이 10.1%(6,284명) 증가하였고, 비수도권 소재 전문대학은 미충원율이 8.0%(5,390명) 증가하여, 수도권 전문대학의 신입생 미충원율이 비수도권 전문대학보다 약 2%p 만큼 더 크게 증가하였다. 즉, 전문대학의 경우, 신입생 미충원 수준을 살펴볼 때, 수도권 대학이 비수도권 대학보다 10년 전에 비해 모집인원 대비 신입생 충원에 더 어려움을 겪는 것으로 볼 수 있다.

이처럼 수도권 전문대학이 비수도권 전문대학만큼 신입생 충원에 어려움을 겪는 현상에는 여러 원인이 있겠으나, 최근 10년간 수도권 전문대학의 입학정원 감소율(▲18.4%)이 비수도권 전문대학 입학정원 감소율(▲30.6%)보다 작았던 점<sup>18)</sup>이 상당한 영향을 끼쳤을 것으로 분석된다.

한편, 최근 신입생 충원율이 높은 전문대학과 상대적으로 낮은 전문대학을 살펴보면, 2024년 기준 신입생 충원율이 99% 이상인 45개 전문대학 중 절반가량이 수도권 소재 대학인 것으로 나타났고(그림 2-9), 신입생 충원율이 80% 미만인 16개 전문대학 중 약 50%가 경기 소재, 나머지 50%가 비수도권 소재 대학인 것으로 나타났다(그림 2-10).

18) 전술한 바, 최근 10년간 비수도권 전문대학의 입학정원 감소율이 수도권 전문대학보다 1.7배가량 컸다는 점을 고려하여 해석이 필요하다.

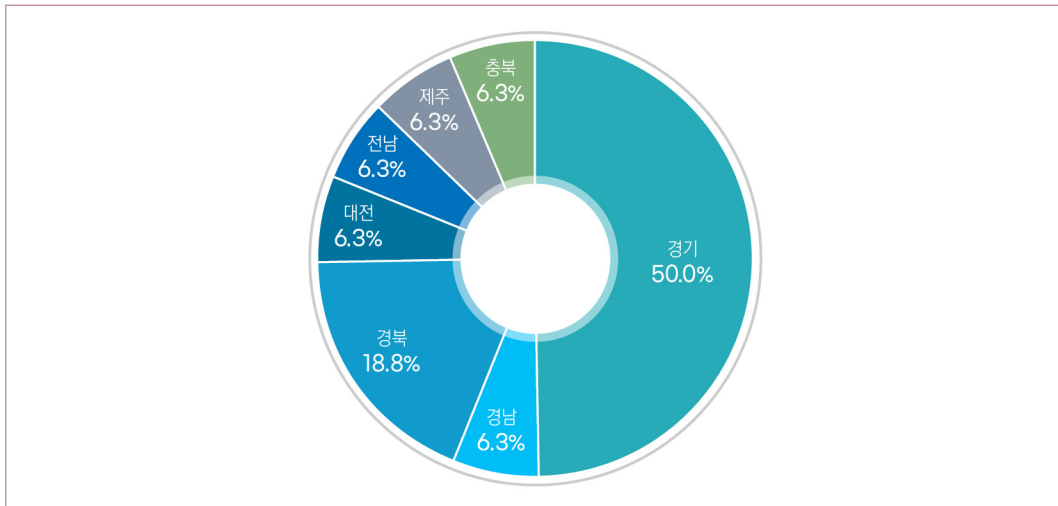
그림 2-9 2024 신입생 충원율 99% 이상인 전문대학 소재지



주: 대학알리미에 신입생 충원 현황을 공시한 대학 중 신입생 충원율 99.0% 이상인 전문대학 대상(45개) 분석(n=45)

자료: 교육부, 대학교육협의회, 대학알리미(대학주요정보)(2025.4.24. 검색) 자료를 활용하여 구성

그림 2-10 2024 신입생 충원율 80% 미만인 전문대학 소재지



주: 1. 대학알리미에 신입생 충원 현황을 공시한 대학 중 신입생 충원율 80.0% 미만인 전문대학 대상(16개) 분석(n=16)

2. 2024년 입학정원이 0으로 공시된 13개 전문대학은 분석대상에서 제외

3. 최근 10년 간 비수도권 전문대학의 입학정원 감소율이 수도권 전문대학보다 1.7배가량 컸다는 점을 고려하여 해석 필요

자료: 교육부, 대학교육협의회, 대학알리미(대학주요정보)(2025.4.24. 검색) 자료를 활용하여 구성

### (3) 4년제 일반대학과 전문대학 종합

4년제 일반대학과 전문대학을 수도권과 비수도권 소재로 구분하여 종합하면, 최근 10년간 대학유형별 입학정원 변화는 비수도권 전문대학(▲30.6%)에서 가장 큰 감소율을 보였고, 다음으로 수도권 전문대학(▲18.4%), 비수도권 일반대학(▲12.0%) 순으로 입학정원 감소율이 크게 나타났다. 반면, 수도권 일반대학의 입학정원은 오히려 0.3% 증가하였다.

최근 10년(2015~2024)간 신입생 미충원율 변화를 살펴보면, 수도권 전문대학(10.1%)에서 미충원율이 가장 크게 증가하였고, 다음으로 비수도권 전문대학(8.0%), 비수도권 일반대학(1.4%) 순으로 미충원율이 크게 증가한 것으로 나타났다. 반면, 수도권 일반대학은 오히려 신입생 충원율이 10년 전에 비해 0.2% 증가하였다.

따라서, 4년제 일반대학보다 전문대학에서 대학입학자원 확보에 더 큰 어려움을 겪고 있음을 알 수 있으며, 전문대학은 최근 10년간 비수도권 전문대학 입학정원이 대폭 감축된 이후, 2024년 현재에는 비수도권과 수도권 대학 모두 유사한 수준으로 신입생 충원에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

### (4) 학제 및 수도권/비수도권 소재에 따른 대학 유형별 신입생 미충원율 추정

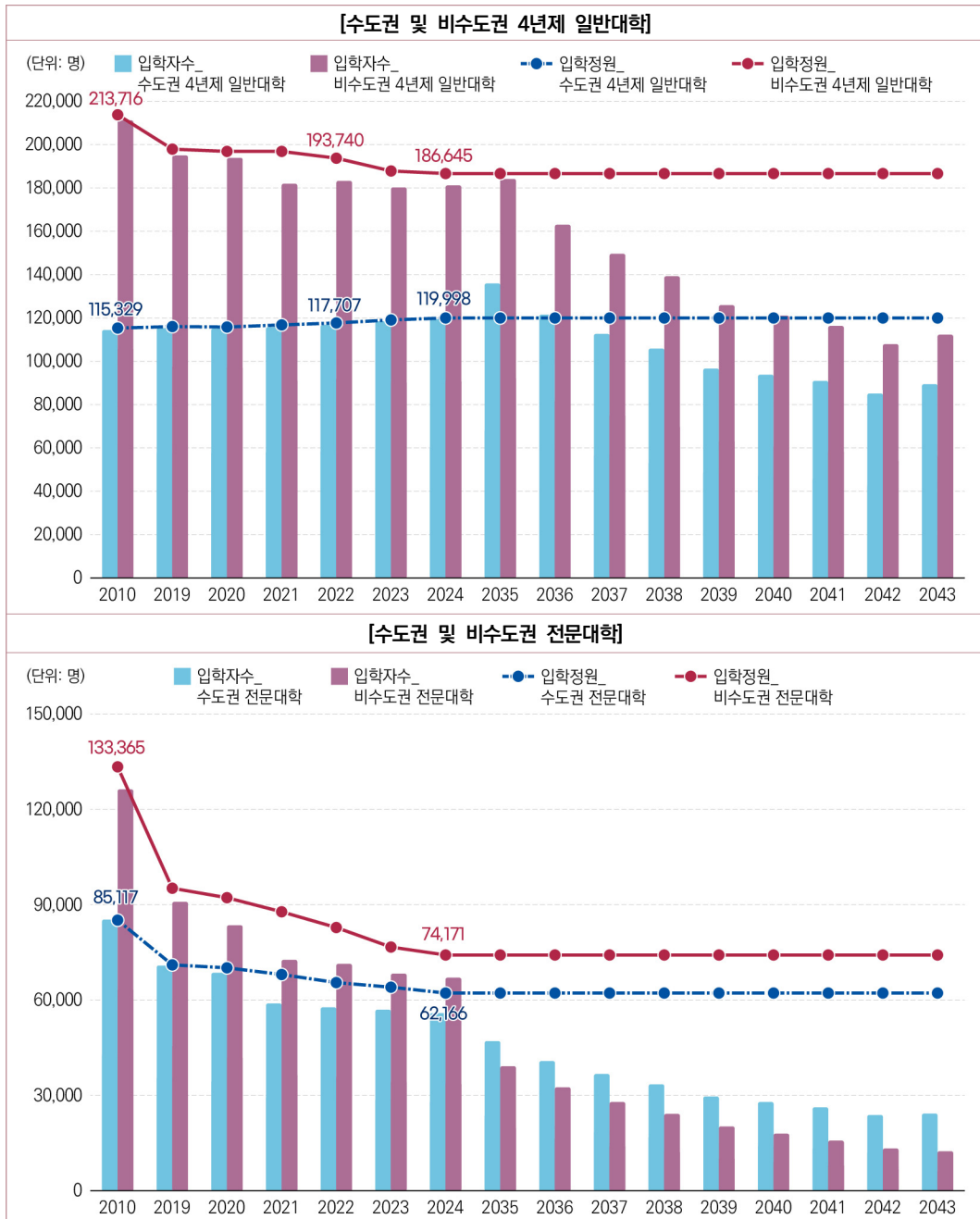
(가) [시나리오 1] 2017년 이후 출생아의 100%가 만 18세에 국내 대학에 진학할 경우

가까운 미래에 대학 학제 및 소재지에 따라 신입생 미충원 현상의 심각성 정도를 비교 분석하기 위해 대학을 4개 유형-즉, 수도권 4년제 일반대학, 비수도권 4년제 일반대학, 수도권 전문대학, 비수도권 전문대학-으로 분류하고, 우리나라 3번째 출생아 수 급감 시기인 2017년 이후(~2024년 현재) 출생아들이 대학에 진학하는 시기별 신입생 미충원율을 추정하였다. 대학 입학정원은 2024년도 정원이 유지된다고 가정하였으며, 3번째 출생아 수 급감 시기 각 연도별 출생아 수가 감소 없이 유지되고, 만 18세가 되는 해에 100% 대학에 진학한다는 가정하에 신입생 미충원율을 추정하였다<sup>19)20)</sup>(그림 2-11, 2-12).

19) 2010년~2024년 전체 입학자 수 대비 각 대학 유형별 입학자 수 비중 데이터를 기반으로 다항회귀분석(단순회귀분석)을 통해 2025년 이후의 4개 대학 유형별 입학자 비중을 예측하고, 입학자 수, 신입생 미충원 인원 및 미충원율을 산출하였다.

20) 다항회귀분석(단순회귀분석) 결과, 4개 회귀모형의 설명량은 모두 80% 이상으로 나타났고, 회귀계수 또한 모두  $p < .001$  수준에서 유의하게 나타났다.

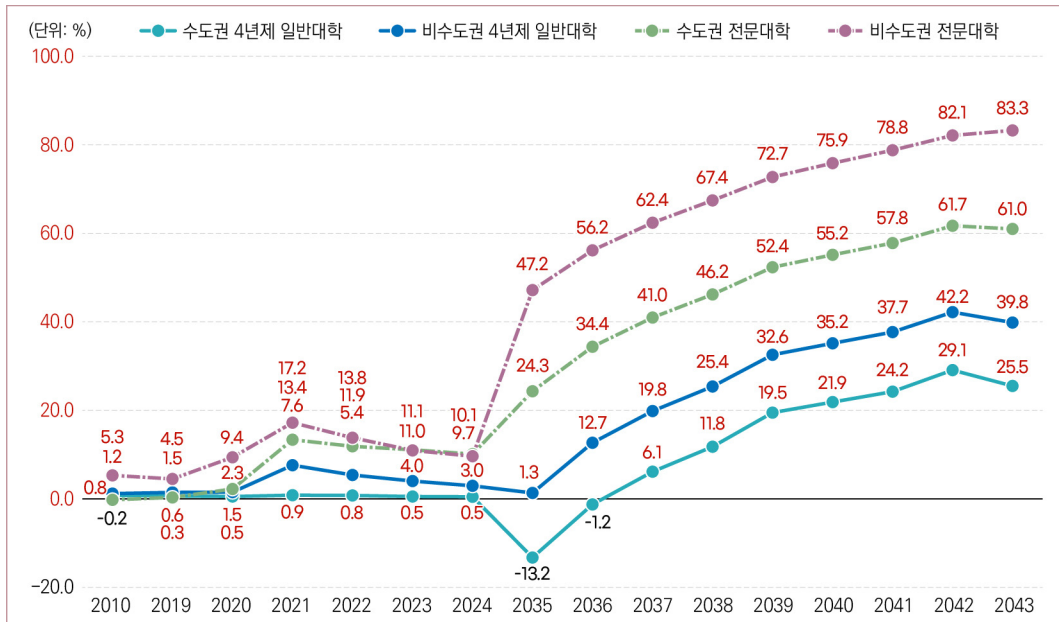
그림 2-11 대학 유형별 입학정원과 입학자 수 격차 변화 및 추정: [시나리오 1]



주: 1. 대학 입학정원 및 입학자 수는 각각 정원내 모집인원 및 정원내 입학자 수  
 2. 2024년까지는 교육통계서비스에서 제공하는 자료를 활용하였으며, 2035년 이후는 'a) 대학 입학정원은 2024년 현재 수준 유지, b) 2016년~2024년 출생아가 만 18세에 이르는 각 연도에 해당 인구의 100%가 국내 대학 진학'을 가정하여 추정 한 인원  
 3. 2035년~2043년 대학유형별 입학자수 추정 방법은 본문의 각주 19와 20 참조

자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 교육통계센터(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스를 활용하여 작성

그림 2-12 대학 유형별 신입생 미충원을 변화 및 추정: [시나리오 1]



주: 1. 대학유형별 신입생 미충원율은 정원내 모집인원, 정원내 입학자수를 활용하여, 미충원 인원과 비율을 산출  
 2. 2024년까지는 교육통계서비스에서 제공하는 자료를 활용하였으며, 2035년 이후는 'a) 대학 입학정원은 2024년 현재 수준 유지, b) 2016년~2024년 출생아가 만 18세에 이르는 각 연도에 해당 인구의 100%가 국내 대학 진학'을 가정하여 추정인원  
 3. 2035년~2043년 대학유형별 신입생 미충원을 산출을 위한 입학자수 추정 방법은 본문의 각주 19와 20 참조  
 자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 교육통계센터(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스를 활용하여 작성

분석 결과, 해당연도 만 18세 학생들이 모두 대학에 진학한다고 가정할 때<sup>21)</sup>, 2036년도 신입생 미충원율은 수도권 4년제 일반대학을 제외한 나머지 3개 유형의 대학 즉, 비수도권 4년제 일반대학(12.7%), 수도권 전문대학(34.4%), 비수도권 전문대학(56.2%)에서 눈에 띄는 수준으로 나타났다. 2037년 이후에는 수도권 4년제 일반대학을 포함한 모든 대학에서 신입생 미충원율이 급속히 증가하는 것으로 나타났다. 2037년부터 2043년까지 신입생 미충원율 수준은 대학 유형에 따라 심각성의 정도가 일관되게 나타나는데, '비수도권 전문대학 > 수도권 전문대학 > 비수도권 4년제 일반대학 > 수도권 4년제 일반대학' 순으로 신입생 미충원율이 높을 것으로 예상된다.

구체적으로, 비수도권 전문대학의 신입생 미충원율은 2036년 56.2%에서 지속적으로 증가하여 2043년 83.3%에 이를 것으로 분석된다. 이는 현재 추세대로 라면, 비수도권

21) 이러한 가정은 만 18세 고등학교 졸업자의 대학진학률-최근 3년간(2022~2024) 대학진학률 평균은 73.2%-을 고려하지 않았으므로 입학자수가 과대추정되었을 것으로, 실제 신입생 미충원 수준은 이보다 더 높은 수준으로 나타날 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고, 신입생 미충원율이 높은 수준으로 나타났다는 점에서 본 [시나리오 1]은 향후 발생하게 될 신입생 미충원 사태의 심각성을 보여준다.

전문대학의 대부분이 학생 충원을 할 수 없어 폐교 위기에 처하게 되는 심각한 상황임을 시사한다.

수도권 전문대학의 신입생 미충원율은 2036년 34.4%에서 2043년 61.0%로 지속적으로 증가하여, 지금과 같은 추세를 유지할 경우, 수도권 전문대학 또한 10년 후부터 폐교하는 학교 수가 급속히 증가하여 2043년에는 비수도권 전문대학과 마찬가지로 대부분의 학교가 폐교 위기에 놓일 것으로 보인다.

비수도권 4년제 일반대학의 신입생 미충원율은 2036년 12.7%에서 2043년 39.8%까지 지속적으로 증가할 것으로 예측되어, 이들 대학 중에서도 폐교 위기에 처하는 대학이 증가할 것으로 예상된다.

수도권 4년제 대학은 다른 대학 유형에 비해 신입생 미충원율이 상대적으로 낮은 편이나, 신입생 미충원율이 2037년 6.1%에서 2043년 25.5%로 꾸준히 증가하여, 결국 수도권 4년제 대학 또한 학령인구의 절대적인 급감이라는 구조적인 위기의 영향을 피할 수 없을 것으로 보인다.

