

10 월

지방대학의 위기와 과제: 신입생 충원율을 중심으로

한국교육개발원 부연구위원 | 모 영 민

CARD NEWS | 이슈통계 2023년 10월호

저출산으로 인해 지방대학은 앞으로 소멸하게 될까?

지방대학의 위기와 과제 (신입생 충원율을 중심으로)



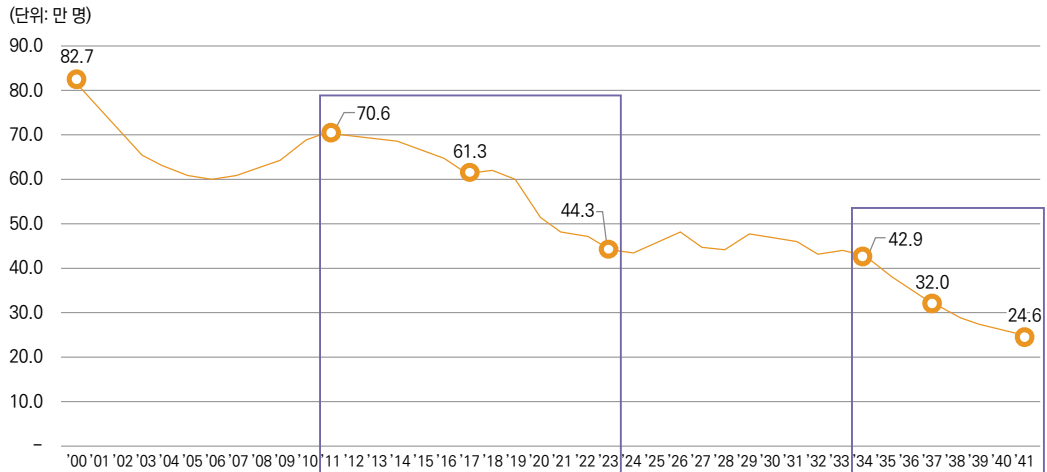
한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

1. 학령인구 변화에 따른 대학 입학정원 감소

통계청의 「인구동향조사」 발표에 따르면, 2000년대부터 저출산 문제가 심화되고, 합계출산율이 지속적으로 감소하고 있다. 저출산은 다양한 사회 문제를 일으키는데, 그중 하나가 학령인구 감소에 따른 대학의 신입생 미충원 문제이다. 대학 입학은 대부분 18세 혹은 19세 시기에 이루어진다는 점에서, 2000년대 초반 출생자들이 대학에 입학하는 2020년대에 들어 대학 신입생 미충원 문제가 본격화되고 있다. 특히 '벚꽃 피는 순서대로 대학이 문을 닫는다.'라는 말과 같이, 신입생 충원의 문제는 지방대학에서 더욱 심각한 것으로 알려져 있다. 본고에서는 주요 통계 결과를 활용하여 학령인구 감소에 따른 지방대학의 신입생 미충원 문제를 중점적으로 살펴보고자 한다.

