

〈해설 자료〉 OECD Economic Survey: Korea 2026 Ch.3 결과

교육과 평생학습의 고도화

최연소→최고령 문해력 40점 하락, 2012년 전 연령 OECD 이상에서 2023년 전 연령 OECD 이하로

OECD 국제성인역량조사(PIAAC)에서 한국 성인의 문해력은 최연소(16~24세)에서 최고령(55~65세) 집단으로 갈수록 약 40점 하락하며, 이 하락 기울기는 OECD 평균보다 훨씬 가파름. 학력·부모학력 등 배경요인을 통제해도 격차는 오히려 벌어져, 청년 고등교육 이수율 71%(OECD 최고)라는 '입구 지표'로는 설명되지 않는 구조적 문제임. 특히 2012년에는 전 연령대가 OECD 평균 이상이었으나 2023년에는 16~24세를 제외한 전 연령대가 OECD 평균 이하로 떨어짐. OECD는 그 원인으로 수능 등 고부담 시험 중심 학교교육, 평생학습 유인을 꺾는 이중노동시장·연공서열 임금, 저조한 성인학습 참여의 3중 구조를 지목함. 이에 교육 투자 확대가 아니라 학교-노동시장-성인학습을 관통하는 유인구조 개혁이 시급함.

01 분석의 필요성 및 분석 자료

세계 최고 15세, OECD 이하 성인 — '입구 지표'가 가린 역량의 연령 절벽

- (의의성) OECD가 2026년 7월 발간한 「한국경제보고서 2026」은 약 2년 주기 회원국 심사보고서로, 동 보고서 제3장이 '연령에 따른 성인 역량의 급락'을 한국 인적자본의 핵심 진단으로 제시함
- (기존 인식의 한계) PISA 최상위권·고등교육 이수율 OECD 최고라는 '입구 지표'만 보면 한국 인적자본은 세계 최고로 보이나, 성인기 실제 역량은 이를 뒷받침하지 못함
- (분석 틀) OECD는 국제성인역량조사(PIAAC) 1주기(2012)와 2주기(2023)를 비교해 연령대별 문해력의 하락 기울기와 세대별 후퇴를 확인함
- (차별성) 이수율·시험점수 등 총량·입구 지표가 아니라, 생애주기에 걸친 역량의 감가(depreciation) 관점에서 인적자본을 재평가함

분석 자료 및 용어

- 자료: OECD(2026), OECD Economic Surveys: Korea 2026, 제3장 · OECD 국제성인역량조사(PIAAC) 1주기(2012)·2주기(2023)
- 문해력 점수(PIAAC): 500점 척도로 50점 구간마다 기능 수준이 나뉘며, 175점 이하는 단순 과제 수행에 그침
- 역량 감가(Skills depreciation): 학교 졸업 후 사용·훈련 부족으로 역량이 시간이 지나며 낮아지는 현상

※ 본 호는 OECD 「한국경제보고서 2026」(2026. 7. 발간) 제3장 「교육·평생학습의 고도화」의 핵심 진단과 정책 권고를 정리·재구성한 것으로, 제목·부제는 원문·장·절 제목을 원용하였음

02 분석 결과

한국 성인 문해력, 최연소 → 최고령 약 40점 하락... OECD보다 가파른 절벽

- (근거) OECD 분석 결과, 한국의 문해력은 최연소(16~24세)에서 최고령(55~65세) 집단으로 갈수록 약 40점 낮아짐. 하락 자체는 OECD 공통 현상이나, 한국의 기울기는 OECD 평균보다 훨씬 가파름
- (방향) 평균 점수는 지난 10년(2012→2023) 사이 하락했고, 하위 수행자 비중은 오히려 늘어남