이러한 신입생 미충원을 변화 분석을 종합하면, 현재와 같이 만 18세 학령인구를 중심으로 대학의 신입생 충원이 이뤄질 경우, 2017년 이후 출생자가 대학에 진학하는 2036년에는 수도권 4년제 대학을 제외한 비수도권 4년제 대학, 수도권 및 비수도권 전문대학이 신입생 충원에 심각한 위기를 겪게 되고, 2037년부터는 수도권 4년제 또한 신입생 충원에 어려움을 겪기 시작할 것으로 예상된다. 즉, 학령인구 감소라는 구조적 변화가 초래하는 학생자원 확보 위기는 모든 대학이 피해갈 수 없는 상황으로 보인다.

여기서 주목할 점은, 학교 유형별 미충원 규모의 차이에 상당한 격차가 나타나, 대학 유형별 체감하게 되는 위기 상황의 시기와 수준이 상이하다는 것이다. 예를 들어, 비수도권 전문대학의 경우 2035년에, 수도권 전문대학은 2039년경에 이미 모집정원 대비 절반 정도의 신입생만 충원이 가능할 것으로 예상되어, 4년제 대학보다 더 빨리 생존이 불가능할 정도로 존폐의 위기상황에 처하게 될 것이다. 또한, 비수도권 4년제 일반대학은 2042년경, 모집정원 대비 신입생 미충원율이 40%를 상회하는 수준으로 학생 미충원 사태를 경험하게 될 것으로 보인다.



(나) [시나리오 2] 2017년 이후 출생아의 73.2%(최근 평균 대학진학률)가 만 18세에 국내 대학에 진학할 경우

더욱 심각한 점은, 위의 분석 즉, [시나리오 1]은 향후 연도별 만 18세 인구가 100% 국내 대학에 진학할 경우를 가정하여 입학자 수의 과대 추정 가능성이 높은 시나리오이며, 실제 대학진학률을 고려하면 신입생 미충원으로 인한 충격이 더 이른 시기에 나타날 것으로 예측된다.

구체적으로, 최근 3년간(2022~2024년) 평균 대학진학률 73.2%를 적용한 [시나리오 2]를 살펴보면(그림 2-13, 2-14), [시나리오 1]과 마찬가지로 2036년 이후 신입생 미충원율이 높게 나타나는 유형은 ‘비수도권 전문대학 > 수도권 전문대학 > 비수도권 4년제 일반대학 > 수도권 4년제 일반대학’ 순으로 일관되게 나타난다. 그러나 신입생 미충원율이 심각한 수준에 이르는 시기는 [시나리오 1]에 비해 더욱 앞당겨져, 2036년에는 비수도권과 수도권 전문대학이 모두 모집정원의 절반 이상을 충원할 수 없는 위기상황에 처하며, 2039년에는 비수도권 4년제 일반대학 또한 신입생 미충원율이 약 50%로 심각한 위기 상황에 처하게 될 것으로 예상된다.

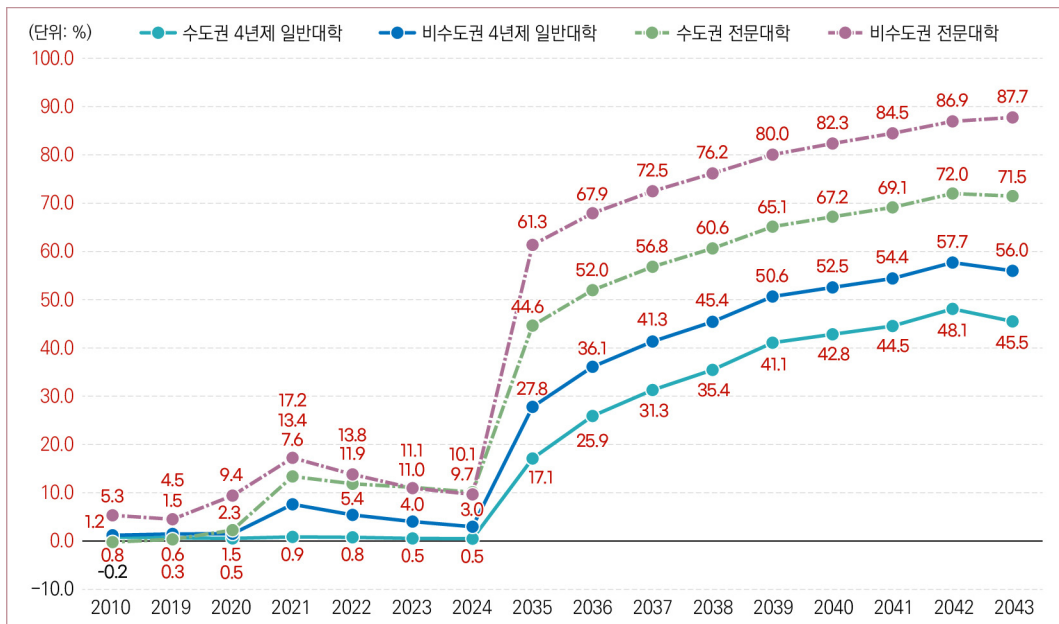


그림 2-13 대학 유형별 입학정원 및 입학자 수 격차 변화 및 추정: [시나리오 2]



- 주: 1. 대학 입학정원 및 입학자 수는 각각 정원내 모집인원 및 정원내 입학자 수  
 2. 2024년까지는 교육통계서비스에서 제공하는 자료를 활용하였으며, 2035년 이후는 'a) 대학 입학정원은 2024년 현재 수준 유지, b) 2016년~2024년 출생아가 만 18세에 이르는 각 연도에 해당 인구의 73.2%(최근 3년간 평균 대학진학률)가 국내 대학 진학'을 가정하여 추정된 인원  
 3. 2035년~2043년 대학유형별 입학자수 추정 방법은 본문의 각주 19와 20 참조  
 자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 교육통계센터(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스를 활용하여 작성

그림 2-14 대학 유형별 신입생 미충원을 변화 및 추정: [시나리오 2]



주: 1. 대학유형별 신입생 미충원율은 정원내 모집인원, 정원내 입학자수를 활용하여, 미충원 인원과 비율을 산출  
 2. 2024년까지는 교육통계서비스에서 제공하는 자료를 활용하였으며, 2035년 이후는 '(a) 대학 입학정원은 2024년 현재 수준 유지, (b) 2016년~2024년 출생아가 만 18세에 이르는 각 연도에 해당 인구의 73.2%(최근 3년간 평균 대학진학률)가 국내 대학 진학'을 가정하여 추정한 인원  
 3. 2035년~2043년 대학유형별 신입생 미충원을 산출을 위한 입학자수 추정 방법은 본문의 각주 19와 20 참조  
 자료: 통계청, 인구동향조사; 한국교육개발원, 교육통계센터(국가교육통계센터) 교육통계 데이터베이스를 활용하여 작성

따라서, [시나리오 1]과 [시나리오 2]를 통해 향후 대학의 신입생 미충원 수준과 양상을 예상해볼 때, 이와 같은 대학의 존폐 위기 상황은 단순히 입학정원 감축으로 대응할 수 없는, 현 대학 시스템에 대한 근본적인 패러다임 전환을 요구하는 문제이다.

#### 나. 수도권 대학과 비수도권 대학 설립유형(국립 및 사립 대학)별 신입생 미충원 수준

학령인구 감소와 수도권 대학 선호 현상으로 비수도권 지역 대학은 학생 충원에 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 재정 확보 및 대학 운영상의 부담이 가중되고 있다. 그동안 추진된 지역 대학 지원 및 경쟁력 강화 관련 정책은 거점 국립대학을 중심으로 국립대학의 경쟁력 제고에 상대적으로 집중되어 왔다. 이로 인해, 지역 사립대학이 학생 확보에 더 큰 어려움을 겪고 있을 것으로 예상된다. 또한, 사회적인 대우와 차별, 사회 진출의 최소한의 자격으로 4년제 종합대학 학사학위가 필요하다는 사회 전반의 지배적인 인식(MADTIMES, 2019.9.3.)과 수도권의 일자리 집중은 비수도권 전문대학의 신입생 충원을 어렵게 할 것으로 보인다.

여기에서는 대학이 수도권 혹은 비수도권에 소재하고 있는지와 함께 국공립대학인지 혹은 사립대학인지 그 설립유형에 따라 구분하여 신입생 총원 및 미충원 수준을 세부적으로 분석하였다(표 2-6).

표 2-6 수도권 소재 여부 및 설립유형별 대학 입학정원, 입학자 수, 미충원 인원: 2024

(단위: 명, %)

| 구분   |      | 2024년 4년제 일반대학         |                                                    |                 | 2024년 전문대학             |                       |                 |
|------|------|------------------------|----------------------------------------------------|-----------------|------------------------|-----------------------|-----------------|
| 권역   | 설립유형 | 입학정원<br>(정원 내<br>모집인원) | 입학자 수 <sup>1)</sup><br>(신입생<br>총원을 <sup>2)</sup> ) | 미충원인원<br>(미충원율) | 입학정원<br>(정원 내<br>모집인원) | 입학자 수<br>(신입생<br>총원율) | 미충원인원<br>(미충원율) |
| 수도권  | 국공립  | 11,923                 | 11,903<br>(99.8)                                   | 20<br>(0.2)     | — <sup>3)</sup>        | —                     | —               |
|      | 사립   | 108,075                | 107,522<br>(99.5)                                  | 553<br>(0.5)    | 62,166                 | 55,882<br>(89.9)      | 6,284<br>(10.1) |
| 비수도권 | 국공립  | 60,147                 | 59,864<br>(99.5)                                   | 283<br>(0.5)    | 3,166                  | 2,874<br>(90.8)       | 292<br>(9.2)    |
|      | 사립   | 126,498                | 121,247<br>(95.8)                                  | 5,251<br>(4.2)  | 71,005                 | 64,135<br>(90.3)      | 6,870<br>(9.7)  |
| 전체   |      | 306,643                | 300,536<br>(98.0)                                  | 6,107<br>(2.0)  | 136,337                | 122,891<br>(90.1)     | 13,446<br>(9.9) |

주: 1) 입학자 수는 정원 내 기준임.

2) 신입생 총원율(%) = (해당연도 정원내 입학자 수/해당연도 정원내 모집인원)×100

3) 2024년 기준, 수도권에는 국공립 전문대학이 없음

1. 2024년 4월1일 기준 교육기본통계조사 결과로 공표 후 변동 없음. 유사 자료인 정보공시 자료는 대학이 수시로 수정 가능한 자료로 본 통계와 다를 수 있음

자료: 한국교육개발원, 국가교육통계센터 교육통계 데이터베이스 자료를 활용하여 표로 재구성

#### (1) 4년제 일반대학

4년제 일반대학의 경우, 수도권 국공립대학, 수도권 사립대학, 비수도권 국공립대학은 2024년도 신입생 총원율 99% 이상으로 대학들이 2024년도 모집을 계획한 정원을 거의 다 충원한 것으로 나타났다. 반면, 비수도권 사립대학은 2024년도 신입생 총원율이 95.8%로 다른 유형의 대학들에 비해 3.5%p 가량 낮은 수준으로 나타났으며, 미충원 인원이 5,251명으로 비교적 큰 규모로 나타났다. 이는 전체 4년제 일반대학 미충원 인원(6,107명)의 86%가 비수도권 사립대학에서의 미충원 인원(6,870명)에 해당한다. 즉, 비수도권 사립대학이 수도권 대학 및 비수도권 국공립대학에 비해 학생 확보에 어려움을 겪고 있음을 보여준다.

## (2) 전문대학

전문대학의 경우, 수도권 사립대학, 비수도권 국공립대학, 비수도권 사립대학의 2024년도 신입생 미충원율이 유사한 수준으로 나타났다<sup>22)</sup>. 구체적으로, 수도권 사립 전문대학은 2024년도 정원 내 모집인원의 10.1%(약 6천 명), 비수도권 국공립 전문대학은 9.2%(약 3백 명), 비수도권 사립 전문대학은 9.7%(약 6천8백 명)를 충원하지 못한 것으로 나타났다.

## (3) 4년제 일반대학과 전문대학 종합

학제, 수도권 소재 여부, 설립유형을 모두 종합하면, 수도권 국공립 일반대학, 수도권 사립 일반대학, 비수도권 국공립 일반대학, 비수도권 사립 일반대학, 수도권 사립 전문대학, 비수도권 국공립 전문대학, 비수도권 사립 전문대학의 7개 유형의 대학으로 구분된다.

이들 유형 중에서 2024년도 기준, 입학정원(정원 내 모집인원) 규모가 가장 큰 유형은 비수도권 사립 4년제 일반대학으로 해당연도 대학(4년제 일반대학 및 전문대학) 입학정원의 28.6%를 차지한다. 다음으로 수도권 사립 4년제 일반대학의 입학정원의 규모가 크며 해당연도 대학 입학정원의 24.4%를 차지한다. 이어서 비수도권 사립 전문대학의 입학정원이 전체 대학 입학정원의 16%를 차지하고, 수도권 사립 전문대학 입학정원은 전체 입학정원의 14%를 차지한다. 즉, 2024년도 입학정원(정원 내 모집인원)의 규모는 ‘비수도권 사립 4년제 일반대학 > 수도권 사립 4년제 일반대학 > 비수도권 사립 전문대학 > 수도권 사립 전문대학 > 비수도권 국공립 4년제 일반대학 > 수도권 국공립 4년제 일반대학 > 비수도권 국공립 전문대학’의 순이다.

2024년도 신입생 미충원율을 살펴보면, 이들 유형 중 신입생 미충원율이 가장 높은 유형은 수도권 사립 전문대학(2024년 입학정원의 10.1% 미충원)이며, 다음으로 비수도권 사립 전문대학(9.7% 미충원), 비수도권 국공립 전문대학(9.2%), 비수도권 사립 일반대학(4.2%), 수도권 사립 일반대학 및 비수도권 국공립 일반대학(0.5%), 수도권 국공립 일반대학(0.2%) 순으로 나타난다. 즉, 대학 소재지, 설립유형에 관계없이 4년제 일반대학에 비해 전문대학의 신입생 미충원율이 높았으며, 이는 전문대학이 일반대학보다 학령기에 속한 신입생 확보에 더 큰 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

22) 전문대학은 수도권 국공립대학이 없음.

### 3. 지역 대학과 전문대학 지속가능성 확보의 중요성

전술한 바와 같이, 학령인구 감소라는 구조적 제약 요인과 수도권 대학 선호라는 사회구성원의 행태적·문화적 요인이 결합하며, 비수도권 지역 대학 및 전문대학을 중심으로 신입생 확보에 어려움을 겪고 있다. 더욱이 향후 학령인구가 급감할 것으로 전망되어 현재의 추세대로라면, 이들 대학은 학생 자원 획득에 심각한 수준의 어려움을 겪게 될 것이다. 특히 비수도권 4년제 일반대학 및 전문대학의 신입생 미충원 규모가 급속히 증가하고 있고, 이들 대학의 대다수가 학생 등록금 의존도가 높은 사립대학임을 감안할 때, 앞으로도 이러한 추세가 계속된다면 지역 대학과 전문대학은 존폐의 위기에 처할 것으로 보인다. 이는 단순히 대학과 교육계의 문제가 아니라, 지역사회 및 국가 전반에 영향을 미치는 거시적인 문제이다.

대학은 단순히 대학 구성원인 교직원과 학생들을 위한 연구와 강의, 학습이 이뤄지는高等教育기관을 넘어 대학이 속한 지역사회의 지속가능성을 지탱하는 핵심 인프라이다. 대학은 교육, 연구, 봉사라는 고유한 사명을 통해 지역의 학습생태계, 지식생태계, 혁신생태계를 구축하고 활성화한다(유한구 외, 2021). 대학은 대학생 대상 정규 대학교육과 함께 지역사회 구성원 대상 평생·직업교육을 통해 지역 인적자원을 개발하고, 연구 및 산학협력을 통해 지역 사회 및 산업의 고유한 특성을 반영한 지식을 생성·확산하여 지역 산업발전에 기여하고 지역 문제해결을 촉진하는 등 지역 학습 및 지식 생태계의 주축으로 다양한 역할을 수행할 수 있다. 특히, 지역 기업과 구성원들이 급격한 기술 발달과 사회 변화가 이뤄지는 지능 정보화 시대에 요구되는 핵심 역량을 지속적으로 개발할 수 있도록 체계적이고 질적 수준이 높은 교육 인프라를 갖추고 있다는 점에서 지역 대학은 지역 인재 양성, 국가 산업 다양성 확보를 통한 경제 선진국으로서의 발전에도 기여할 수 있다.

지역균형발전 관점에서도 지역대학의 핵심 역할이 강조된다. 지역 대학의 붕괴는 곧 지역사회의 붕괴로 이어질 수 있는데, 대학이 사라지면 청년 인구 유출이 가속화되고 이와 함께 상권 붕괴, 고용 상실 등 지역의 사회경제적 생태계 전체가 부정적인 영향을 받는다(권재현, 2024). 실제로, 강원도 태백시의 강원관광대학교 폐교, 전북 남원시의 서남대학교 폐교 등의 사례는 지역 대학의 폐교가 지역 사회 및 경제에 가져오는 심각한 부정적 영향을 보여주었다.

따라서 미래 지역 대학은 해당 대학의 구성원을 위한 지방 소재 교육기관이라는 좁은 범위에서의 기능과 역할을 넘어서서 지역 고유의 특성을 반영하여 지역 산업과 사회에

새로운 가치를 창출하는 주체이자 원동력이며, 지식과 사람을 연결·매개하는 지식 공유 네트워크, 사회적 네트워크의 주축으로 이해되어야 한다. 또한, 지역 구성원 모두가 쉽게 접근할 수 있는 학습 공간으로 개개인이 일터에서 필요한 역량과 생애주기별 요구되는 역량을 지속적으로 개발하도록 촉진하는 역할을 통해 지역 경제 발전 및 지역 구성원의 삶의 질을 향상하여 정부 및 지자체와 함께 지역균형발전의 목표 달성을 지원하는 주요 주체로서의 역할을 수행해야 한다.