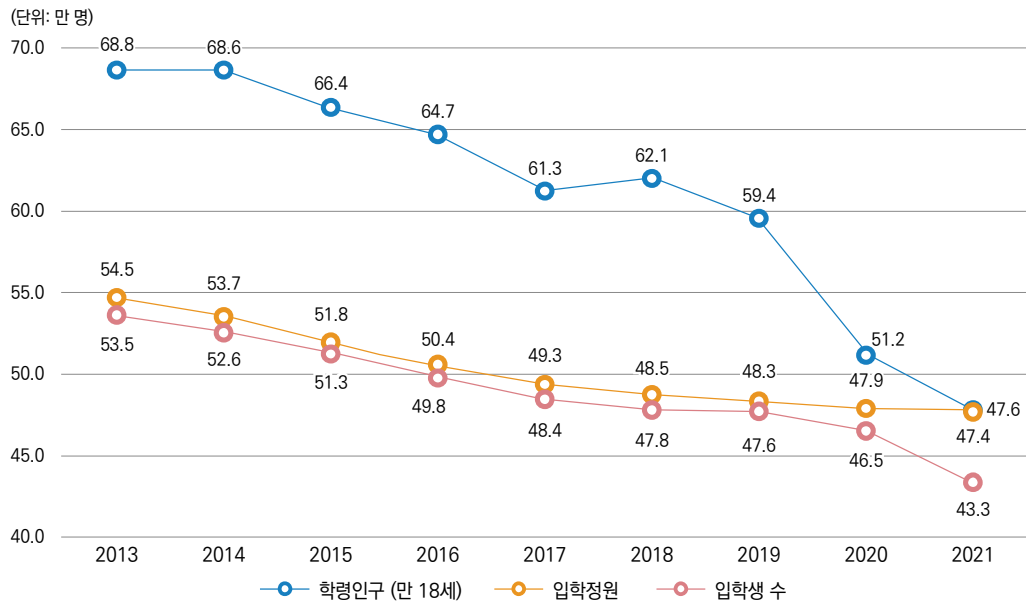
(1) 학령인구 변화 추이

지방대학의 신입생 충원은 대학에 입학하는 학령기 인구와 직접적인 연관이 있다. 아래 [그림 1]은 통계청이 공표한 「장래인구추계」의 18세 인구 추계(2000-2041년) 자료이다. 18세 학령인구는 '00년 826,889명에서 '06년 603,310명으로 지속 감소하였으나, '11년 705,640명으로 소폭 상승하였다. 그러나 '11년부터 학령인구 감소가 본격화되어 '19년 처음으로 18세 인구가 60만 명 이하로 감소하였으며, '24년 약 43만 명까지 가파르게 감소하는 양상을 보인다. '24~'34년에는 18세 인구가 40만 명대로 유지되나, 2023년생이 18세가 되는 '41년까지 다시금 큰 폭으로 하락하여 18세 인구는 20만 명대에 접어들 예정이다. 요컨대 우리나라 18세 학령인구는 '00년부터 '41년까지 지속 감소하는 경향을 보이며, 두 차례('11~'24년, '34~'41년)에 걸쳐 급격히 감소하는 구간이 있다는 특징이 있다.



출처: 통계청(2021.12.). '장래인구추계' 자료를 그래프로 재구성

[그림 1] 만 18세 인구 추계(2000-2041년)



출처: 교육부(2021.05.20.: 23) 자료 일부를 그래프로 재구성

[그림 2] 학령인구, 입학정원, 입학생 수 추이(2013-2021년)

(2) 대학 입학정원 감축 정책의 결과

저출산 문제와 학령인구 감소에 따라 대학 입학정원이 고교 졸업자 수를 상회할 것으로 예상되자, 교육부는 '03년부터 최근까지 대학기본역량진단 사업을 통한 정원감축 유도, 대학 및 학과의 통폐합, 대학 입학정원 증원 조건 강화 등 대학 입학정원을 줄이기 위한 다각적인 노력을 지속적으로 추진해왔다(교육부, 2019.08.06.; 최정윤 외, 2022). 정부의 감축 정책 결과 '00년 646,215명에서 '21년에는 474,180명(교육부, 2021.05.20.: 23)으로 대학 입학정원이 약 26.6% 감소하였다.

그러나 정부의 대학 입학정원 감축 정책에도 불구하고 두 가지 문제 상황이 발생하고 있다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 '21년에는 대학 학령인구가 대학 입학정원에 매우 가까워지는 현상이 발생하였다. 이는 대학의 입학정원의 감소폭에 비해 18세 학령인구의 감소폭이 더욱 크기 때문이다.

주목할 만한 사실은 대학의 특성별로 입학정원 감축의 추이가 다르다는 것이다. 아래 <표 1>을 보면 알 수 있듯이 약 20여년에 걸쳐 국·공립대학에 비해 사립대학에서, 4년제 일반대학에 비해 전문대학에서, 수도권에 비해 비수도권 소재 대학에서 입학정원 감축 인원과 감소율이 더욱 컸다. 요컨대 학령인구 감소에 따라 정부는 지속적으로 대학 입학정원 감축 정책을 추진하여 소기의 성과를 거두었다. 그러나 학령인구 감소폭이 더욱 커 최근에는 학령인구가 입학정원보다 적은 이른바 '데드크로스 현상'이 발생하고 있다. 또한 이러한 현상은 사립대학, 전문대학, 비수도권 소재 대학에서 더욱 극명하게 나타나고 있다.

