

2025 서울평생학습 이슈포커스 Vol.5

# ISSUE FOCUS



성인 역량의 경고등, 평생학습이 답이다

WHO  
edition

# ISSUE FOCUS

성인 역량의 경고등, 평생학습이 답이다

## ISSUE



- > 성인의 역량, 누가 어떻게 측정하고 있을까?
- > 한국 성인의 언어능력, 수리력, 문제해결능력은 어느 수준일까?
- > 평생학습은 성인 역량 격차를 줄일 수 있을까?

2024년 12월, 경제협력개발기구(OECD)의 국제성인역량조사(PIAAC, *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) 2주기 결과가 발표되면서 한국 성인의 역량에 경고등이 켜졌다. 한국은 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력 모든 영역에서 OECD 평균을 밑돌았다. 전 세계적으로 성인 역량이 하락하는 추세가 나타나는 가운데, 한국의 하락 폭은 특히 두드러졌다. 이번 이슈포커스에서는 PIAAC 결과를 토대로 한국 성인의 역량 변화를 진단하고, 그 격차를 메울 수 있는 현실적인 해법으로서 평생학습의 역할과 정책적 함의를 살펴보고자 한다.



개인의 역량을 단순히 학력이나 경력만으로 판단하기 어려운 시대가 되었다. 성인의 역량은 개인의 삶과 국가 경쟁력을 모두 좌우하지만, 성인의 역량을 정의하고 측정하기는 쉽지 않다. 이에 OECD는 국제성인역량조사 PIAAC를 도입했다. PIAAC은 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력을 중심으로 성인의 역량을 평가하며, 이를 통해 성인의 역량을 객관적으로 확인할 수 있다. 나아가 조사 결과는 국가 간 비교와 정책 수립의 중요한 기준으로 활용된다.

# 국제성인역량조사(PIAAC)의 의미

## PIAAC의 개념과 목적

기술이 빠르게 발전하는 현대 사회에서 개인의 역량은 국가의 경제 성장과 사회적 안녕에 중요한 요소로 떠오르고 있음. 이러한 배경 속에서 경제협력개발기구(OECD)는 “성인이 근로자로서, 또한 시민으로서 경제와 사회에 기여하는 데 필요한 핵심 역량은 무엇인가?”라는 질문을 바탕으로 2008년부터 국제성인역량조사(PIAAC) 사업을 시작했음.

PIAAC의 주요 산출물인 성인스킬조사(*Survey of Adult Skills*)는 16~65세 성인을 대상으로 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력으로 구성된 핵심 정보처리 스킬<sup>1)</sup>을 측정하고, 이를 국제적으로 비교·분석하는 효과적인 도구임.

위 조사는 개인의 경쟁력을 강화하고 국가의 미래를 준비하는 데 중추적 역할을 하고 있으며, 성인의 역량을 객관적으로 진단하여 정책 수립자 및 교육 전문가에게 효과적인 교육·훈련 프로그램을 설계할 수 있는 나침반 역할을 하고 있음.

[표 1] 2023 성인스킬조사(*Survey of Adult Skills*) 개요

대상	국가에 거주하는 만 16~65세 성인
평가 주기	10년(1주기 2013년, 2주기 2024년 결과 공표) * 코로나19의 영향으로 2주기 조사가 지연됨.
평가 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직접평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력의 핵심 정보처리 스킬</li> <li>- 각 영역 0~500점 사이 점수 분포</li> <li>- 태블릿 기반 적응적 평가</li> </ul> </li> <li>○ 배경 설문 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인 특성과 배경, 교육훈련, 직장 이력 및 환경, 스킬 활용, 비경제적 성과, 사회·감정적 스킬 등</li> <li>- 조사원에 의한 면접조사</li> </ul> </li> </ul>
표본	31개국 총 161,038명(평균 5,195명), 국내 6,198명
참여국 (31개국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ OECD 회원국 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 대한민국, 덴마크, 독일, 라트비아, 리투아니아, 미국, 벨기에(Flemish), 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 아일랜드, 에스토니아, 영국(잉글랜드), 오스트리아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 헝가리</li> </ul> </li> <li>○ OECD 비회원국 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 싱가포르, 크로아티아</li> </ul> </li> </ul>

출처: 이수현 외(2024), 지난 10년간 한국인의 역량은 어떻게 변화했는가? 한국직업능력연구원.