이러한 맥락에서, 지역 대학 및 전문대학의 지속가능성을 확보하기 위해 학생 자원(혹은 교육수요자)을 효과적으로, 더 나아가 획기적으로 획득할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 지역 대학 및 전문대학을 둘러싼 환경을 살펴보면 국내 학령인구는 급감하는 반면, 인구 고령화로 중장년층 및 노년층 인구가 증가하고 있다. 이러한 인구구조의 변화를 반영하여 대학교육 기관에서 제공하는 교육을 필요로 하는 교육수요자 개념에 대한 재정립이 필요한 때이다. 다음 장에서 서술하겠지만, 개인이나 국가 차원에서 대학교육 기관에서의 교육훈련 및 재교육 요구가 증가하고 있으며, 그 중요성 또한 더욱 강조되고 있다. 그러므로, 인구구조 변화에 대응하고 지역 대학 및 전문대학의 지속가능성을 확보하기 위해 현재와 같이 학령인구 학생을 주요 수요자로 하여 대부분의 대학이 사실상 연구 중심 대학, 종합대학으로 운영되는 대학교육 체제에서 벗어나, 대학의 역할과 기능을 분화하여 대학교육 시스템이 다양한 목적과 기능, 조직구조를 가진 대학으로 구성될 수 있도록 하고, 대학교육의 주요 수요자를 기존의 학령인구 학생 중심에서 성인학습자로 확장하는 대학교육 수요자에 대한 관점 전환이 요구된다.

## 제3장

# 평생직업교육 기능 강화를 통한 대학교육 시스템 지속가능성 확보

제1절 | 인구구조 변화와 평생교육의 중요성

제2절 | 초고령사회, 평생교육 요구 증가와 대학의 역할  
확장 필요

제3절 | 평생직업교육 기능으로 대학 역할 다변화의  
적절성





## 제1절

## 인구구조 변화와 평생교육의 중요성

## 1. 초고령사회 평생교육 대상인 성인학습자 수 증가

가. 학령인구와 성인학습대상인구<sup>23)</sup> 변화 비교

세 번의 ‘인구절벽’ 시기를 거치면서 출생아 수와 학령인구는 급감한 반면, 2024년 12월 기준, 65세 이상 인구가 전체 인구의 20%를 차지하며 우리나라는 초고령사회로 진입했다(행정안전부, 2024.12.26.). 2036년에는 65세 이상 고령인구가 30.9%, 2050년에는 40%를 초과할 것으로 전망된다(통계청, 장래인구추계). 급속한 환경 변화와 새로운 지식의 흐름에 적응하고, 수명 증가에 따라 길어진 성인기에 일과 삶을 영위하기 위해 요구되는 역량을 개발해야 하므로 학령기 이후 성인기에도 지속적인 학습이 필요하다.

평생교육 수요의 전반적인 규모와 그 중요성을 파악하기 위해 기존의 전통적인 관점에서 주요 교육수요자인 학령인구(6~21세)와 최근 강조되고 있는 평생교육 수요자인 성인학습대상인구(25세~64세)의 변화 추이를 살펴보았다(표 3-1, 그림 3-1).

전체인구 대비 학령인구는 2015년 17.5%에서 2024년 13.9%로 3.5%p 감소한 반면, 성인학습대상인구는 2015년 59.9%에서 2024년 59.7%로 그 비중이 유지되는 추세를 보인다. 2035년 이후 학령인구 비중은 10% 미만으로 지속적으로 감소할 것으로 예측되나, 성인학습대상인구 비중은 50%대를 계속 유지할 것으로 예측된다<sup>24)</sup>.

표 3-1 학령인구와 성인학습대상인구 수 및 비중 변화 추이

(단위: 명, %)

| 연도   | 학령인구(6~21세) |                      | 성인학습대상인구(25~64세) <sup>2)</sup> |                      | 격차<br>(B-A) |
|------|-------------|----------------------|--------------------------------|----------------------|-------------|
|      | 인구 수        | 비중 <sup>1)</sup> (A) | 인구 수                           | 비중 <sup>1)</sup> (B) |             |
| 2015 | 9,000,241   | 17.5%                | 30,877,877                     | 59.9%                | 42.4%       |
| 2020 | 7,898,876   | 15.2%                | 31,319,864                     | 60.4%                | 45.2%       |

23) 본 보고서는 평생교육을 성인 대상 ‘취·창업 또는 직무 능력 향상 목적의 교육’으로 정의하였다. 이러한 정의에 기반하여, 본 보고서는 ‘성인학습대상인구’를 노동시장 주요 경제활동 연령인 25세~64세 성인으로 정의하였다. 참고로, 한국교육개발원의 ‘평생학습개인실태조사’의 조사대상은 (2017년부터 65~79세 고령자를 포함하여) 25세~79세 대한민국 성인이다.

24) 본 자료(표 3-1)에서 2035년 이후는 통계청의 「장래인구추계」를 활용하여, 행정안전부의 「주민등록인구현황」을 활용한 2024년 이전과는 작성기준에 차이가 있어 이들 기간과 단순 수치 비교는 어려우나 인구 변화의 경향을 파악할 수 있다.

| 연도   | 학령인구(6~21세) |                      | 성인학습대상인구(25~64세) <sup>2)</sup> |                      | 격차<br>(B-A) |
|------|-------------|----------------------|--------------------------------|----------------------|-------------|
|      | 인구 수        | 비중 <sup>1)</sup> (A) | 인구 수                           | 비중 <sup>1)</sup> (B) |             |
| 2024 | 7,140,578   | 13.9%                | 30,553,242                     | 59.7%                | 45.8%       |
| 2035 | 4,818,709   | 9.5%                 | 27,700,042                     | 54.5%                | 45.0%       |
| 2036 | 4,642,321   | 9.2%                 | 27,309,627                     | 53.9%                | 44.7%       |
| 2037 | 4,465,130   | 8.8%                 | 26,946,777                     | 53.3%                | 44.5%       |
| 2038 | 4,305,861   | 8.5%                 | 26,579,239                     | 52.7%                | 44.2%       |
| 2039 | 4,194,129   | 8.3%                 | 26,201,568                     | 52.1%                | 43.8%       |
| 2040 | 4,122,337   | 8.2%                 | 25,899,023                     | 51.7%                | 43.5%       |
| 2041 | 4,079,494   | 8.2%                 | 25,622,748                     | 51.4%                | 43.2%       |
| 2042 | 4,064,429   | 8.2%                 | 25,319,629                     | 51.0%                | 42.8%       |
| 2043 | 4,070,028   | 8.2%                 | 24,969,581                     | 50.6%                | 42.4%       |

주: 1) 해당연도 전체인구 대비 비중임

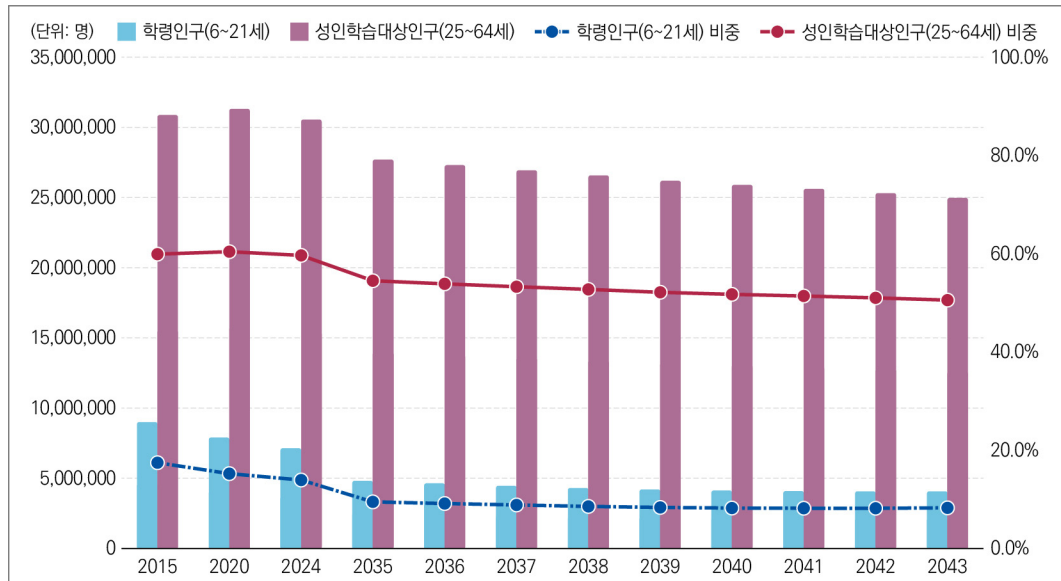
2) 본 연구에서 정의한 '성인학습대상인구'인 25세~64세 성인으로, 한국교육개발원의 '평생학습개인실태조사'의 조사대상에서 65세~79세의 고령자를 제외한 연령에 해당함

1. 2015~2024년까지는 행정안전부 주민등록인구현황 자료를, 2025년부터 인구추계는 통계청 장래인구추계(2023년 12월 공표, 중위추계) 자료를 활용

2. 주민등록인구현황 자료는 대한민국 국적의 국내 거주자, 거주불명자, 재외국민이 포함된 자료이며, 장래인구추계 자료는 국적과 상관없이 대한민국에 상주하는 인구로 외국인을 포함. 이러한 차이점으로 수치 해석에 유의 필요

자료: 행정안전부, 주민등록인구현황; 통계청, 장래인구추계 자료를 활용하여 저자 재구성

그림 3-1 학령인구와 성인학습대상인구 규모 변화와 전망



주: 1. 각 비중은 해당연도 전체인구 대비 비중임

2. 2015~2024년까지는 행정안전부 주민등록인구현황 자료를, 2025년부터 인구추계는 통계청 장래인구추계 (2023년 12월 공표, 중위추계) 자료를 활용

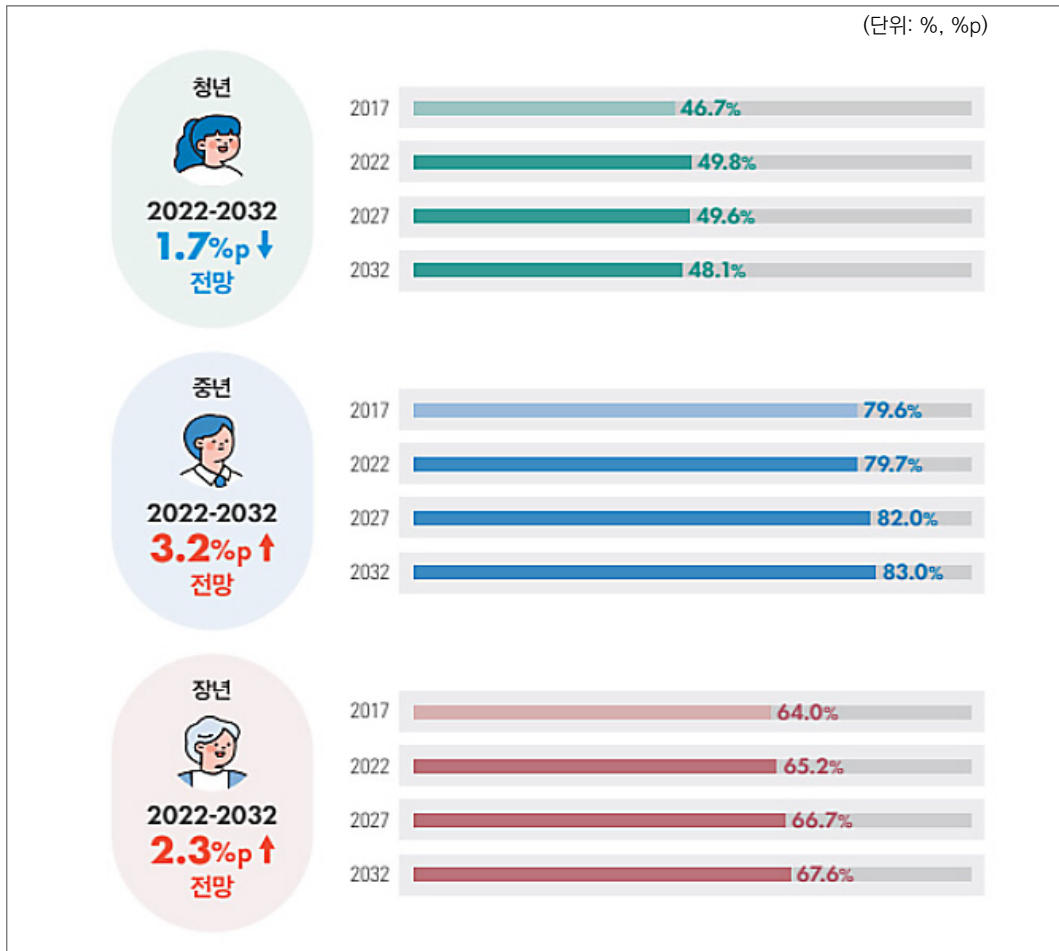
3. 주민등록인구현황 자료는 거주자, 거주불명자, 재외국민이 포함된 자료이며, 장래인구추계 자료는 국적과 상관없이 대한민국에 상주하는 인구로 외국인을 포함. 이러한 차이점으로 수치 해석에 유의 필요

자료: 행정안전부, 주민등록인구현황; 통계청, 장래인구추계 자료를 활용하여 저자가 그래프로 구성

## 나. 연령층별 경제활동참가율 변화에 따른 평생교육 수요자 규모 변화

인구구조 변화에 따른 취업자 고령화는 평생교육 수요자층 및 규모 변화에 영향을 끼칠 전망이다. 고용노동부와 한국고용정보원(2024)의 「중장기 인력수급 전망 2022-2032」 총람에 따르면(그림 3-2), 2032년에는 중년층의 약 83%가 경제활동에 참가할 것으로 전망되어, 2022년 대비 경제활동참가율 비중이 3.2%p 증가할 것으로 전망된다. 장년층의 경우 2032년에는 약 67.6%가 경제활동에 참가할 것으로 전망되며, 이는 2022년 대비 2.3%p 증가한 비율이다. 청년층의 2032년 경제활동참가율은 약 48.1%로, 2022년 대비 1.7%p 하락할 것으로 전망된다.

그림 3-2 연령층별 경제활동참가율 비중 변화와 전망



주: 1. 2027년과 2032년은 한국고용정보원 전망치임

2. 청년층: 15~29세, 중년층: 30~54세, 장년층: 55~69세

자료: 고용노동부, 한국고용정보원(2024), p.29의 [그림 2-16]

이러한 연령층별 경제활동참가율의 비중과 향후 전망이 평생교육 수요 관련하여 시사하는 바는 다음과 같다. 중년층은 2024년 현재에도 경제활동 참여율이 높을 뿐만 아니라, 2032년에는 경제활동 참여가 더욱 활발해질 것으로 전망되면서, 평생직업교육 수요자 규모 또한 증가할 것으로 예상된다. 이는 장년층에게도 마찬가지로 적용될 것으로 보인다. 한편, 상대적으로 경제활동참가율 비중이 낮은 청년층을 대상으로, 경제활동참가율을 높이기 위해 청년층에 특화된 평생교육 제공이 필요할 것이다.

## 제2절

## 초고령사회, 평생교육 요구 증가와 대학의 역할 확장 필요

## 1. 국내 성인의 기초 핵심역량 수준 향상 필요

가. 청소년 역량 수준에 비해 성인학습자 역량 수준 저조

## (1) 청소년의 학업성취도 수준 국제 비교

국제학업성취도평가(PISA: Programme for International Student Assessment)는 OECD 주관으로 2000년부터 3년 주기로 실시하는 평가이다. 참여국은 OECD 회원국 포함 약 65~81개 국가이며, 만 15세(중3~고1) 학생들을 대상으로 읽기, 수학, 과학 능력을 평가한다. 가장 최근에 실시된 PISA 2022에는 OECD 회원국 37개국과 비회원국 44개국인 총 81개 국가에서 약 69만 명의 학생이 참여하였으며, 우리나라는 총 6,931명이 참여하였다<sup>25)</sup>.

PISA 결과를 통해 다른 국가와 비교하여 우리나라 청소년들의 학업성취도 수준을 파악할 수 있다. 2009년부터 2022년까지의 PISA 결과에서 국내 청소년들은 읽기, 수학, 과학의 모든 영역에서 최상위권을 차지하였다<sup>26)</sup>(표 3-2). 읽기, 수학, 과학적 지식과 능력은 개인이 다양한 상황에서 활용이 필요한 기본적인 소양이자 노동시장에서 근로자가 갖추어야 할 기초 핵심 능력이다. 따라서, 우리나라 청소년들은 실생활 및 직업세계에서 요구하는 핵심 능력을 다른 국가에 비해 높은 수준으로 갖추고 있음을 알 수 있다.

표 3-2 국제 학업성취도 평가(PISA) 결과: 참여 OECD 회원국 중 대한민국 순위

| 구분 | 2009 | 2012 | 2015 | 2018 | 2022 |
|----|------|------|------|------|------|
| 읽기 | 1~2  | 1~2  | 3~8  | 2~7  | 1~7  |
| 수학 | 1~2  | 1    | 1~4  | 1~4  | 1~2  |
| 과학 | 2~4  | 2~4  | 5~8  | 3~5  | 2~5  |

주: 1. PISA 순위는 95% 신뢰수준에서 각 국가별 순위에 대한 범위 제공

2. PISA는 3년 주기로 실시되며, 만 15세 학생 대상 실시

3. PISA 2015부터 컴퓨터 기반 평가로 실시

자료: 교육부(2023), 교육부·한국교육개발원(2024b), p.13 표 일부 재인용

25) 본 문단에서 PISA 소개 내용은 통계청의 지표누리, e-나라지표, 'OECD 학업성취도(PISA) 순위'를 참조하여 작성하였다.