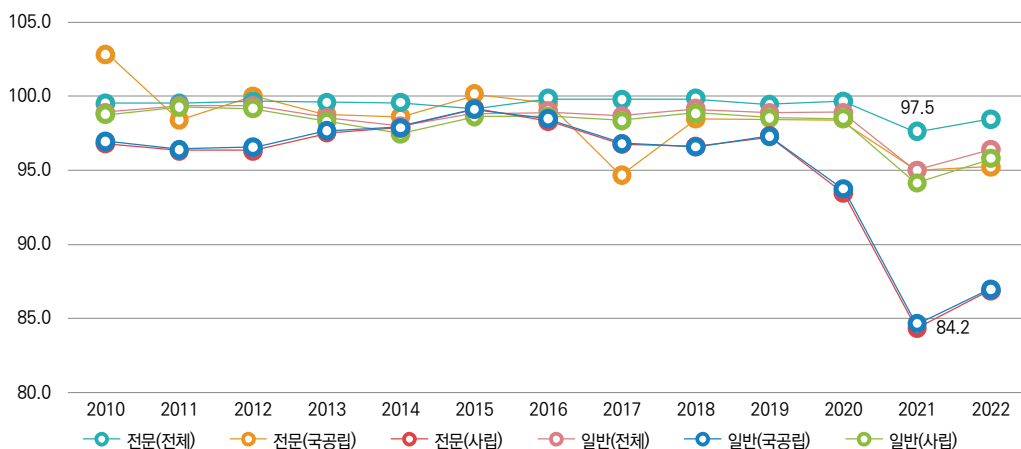
〈표 1〉 2003년과 2021년 대학 입학정원 감축 증감 비교

구분		입학정원(명)		증감		비중(%)	
		2003년	2021년	인원(명)	증감률(%)	2003년	2021년
전체		653,170	472,496	-180,674	-27.7	100.0	100.0
설립 유형	국·공립	98,460	75,595	-22,865	-23.2	15.1	16.0
	사립	554,710	396,901	-157,809	-28.4	84.9	84.0
대학 유형	4년제 대학	368,386	317,076	-51,310	-13.9	56.4	67.1
	전문대학	284,784	155,420	-129,364	-45.4	43.6	32.9
지역	수도권	220,407	185,306	-35,101	-15.9	33.7	39.2
	비수도권	432,763	287,190	-145,573	-33.6	66.3	60.8

출처: 연덕원(2021: 27)

2. 학령인구 감소에 따른 지방대학의 신입생 미충원 문제

사립대학, 전문대학, 비수도권 소재 대학에서 대학 입학정원이 상대적으로 크게 줄었음에도 불구하고, 이들 대학에서는 신입생 충원율 하락 문제가 더욱 극명하게 발생하고 있다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 4년제 일반대학과 전문대학의 신입생 충원율은 2020년까지 90% 이상을 유지하였다. 그러나 설립 및 대학 유형과 관계없이 2021년에는 신입생 충원율이 급격하게 하락하였으며, 2022년에도 과거 추세를 회복하지 못하였다. 특히 사립 전문대학의 신입생 충원율은 2021년 84.2%까지 하락하였다. 즉 신입생 미충원 문제는 학령인구 감소에 따라 발생하는 전국적인 현상으로 볼 수 있으며, 대학의 특성에 따라 차별적으로 발생하고 있다.



출처: 교육부·한국교육개발원(2022) 자료를 그래프로 재구성

[그림 3] 설립유형별 신입생 충원율 추이(2010-2022년)

지방대학 신입생 미충원 문제를 보다 상세하게 살펴보면 다음과 같다. <표 2>, <표 3>은 대학의 설립유형과 소재지에 따른 신입생 충원율 변화를 보여준다. 먼저 <표 2>는 일반대학의 신입생 충원율을 지역에 따라 나타낸 것이다. '20년까지 제주를 제외한 16개 시도 소재 대학의 신입생 충원율은 모두 90%를 상회하였다. 그러나 '21년에 수도권, 광역시, 세종, 충남지역에서는 신입생 충원율이 유지된 반면, 그 외 권역의 신입생 충원율은 80%대로 하락하였다. 또한 '22년에는 전반적으로 신입생 충원율이 소폭 상승하였으나 감소의 경향성이 유지되었다.

