

2026 서울평생학습 이슈포커스 Vol.1

ISSUE FOCUS



1%의 현실을 넘어

WHAT
edition

ISSUE FOCUS

1%의 현실을 넘어

ISSUE



- > 국가는 평생교육에 얼마를 쓰고 있을까?
- > 서울은 평생교육에 충분히 투자하고 있을까?
- > 평생교육 재정 '1%의 현실', 무엇이 문제일까?

'1%의 현실'은 국가 교육재정에서 평생교육이 차지하는 비중을 의미한다. 평생교육 재정은 꾸준히 확대되어 왔지만, 전체 교육재정에서 차지하는 비중은 여전히 1%대라는 박스권에 갇혀있다. 급변하는 사회 구조 속에서 평생학습의 중요성은 점점 커지고 있지만, 이를 뒷받침하는 공적 투자는 낮은 수준에 머물러 있다. 이번 이슈포커스에서는 이러한 '1%의 현실'을 출발점으로, 국가와 서울의 평생교육 재정 현황과 그 이면의 구조적 과제를 짚어보고자 한다.



국가는 평생교육에 얼마를 쓰고 있을까?

우리나라는 OECD 국가 중 가장 높은 수준의 고등교육 이수율을 기록하며 명실상부한 고학력 사회가 되었다. 여기에 급속한 고령화까지 맞물리면서 전 생애에 걸쳐 역량을 지속적으로 유지·갱신할 수 있는 평생교육 지원체계 구축이 중요한 과제로 떠오르고 있다. 그렇다면 지금 국가는 평생교육에 얼마를 쓰고 있을까? 평생교육 재정의 규모와 구조, 그리고 국제 비교를 통해 한국 평생교육 투자의 현주소를 살펴보자.

교육부의 평생·직업교육 예산 현황

평생·직업교육 예산은 전체 교육예산 대비 1% 수준

2026년 교육부의 평생·직업교육 예산은 약 1.2조 원으로, 전체 교육예산의 약 1.1% 수준임(본예산 기준). 규모 측면에서는 평생·직업교육 예산이 2012년 약 0.5조 원에서 2026년 약 1.2조 원으로 약 2.4배 증가하였고, 연평균 증가율도 6.45%로 일정 수준 확대되어 왔음. 그럼에도 불구하고 전체 교육예산 대비 비중은 여전히 1%대를 벗어나지 못하고 있음.

다만, 교육부에서 분류하고 있는 평생·직업교육 예산의 단위 사업 내에는 산학연협력, 국제교육, 공공연구성과 등이 포함되어 있어 순수한 평생교육 예산 규모를 파악하기 어려운 한계가 있음.

[표 1] 연도별 정부의 교육예산 재정지출 추이

(단위: 조 원, %)

| 구분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 전체 교육예산 | 45.3 | 48.5 | 50.5 | 52.5 | 55.4 | 59.2 | 64.3 | 70.5 | 70.9 | 77.4 | 95.0 | 96.3 | 89.8 | 98.5 | 106.4 |
| 평생·직업 교육예산 | 0.55 (1.1) | 0.81 (1.6) | 0.57 (1.2) | 0.61 (1.1) | 0.65 (1.3) | 0.69 (1.2) | 0.78 (1.2) | 0.88 (1.3) | 1.01 (1.4) | 1.14 (1.4) | 1.17 (1.3) | 1.50 (1.6) | 1.26 (1.4) | 1.16 (1.2) | 1.34 (1.1) |
| 산학연 협력 활성화 | 0.24 (43.7) | 0.36 (44.1) | 0.33 (58.4) | 0.35 (57.8) | 0.35 (54.0) | 0.37 (52.8) | 0.32 (41.2) | 0.39 (44.9) | 0.51 (50.0) | 0.77 (67.3) | 0.75 (63.9) | 1.02 (67.7) | 0.81 (64.4) | 0.69 (59.8) | 0.74 (55.2) |
| 국제교육 협력 증진 | 0.07 (12.7) | 0.08 (10.2) | 0.09 (15.4) | 0.09 (14.5) | 0.10 (14.6) | 0.09 (13.7) | 0.10 (12.6) | 0.10 (11.6) | 0.11 (11.1) | 0.13 (11.3) | 0.13 (10.7) | 0.14 (9.3) | 0.16 (12.6) | 0.15 (13.0) | 0.16 (11.9) |
| 국립국제 교육원 지원 | 0.07 (13.2) | 0.08 (9.6) | 0.08 (14.1) | 0.08 (12.5) | 0.09 (13.1) | 0.09 (13.1) | 0.09 (11.6) | 0.09 (10.6) | 0.08 (8.2) | 0.10 (8.5) | 0.12 (10.4) | 0.14 (9.0) | 0.15 (12.2) | 0.17 (14.7) | 0.17 (12.7) |
| 평생직업 교육체제구축 | 0.15 (28.2) | 0.28 (34.8) | 0.06 (10.0) | 0.06 (9.1) | 0.07 (10.8) | 0.10 (14.0) | 0.16 (20.1) | 0.18 (20.5) | 0.21 (20.5) | 0.10 (8.5) | 0.11 (9.8) | 0.13 (8.8) | 0.07 (5.7) | 0.07 (6.3) | 0.08 (6.0) |
| 공공연구성과 활성화 등 | 0.01 (2.3) | 0.01 (1.3) | 0.01 (2.1) | 0.04 (6.1) | 0.05 (7.4) | 0.05 (6.5) | 0.11 (14.5) | 0.11 (12.4) | 0.10 (10.2) | 0.05 (4.3) | 0.06 (5.3) | 0.07 (5.2) | 0.06 (5.1) | 0.07 (6.2) | 0.19 (14.2) |