26) PISA 시행 초기인 2000, 2003, 2006에서도 읽기, 수학, 과학 영역에서 우리나라 학생들은 대부분 1~3위(2000년 읽기 6위, 2006년 과학 5~9위 제외)를 차지하였다.

## (2) 성인학습자 역량 수준 국제 비교

성인학습자 역량 수준은 국제성인역량조사(Programme for the International Assessment of Adult Competencies : PIAAC) 결과를 통해 파악할 수 있다. PIAAC은 OECD가 주관하여 실시하는 10년 주기의 대규모 국제조사로, 조사 참여국에 거주하는 만 16세~65세 성인을 대상으로 노동시장에서 실제 직무수행 및 사회와 공동체 구성원으로 실생활에서 요구되는 핵심역량을 평가한다. 1주기 조사는 2011-2012년에, 최근의 2주기 조사는 2022-2023년에 시행되었다. 2주기 조사에는 29개 OECD 회원국 및 2개의 OECD 비회원국(싱가포르, 크로아티아)에서 총 161,038명이 참여하였는데, 우리나라의 경우 6,198명이 참여하였다<sup>27)28)</sup>.

PIAAC은 성인학습자의 언어능력(Literacy), 수리력(Numeracy), 적응적 문제해결능력(Adaptive Problem Solving) 관련 핵심 정보처리 스킬을 컴퓨터를 기반으로 직접 측정·평가한다. 구체적으로, 언어능력 영역에서는 글을 파악하여 정보를 찾고, 글을 이해·평가하는 인지적 역량을 평가한다. 수리력 영역에서는 다양한 상황에서의 수학적 과제를 해결하기 위해 수학적 접근, 수학 활용, 비판적 추론하는 인지적 역량을 평가한다. 적응적 문제해결 영역에서는 해결방법이 즉시 제공되지 않는 역동적인 상황에서 문제를 정의하고, 상황을 파악하며, 정보를 탐색하고, 문제해결에 활용하여 적응하는 인지적 능력을 평가한다. 각 영역의 점수는 0~500점의 척도점수로 제시되며, 기준점에 따라 능력 수준을 분류하여 제시한다<sup>29)</sup>.

2022~2023년 실시한 PIAAC 2주기 국가 간 결과 비교를 살펴보면(그림 3-3), OECD 국가들의 평균점수는 언어능력에서 260점, 수리력에서 263점, 적응적 문제해결력에서 251점으로 나타난다. 우리나라의 경우, 언어능력 249점, 수리력 253점, 적응적 문제해결 능력 238점으로 3개 영역 모두에서 OECD 평균보다 낮은 점수를 나타냈다. PIAAC 2주기 결과에서 상위권에 속한 국가로, 핀란드는 3개 영역 모두에서 참여국 중 가장 높은 점수(언어능력 296점, 수리력 294점, 적응적 문제해결력 276점)를 나타내었다. 일본은 언어능력(289점) 및 수리력(291점)에서는 핀란드에 이어 2번째로 높은 점수를 나타내었으며, 문제해결력 점수(276점)는 핀란드와 동일한 수준으로 참여국 중 가장 높은 점수를 나타냈다. 이들에 이어, 북유럽 국가인 스웨덴(언어능력 284점, 수리력 285점, 적응적 문제해결력

27) 국내 조사에서는 조사대상 선정 시, 지역을 고려하여 9,200개 표본가구를 선정한 후, 표본가구의 구성원 1인을 대상으로 방문조사를 실시하였다. 조사는 태블릿 컴퓨터를 이용한 일대일 면접조사 방식으로 이뤄졌다(고용노동부 보도자료, 2022.9.29.).

28) 본 문단은 PIAAC에 대한 개요로, 한국직업능력연구원의 'OECD 국제성인역량조사(PIAAC)' 웹사이트(<https://www.krivet.re.kr/kor/com/homeComIntnlResearch.do>)에서 내용을 발췌하였다..

29) 본 문단은 PIAAC 평가 영역에 관한 설명으로, 한국직업능력연구원의 'OECD 국제성인역량조사(PIAAC)' 웹사이트에서 OECD(2021) 내용을 재인용·발췌하였다.

273점), 노르웨이(언어능력 281점, 수리력 285점, 적응적 문제해결력 271점), 덴마크(언어능력 273점, 수리력 279점, 적응적 문제해결력 264점)도 3개 영역에서 다른 국가들에 비해 높은 점수를 기록했으며, 네덜란드(언어능력 279점, 수리력 284점, 적응적 문제해결력 265점) 또한 이들 국가와 마찬가지로 3개 영역에서 높은 점수를 나타냈다. 한편, 스위스, 독일, 캐나다, 영국은 3개 영역에서 모두 OECD 평균보다 높은 점수를 나타냈다<sup>30)</sup>.

그림 3-3 국제성인역량조사(PIAAC) 2주기 결과: 참여국 영역별 결과 비교

| 언어능력       |                | 수리력        |                | 적응적 문제해결력  |                |
|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|
| 평균점수       | 국가명            | 평균점수       | 국가명            | 평균점수       | 국가명            |
| 296        | 핀란드            | 294        | 핀란드            | 276        | 핀란드            |
| 289        | 일본             | 291        | 일본             | 276        | 일본             |
| 284        | 스웨덴            | 285        | 스웨덴            | 273        | 스웨덴            |
| 281        | 노르웨이           | 285        | 노르웨이           | 271        | 노르웨이           |
| 279        | 네덜란드           | 284        | 네덜란드           | 265        | 네덜란드           |
| 276        | 에스토니아          | 281        | 에스토니아          | 264        | 덴마크            |
| 275        | 벨기에(Flemish)   | 279        | 벨기에(Flemish)   | 263        | 에스토니아          |
| 273        | 덴마크            | 279        | 덴마크            | 262        | 벨기에(Flemish)   |
| 272        | 영국(잉글랜드)       | 276        | 스위스            | 261        | 독일             |
| 271        | 캐나다            | 274        | 싱가포르           | 259        | 캐나다            |
| 266        | 스위스            | 273        | 독일             | 259        | 영국(잉글랜드)       |
| 266        | 독일             | 271        | 캐나다            | 257        | 스위스            |
| 263        | 아일랜드           | 268        | 영국(잉글랜드)       | 253        | 오스트리아          |
| 260        | 체코             | 267        | 체코             | 252        | 싱가포르           |
| <b>260</b> | <b>OECD 평균</b> | 267        | 오스트리아          | <b>251</b> | <b>OECD 평균</b> |
| 260        | 뉴질랜드           | <b>263</b> | <b>OECD 평균</b> | 250        | 체코             |
| 258        | 미국             | 263        | 라트비아           | 249        | 뉴질랜드           |
| 255        | 프랑스            | 261        | 슬로바키아          | 249        | 아일랜드           |
| 255        | 싱가포르           | 260        | 아일랜드           | 248        | 프랑스            |
| 254        | 오스트리아          | 257        | 프랑스            | 247        | 미국             |
| 254        | 크로아티아          | 256        | 뉴질랜드           | 247        | 슬로바키아          |
| 254        | 슬로바키아          | 254        | 헝가리            | 244        | 라트비아           |
| <b>249</b> | <b>대한민국</b>    | 254        | 크로아티아          | 241        | 스페인            |
| 248        | 헝가리            | <b>253</b> | <b>대한민국</b>    | 241        | 헝가리            |
| 248        | 라트비아           | 250        | 스페인            | <b>238</b> | <b>대한민국</b>    |
| 247        | 스페인            | 249        | 미국             | 236        | 이스라엘           |

30) 영역별 국가 간 점수가 다를 경우, 통계적으로 유의한 차이가 있는지에 대해서는 OECD(2024)의 pp. 54~56에서 정보를 제공하고 있다.

| 언어능력 |       | 수리력  |       | 적응적 문제해결력 |       |
|------|-------|------|-------|-----------|-------|
| 평균점수 | 국가명   | 평균점수 | 국가명   | 평균점수      | 국가명   |
| 245  | 이탈리아  | 246  | 이스라엘  | 235       | 크로아티아 |
| 244  | 이스라엘  | 246  | 리투아니아 | 233       | 포르투갈  |
| 238  | 리투아니아 | 244  | 이탈리아  | 231       | 이탈리아  |
| 236  | 폴란드   | 239  | 폴란드   | 230       | 리투아니아 |
| 235  | 포르투갈  | 238  | 포르투갈  | 226       | 폴란드   |
| 218  | 칠레    | 214  | 칠레    | 218       | 칠레    |

자료: OECD(2024). pp. 53-56을 종합한 이수현(2024)의 p.45, [그림 2-1]

### (3) 우리나라 청소년과 성인학습자 역량 수준 국제비교 결과의 시사점

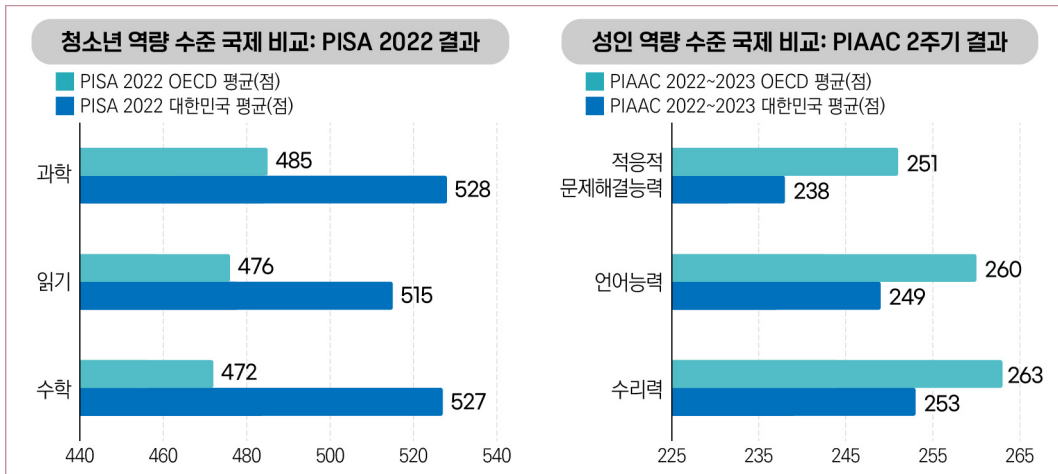
PIAAC과 PISA는 평가문항과 척도점수 구성 방식이 다른 조사이므로 점수를 단순히 비교 해석할 수는 없으나, 국제비교 결과를 통해 전반적인 경향을 파악할 수 있을 것이다(그림 3-4). PISA 2022 결과를 살펴보면, 국내 청소년들의 과학 성취도(528점), 읽기 성취도(515점), 수학 성취도(527점) 수준은 해당 조사에 참여한 OECD 국가 평균(과학 485점, 읽기 476점, 수학 472점) 보다 모두 높은 수준이나, PIAAC 2022~2023 결과를 살펴보면, 국내 성인들의 적응적 문제해결능력(238점), 언어능력(249점), 수리력(253점) 영역에서 모두 OECD 평균(적응적 문제해결능력 251점, 언어능력 260점, 수리력 263점)보다 낮은 수준으로 나타난다. 한편, PIAAC 결과 분석대상을 16~24세로 한정할 경우, 16~65세 대상 결과에 비해 점수가 상승하여, 언어능력 276점, 수리력 273점으로 OECD 평균 수준으로 나타났다(교육부 보도자료, 2024.12.10.).

즉, 한국은 초중등교육의 성과로서 청소년의 역량 수준은 국제적으로 뛰어난 수준이나, 성인의 역량 수준은 OECD 평균에 미치지 못하는 수준으로 나타난다. 또한, 성인 역량 수준은 전반적으로 성인 초기보다 그 이후 연령대에서 역량 수준이 낮아지는 경향이 나타난다. 이는 역량을 지속적으로 유지·개발·향상할 수 있는 평생교육 및 직업교육 훈련에 대한 성인학습자들의 참여율이 낮거나 평생직업교육 프로그램 및 과정의 효과성이 높지 않다고 해석할 수 있다.

길어진 수명과 산업구조 변화에 따라 개인의 생애주기별 경력개발이 더욱 중요해지고 경력이동이 빈번해지고 있으며, 초고령사회에서 성인들의 역량이 사회 및 국가 발전에 끼치는 영향력이 더욱 커지고 있다. 따라서, 노동시장에서 요구하는 기초 및 핵심 역량개발과 향상을 위해 성인학습자들의 평생교육 참여가 필수적이며, 이를 물리적 접근이 용이한 환경에서 체계적으로 지원할 수 있는 지역 대학과 전문대학의 역할이 요구된다.



그림 3-4 우리나라 청소년과 성인 역량 수준 국제 비교



- 주: 1. PISA는 만 15세 대상으로 실시하며, PISA 2022에는 OECD 37개국, 전체 81개국 참여  
 2. PISA 점수는 평균 500점, 표준편차 100점인 척도점수로 구성  
 3. PIAAC은 만 16-65세 대상으로 실시하며, PIAAC 2주기(2022~2023)에는 31개국(OECD 29개 국가 및 비회원국 2개 국가) 참여  
 4. PIAAC은 0~500점 척도점수로 구성

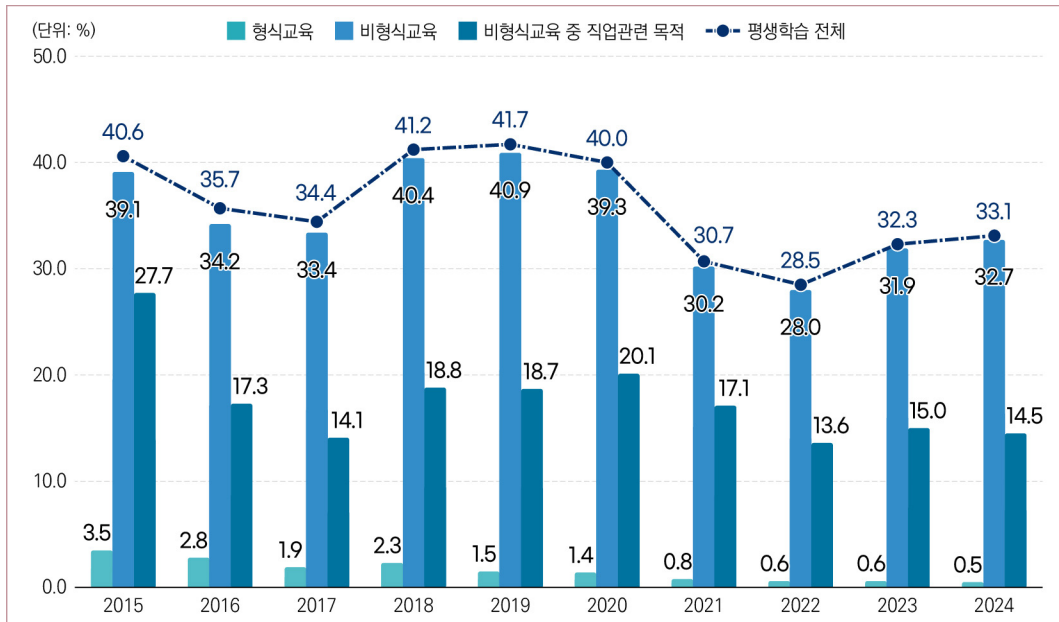
자료: 교육부(2023.12.5.), p.2, OECD(2024), pp. 54~56 자료 활용하여 그래프로 구성

#### 나. 최근 성인학습자 평생학습 참여 수준 정체와 감소

교육부와 한국교육개발원의 ‘평생학습개인실태조사’ 결과를 살펴보면(그림 3-5), 최근 10년간 국내 성인의 평생학습 전체 참여율은 28.5~41.7% 사이에서 증가와 감소를 반복하는 경향이 나타난다. 여기서 주목할 점은, 평생학습 참여율이 2018년~2020년 40%대 초반대에서 코로나19로 사회적 거리두기가 강화되었던 시기인 2021년 30.7%로 약 10%p 가량 감소한 후, 2024년까지 30% 내외 수준을 유지하며 정체되는 경향을 보인다는 것이다.

평생학습 유형 중 직업 관련 목적의 비형식교육 참여율 또한 최근 정체된 경향이 나타나는데, 2016년 이후 지금까지 20% 이하에 그치고 있으며, 최근 3년(2022~2024년)간 직업 관련 목적의 비형식교육 참여율은 13.6%~15.0% 범위에 머무는 수준으로 나타난다. 한편, 평생교육 유형 중 공식적인 졸업장이나 학위가 수여되는 형식교육 참여율은 2015년 3.5%에서 2024년 0.5%로 지난 10년간 지속적으로 감소하였다.