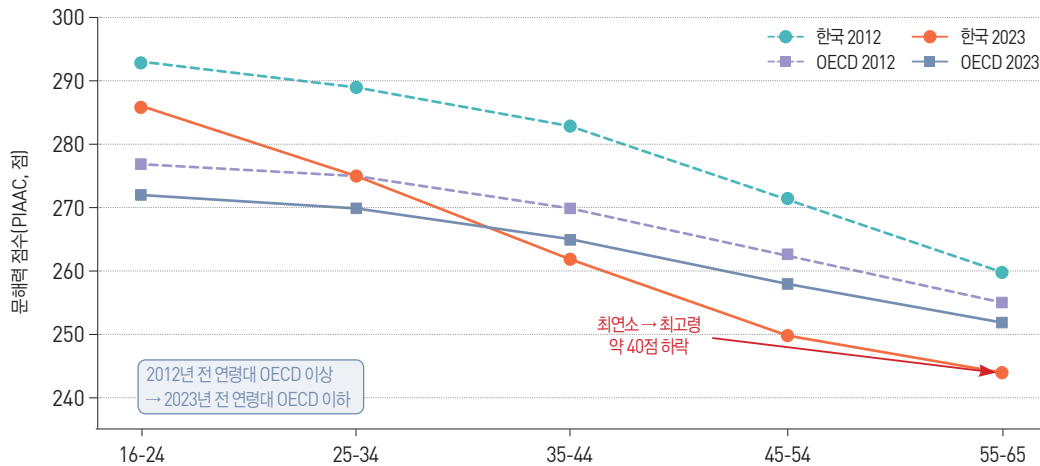


그림 1 | 연령대별 문해력(배경요인 통제): 한국은 나이 들수록 OECD보다 가파르게 하락

자료: OECD(2026), OECD Economic Surveys: Korea 2026, Figure 3.2 "Skills are declining by age"(Panel B), p.73. 원자료: Pareliussen(2026), PIAAC 마이크로데이터(양 주기 참여 OECD 회원국, repeat OLS 회귀)

주: 1) Panel B는 학력, 부모 학력, 최근 12개월 성인교육·훈련 참여, 일하며 배우기 빈도를 통제한 결과임. 2) 본 그림은 원문 그림의 패턴을 모식적으로 재구성한 것으로, 각 점의 좌표는 근사치임. 정확한 수치는 원문 StatLink를 참조

StatLink: <https://stat.link/lopt53>

2012년 전 연령대 OECD 이상 → 2023년 전 연령대 OECD 이하로 추락

- (근거) 2012년에는 전 연령대가 OECD 평균을 웃돌았으나, 2023년에는 16~24세를 제외한 모든 코호트가 2012년 대비·OECD 평균 대비 뒤처짐
- (의미) 학력·부모학력 등 배경요인을 통제하면 격차가 오히려 벌어져, OECD는 이를 교육이수 확대로 설명되지 않는 구조적 후퇴로 진단함
- (함의) 청년(25~34세)의 71%가 고등교육을 이수(OECD 최고)했음에도 학위의 임금 프리미엄은 하락 중이며, 이는 학위 과잉공급·전공 선택·대학 질 문제와 관련됨

역량은 왜 무너지나 — 시험 중심 학교, 유인 없는 노동시장, 저조한 성인학습

- (학교) 집중적 사교육으로 읽기·수학·과학 점수는 오르지만 투자가 수능 점수 극대화에 맞춰져, 비판적 사고와 자기주도학습 역량은 충분히 길러지지 않음
- (노동시장) 임금·고용안정·사회보호 격차가 큰 이중노동시장과 연공서열 임금에 따른 조기퇴직이 평생학습 투자의 회수 기간을 줄여 유인을 꺾음
- (성인학습) 성인훈련·일하며 배우기(learning by doing) 참여자는 뚜렷이 높은 역량을 보이지만, 참여율 자체가 OECD 평균보다 낮음

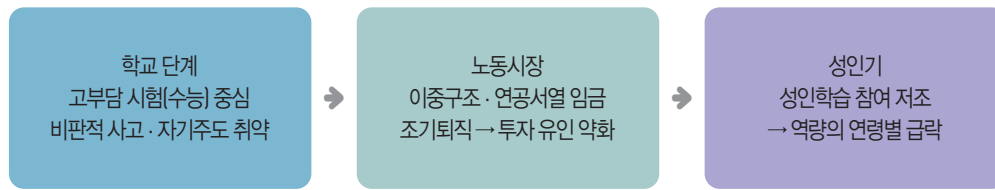


그림 2 | 역량은 왜 무너지나: 학교-노동시장-성인학습으로 이어지는 3중 구조

자료: OECD(2026), OECD Economic Surveys: Korea 2026, 제3장(\$3.2~3.3) 및 Executive summary의 서술을 도식화한 개념도임

전공 따로 일 따로 — 전공불일치 비율 OECD 1위

- (근거) 한국 근로자의 절반 가까이가 최종 학력과 다른 분야에서 일하며, 전공-직무 불일치(field-of-study mismatch) 비율이 OECD 회원국 중 가장 높음(원문 Figure 3.4)
- (배경) 학생들이 흥미·적성이 아니라 시험 점수에 맞춰 전공을 선택하는 구조가 불일치를 키우고, 고부담 시험은 자격 취득 후에도 전공 분야 실무 진입을 늦춤
- (재정·질) 교육재정이 초·중등에 편중된 가운데 학생 1인당 월 사교육비는 2025년 물가 기준으로 꾸준히 상승해 왔고(원문 Figure 3.5), 고등학교 교육의 질은 높아진 반면 대학 교육의 질은 정체됨(원문 Figure 3.6)
- (효과) 일하며 배우기를 정기적으로 하는 성인은 문해력이 8점 높아 OECD 평균 효과(4점)의 두 배임(원문 Figure 3.8). 성인학습의 효과는 크지만 참여율이 낮은 것이 문제의 핵심
- (신호) 역량·이행 문제는 노동시장 신호로도 확인됨. 2025년 11월 기준 20~30대 약 160만 명(12.7%)이 실업·구직단념·취업준비 미실시 상태이며, 이 중 구직활동도 취업준비도 하지 않는 '쉬었음' 인구가 71만 9천 명으로 2003년 이후 최고를 기록함(\$3.2.3)