주: 2022년까지 결산 금액이며 2023년 이후는 본예산 금액임. 교육부 및 타 부처, 일반회계 및 특별회계 등이 포함된 금액이며 내부거래 및 보전지출 등이 제외된 일반지출 금액을 기준으로 제시함에 따라 교육부 발표 예산안과 차이가 있음.

출처: 한국재정정보원(각 연도). 주요 재정통계.; 열린재정 정보공개시스템 (2026. 4. 8. 인출) 자료 기반으로 작성

고등·평생교육지원특별회계 도입

고특회계 도입 배경

고등·평생교육지원특별회계(이하 고특회계)는 2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」이 국회 본회의를 통과하며 설치되었음. 고특회계는 학생 수 감소 등 교육 환경 변화에 대응하고, 유·초·중등교육과 고등·평생교육 간 투자 불균형을 완화하기 위한 목적을 지님. 고특회계 도입은 평생교육 재정 확대의 계기를 마련했다는 점에서 의미가 있음.

도입 이후 평생·직업교육 재정의 변화

2023년 고특회계 도입을 계기로 평생·직업교육 예산은 2022년 대비 약 0.3조 원 증가하였음. 이는 전년 대비 약 25%가 증가한 것임. 그러나 이후 재정 규모는 2023년 약 1.5조 원에서 2024년 약 1.3조 원, 2025년과 2026년 각각 약 1.2조 원 수준으로 도입 이후 점진적으로 감소하는 추세임. 이는 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)¹⁾로의 개편에 따라 평생·직업교육 사업 일부가 고등교육 영역으로 이동한 데 따른 것으로, 예산 규모 축소가 아닌 재정 구조 재편에 따른 변화로 해석할 필요가 있음.

향후 개선 과제

현재 고등·평생교육 재정은 일반회계와 특별회계로 구분되어 있고, 고특회계에는 타부처 예산이 일부 포함되어 있어(2025년 기준 고용노동부 3,985억 원, 과학기술정보통신부 1,092억 원, 농림축산부 157억 원, 특허청 72억 원, 산업통상자원부 57억 원 등), 중앙정부 단위의 고등·평생교육 관련 재정 규모를 한눈에 파악하기가 어렵다는 한계가 있음.

더욱이 인구구조 변화에 따라 대학의 평생교육 기능이 확대되고, 특히 정규 학위과정뿐만 아니라 마이크로디그리(Micro Degree) 등 비학위 과정으로 교육 활동이 다양화되는 추세를 고려할 때, 향후 고특회계에 포함되는 평생·직업교육 사업 범위를 보다 확대할 필요가 있음.