그림 3-5 국내 성인의 평생학습 참여율 변화



주: 1. 평생학습 개인실태조사 응답자 전체에 대한 현황임

2. 2015~2016년 응답자는 만 25~64세, 2017년 이후 응답자는 만 25~79세임

3. 2020년까지는 전년도 7월부터 조사년도 6월까지의 1년을 조사하였고, 2021년부터는 전년도 1월~12월까지의 1년을 조사함

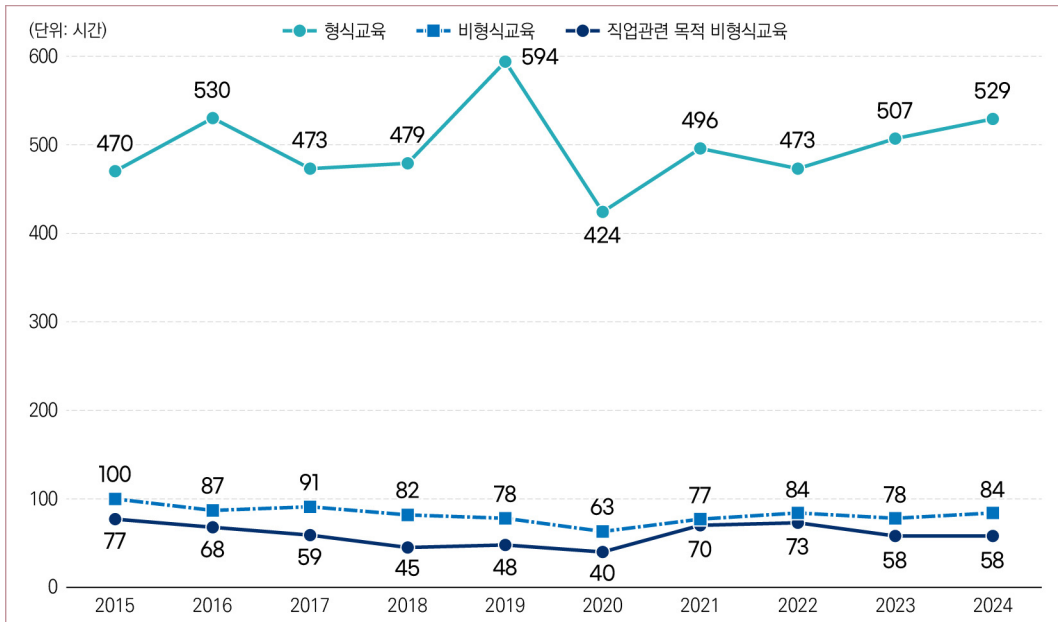
4. 직업 관련 목적 교육 참여율은 「취업, 이직, 창업」, 「일하는데 필요한 기능 습득」, 「성과급, 연봉 등 소득 증대」, 「고용안정」 등 직업과 관련된 목적을 가진 비형식교육 참여자에 대한 현황임

자료: 한국교육개발원, 평생학습개인실태조사

또한, 위 조사에서 평생학습 참여자를 대상으로 ‘평생학습 연평균 참여시간’을 조사한 결과를 살펴보면(그림 3-6), 비형식교육과 비형식교육 중 직업 관련 목적의 비형식교육에서 모두 뚜렷한 감소 추세가 나타나고 있다. 평생학습 참여자들의 1인당 연평균 비형식교육 참여시간은 2015년 100시간에서 2024년 84시간으로 지난 10년간 16시간(▲16%) 감소하였고, 직업 관련 목적 비형식교육 참여시간은 2015년 77시간에서 2024년 58시간으로 19시간(▲24.7%) 감소하였으며, 1개월당 약 4.8시간, 1주당 약 1.2시간에 그치는 수준이었다.

한편, 평생학습 참여자의 연평균 형식교육 참여시간은 2015년 470시간에서 2024년 529시간으로 지난 10년간 59시간 증가하였으나, 앞의 그래프에서 살펴본 바, 성인들의 형식교육 참여율 자체가 매우 낮고(2015년 3.5%, 2024년 0.5%) 최근 10년간 참여율이 지속적으로 감소하였다. 이러한 결과를 볼 때, 형식교육 참여수준이 증가한 것이 아니라 형식교육에 참여하는 성인학습자 수는 감소하였으나, 이러한 소수 학습자들의 1인당 연간 학습 참여시간은 증가하였다고 해석할 수 있다.

그림 3-6 국내 성인의 평생학습 연평균 참여시간 변화



- 주: 1. 평생학습 개인실태조사 응답자 중 평생학습 참여자에 대한 현황임  
 2. 2015~2016년 응답자는 만 25~64세, 2017년 이후 응답자는 만 25~79세임  
 3. 2020년까지는 전년도 7월부터 조사년도 6월까지의 1년을 조사하였고, 2021년부터는 전년도 1월~12월까지의 1년을 조사함  
 4. 직업 관련 목적 교육 참여율은 「취업, 이직, 창업」, 「일하는데 필요한 기능 습득」, 「성과급, 연봉 등 소득 증대」, 「고용안정」 등 직업과 관련된 목적을 가진 비형식교육 참여자에 대한 현황임

자료: 한국교육개발원, 평생학습개인실태조사

이와 같은 결과에서 우려되는 점은 국내 성인들의 역량 수준이 OECD 국가 평균 수준보다 낮은 편임에도, 평생학습 참여 수준이 최근 정체되고 있거나 감소하고 있다는 점이다. 특히, 최근 직업 관련 목적 비형식교육 참여율 및 참여시간의 지속적 감소는 성인학습자들의 지속적인 직무역량 개발 및 생애주기별 요구되는 평생직업능력 개발을 저해하는 주요 요인일 수 있음을 시사한다.

따라서, OECD 국가 평균보다 낮은 성인 역량 수준에도 불구하고 최근 평생학습 참여 수준-특히, 직업 관련 목적의 비형식교육 및 공식적인 학위를 수여하는 형식교육-의 정체 및 감소의 문제를 적극적으로 다루는 방향으로 평생학습 정책이 재설계될 필요가 있다. 생애주기 상 성인기에 해당하는 개인 대부분은 자신과 가족을 위한 경제활동이 삶에서 가장 큰 부분을 차지한다. 따라서 성인들의 평생학습 참여 수준 향상을 위해서는 교육기관이 일터 및 거주지와의 가까운 거리 즉, 교육기관에 대한 물리적 접근 용이성 향상이 정책 설계 시 중요한 고려요소이다. 이러한 점은 비수도권 소재 지역 대학 및 전문대학이 해당 지역사회 구성원 대상 접근성이 높은 평생직업교육 기관으로 기능

할 수 있음을 시사한다. 이와 함께, 지역 대학과 전문대학은 기존 교육 인프라의 활용을 통해 체계적인 평생직업교육훈련을 제공할 수 있다는 강점이 있어 지역사회 재직자 및 전직 희망자 등 지역 성인학습자들을 위한 교육기관으로서 역할을 수행할 수 있을 것이다.

## 2. 산업환경 변화에 따른 업스킬링 및 디지털 활용 스킬 향상 수요 증가

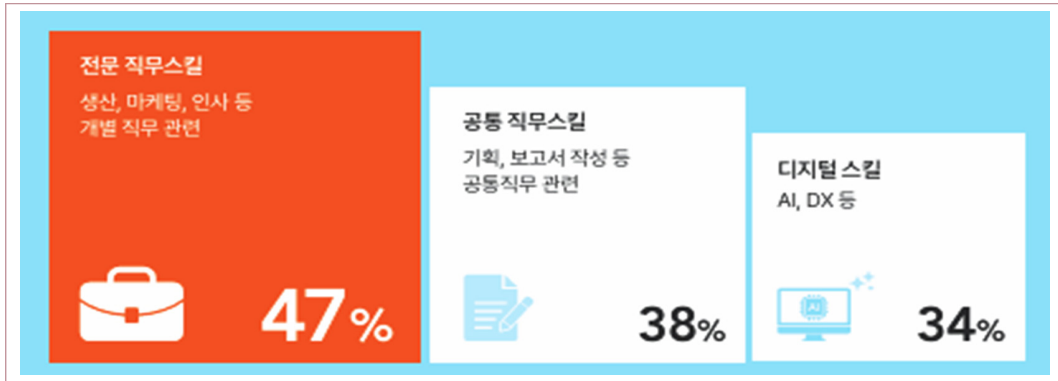
한국생산성본부(KPC)(2024)의 「2025 HRD Trend Report」<sup>31)</sup>에 따르면(그림 3-7), 국내 기업 및 공공 조직 재직자들은 2025년 자신에게 필요한 교육으로 ‘전문 직무스킬’ 교육이라고 응답한 응답자가 47%(교육요구 1위)로, 전년도 조사결과(응답자의 49%)와 일관된 결과를 나타냈다(p.11). 다음으로, 여러 직무에 공통적으로 적용되는 ‘공통 직무스킬’ 관련 교육이 필요하다는 응답은 38%(교육요구 2위)로 나타났으며, 또한 AI 활용 능력 등 디지털 스킬 향상을 위한 교육이 필요하다는 응답이 34%(교육요구 3위)로 높게 나타났다(p.11). 이는 산업체들이 급속한 환경 변화에 대응하기 위해 직원들에게 요구되는 직무 전문성 및 스킬을 지속적으로 향상해야 하며, AI 기술 및 디지털 기술 발달과 이를 업무에 활용하는 정도와 수준이 높아지는 상황임을 방증한다.

그리고 역량개발을 위해 조직 차원에서 ‘외부 교육기회 확대’를 통한 교육지원을 원하는 재직자가 가장 많은 것(교육참여자 대상 조사, 응답자의 65%)으로 나타났다(p.18). 한편, 조직 규모에 따라 교육 인프라 수준에 격차가 나타났는데(그림 3-8), 온라인 교육시스템, 사내강사, 교육체계, 자체 교육콘텐츠, 연수원 등의 인프라를 보유한 대기업과는 달리, 중견/중소기업의 34%는 보유 인프라가 없는 것으로 응답(교육담당자 대상 조사)하였다(p.9).

이러한 결과를 종합할 때, 재직자, 특히 중견/중소기업과 같이 자체 교육인프라가 부족한 기업 종사자를 대상으로 변화하는 환경에서 직무 전문 스킬을 지속적으로 최신화하고, AI 등 디지털 기술을 업무에 실제 활용할 수 있는 스킬을 개발할 수 있도록 정책적인 지원이 필요하다. 특히, 지역 대학 및 전문대학은 교수, 교육 시설 및 장비, 교수학습 지원 인력 등 교육 인프라를 이미 갖추고 있기 때문에 이를 적극적으로 활용하여 재직 중인 성인학습자 대상 체계적인 평생교육 서비스를 제공하는 역할을 수행할 필요가 있다.

31) 한국생산성본부에서 2024년 8월~9월 직장인 771명(교육담당자 239명, 교육참여자 532명)을 대상으로 실시한 조사 결과에 기반한 보고서이다.

그림 3-7 재직자들의 2025년 교육 요구(조사 사례)



자료: 한국생산성본부(2024), p.10의 그림 일부

그림 3-8 기업 유형별 교육 인프라 보유 현황(조사 사례)

| 기업 유형<br>인프라 | 대기업           | 중견·중소기업       | 공공부문<br>(정부·지자체·공공기관·공기업) |
|--------------|---------------|---------------|---------------------------|
| 1위           | 온라인 교육시스템 87% | 교육체계 42%      | 교육체계 57%                  |
| 2위           | 사내강사 67%      | 보유 인프라 없음 34% | 온라인 교육시스템 55%             |
| 3위           | 교육체계 62%      | 온라인 교육시스템 32% | 자체 교육콘텐츠 36%              |
| 4위           | 자체 교육콘텐츠 53%  | 사내강사 30%      | 사내강사 32%                  |
| 5위           | 연수원 42%       | 자체 교육콘텐츠 28%  | 연수원 20%                   |

자료: 한국생산성본부(2024), p.9의 표

세계경제포럼(WEF)이 ‘일자리의 미래 조사(Future of Jobs Survey) 2024<sup>32)</sup>’ 결과를 바탕으로 발간한 「일자리의 미래 보고서(Future of Jobs Report) 2025」(WEF, 2025)에 의하면, 핵심 스킬(core skill)의 현 중요도와 미래 중요도는 다음과 같다(그림 3-9). 먼저, 현재(2025년) 중요도가 높고 미래(2030년)에 그 중요도가 더욱 증가할 것으로 예상되는 핵심 스킬(Core skills in 2030)에는 AI 및 빅데이터 활용 기술, 분석적 사고, 창의적 사고, 회복탄력성·유연성·민첩성, 기술 리더십, 리더십 및 사회적 영향력, 호기심 및 평생학습 능력, 시스템적 사고, 인재관리 역량, 동기부여 및 자기인식 역량 등이 제시되었다(그림 3-9의 1사분면).

둘째, 현 중요도는 높으나 미래 중요도가 현재보다 더욱 증가하지 않고 유사한 수준일 것으로 예상되는 스킬(Steady skills)로는 공감 및 적극적 경청, 서비스 지향 및 고객 서비스 스킬, 자원관리 및 운영 스킬이 제시되었다(그림 3-9의 4사분면). 셋째, 현재는 중요도가

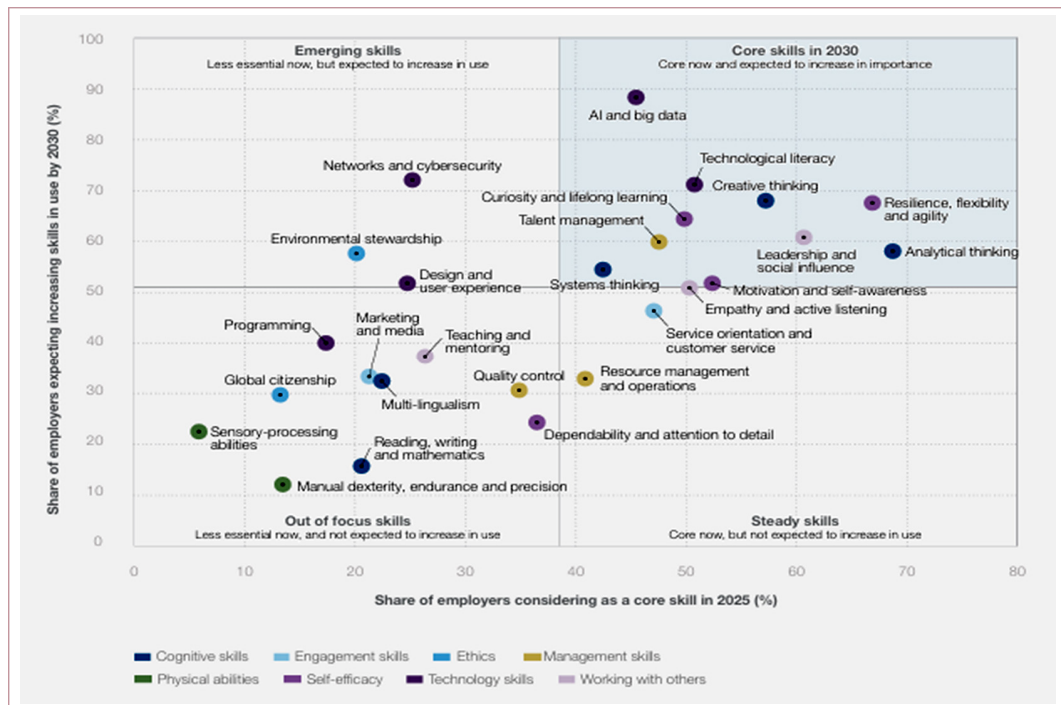
32) WEF가 2024년 5월부터 9월까지 전 세계 55개국의 22개 산업 분야에 속한 직원수 500명 이상의 선도적인 글로벌 기업 1,000개 이상을 대상(즉, 1,000명 이상의 고용주 대상)으로 실시한 온라인 조사이며, WEF는 이들이 총 1,400만명 이상의 근로자를 대표한다고 보았다.

상대적으로 높지 않으나 미래 중요도가 증가할 것으로 예상되는 스킬(Emerging skills)에는 네트워크 및 사이버 보안, 환경 관리, 설계 및 사용자 경험, 교육 및 멘토링, 프로그래밍, 마케팅 및 미디어, 글로벌 시민성, 다국어 구사 능력이 제안되었다(그림 3-9의 2사분면).

마지막으로, 현재에도 미래에도 중요도가 높지 않을 것으로 예상되는 스킬에는 감각 처리 능력, 신뢰성 및 세부사항 주의력, 독해·작문·수학능력, 수작업 숙련·지구력·정밀도 등이 제시되었다. 이러한 WEF의 핵심 스킬에 관한 현재 및 미래 중요도 분석은 기술(technology) 발달 및 산업환경의 급속한 변화에 따라 현재의 핵심 스킬의 중요도가 가까운 미래에 더욱 중요해질 수도 혹은 중요해지지 않을 수도 있음을 보여주며, 이러한 환경 변화에 적응하기 위해서는 재직자 및 성인학습자들이 노동시장과 직무에서 요구하는 스킬을 지속적으로 최신화하고, 그 중요도에 따라 수준을 더욱 향상하는 업스킬링이 필수적임을 보여준다.

이를 위해, 평생직업교육의 역할은 더욱 확대되고 강화되어야 할 것이며, 이를 위한 지역 대학 및 전문대학의 기능과 역할에 대한 중요성 인식은 물론, 구체적인 평생교육 기능 중심 미래 대학 시스템 전환을 위한 정책의 설계 및 추진이 필요할 것이다.