〈표 2〉 일반대학 신입생 충원율(2013~2022)

지역	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
서울	99.6	99.2	99.4	99.5	99.5	99.6	99.5	99.7	99.5	99.5
부산	100.0	99.6	99.9	99.9	99.8	99.9	99.8	98.7	92.9	94.5
대구	99.3	98.9	99.4	99.5	99.5	99.6	99.5	100.0	98.3	99.7
인천	99.5	99.4	99.3	99.7	99.9	99.7	99.8	99.9	98.6	99.8
광주	99.7	99.1	97.0	99.5	99.6	99.7	99.6	99.6	96.5	98.7
대전	98.9	99.1	99.7	99.7	99.6	99.5	99.1	99.4	94.9	98.5
울산	99.9	99.8	99.8	100.1	100.1	99.5	99.9	99.4	95.7	99.2
세종	97.8	96.5	96.9	97.9	97.5	97.8	98.5	98.7	98.6	98.7
경기	99.4	99.1	99.1	99.0	98.9	99.1	99.1	99.0	98.5	98.6
강원	98.0	97.4	97.1	96.5	96.8	99.1	99.3	99.3	89.0	90.3
충북	99.3	99.4	99.1	99.0	99.0	99.4	99.5	99.4	92.8	94.4
충남	97.6	96.8	98.1	98.0	98.2	99.8	99.8	99.8	97.2	98.1
전북	95.7	95.0	98.2	98.9	98.3	99.3	98.8	99.6	89.4	91.8
전남	95.3	94.0	97.1	97.4	96.2	95.9	95.7	95.6	89.7	92.7
경북	95.8	95.4	98.2	98.0	96.9	96.9	96.6	96.6	88.1	91.9
경남	98.8	97.7	99.3	99.1	98.7	98.5	96.1	95.3	84.8	87.5
제주	87.7	81.1	87.6	92.1	88.5	90.3	86.3	91.4	89.4	87.6

주: 지역×연도별 변화 양상(gif)은 교육포럼 웹진에서 확인할 수 있음(<http://www.eduforum.re.kr>)

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스 '고등교육기관 시도별 신입생 충원율(2013~2022)'

〈표 3〉은 전문대학의 신입생 충원율을 지역에 따라 제시한 것이다. 전반적으로 전문대학의 신입생 미충원 문제는 일반대학의 경우에 비해 심각하다. '19년까지는 대부분 지역의 전문대학 신입생 충원율이 90%를 넘었다. 그러나 '20년에는 부산, 충청권, 전북의 신입생 충원율이, '21년에는 서울, 인천, 울산, 전북, 광주를 제외한 모든 지역의 신입생 충원율이 90% 이하로 떨어졌다. 특히 충청권의 충원율이 70% 중반대에 그치는 등 '21년 지방 소재 전문대학의 충원율 하락폭은 지방 소재 일반대학의 경우보다 더욱 큰 것으로 관찰되었다. '22년에는 전반적으로 충원율이 소폭 상승하긴 하였으나, 여전히 비수도권 소재 전문대학들의 신입생 미충원 문제가 심각한 상황이다.