1) 2025년부터 본격 출범한 '지역혁신중심 대학지원체계(RISE)'는 2026년부터 '지역성장 인재양성체계(앵커)'로 정책명칭이 변경되어 '학생', '인재' 중심의 사업으로 재설계 운영될 전망이다. 그리고 이들 사업의 안정적 운영을 위하여 2026년 2월 10일 「고등교육법」이 개정되어 제59조의2(지역혁신중심 대학지원체계의 구축)~제59조의12(규제특례의 연장 등)이 신설됨.

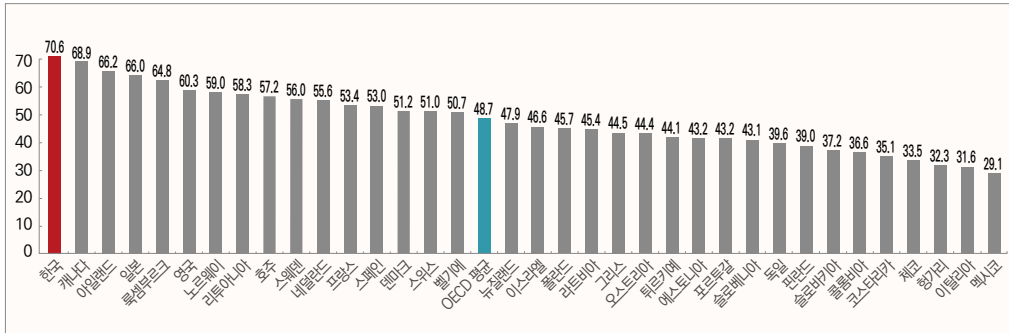
국제 비교로 드러난 한국 교육의 현주소

고등교육 이수율 세계 1위 vs 평생학습 참여율 최하위

「OECD 교육지표 2025」에 따르면 우리나라 25~34세 청년층의 고등교육 이수율은 70.6%로 OECD 국가 중 1위를 기록하였음.

[그림 1] OECD 국가 청년층의 고등교육 이수율(2024)

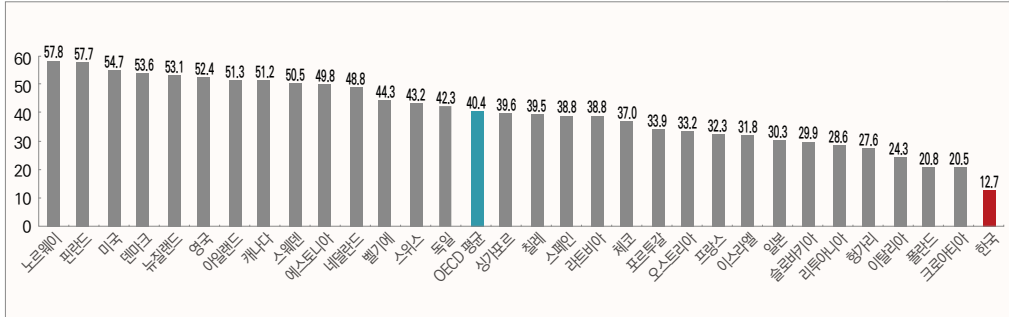
(단위: %)



그러나 OECD의 국제성인역량조사(PIAAC) 2주기 결과에 따르면, 우리나라 25~65세 성인의 평생학습 참여율은 12.7%로 OECD 국가 중 최하위 수준임.

[그림 2] OECD 국가 성인의 평생학습 참여율(2024)

(단위: %)



고학력 사회의 역설에서 벗어나기 위한 교육 패러다임 전환 절실

고등교육 이수율 세계 1위와 성인의 평생학습 참여율 최하위라는 두 결과는 한국 교육체계의 구조적 단절을 명확히 보여줌. 이는 교육 성과가 학령기에 집중되어 있는 반면, 성인 이후의 역량 유지와 재학습을 지원하는 공적 투자와 제도적 기반은 충분히 갖춰져 있지 못했음을 의미함. 따라서 향후 교육재정과 정책의 무게중심을 '학령기 교육 완성'에서 '평생 역량 유지'로 전환할 필요가 있음.



서울은 평생교육에 충분히 투자하고 있을까?

서울은 대한민국 인구의 5분의 1인 약 940만 명이 사는 거대 도시다. 대학을 졸업한 사람의 비율도, 나이 든 시민의 비율도 모두 전국 평균을 앞서간다. 배움을 새롭게 시작해야 할 시민도, 인생 2막을 준비해야 할 시민도 전국 어느 도시보다 빠르게 늘어나고 있는 셈이다. 그렇다면 투자도 그만큼 앞서가고 있을까? 서울의 평생교육 재정 규모와 구조 등을 통해 재정적 충분성을 살펴보자.