그림 3-9 2030 핵심 스킬: WEF의 일자리의 미래 조사 2024 결과



주: 1. 세계경제포럼(World Economic Forum), '일자리의 미래 조사(Future of Jobs Survey) 2024' 결과  
2. 조사대상인 고용주들이 2025년 핵심 스킬(core skill)로 응답한 비율과 2030년까지 중요도가 증가할 것으로 예상한 응답 비율을 기반으로 범주화

자료: World Economic Forum(2025), p. 41, [그림 3.6]



### 3. 중장년층의 재취업 및 전직을 위한 역량개발 수요 증가

통계청의 ‘2024년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과’에 따르면, 주된 일자리에서의 퇴직 연령은 평균 만 52.8세로 나타났다<sup>33)</sup>. 국내 기대수명은 2023년 기준 83.5세로<sup>34)</sup>, 중장년층 개인 차원에서는 길어진 성인기에 생계 유지와 사회 참여 등 사회경제적인 목적에서 재취업이 필요하며, 국가 차원에서는 초고령화 사회에서 생산성을 유지·향상하기 위해 중장년층의 활발한 경제활동 참여가 필요하다. 이러한 이유로 중장년층이 재취업 및 전직을 준비하도록 체계적인 직업 관련 목적의 평생교육이 필요하며, 특히, 기술 변화, 산업구조 변화에 따라 노동시장에서 새롭게 요구하는 역량의 효율적인 개발이 필수적이다. 따라서, 중장년층의 재취업을 효과적으로 지원하기 위해 직업교육훈련을 통한 리스킬링 지원이 중요하며, 이를 위해 산업체 및 학습자 수요 기반 직업교육훈련 프로그램의 다양화, 교육과정의 체계성 향상 및 산업현장 맞춤형 실습과정을 확대해야 할 것이며, 지역사회 구성원들이 쉽게 접근할 수 있는 동시에 프로그램 효과성을 향상할 수 있는 재취업 교육 관련 기반 시설과 인프라를 확보할 필요가 있다(윤미, 김형빈, 2022).

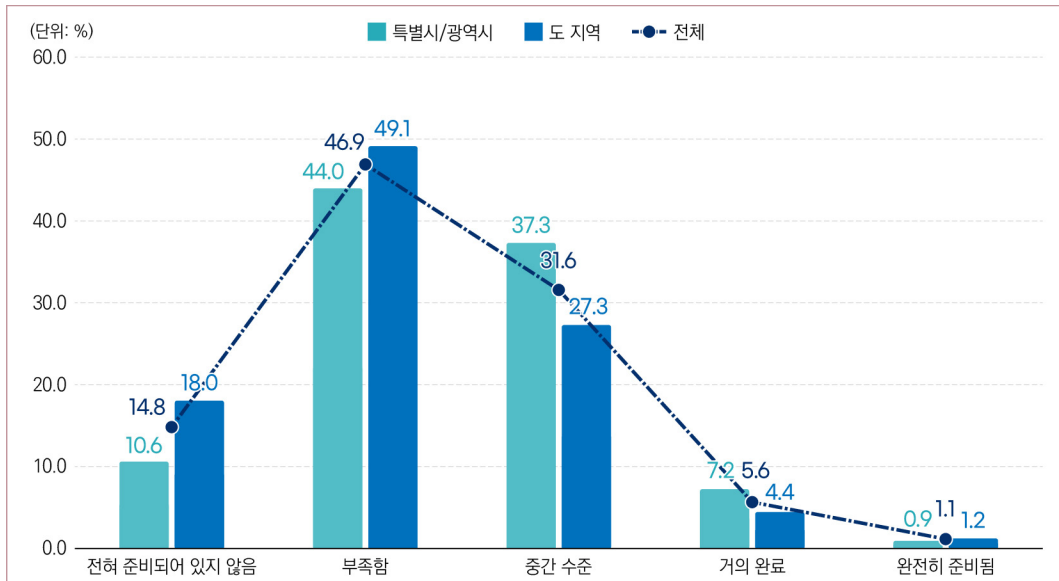
한국교육개발원에서 2023년 실시한 ‘커리어 전환기 4050의 교육적 요구와 평생교육 프로그램에 대한 수요 조사<sup>35)</sup>’ 결과에 따르면, 중장년층 성인학습자 대상 경력전환에 대한 준비 정도에 대한 인식을 조사한 결과(그림 3-10), 전체 조사대상의 약 15%가 ‘전혀 준비되어 있지 않음’으로, 약 47%가 준비가 ‘부족함’으로, 약 32%가 ‘중간 수준’으로, 약 7%가 준비가 ‘거의 완료’되었거나 ‘완전히 준비됨’으로 응답하여, 많은 중장년들이 경력전환에 대한 준비가 충분히 되어 있지 않다고 인식하였다(김진희, 2024). 거주지별 분석 결과에서는 특별시 및 광역시 거주자가 도 지역 거주자에 비해 경력전환 준비가 중간 수준 이상(‘중간 수준’, ‘거의 완료’, ‘완전히 준비됨’의 합계)으로 응답한 비율이 약 13%가량 높게 나타났다(김진희, 2024). 이러한 결과는 중장년들의 경력전환과 관련한 체계적인 준비를 지원할 수 있는 교육 및 고용서비스가 필요함을 시사하며, 특히, 인구수나 경제 규모가 작은 지역의 구성원들에게도 경력전환을 위해 필요한 평생교육 과정 및 프로그램 제공이 필요함을 시사한다. 이러한 수요는 곧 지역대학의 평생교육 수요와도 연결된다.

33) 통계청 보도자료(2024.7.30.), 만 55~79세 대상 조사 결과

34) 통계청 보도자료(2025.3.25.), 2024 한국의 사회지표.

35) 김진희 외(2023)에 의하면, 해당조사는 2023년 실시되었고, 조사대상은 조사 시점 기준 40~59세의 중장년 중 커리어 전환을 경험했거나, 전환을 계획하고 있는 성인학습자였다.

그림 3-10 경력 전환 준비 정도에 대한 중장년층 인식

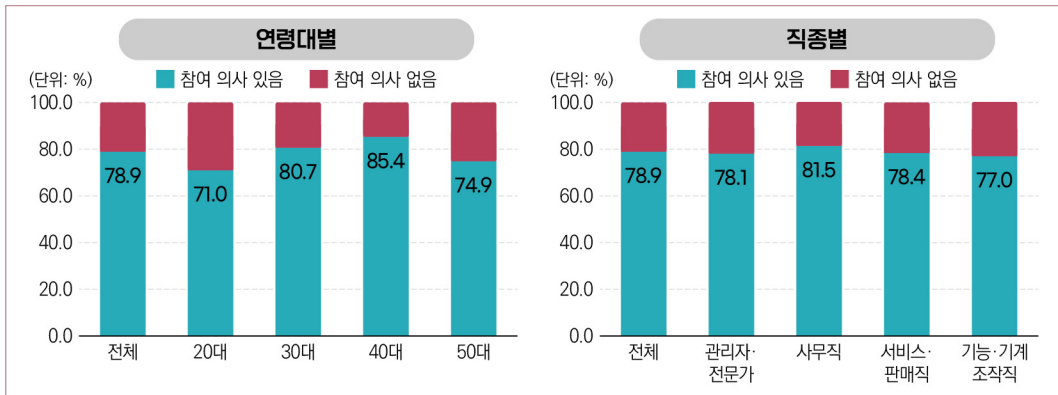


자료: 김진희(2024), p.6, [표 5] 일부를 저자가 그래프로 재구성

2021년 한국직업능력연구원의 ‘성인의 고등교육기관 평생직업교육 수요 조사’ 결과에 따르면, 조사에 참여한 재직자들의 약 80%가 고등교육기관에서 평생직업교육 프로그램 운영 시 참여 의사가 있는 것으로 응답하였으며, 연령별로는 40대 중 85.4%가 참여 의사를 나타내었고, 사무직뿐만 아니라 서비스직, 기능/기계조작직종 등 다양한 직종에서 약 80%의 높은 참여 의사를 보였다(한국직업능력연구원, 2022.1.28.)(그림 3-11). 또한, 고등교육기관에서 기술 변화 대응 관련 교육프로그램 운영 시 ‘현재 직무와는 다른 분야의 역량개발’에 도움이 되는 정도에 대해 40대 재직자가 다른 연령대 재직자에 비해 높은 수준을 나타냈다(한국직업능력연구원, 2022.1.28.)(그림 3-12). 이러한 결과는, 재직자 역량개발을 위한 대학의 평생교육 기능 확대가 필요하며, 특히 생애 경력 전환기 성인학습자 대상 리스킬링 수요를 충족하는 평생교육 프로그램 운영 및 4년제 대학뿐만 아니라 전문대학에서의 평생교육 프로그램 확대의 필요성을 시사한다.

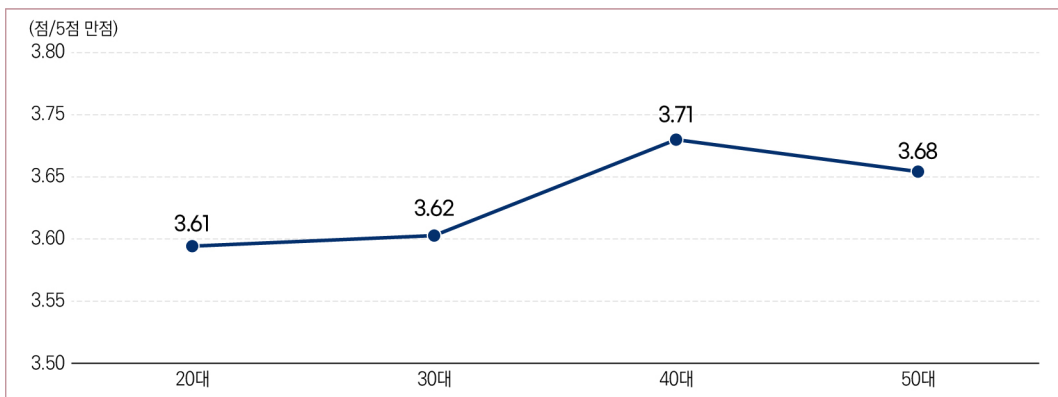


그림 3-11 재직자의 고등교육기관 평생직업교육 참여 의사



주: 한국직업능력연구원, '성인의 고등교육기관 평생직업교육 수요 조사'(2021년 실시) 결과의 일부로, 분석 대상은 성별, 지역, 업종, 직종을 고려하여 표본 추출한 만 25~55세 재직자 1,500명임  
 자료: 한국직업능력연구원(2022.1.28.), p.2, [그림 1] 일부

그림 3-12 고등교육기관에서 기술변화에 대응한 역량개발 교육 운영 시 도움 정도: 현재 직무와는 다른 분야 역량



주: 한국직업능력연구원, 「성인의 고등교육기관 평생직업교육 수요 조사」(2021년 실시) 결과의 일부로, 분석 대상은 성별, 지역, 업종, 직종을 고려하여 표본 추출한 만 25~55세 재직자 1,500명임  
 자료: 한국직업능력연구원(2022.1.28.), p.3, [그림 4] 일부

#### 4. 기술 발전에 따른 직무 대체에 대응하기 위한 성인 교육 및 재훈련 수요 증가

디지털 전환, 로봇, AI 기술 등 급속한 과학기술 발달과 기술간 융합을 통한 새로운 기술의 일터 적용은 다양한 직무에 영향을 미치고 있다. 특히, 기술 발달이 가져오는 노동시장에서의 직무 대체 현상에 대해 정책적 관심이 지속되어 왔으며, 국제기구들과 국내외 연구기관들은 직무 대체 가능성이 높은 직종을 분석하고, 이에 대응하기 위한 정책 방안을 제시하는 보고서를 지속적으로 발간해왔다.

이들 보고서의 내용을 살펴보면, 시간의 흐름에 따라 그리고 발전 속도와 사회적 영향이 두드러지는 기술 종류에 따라 직무 대체 확률이 높을 것으로 예측되는 직종이나 영향을 크게 받는 노동자 집단이 다르게 제시되었다. 그럼에도 이들 보고서는 공통적으로 노동자들의 직종 혹은 산업 재배치 및 재훈련을 촉진하기 위하여 성인 대상 교육을 확대하고 적극적으로 교육훈련 정책을 실행해야 함을 시사점으로 제시하였다.

예를 들어, 「OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work」(OECD, 2019) 보고서에 의하면, 기술 발전과 자동화는 특히 자동화에 취약한 직무에 종사하는 저숙련 및 저임금 노동자들에게 일자리 대체의 위험을 높이고 있다고 분석하였다. 「OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market」(OECD, 2023)에 따르면, AI 도입이 진행 중인 제조업 및 금융업 분야에서는 저숙련 노동자들이 재배치나 재훈련의 기회를 얻기 어려워, 고용 감소의 영향을 더 크게 받을 수 있다는 사례 연구가 제시되었다.

글로벌 컨설팅 업체인 맥킨지 글로벌 연구소의 보고서는 생성형 AI 발달로 사무보조, 음식 서빙, 고객 응대, 기계작동, 상품 운반 등 저임금 일자리가 직접적으로 충격을 받게 될 것으로 분석하며, 저임금 노동자 집단이 최고임금 노동자 집단에 비해 직업 대체 위험이 최대 14배까지 높은 수준일 것으로 예측했다(아시아경제, 2023.7.30., 재인용)

한편, 「AI와 한국경제」를 주제로 한 「한국은행의 BOK 이슈노트」(오삼일 외, 2025)에 의하면, 국내 일자리 중 절반 이상이 AI 도입에 큰 영향을 받을 것으로 예상되며, 전체 근로자의 27%가 AI에 의해 대체되거나 소득이 감소할 가능성이 높은 그룹-즉, 높은 AI 노출도, 낮은 AI 보완도-에 속한다고 분석하였다(p.1). 연령별로는 25-44세 근로자 집단에서 AI에 의해 직무가 대체 혹은 소득이 감소할 가능성이 높은 것으로 나타나며, 교육수준별 분석에서는 교육수준이 높아질수록 AI가 직무에 미치는 영향이 커지며, AI 노출도와 보완도가 함께 상승하는 것으로 나타났다.

이처럼 노동시장에서 디지털 기술, 로봇, AI 기술 등 기술 발전으로 인한 직무 대체 현상이 서로 다른 양상으로 나타나며, 향후 AI 기술 활용이 확산되면서 그 파급효과는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 따라서, 이러한 노동시장 이슈에 대응하기 위한 재직자, 전직희망자, 구직자 대상의 평생직업교육을 강화해야 할 것이다. 또한, AI 노출도가 높더라도 보완도 또한 높은 직무로 이동할 수 있도록 체계적인 역량개발을 위해 평생직업 교육의 질적 수준을 향상해야 할 것이며, 이는 시설 및 장비, 교수진 등 인프라가 이미 갖춰진 지역 대학 및 전문대학에서 평생직업교육 기능을 담당할 필요가 있음을 시사한다.

## 제3절

평생직업교육 기능으로 대학 역할  
다변화의 적절성1. 대학 기능 다변화의 적절성: 직업 생애 전반을 아우르는 평생직업교육 플랫폼 역할을 담당  
하는 지역 대학 및 전문대학으로 변화<sup>36)</sup>

본 장의 1절과 2절에서는 학령인구 감소 및 성인학습자 증가라는 인구구조 변화에 따른 평생교육의 중요성이 강조되는 상황과 초고령사회에서 성인학습자들이 지닌 다양한 평생교육 요구 및 이러한 요구가 지역 대학 및 전문대학에 시사하는 바에 관하여 논의하였다. 그렇다면, 이러한 정책환경 변화를 대학교육 시스템의 지속가능성을 확보하는 방안으로 활용하는 것에는 어떤 의의가 있을까? 대부분 ‘연구 중심 종합대학’들로 구성된 기존의 대학교육 시스템에서 ‘연구 중심 대학’뿐만 아니라 ‘학부교육 중심 대학’, ‘평생직업교육 중심 대학’ 등으로 역할을 분화하고 ‘종합대학’ 중심 체제에서 벗어나 다양한 체제로 다변화하는 미래 대학교육 시스템으로 전환하는 것은 환경 변화 대응 및 사회문제 해결에도 적절한지 검토해 보았다.

## 가. 민간 직업훈련기관 중심 평생직업교육의 질 문제와 교육수요자 요구와 괴리

최근 민간 직업훈련기관에 대한 정부 지원 확대에도 불구하고, 훈련의 품질 저하와 수요자 요구 간 괴리가 지속적으로 지적되고 있다. 현장성과 직무 적합성이 낮은 교육 과정, 형식적인 수료 기준, 과도한 경쟁에 따른 단가 인하로 인한 교육의 질 하락 등이 주요 문제로 부각되고 있으며, 일부 과정에서는 커리큘럼의 부실과 강사진의 잦은 변경, 낮은 재취업률 등의 실효성 문제도 제기된다. 이와 함께 전체 훈련기관 중 극히 일부만이 정기적·수시적으로 점검받고 있는 현실은 관리·감독 체계의 허점과 더불어, 산업 수요에 기반한 실질적인 직업훈련 체계의 필요성을 강하게 시사한다(세계일보, 2022.12.16., 한겨레21, 2023.5.22.).

36) 본 내용은 정선정, 이문수(2021)의「4차 산업혁명 선도인력 양성사업 성과분석을 통한 대학과 직업훈련기관 역할 제언」과 권재현(2024)의「지역균형발전과 평생학습 상시 플랫폼으로서의 지방 대학」, 김종영(2025)의「엘리트 대학과 병목사회: 한국 대학체제의 구조적 모순과 해결 방안」, 정수진, 이은정(2024)의「대학의 평생교육체제 전환 탐색: A 대학 평생교육 단과대학 사례를 중심으로」 내용을 기반으로 작성하였다. 이외의 자료에서 인용한 내용은 별도로 출처를 표기하였다.

### 나. 고령화와 기술 변화 속에서의 대학 역할 재정립 필요성

고령화와 기술 발전으로 인한 일자리 구조의 재편은 직업 생애 전반에 걸친 재교육의 필요성을 높이고 있다. 이러한 변화 속에서 대학은 더 이상 학령기 학생만을 위한 교육 기관이 아니라, 전 생애에 걸친 학습을 지원하는 평생교육 플랫폼으로의 전환이 요구된다. 특히 대학은 직업교육과 일반 교양교육을 통합적으로 제공하는 교육 거점으로서의 가능성을 지니고 있다. 이러한 통합적 교육은 개인과 사회의 혁신역량 강화에 기여할 수 있다. 독일의 경우와 같이, 지역 맞춤형 인력 양성을 위해서 지역 사회, 산업, 기업, 대학, 직업교육기관 등 지역 내 다양한 주체들 간 유기적인 협력이 필요하며, 이를 위한 지역 대학의 역할 재정립이 필요하다.