〈표 3〉 전문대학 신입생 충원율(2013-2022)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
서울	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	98.8	99.9
부산	98.6	98.4	99.2	99.3	94.0	95.5	91.9	80.0	75.1	84.8
대구	98.8	98.9	98.6	98.7	98.0	97.8	98.6	95.5	88.1	94.9
인천	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	93.3	89.1
광주	97.2	99.8	100.0	99.8	99.3	99.1	98.9	97.7	91.9	94.4
대전	99.0	99.7	100.0	99.7	96.8	94.1	99.4	90.1	71.8	74.0
울산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	97.8	93.0	91.7
세종	99.5	98.6	98.5	100.0	100.0	100.0	100.0	96.2	82.3	94.1
경기	100.0	100.0	100.0	99.9	99.2	97.9	99.5	96.8	82.1	84.2
강원	95.5	96.1	96.4	95.5	93.9	95.4	92.9	93.0	82.0	86.0
충북	96.0	95.4	98.1	94.2	91.1	95.3	97.7	87.0	72.6	75.9
충남	99.7	98.7	99.8	99.3	96.6	94.8	97.5	88.9	76.1	75.3
전북	90.0	94.5	98.1	95.8	95.3	95.1	92.0	88.8	92.0	90.7
전남	91.4	90.7	97.6	95.0	92.9	93.7	90.2	90.4	83.6	83.0
경북	90.4	92.3	96.2	95.1	90.5	93.0	94.0	93.0	87.5	90.7
경남	96.4	97.5	98.2	95.5	91.9	91.5	94.5	90.0	84.5	86.9
제주	98.1	94.4	97.0	98.4	96.0	96.2	99.5	94.3	78.9	78.8

주: 지역×연도별 변화 양상(gif)은 교육포럼 웹진에서 확인할 수 있음(<http://www.eduforum.re.kr>)

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스 '고등교육기관 시도별 신입생 충원율(2013-2022)

20여 년 전부터 예견된 저출산 문제와 학령인구 감소에 따라 대학의 신입생 미충원 문제가 시급하고 중요한 과제로서 부각되고 있다. 20년간 진행된 정부의 대학 입학정원 감축 정책에도 불구하고, 2021년부터는 대학 입학정원이 학령인구를 초과하는 현상이 발생하였고, 이는 대학 신입생 충원율 하락 문제로 이어지고 있다. 특히 지방대학의 입학정원은 과거에 비해 더욱 큰 폭으로 줄었음에도 불구하고, 신입생 미충원 문제가 더욱 크게 발생하고 있음을 확인하였다.

[그림 1]에서 살펴보았듯이 우리나라 학령인구는 지속적으로 감소하고 있다. 또한 약 10년 뒤에는 다시 한 번 급격한 학령인구 감소가 예상된다. 따라서 대학의 신입생 미충원 문제는 장기적인 관점에서 해결해야 할 중요한 과제로 간주될 필요가 있다. 학령인구 감소에 따른 신입생 미충원 문제는 대학의 경쟁력, 재정 건전성, 교육의 질 등과 직접적인 연관을 지닌다. 특히 지방대학의 경우에는 수도권으로의 인구 유출, 지역 간 교육 여건 차이 등 수도권 소재 대학에 비해 당면한 환경이 더욱 열악하여 신입생 미충원

문제로 인한 악순환이 발생하고 있다(이길재 외, 2021). 따라서 추후 지방대학 정책에서는 지역균형발전에 대한 장기적·총체적 관점에서 교육의 질, 산학협력 등 지방대학의 경쟁력을 제고하기 위한 방안을 고려해야 한다. 또한 지역과 대학이 상생할 수 있도록 하는 선순환 구조를 구축할 필요가 있다(최정운 외, 2022).



참고문헌

- 교육부(2019.08.06.). 인구구조 변화와 4차 산업혁명 대응을 위한 대학혁신 지원 방안.
- 교육부(2021.05.20.) 학령인구 감소 및 미래사회 변화에 대응한 대학의 체계적 관리 및 혁신 지원전략.
- 교육부·한국교육개발원(2022). 교육통계분석자료집: 고등교육통계편(CSM 2022-07). 진천: 한국교육개발원.
- 연덕원(2021). 대학 구조조정 현재와 미래: 정원 정책을 중심으로. 정의당 정책연구 과제.
- 이길재, 조성은, 김지선, 박태양(2021). 지방대학 위기의 원인과 해결방안에 대한 고찰. 교육행정학연구, 39(4), 85-106.
- 최정운, 강충서, 김나영, 백승주, 임후남, 정혜주, 조옥경, 서재영, 정동열, 장수정(2022). 지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안(RR2022-06). 진천: 한국교육개발원.