서울의 평생교육 예산 규모 및 비중

서울의 평생교육 예산은 증가했으나 비중은 여전히 낮아

2026년 기준 서울특별시시는 51조 4,778억 원의 예산을 운용하고 있으며, 이는 지방정부 중 최대 규모에 해당함. 이 중 평생교육 예산은 약 2,365억 원으로 총예산의 0.46% 수준임. 이를 서울 시민 1인당 기준으로 환산하면 연간 약 2.5만 원 수준에 해당함(서울 인구 약 940만 명 기준).

서울의 평생교육 예산은 2019년 745억 원에서 2026년 2,365억 원으로 늘어나는 등 절대 규모 측면에서는 확대되었으나, 총예산 대비 비중은 평균 0.34% 수준에서 큰 변화 없이 유지되고 있음.

[표 2] 서울특별시의 총예산 대비 평생교육 예산 연도별 추이(2019~2026)

| 연도 | 총예산 (억 원) | 평생교육 예산 (억 원) | 비율 (%) | 총예산 증감률(%) | 평생교육 예산 증감률(%) | 평생교육 예산 증가지수 (2019년=100) |
|---------|--------------|------------------|-----------|---------------|-------------------|--------------------------------|
| 2019 | 357,843 | 744.56 | 0.21 | - | - | 100 |
| 2020 | 395,282 | 698.97 | 0.18 | +10.5 | -6.1 | 94 |
| 2021 | 400,479 | 753.74 | 0.19 | +1.3 | +7.8 | 101 |
| 2022 | 440,748 | 1,153.47 | 0.26 | +10.1 | +50.2 | 155 |
| 2023 | 472,052 | 2,060.44 | 0.44 | +7.1 | +78.6 | 277 |
| 2024 | 457,230 | 2,410.40 | 0.53 | -3.1 | +17.0 | 324 |
| 2025 | 481,145 | 2,186.62 | 0.45 | +5.2 | -9.3 | 294 |
| 2026 | 514,778 | 2,364.81 | 0.46 | +7.0 | +8.2 | 318 |
| (8년 평균) | 439,945 | 1,546.63 | 0.34 | | | |

출처: 서울특별시 총예산은 연도별 예산서의 본예산 총계 기준이며, 평생교육 예산은 서울특별시 평생교육진흥시행계획 상 예산 총액 기준으로 작성

주요 분야별 예산 비중

2026년 서울특별시의 예산을 분야별로 살펴보면, 사회복지(40.6%)가 가장 많고, 교육청·자치구 지원(24.1%), 공원·환경(5.8%), 도로·교통(5.3%), 도시안전(3.6%) 등의 순임. 서울 시민의 삶의 질과 인적 투자 측면에서 평생교육에 대한 지원은 여전히 미흡한 실정임.

[표 3] 2026년 서울특별시의 주요 분야별 예산 현황

| 분야 | 예산(억 원) | 총예산 대비(%) | 비고 |
|------------|---------|-----------|------------------------------|
| 사회복지 | 186,954 | 40.6 | 저소득·어르신·여성보육·장애인·주거·보건·교육 포함 |
| 교육청·자치구 지원 | 111,314 | 24.1 | 서울특별시교육청 및 25개 자치구 지원 |
| 공원·환경 | 26,544 | 5.8 | 상하수도·기후환경·공원녹지 |
| 도로·교통 | 24,315 | 5.3 | 대중교통·도시철도·도로건설 |
| 도시안전 | 16,655 | 3.6 | 소방·시설물·수방치수 |
| 문화관광 | 10,542 | 2.3 | 문화예술·역사문화·체육 |
| 산업경제 | 10,288 | 2.2 | 산업육성·일자리·민생경제 |
| 평생교육 | 2,365 | 0.46 | |

출처: 서울특별시 2026년 예산 현황 기반으로 작성

서울 평생교육의 변화와 특징

정책 전환과 사업 확장이 동시에 진행된 서울 평생교육

서울특별시 평생교육진흥시행계획을 토대로 2019년부터 2026년까지 사업 추진계획을 분석한 결과, 서울의 평생교육은 양적 측면에서 지속적으로 확대되어 왔음. 동시에 중점 정책은 시기별로 변화하며 단계적으로 재구성되는 특징을 보였음. 이는 제한된 재정 여건 속에서 다양한 정책 수요에 대응하며 나타난 구조적 변화로 해석할 수 있음.