### 다. 대학교육 혁신을 통한 성인학습자의 생애 역량 개발 지원 노력과 그 타당성

정부는 대학을 지역의 평생교육 상시 플랫폼으로 육성하고자 ‘대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE)’을 추진하고 있다<sup>37)</sup>. 이를 통해 대학이 성인학습자 친화적인 체제로 전환하려는 노력이 지속되고 있다. 이는 고등교육의 공공성을 강화하고, 성인 교육 수요에 효과적으로 대응하기 위한 전략으로 타당성을 가진다. LiFE 참여 대학들은 성인 전담 단과대학 및 행정 조직을 구성해 재직자의 경력 변화에 맞춘 유연한 학위과정과 마이크로디그리 등의 프로그램을 운영하고 있으며, 이러한 체계를 통해 교육 접근성과 실효성을 동시에 높이려고 하였다. 그러나 이 사업은 성과와 함께 ‘대학의 평생교육체제 전환’이라는 목표 달성에 관한 한계 또한 드러내고 있다. 그동안 추진된 1주기 및 2주기 LiFE 사업의 성과와 한계, 개선점을 면밀히 분석하여, 향후 지역 대학 및 전문대학이 효율적으로 평생교육기관으로 전환할 수 있도록 해야 할 것이다.

### 라. 평생직업교육 관련 대학의 효과성

대학에서 제공하는 평생직업교육은 기존 고등교육이 지닌 엘리트 중심 구조의 한계를 넘어, 직업 역량 향상 및 경력 전환의 통로로 기능하고 있다. 「평생교육체제 단과대학형 발전을 위한 종합분석」 보고서(허성준, 김미옥, 2024)에 따르면, 유연한 학습 설계와 재직자 맞춤형 학위과정은 성인 학습자의 참여율 제고에 기여하며, 이는 대학 기반 평생교육의 적절성과 효과성을 뒷받침한다. 또한, 대학은 지역 산업에서 요구하는 역량을 도출하고 체계적인 교육과정을 제공하여 지역 일자리와의 연결성을 높일 수 있

37) 2025.5.31.사업 종료 이후, ‘지역혁신중심 대학지원체계(RISE)’로 통합 예정(교육부, 2024.2.)

다는 점에서 일반 직업훈련기관과 차별화된 경쟁력을 갖는다.

#### 마. 대학에서의 4차산업 분야 평생직업교육의 질적 우수성 및 고용 성과

4차산업 분야 교육훈련 사업 성과를 분석한 연구(정선정, 이문수, 2021)에 따르면, 대학은 우수한 교수진과 다양한 학과, 학제 간 협력 시스템을 바탕으로 융복합 고숙련 훈련을 실시할 수 있는 강점이 있다. 대학이 운영하는 교육과정은 협약기업과 연계된 실무 프로젝트가 체계적으로 운영·관리되는 장점을 갖는다. 또한, 대학에서 제공한 4차 산업 분야 교육훈련 과정을 수료한 후 취업한 훈련생의 경우가 직업훈련기관에서 교육 과정을 수료하고 취업한 훈련생에 비해 평균 임금수준이 더 높게 나타났다(정선정, 이문수, 2021).

#### 바. 평생학습 중심 지역사회 연계 및 지역소멸 대응 플랫폼으로서의 대학

지역 대학은 지역 산업 수요에 맞춘 교육과정을 통해 지역 일자리 창출 및 지역소멸 대응의 핵심 인프라로 기능할 수 있다. 「지역균형발전과 평생학습 상시 플랫폼으로서의 지방대학」(권재현, 2024) 보고서에 따르면, 대학은 거버넌스 측면에서 평생교육 전담 부서와 자문위원회를 구성해 지역 특화 산업과 연계된 교육과정을 개발할 수 있다(p.26). 또한, 지역 대학에서 제공하는 평생교육은 지역사회에 소속된 성인학습자의 교육 접근성을 높이는 동시에, 성인학습자들이 지역 산업에서 요구하는 역량을 지속적으로 개발하도록 지원할 수 있다. 이를 통해 개인의 취·창업 능력 및 직무능력 향상을 돕고 궁극적으로 지역 인구 유출 방지와 경제 활성화에 기여할 수 있다.

#### 사. ‘다원적 기회구조’로 전환을 위한 대학 역할 재정의 필요성

궁극적으로 대학이 지역 기반의 평생직업교육기관으로 기능하게 된다면, 이는 수도권 을 중심으로 형성된 ‘기회의 땅’을 지역으로 분산시킴으로써 ‘다원적 기회구조(피시킨, 2016, 김종영, 2025, p.18 재인용)’를 창출하는 데 기여할 수 있을 것이다. 현재의 서울 집중과 학벌 서열화 구조는 교육기회의 병목을 초래하고 있으며, 이는 사회적 불평등을 고착화시키는 구조적 문제로 작용하고 있다(김종영, 2025). 따라서 대학은 더 이상 폐쇄적 엘리트 양성기관이 아닌, 사회구성원의 전생애 학습과 경력개발, 지속적인 고용을 지원하는 개방형 학습 및 지식공유 플랫폼으로서 그 기능과 역할을 재정립해야 한다.



## 제4장

# 인구구조 변화에 따른 평생교육 수요에 대응하는 미래 대학교육 시스템 전환 방향

제1절 | 성인학습자 대상 평생교육기관으로 대학 기능  
및 역할 전환 방향

제2절 | 미래 대학교육 시스템 전환:  
평생·직업교육훈련 전달체계 효율화 방향

제3절 | 평생교육 수요자 중심 평생직업교육 정책  
거버넌스 재설계 방향





## 제1절

## 성인학습자 대상 평생교육기관으로 대학 기능 및 역할 전환 방향

초저출산 및 초고령화 사회 인구구조 변화, 산업구조 및 직업세계의 급격한 변화는 성인학습자의 지속적인 역량개발과 경력전환 필요성을 증대시키고 있다. 특히 성인학습자로 분류되는 25~79세<sup>38)</sup> 인구 비중 증가와 더불어, 직업 관련 생애 전반에 걸친 학습 수요가 확대되고 있음에도 불구하고, 국내 성인들의 평생교육 참여율은 정체 상태에 머물고 있으며, 참여시간 또한 감소하는 추세이다.

교육부와 한국교육개발원이 매년 실시하는「국내 성인의 평생학습 실태 조사」에 따르면, 성인학습자들이 평생교육에 참여하지 못하는 주요 요인으로 ‘시간 부족’, ‘교육훈련 기관의 물리적 접근성 문제’, ‘교육프로그램에 관한 정보 부족’ 등이 지적되고 있으며, 이는 기존 평생직업교육 체계가 성인학습자의 요구를 충분히 반영하지 못하고 있음을 시사한다.

따라서 대학-특히 비수도권 지역 대학 및 전문대학-은 더 이상 학령기 중심의 전통적인 학생을 대상으로 하는 고등교육 기관에 머무르지 않고, 개인의 전 생애에 걸친 학습을 지원하는 평생교육기관으로의 기능 전환이 시급하다.

이를 위해 다음과 같은 정책방향이 요구된다.

첫째, 성인학습자의 다양한 학습 목적과 생활 여건을 고려한 성인학습자 친화형 교육 과정을 설계·운영해야 한다. 야간·주말 강좌, 모듈형·비학위 과정, 직무 연계형 교과목 등을 도입하여 실용성과 접근성을 높여야 한다.

둘째, 학사제도 전반의 유연화가 필요하다. 선이수학점 인정, 맞춤형 이수 경로, 부분 등록제, 집중이수학기제 등의 도입 및 확대를 통해 다양한 유형의 성인학습자가 학업을 지속할 수 있도록 제도적 기반을 마련·확산해야 한다.

셋째, 성인학습자 특성에 적합한 교과목 운영과 교수법 활용이 가능하도록 현장 경험과 전문성을 갖춘 다양한 교원을 채용할 수 있는 자율권을 대학에 부여·강화해야 한다.

성인학습자 친화형 대학교육 시스템 구축은 단순한 기능 확장을 넘어, 미래 사회 변

38) 한국교육개발원, ‘국내 성인의 평생학습 실태 조사’의 조사대상

화에 대응하는 고등교육의 본질적 재구조화를 의미한다. 지금이야말로 고등교육의 패러다임 전환을 위한 전략적 투자와 정책적 결단이 필요한 시점이다. 이에 상기 정책 방향은 본 연구보고서의 후속 보고서를 통해 상세히 다룰 예정이다.

이와 함께 대학 기능 분화를 통한 미래형 대학 시스템으로 전환의 주요 전략으로, 지역 대학 및 전문대학의 평생교육기관으로의 전환을 뒷받침하기 위해, 향후 국회미래연구원의 후속 연구에서는 성인학습자의 수요를 체계적으로 반영할 수 있도록 공급자 중심에서 수요자 중심으로의 정책 전달체계 및 거버넌스 재설계에 관한 연구를 수행할 예정이다.

또한, 고등교육 내 평생직업교육의 중요성이 강조되고 있음에도 불구하고, 교육예산 배분은 여전히 학령기 학생 및 초중등교육 중심의 구조에 머물러 있는 점도 함께 개선되어야 할 과제로 지적되며, 이에 대한 내용을 후속 연구에서 다룰 예정이다.

## 제2절

미래 대학교육 시스템 전환: 평생·  
직업교육훈련 전달체계 효율화 방향

학령인구 감소와 성인학습자 증가는 기존의 전통적인 학령기 학생 중심으로 대부분 종합대학으로 구성된 획일적인 대학 시스템에서 각 대학이 처한 환경 변화, 특히 인구 구조 변화와 그에 따른 주요 교육 수요자층 확대와 전환 및 평생교육 요구를 수용하는 방향으로 대학의 역할과 기능을 분화·다변화하는 미래 대학교육 시스템으로의 전환을 요구한다. 그렇다면 이러한 시스템 전환에서 평생직업교육의 전달체계는 어떤 방식으로 설계·실행되어야 그 효율성을 극대화할 수 있는지에 관한 정책방향 모색이 필요하다.

현재의 평생·직업교육훈련 전달체계는 공급자 중심의 구조에 머물러, 성인학습자의 수요에 기반한 경력개발과 자기주도적 학습을 지원하는 데 한계를 보이고 있다. 교육부, 고용노동부, 지자체 등 다양한 주체가 분절적으로 운영하는 평생교육 서비스는 내용과 품질 면에서 격차가 발생하고 있으며, 이로 인해 지역별 성인학습자들은 실질적인 학습 선택권을 확보하기 어려운 실정이다.

직업 관련 목적의 평생교육기관을 살펴보면, 각 정부 부처 및 지자체에서 운영 중인 기관과 프로그램 유형이 다양하나, 운영방식은 상이하며 효율성과 연계성이 부족하다. 일부 과정은 참여자 수가 증가하고 있음에도 불구하고 만족도나 성취도 면에서 제한적 성과를 보이고 있으며, 현장의 수요와 괴리된 커리큘럼 문제가 지속적으로 지적되고 있다.

또한, 교육비 지원 제도 역시 변화하는 성인학습자의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다. 현재 고용보험기금 등을 통한 직업훈련 지원은 지정된 일부 기관에 한정되어 있으며, 대학 등 고등교육기관에서의 활용은 제한적이다. 이로 인해 다양한 경로를 통한 재교육이 필요한 중장년층 및 경력 전환 학습자들은 제도적 사각지대에 놓이기 쉽다. 평생교육바우처와 같은 지원 제도 또한 사용기관의 제약과 절차상의 복잡성으로 접근성이 낮다는 지적이 이어지고 있다.

따라서 향후 정책 방향은 공급자 중심의 분절적 전달체계를 넘어, 지역별 성인학습자의 실제 수요를 반영한 통합적·수요자 중심 전달체계로의 전환이 필요하다. 특히 지역 대학 및 전문대학은 지역 내에서 접근성과 전문성을 동시에 갖춘 평생직업교육훈련 서비스 제공기관의 거점 역할을 수행할 수 있으며, 이를 기반으로 평생·직업교육서비스의

품질과 통합성을 제고할 수 있다. 궁극적으로는 대학을 중심으로 한 정책 전달 허브를 구축하여, 성인학습자의 경력경로와 학습수요에 유기적으로 대응하는 체계를 마련해야 한다. 이는 단순한 제도 보완이 아닌, 미래형 대학교육 시스템 전환을 위한 핵심 전략이 될 것이다.

따라서, 본 연구보고서의 두 번째 후속 보고서에서는 ‘평생·직업교육훈련 전달체계 효율화 방향’을 상세히 다룰 예정이다.

## 제3절

## 평생교육 수요자 중심 평생직업교육 정책 거버넌스 재설계 방향

인구구조 변화와 디지털 전환에 따른 직업 세계의 빠른 변화는 생애 전반에 걸친 평생직업교육의 중요성을 한층 더 부각시키고 있다. 특히 중장년층을 포함한 성인학습자들은 재취업, 경력전환, 신기술 습득 등을 위한 실질적인 교육 지원을 요구하고 있으나, 현재의 평생교육 정책 전달체계와 거버넌스는 이러한 수요에 효과적으로 대응하지 못하고 있다.

현재의 평생직업교육 거버넌스는 부처 간, 중앙과 지방 간 역할과 기능이 분산되어 있으며, 공급자 중심의 분절적 체계를 유지하고 있다. 이로 인해 지역 성인학습자들은 자신에게 필요한 교육 프로그램과 정보를 효과적으로 탐색하거나 연계된 지원을 받기 어렵다. 또한, 동일 목적의 정책임에도 불구하고 유사한 사업이 중복되거나, 제도 간 연계성이 부족하여 정책 효율성 저하와 재정 낭비 문제, 정책 사각지대 문제가 지속되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 정책의 패러다임을 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환하고, 성인학습자의 생애주기·직업경로·지역적 특성에 맞춘 맞춤형 정책 설계가 필요하다.

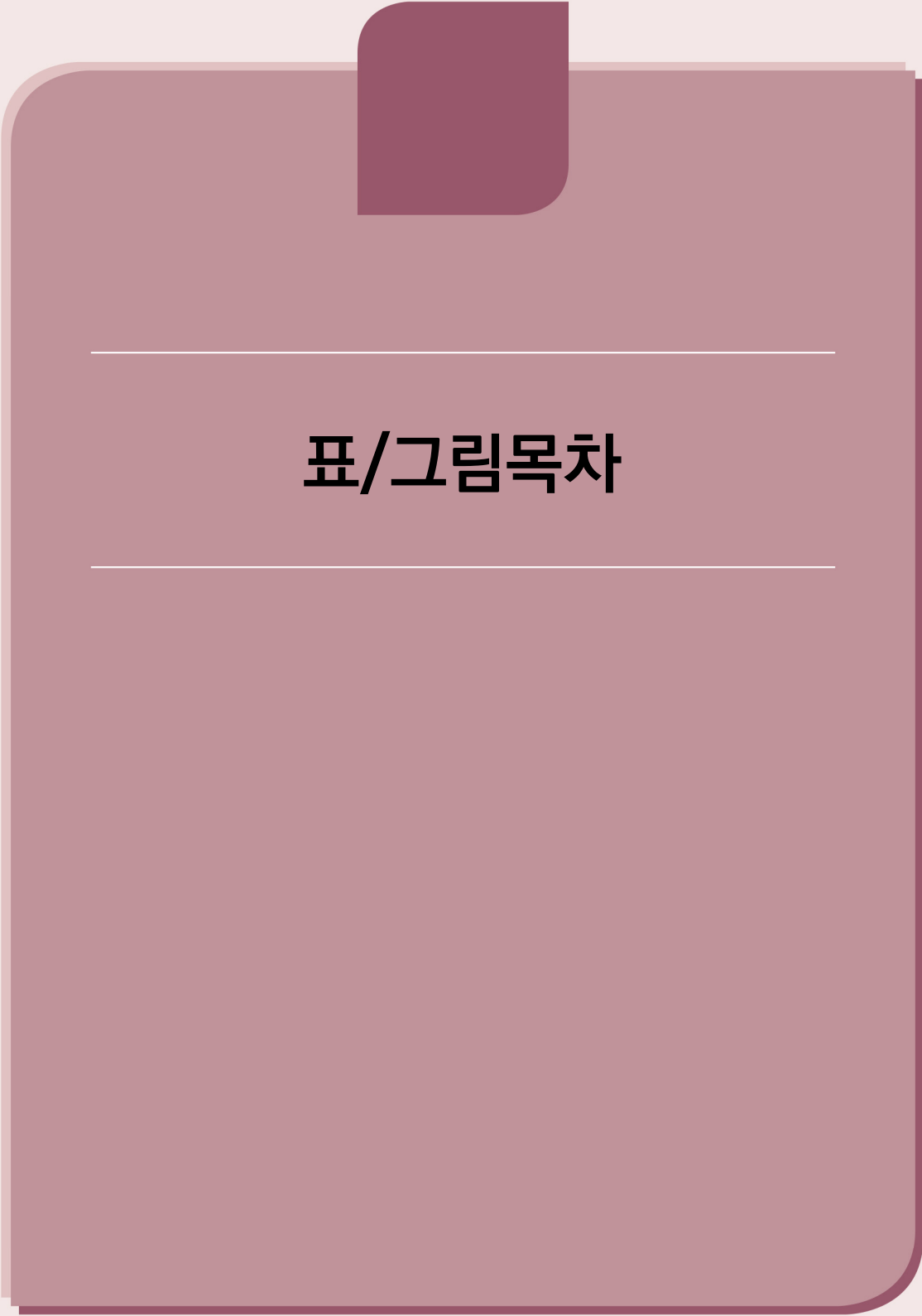
이를 위해 다음과 같은 방향으로 거버넌스를 재설계해야 한다.