1) 핵심 정보처리 스킬: 텍스트 또는 수를 포함한 다양한 형태의 정보에 효과적으로 접근·이해·분석·활용하는데 필요한 스킬

## 세 가지 영역으로 평가하는 성인의 역량

### PIAAC이 정의하는 성인 역량

PIAAC은 성인의 역량을 크게 세 가지 영역으로 평가함. 단순히 글을 읽고 계산하는 능력을 넘어, 복잡한 정보를 이해하고 문제를 해결하는 능력에 초점을 맞추고 있음.

- **언어능력(Literacy)**: 개인의 목표를 달성하고, 지식과 잠재력을 개발하며, 사회에 참여하기 위해 문서화된 글에 접근, 이해, 평가, 성찰하는 능력
- **수리력(Numeracy)**: 성인이 삶의 다양한 상황에서 요구되는 수학적 과제를 해결하기 위해 다양한 방식으로 제시된 수학적 내용, 정보, 아이디어에 접근하고 활용하며 비판적으로 추론하는 능력
- **적응적 문제해결력(Adaptive Problem Solving)**: 문제가 즉각적으로 해결되지 않는 역동적인 상황에서 개인이 목표를 달성하기 위해 인지적·메타인지적 과정을 통해 문제를 정의하고 필요한 정보를 찾아 다양한 정보 환경과 맥락에서 해결책에 적용하는 능력

[참고] 언어능력 평가 샘플 문항

#### 빵은 딱딱해지지만, 크래커는 부드러워진다.

빵이 공기에 노출되면 왜 딱딱해지고 상하게 될까? 한 가지 이유는 빵이 수분을 잃기 때문이다. 보통 부드러운 빵은 32~38%의 수분을 함유한다. 빵을 포장하지 않고 공기에 노출하면 수분을 잃는다. 빵의 수분 함유량이 14%로 낮아지면 딱딱해지게 된다.

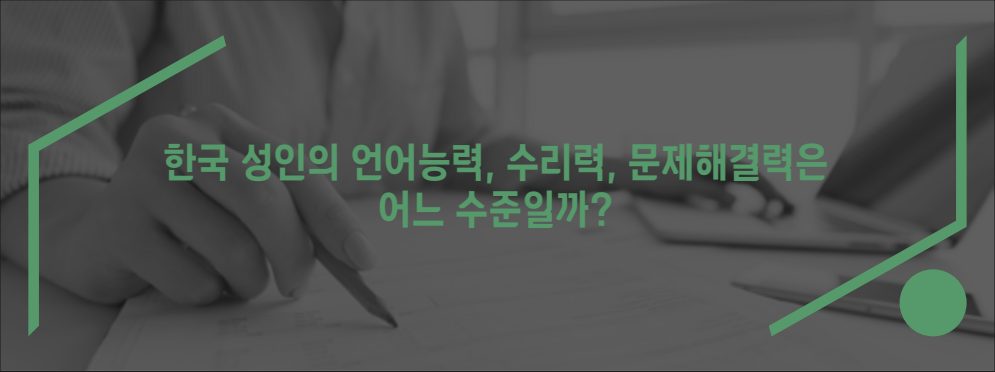
빵의 수분이 증발하는 동시에 “노화”가 발생하여 빵의 전분 구조가 변하기 시작한다. 노화가 되는 동안 빵의 겉은 부드러워지고 안쪽 부분은 딱딱해진다. 이와 더불어 전분 구조가 일부 결정화 과정을 겪게 된다. 이러한 노화 과정을 통해 빵을 오래 두면 점차 굳어지게 된다.