[표 4] 서울특별시 평생교육의 정책 기초 및 주요 특징(2019~2026)

| 연도 | 정책 기초 | 주요 특징 | 사업 수 |
|------|---------------|---|------|
| 2019 | 학습 기반 조성 | 학습의 일상화, 근거리 학습망 구축, 문해교육 조례 제정 | 27개 |
| 2020 | 포용·학습격차 대응 | 코로나19 대응, 온라인 교육 전환 | 30개 |
| 2021 | 디지털 전환 가속화 | 비대면 학습 인프라 확대, 학습안전망 강화 | 34개 |
| 2022 | 직업·디지털 역량 강화 | 수요자 중심 전환, 취약계층 지원 확대 | 70개 |
| 2023 | 중장년·일자리 중심 확대 | 중장년 직업 전환, 디지털 격차 해소, 일자리 연계 강화 | 102개 |
| 2024 | 학습-일자리 연계 확장 | 학습-일자리 선순환, 협력 플랫폼 강화 | 112개 |
| 2025 | 대상 맞춤·구조 재편 | 대학 협력 확대, 맞춤형 지원, AI·디지털 학습 확대, 학습인증 연계 | 59개 |
| 2026 | 직업교육·고용 연계 강화 | 직업교육·일자리 연계, 대상별 맞춤 지원, 디지털 학습 지원 강화 | 71개 |

주: 사업 수는 서울특별시 평생교육진흥시행계획을 기준으로 산정하였으며, 연도별 계획 수립 방식에 따라 일부 변동이 있음. 특히 2025년 이후 사업 수 변화는 소규모·유사 사업 정리 등 사업 구조 재편과 신규 사업 도입, 타 부서 교육사업 편입 등이 반영된 결과임.

출처: 서울특별시 평생교육진흥시행계획(각 연도) 자료 기반으로 작성



평생교육 재정 '1%의 현실', 무엇이 문제일까?

평생교육 재정은 국가와 서울 모두 지속적으로 확대되어 왔다. 그럼에도 불구하고 전체 재정 구조 내에서 평생교육이 차지하는 비중은 여전히 제자리다. 재정이 늘어도 비중이 바뀌지 않는다는 것은 단순한 예산 부족의 문제가 아닐 수 있다. '1%의 현실'에는 어떤 문제가 자리하고 있을까.

재정 확대에도 불구하고 변하지 않는 구조적 위상

절대 규모는 증가했으나 재정 구조 내 비중은 제자리

국가와 서울의 평생교육 재정은 꾸준히 증가하고 있음. 그러나 국가의 전체 교육예산 대비 비중은 1%대, 서울특별시 총예산 대비 비중은 0.3%대 수준에 머물러 있음.

이는 재정이 확대되고 있음에도 불구하고, 평생교육이 전체 재정 구조 내에서 차지하는 위치는 크게 달라지지 않았음을 보여줌. 재정 규모는 증가했으나 정책 우선순위와 투자 구조 측면에서 평생교육의 비중은 여전히 제한적인 수준임.



분절된 정책 구조와 재구조화의 필요성



분절된 정책 구조, 쪼개진 재정 효과

평생교육 정책은 교육부를 중심으로 고용노동부, 문화체육관광부, 보건복지부 등 여러 부처에서 개별적으로 추진되고 있음. 성인 학습자, 경력 단절자, 고령층 등 정책 대상은 같으나 부처 간 연계 없이 개별 사업 단위로 운영되는 구조임.

동일 대상을 위한 재정이 부처별로 분산되어 집행되다 보니, 예산 규모가 확대되더라도 그 효과는 분절적으로 나타날 수밖에 없음. 성과 또한 개별 사업 수준에 머무르며 평생교육 전반의 성과로 이어지지 못함. 재정 투입 대비 체감 가능한 파급력도 제한적임.