첫째, 교육부, 고용노동부, 지자체 등 주요 주체 간 역할 정립 및 통합 조정기구 신설을 통해 거버넌스 체계를 정비해야 한다. 둘째, 수요자 데이터를 기반으로 한 정기적 수요조사 및 지역 학습 수요 분석 체계를 도입 및 확산하여 실증 기반 정책의 수립·추진이 필요하다. 셋째, 지역 대학, 지방 정부, 산업체 간 협력적 파트너십 기반의 지역 거버넌스 모델을 구축하여 평생직업교육 전달의 질과 접근성을 함께 제고해야 한다.

결국 평생교육의 실효성을 높이기 위해서는 정책 설계, 추진 및 실행의 전 과정에서 수요자 중심의 거버넌스 체계를 정립하고, 지역 기반의 고등교육기관을 중심으로 통합적이고 유연한 교육지원 체계를 마련해야 한다. 이는 미래 노동시장과 사회 구조 변화에 능동적으로 대응하기 위한 필수 조건이다.

따라서, 본 연구보고서의 세 번째 후속 보고서에서는 ‘평생교육 수요자 중심 평생직업교육 정책 거버넌스 재설계 방향’을 상세히 다룰 예정이다.





## 표/그림목차





## 표 목 차

학령인구 감소와 대학교육 위기,  
미래 대학교육 시스템 전환 필요성 검토

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| [표 2-1] 인구 급감기 연도별 출생아 수 및 합계출산율 변화 .....                       | 20 |
| [표 2-2] 2000년대 초반 출생아의 대학 진학 시기 신입생 충원율과 미충원 인원 .....           | 23 |
| [표 2-3] 2017년 이후 출생아의 대학 진학 시기 신입생 충원율과 미충원 인원(추정): [시나리오 1] .. | 23 |
| [표 2-4] 2017년 이후 출생아의 대학 진학 시기 신입생 충원율과 미충원 인원(추정): [시나리오 2] .. | 25 |
| [표 2-5] 수도권 및 비수도권 대학의 입학정원, 입학자 수, 미충원 인원 변화: 2015년, 2024년 ..  | 32 |
| [표 2-6] 수도권 소재 여부 및 설립유형별 대학 입학정원, 입학자 수, 미충원 인원: 2024 .....    | 43 |
| [표 3-1] 학령인구와 성인학습대상인구 수 및 비중 변화 추이 .....                       | 49 |
| [표 3-2] 국제 학업성취도 평가(PISA) 결과: 참여 OECD 회원국 중 대한민국 순위 .....       | 53 |

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| [그림 2-1] 학령인구 변화 추계: 2024-2040 .....                                       | 22 |
| [그림 2-2] 대학 입학자 수 및 신입생 미충원인원 변화 추정: 인구 급감 시기 출생아 대학 진학 시기[시나리오 1] ...     | 24 |
| [그림 2-3] 대학 입학자 수 및 신입생 미충원인원 변화 추정: 인구 급감 시기 출생아 대학 진학 시기[시나리오 2] ...     | 26 |
| [그림 2-4] 4년제 일반대학 정원내 신입생 경쟁률: 2024 지역별 .....                              | 28 |
| [그림 2-5] 전문대학 정원내 신입생 경쟁률: 2024 수도권 및 비수도권 .....                           | 29 |
| [그림 2-6] 수도권과 비수도권 4년제 일반대학 학생 수 및 비중: 2024 .....                          | 30 |
| [그림 2-7] 2024 신입생 충원율 99% 이상인 4년제 일반대학 소재지 .....                           | 33 |
| [그림 2-8] 2024 신입생 충원율 80% 미만인 4년제 일반대학 소재지 .....                           | 33 |
| [그림 2-9] 2024 신입생 충원율 99% 이상인 전문대학 소재지 .....                               | 35 |
| [그림 2-10] 2024 신입생 충원율 80% 미만인 전문대학 소재지 .....                              | 35 |
| [그림 2-11] 대학 유형별 입학정원과 입학자 수 격차 변화 및 추정: [시나리오 1] .....                    | 37 |
| [그림 2-12] 대학 유형별 신입생 미충원율 변화 및 추정: [시나리오 1] .....                          | 38 |
| [그림 2-13] 대학 유형별 입학정원 및 입학자 수 격차 변화 및 추정: [시나리오 2] .....                   | 41 |
| [그림 2-14] 대학 유형별 신입생 미충원율 변화 및 추정: [시나리오 2] .....                          | 42 |
| [그림 3-1] 학령인구와 성인학습대상인구 규모 변화와 전망 .....                                    | 50 |
| [그림 3-2] 연령층별 경제활동참가율 비중 변화와 전망 .....                                      | 51 |
| [그림 3-3] 국제성인역량조사(PIAAC) 2주기 결과: 참여국 영역별 결과 비교 .....                       | 55 |
| [그림 3-4] 우리나라 청소년과 성인 역량 수준 국제 비교 .....                                    | 57 |
| [그림 3-5] 국내 성인의 평생학습 참여율 변화 .....                                          | 58 |
| [그림 3-6] 국내 성인의 평생학습 연평균 참여시간 변화 .....                                     | 59 |
| [그림 3-7] 재직자들의 2025년 교육 요구(조사 사례) .....                                    | 61 |
| [그림 3-8] 기업 유형별 교육 인프라 보유 현황(조사 사례) .....                                  | 61 |
| [그림 3-9] 2030 핵심 스킬: WEF의 일자리의 미래 조사 2024 결과 .....                         | 62 |
| [그림 3-10] 경력 전환 준비 정도에 대한 중장년층 인식 .....                                    | 64 |
| [그림 3-11] 재직자의 고등교육기관 평생직업교육 참여 의사 .....                                   | 65 |
| [그림 3-12] 고등교육기관에서 기술변화에 대응한 역량개발 교육 운영 시 도움 정도:<br>현재 직무와는 다른 분야 역량 ..... | 65 |



---

# 참고문헌

---

1. 문헌 자료
2. 온라인 자료
3. 보도자료 및 신문기사



## 참 고 문 헌

## 1. 문헌 자료

- 강경중·김종우·김종욱·김선태·주홍석·홍은선(2022), 「학령인구 감소 위기에 대응한 전문대학의 발전적 구조개혁 방안 연구」, 기본연구 2022-04, 한국직업능력연구원.
- 고용부·한국고용정보원(2024), 「2022-2032 중장기 인력수급 전망 총람(OVERVIEW)」, 한국고용정보원.
- 관계부처 합동(2023.8.) 글로벌 교육선도국가 실현을 위한 유학생 교육경쟁력 제고 방안: Study Korea 300K Project.
- 교육부(2024.2.) 2024년 2주기 대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE 2.0) 기본계획
- 교육부(2025.3.) 2025년-2027년 대학혁신지원사업(일반재정지원) 기본계획.
- 교육부(2025.3.) 전문대학 혁신지원사업 3주기('25-'27) 기본계획.
- 교육부·한국교육개발원(2024a), 「2024 교육통계분석자료집: 고등 교육통계편」, 한국교육개발원.
- 교육부·한국교육개발원(2024b), 「2024년 교육통계 주요지표 포켓북」, 한국교육개발원.
- 권재현(2024), 「지역균형발전과 평생학습 상시 플랫폼으로서의 지방 대학」, OR2024-5, 국가평생교육진흥원.
- 김기식·박선나(2017), 「대학 개혁, 국공립대학 확충이 답이다」, IF Report 2017-2, 재단법인 더미래연구소.
- 김기식·박선나(2019), 「구조조정 위기의 대학, 평생·직업교육훈련기관으로 전환을 위한 제언」, 공동 2019-03, 더미래연구소·우리교육연구소.
- 김신일(2020), 「학습사회」, 학이시습.
- 김용 외(2025), 「글로벌 초격차 10개 국립대학 구상 및 경기도 대응 전략」, 정책연구 2025-12, 경기연구원.
- 김종영(2025), “엘리트 대학과 병목사회: 한국 대학체제의 구조적 모순과 해결 방안”, 「경제와 사회」, pp.14-52.
- 김진희(2024), 「커리어 전환 시기의 40대, 50대 중장년의 교육요구는 무엇인가?」, KEDI BRIEF 23호, 한국교육개발원.
- 김진희·김경애·이정우·김지혜·임종현·김영석·이로미·강충서(2023), 「커리어 전환기에 놓인 4050 성인학습자의 평생교육 지원 방안」, 현안보고 OR 2023-04, 한국교육개발원.
- 모영민(2023), 「지방대학의 위기와 과제: 신입생 충원율을 중심으로」, Card News 이슈통계 2023년 10월호, 한국교육개발원.

- 민보경 외(2023), 「데이터로 보는 미래사회 리포트」, 국회미래연구원 연구보고서 23-10, 국회미래연구원.
- 배영주(2021), “〈대학의 평생교육체제지원 사업〉(LiFE)과 대학의 평생교육적 체제 전환”, 「성인 계속교육연구」, 12(2), pp.63-84.
- 성문주·김창환·최성수·조인영·이수빈(2021), 「교육 불평등과 계층이동성」, 연구보고서 21-02, 국회미래연구원.
- 성문주·이재열·최정아(2024), 「미래인재 양성을 위한 교육혁신 전략 연구」, 연구보고서 24-05, 국회미래연구원.
- 손윤희·민윤경·백승주·임종현·서경화·홍유정(2024), 「지역사회 맞춤형 대학 입학자원 예측 연구」, 연구보고 RR 2024-05, 한국교육개발원.
- 안우진·주휘정·백원영(2021), 「지역대학 졸업자의 노동이동과 노동시장 성과 분석」, 기본연구 2021-23, 한국직업능력연구원.
- 양은아(2020), “대학의 평생교육체제 지원사업의 설계 오류”, 「평생학습사회」, 16(4), pp.1-34.
- 오삼일·이수민·이하민·장수정·Zexi Sun·Xin Cindy Xu(2025), 「AI와 한국경제」, BOK 이슈 노트 2025-2호, 한국은행.
- 오예진(2024.6.19.), 「외국인 유학생 유치 현황 및 향후 과제」, KCUE Higher Education Issue 제3호, 한국대학교육협의회.
- 유한구·김승보·주휘정·채창균·이은혜·이영일(2021), 「지역인적자원개발을 위한 고등교육 거버넌스 재구조화」, 기본연구 2021-25, 한국직업능력연구원.
- 윤미·김형빈(2022), “중장년층 재취업활성화 정책방안: FGI 기반의 AHP 분석”, 「지방정부연구」, 26(1), pp.297-320.
- 이수현 외(2024), 「지난 10년간 한국인의 역량은 어떻게 변화했는가?: OECD 국제성인역량조사 (PIAAC) 2주기 보고서」, 수탁사업 2024-02, 한국직업능력연구원.
- 이승은(2021), “제3장 대학교육의 위기와 변화 가능성 - 코로나19가 드러낸 현실과 변화의 기회”, 김용·곽덕주·김민성·이승은, 「코로나 이후의 교육을 말한다: 관계, 본질, 변화」, 지식의 날개, pp.141-182.
- 정선정·이문수(2021), “4차 산업혁명 선도인력 양성사업 성과분석을 통한 대학과 직업훈련기관 역할 제언”, 「취업진로연구」, 11(1), pp.31-66.
- 정수진·이은정(2024), “대학의 평생교육체제 전환 탐색: A 대학 평생교육 단과대학 사례를 중심으로”, 「교육연구논총」, 45(3), pp.103-131.
- 최강식·이보경(2017), “대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점”, 「교양교육연구」, 11(1), pp.313-363.
- 최정윤 외(2022), 「지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안」, 연구보고 RR 2022-06, 한국교육개발원.

- 한국생산성본부(KPC)(2024.11.11.) 「2025 HRD Trend Report」, 한국생산성본부. [https://www.kpc.or.kr/download/pt/KPC\\_2025\\_HRD\\_Trend\\_Report.pdf](https://www.kpc.or.kr/download/pt/KPC_2025_HRD_Trend_Report.pdf)
- 한국직업능력연구원(2022.1.28.), 「재직자의 고등교육기관 평생직업교육 수요 분석」, KRIVET Issue Brief 226호, 한국직업능력연구원.
- 허성준·김미옥(2024), “평생교육체제 단과대학형 발전을 위한 종합분석”, 「인문사회과학연구」, 32(2), pp.505-524.
- 허준(2021), 「대학의 과거와 미래」, 연세대학교 대학출판문화원.
- OECD(2019), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>.
- OECD(2023), OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market」, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>.
- OECD(2024), Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023, OECD Skills Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b263dc5d-en>.
- World Economic Forum(2025), Future of Jobs Report 2025. Insight Report January 2025, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2025>.

## 2. 온라인 자료

- 교육부·한국대학교육협의회 (검색일: 2025.4.24. ~ 4.30., 6.24.), 대학알리미, <https://www.academyinfo.go.kr/index.do>.
- 저출산고령사회위원회 (검색일: 2025.4.13.), [TMB뉴스\_ 3월 첫째주] 우리나라 합계 출산율이 또 떨어졌다고요?, 홈페이지, 소통공간-언론보도(2023년 3월2일), <https://www.betterfuture.go.kr>.
- 지표누리 e-나라지표 (검색일: 2025.4.30.), 취학률 및 진학률, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1520](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1520).
- 지표누리 e-나라지표 (검색일: 2025.6.11.), OECD 학업성취도(PISA) 순위, [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1528](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1528).
- 통계청 국가통계포털<sup>39)</sup> (검색일: 2025.4.1.~2025.5.30.), <https://kosis.kr/index/index.do>.
- 한국교육개발원 교육통계센터(국가교육통계센터) 교육통계서비스 (검색일: 2025.4.1.~2025.5.15.), <https://kess.kedi.re.kr>.
- 한국교육개발원, 연도별 교육기본통계(2010~2014) (검색일: 2025.4.10.), <https://kess.kedi.re.kr>.
- 한국직업능력연구원 (검색일: 2025.6.10.), OECD 국제성인역량조사(PIAAC), <https://www.krivet.re.kr/kor/com/homeComIntlResearch.do>.
- 행정안전부 동영상뉴스 (검색일: 2025.4.20.), “국내 65세 이상 인구 20% 돌파...‘초고령 사회’ 진입”, (2024년 12월26일), [https://www.mois.go.kr/video/bbs/type019/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000255&nttId=114652](https://www.mois.go.kr/video/bbs/type019/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000255&nttId=114652).

39) 통계청, 인구동향조사; 통계청, 장래인구추계; 한국교육개발원, 평생학습개인실태조사; 행정안전부, 주민등록인구현황 자료 검색



### 3 보도자료 및 신문기사

- “[트렌드모니터] 본질이 훼손된 ‘대학’의 현실, ‘배움’은 사라지고 ‘취업’을 위한 관문으로 전락”, MADTIMES. 2019.9.3.
- “‘놀세권’ 보는 요즘 고교생…선호 대학 ‘SKY 순’ 무너졌다 [2024 대학평가]”, 중앙일보. 2024. 11.19.
- ““2030년까지 1200만 명이 새 일자리 찾아야 할 것”…노동자 위협하는 AI”, 아시아경제. 2023.7.30.
- “2024 한국의 사회지표”, 통계청 보도자료, 2025.3.25.
- “2024년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과”, 통계청 보도자료, 2024.7.30.
- “29년 버틴 강원관광대학교, 구조적 위기 ‘자진 폐교’”, 바른지역언론연대. 2025.6.30.
- “경제협력개발기구(OECD) 국제 학업성취도 평가(PISA) 2022 결과 발표”, 교육부 보도자료, 2023.12.5.
- “경제협력개발기구(OECD) 국제성인역량조사(PIAAC) 2주기 주요 결과 발표”, 교육부 보도자료, 2024.12.10.
- “고려대, 대기업 인사팀 선호 1위…서울과기·한국공대 ‘특성화 우수’ [2023 대학평가]”, 중앙일보. 2023.11.20.
- “국비 전액 지원 코딩 교육은 어쩌다 ‘청춘의 덧’ 됐을까”, 한겨레21. 2023.5.22.
- “국제성인역량조사(PIAAC) 실시”, 고용노동부 보도자료, 2022.9.29.
- “대학의 자율혁신과 자발적 적정규모화 추진을 적극 지원: 신입생 미충원 등 여건 개선 노력이 있는 대학의 적정규모화 뒷받침”, 교육부 보도자료, 2022.9.15.
- “베트남 젊은이들, 결혼 시점 늦추며 출산율 급감…“한국·중국·일본처럼 될까?””, Asean Daily News. 2024.8.28.
- “부산대-전남대가 중앙대-홍익대에 밀리기 시작한 1990년대 중반, 그간 뭘일 있었나?”, U's Line. 2023.9.6.
- “실의에 빠진 서남대 대학가…‘앞으로 먹고살 일이 걱정’”, 연합뉴스. 2017.8.2.
- “외국인 유학생 수 1위는 중국…2위 어딘가 보니”, THE FACT. 2025.5.14.
- “중국 인구 14→5억 된다… 한국 바짝 따라온 중국 저출생 대안은”, 한국일보. 2024.4.15.
- “질문에 대답 못하는 강사… 국비지원교육 ‘부실 강의’ 우려”, 세계일보. 2022.12.26.
- “톱5 대학 격차, 확 줄었다…점수차 절반으로 ‘초박빙’ [2024 대학평가]”, 중앙일보. 2024.11.19.

## 학령인구 감소와 대학교육 위기, 미래 대학교육 시스템 전환 필요성 검토

**발행일** 2025년 7월  
**발행인** 김 기 식  
**발행처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인쇄처** (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

---

© 2025 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-20-1 (93370)