03 시사점: 단계별 유인구조 개혁

교육 투자 확대가 아니라, 학교·노동시장·성인학습을 관통하는 유인구조 개혁이 답이다

- (종합) OECD는 한국 역량 문제의 본질을 투자 부족이 아닌 유인구조의 왜곡으로 진단함. 이에 원문의 주요 진단·정책 권고를 ① 학교 단계, ② 노동시장 이행, ③ 성인학습의 세 단계로 재배열하여 진단과 처방을 1:1로 대응시킴

표 1 | 성인역량 급락의 진단과 단계별 처방: 시험 중심에서 사고·실무 중심으로

목표집단	현상 및 진단	정책 방향
학교 단계 비판적 사고·자기주도	• [역량 토대 미형성] 사교육 투자가 수능 점수 극대화에 집중되어 비판적 사고·자기주도학습 자신감이 OECD 평균 이하임 • [과도한 시험 의존] 대학·공무원·전문직 진입의 고부담 시험이 암기학습을 조장하고 노동시장 진입을 지연시킴	• [교과 내 통합] 기존 교과에 비판적 사고·자기주도학습 전략을 통합하여 명시적으로 가르침 • [시험 의존 완화] 고교 교육과정 이수를 반영하는 대학 입학전형 강화, 초등 수업시간·학교돌봄 확대
노동시장 이행 이중구조·연공서열	• [투자 유인 왜곡] 임금·고용안정·사회보호 격차가 큰 이중노동시장이 역량투자 유인을 낮춤 • [조기퇴직] 연공서열 임금에 따른 조기 명예퇴직이 역량투자 회수 기간을 단축함	• [이중구조 해소] 정규직 고용보호 완화와 사회보험 가입 확대로 노동시장 이중구조를 완화 • [임금체계 개편] 임금을 직무·성과에 연동하고, 정년 폐지 또는 최소정년 단계적 상향을 검토
성인학습 참여·전달체계	• [참여 저조] 성인훈련·일하며 배우기 참여자는 역량이 뚜렷이 높으나 참여율 자체가 낮음 • [전달체계 분절] 여러 부처·지자체가 성인학습 책임을 분담해 수직·수평 조정이 어려움	• [재정지원 확대] 노사·정부가 공동 설계하는 성인 재교육 재정지원(전환·재훈련 학자금 등) 도입을 검토 • [거버넌스 강화] 평생교육진흥위원회의 수직·수평 협력 권한을 확대하고 지역 협의체와 통합

자료: OECD(2026), OECD Economic Surveys: Korea 2026, 제3장 말미의 '주요 진단 및 정책 권고(Main findings and recommendations)' 표를 단계별로 재배열·재구성함. 굵은 권고는 원문 핵심(key) 권고에 해당

참고: 성인 재교육 재정지원 해외 사례(원문 제3장 Box)

- 스웨덴 '전환-재훈련 학자금': 최대 44주간 임금의 80%까지 지원, 학자금 대출로 100%까지 보전(노사 단협 설계+정부 재정)
- 독일: 기업규모·근로자 특성에 따라 훈련비의 25~100% 보조 / 오스트리아: 50세 이상 등 대상 인당 최대 1만 유로
- 폴란드: 국가훈련기금으로 중소기업 훈련비 최대 80%(영세기업 100%), 45세 이상 우선
- 한국: 고용보험 훈련지원(기업규모별 40~100%)—고용노동부 운영, 전국 단일 제도

참고문헌 OECD (2026). OECD Economic Surveys: Korea 2026. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/6b87f585-en> / Pareliussen, J. (2026). 원문 제3장 인용문헌[8] / Han & Oh (2025). 원문 제3장 인용문헌[10]

※ 본 Issue Brief는 위 OECD 보고서 제3장의 주요 내용을 정리·재구성한 것으로, KRIVET의 독자 분석 결과가 아님. 정확한 수치·논거는 원문 및 각 그림의 StatLink를 확인하기 바람

[보도 참고]

- 이 Issue Brief는 OECD 「한국경제보고서 2026」 제3장(교육·평생학습)의 핵심 진단과 정책 권고를 정리한 것입니다.
- 원문 보고서: OECD iLibrary → OECD Economic Surveys: Korea 2026 (doi:10.1787/6b87f585-en)
- 데이터 제공: 원문 각 그림의 StatLink에서 그래프 원자료 내려받기 가능