분산된 정책 구조를 넘어 통합 운영체제로의 전환

평생교육 재정 1% 수준은 단순한 예산 부족의 문제가 아니라, 분절된 정책 구조 속에서 재정 효과가 나뉘어 나타난 결과로 이해할 필요가 있음.

현행 「평생교육법」은 교육부 중심의 평생교육 체계를 규정하고 있어, 타 부처의 사업까지 포괄하는 통합적 근거로 기능하기에는 한계가 있음. 이에 부처 간 정책을 조정하고 연계할 수 있는 운영체계 구축이 요구됨.

향후 평생교육은 개별 사업 중심의 운영에서 벗어나 정책 목표 중심으로 재구성하고, 부처 간 칸막이를 완화하는 방향으로 전환할 필요가 있음. 중앙정부는 정책 간 연계를 강화하는 체계를 마련하고, 지역 단위에서는 다양한 학습 자원을 연결하는 운영이 요구됨. 재정 확대와 함께 집행 구조가 통합적으로 전환될 때, 평생교육 정책의 효과는 보다 체계적으로 축적될 수 있을 것임.



1%의 현실, 규모가 아니라 구조의 문제

국가의 평생·직업교육 예산은 꾸준히 증가해왔다. 그러나 전체 교육예산 대비 비중은 1%대를 벗어나지 못하고 있다. 한국은 고등교육 이수율 세계 1위이지만, 성인의 평생학습 참여율은 OECD 최하위 수준이다. 이는 교육투자가 학령기에 집중된 결과이며, 성인 이후의 역량 유지를 위한 공적 투자는 여전히 부족한 상태다.

서울의 평생교육 예산 역시 꾸준히 확대되고 있다. 그러나 총예산 대비 평생교육의 비중은 평균 0.3%대에 머물러 있으며 큰 변화가 없다. 문화관광·산업경제 등 타 분야와 비교했을 때 평생교육에 대한 투자는 매우 낮은 수준이다.

평생교육 재정 1% 수준은 단순한 예산 부족의 문제가 아니다. 교육부, 고용노동부, 문화체육관광부 등 여러 부처에 사업이 분산되면서 정책 간 연계성이 낮고, 재정이 확대되더라도 그 효과가 하나의 성과로 축적되기 어려운 구조다. 재정 확대와 함께 통합적 운영체계로의 전환이 필요하다.

FOCUS

“재정의 규모를 넘어, 구조의 전환을 위하여”

서울특별시평생교육진흥원은 분산된 정책과 사업을 연결하고 조정하며,
학습 자원이 유기적으로 연계되고 작동하는 평생학습 생태계를 구축해 나갈 것이다.



서울평생학습 이슈포커스 소개

서울평생학습 이슈포커스는 주목할만한 평생학습 이슈를 선정하여 WHERE, WHO, WHAT, HOW, WHY 5가지 카테고리, 평생학습이 우리 주변 어디에서 이뤄지고 있는지 현장과 현황을 보여주고, 앞으로 누구를 위해, 무엇을, 어떻게, 왜 해야 하는지 나아가야 할 방향과 미래를 제안합니다.

집필: 남수경(강원대학교, 한국교육재정경제학회장)

기획/편집: 문이슬, 최민음(서울특별시평생교육진흥원 정책팀)

참고문헌

- 교육부(2026. 4. 2.). 지역 맞춤형 교육·취업 지원으로 지역에서 배우고 정주하는 생태계 조성[보도자료].
- 국회예산정책처(2025). 2026년도 예산안 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회).
- 국회예산정책처(2026). 2026 대한민국 재정.
- 기획예산처(2026). 열린재정 정보공개시스템. <https://www.openfiscaldata.go.kr>, 2026. 4. 8. 인출
- 서울특별시(2019). 2019년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2020). 2020년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2021). 2021년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2022). 2022년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2023). 2023년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2024). 2024년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2025). 2025년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2026). 2026년 서울특별시 평생교육진흥시행계획.
- 서울특별시(2026). 한눈에 보는 서울시 예산. <https://news.seoul.go.kr/gov/archives/576501>
- 한국재정정보원(각 연도). 주요 재정통계.
- OECD. (2025). *Trends in adult learning*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ec0624a6-en>
- OECD. (2025). *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>



서울특별시평생교육진흥원
SEOUL LIFELONG EDUCATION INSTITUTE