크래커와 같은 단단한 전분 식품은 보통 2~5%의 매우 낮은 수분 함유량으로 굵기 때문에 바삭하게 된다. 크래커는 공기 중에 있는 수분을 흡수한다. 크래커는 수분 함유량이 약 9%에 도달하면 부드러워진다.

빵과 크래커에 대한 기사를 보고,  
아래의 질문에 답하세요.

1. 크래커가 부드러워지려면 수분 함유량이 얼마가 되어야 하는가?
2. 기사에 있는 정보를 바탕으로, 아래의 각 진술이 빵, 크래커, 또는 둘 다에 해당하는지 고르시오.

	빵	크래커	둘 다
신선함을 유지하려면 포장해야 한다.			
부드러울수록 신선하다.			
공기에 노출되면 영향을 받는다.			



## 한국 성인의 언어능력, 수리력, 문제해결력은 어느 수준일까?

PIAAC 2주기 조사 결과, 한국 성인의 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력은 모두 OECD 평균보다 낮았다. 연령대별로는 세대 간 격차가 뚜렷했고, 특히 고령층에서 낮은 역량이 집중되는 경향이 나타났다. 지난 10년간의 변화를 보면, 언어능력과 수리력은 연령이 높아질수록 점차 낮아졌으며, OECD 평균과 비교할 때 한국의 하락 폭이 더 크게 나타났다. 이러한 국제 비교 수치는 한국 성인의 역량 현황을 이해하는 중요한 배경이 된다.

## PIAAC 2주기 조사 결과로 본 한국 성인의 역량

우리나라 성인의 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력은 모두 OECD 평균 이하

우리나라 성인의 언어능력 평균 점수는 249점, 수리력은 253점, 적응적 문제해결력은 238점으로, 세 영역 모두 OECD 평균보다 낮음.

\* 영역별 점수는 0~500점 척도로 평가하며, OECD 평균은 OECD 참여국 29개국 평균 점수를 의미함.

[표 2] PIAAC 2주기 참여국의 영역별 평균 점수 국제비교 결과

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
260	OECD 평균	267	오스트리아	251	OECD 평균
260	뉴질랜드	263	OECD 평균	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
249	대한민국	254	크로아티아	241	스페인
248	헝가리	253	대한민국	241	헝가리
248	라트비아	250	스페인	238	대한민국
247	스페인	249	미국	236	이스라엘
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

원출처: OECD(2024), *Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023*.를 한국어로 번역 및 재구성함.

## 연령대별 역량 수준 및 격차 비교



### 세대 간 역량 격차 심화, 젊은 층과 고령층의 극명한 대비

한국은 연령대별 역량 격차가 심각하며, 특히 고령층으로 갈수록 역량 하락이 두드러짐. 고령층(55~65세)의 경우, 언어능력 1수준 이하 비율이 56.4%로 매우 높게 나타났다. 이는 해당 연령대의 성인 10명 중 5명 이상이 간단한 문장을 읽고 이해하는 데 어려움을 겪고 있음을 의미함. 젊은 층(16~24세)은 언어능력과 수리력 점수에서 OECD 평균을 상회하며 높은 수준을 보였음. 특히 4수준 이상의 고숙련자는 젊은 층에 집중되어 있어, 세대 간 역량 격차가 뚜렷하게 드러남.

[표 3] PIAAC 2주기 연령대별 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력 점수

구분	언어능력		수리력		적응적 문제해결력	
	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균
16~24세	275.6	270.7	271.9	269.9	257.3	262.2
25~34세	272.0	271.7	271.1	272.7	256.5	262.4
35~44세	257.2	264.8	260.6	268.2	243.9	254.9
45~54세	243.3	256.3	249.8	260.7	232.6	246.1
55~65세	217.1	241.2	225.7	247.1	213.1	232.7
전체	249.0	260.0	252.7	263.0	237.6	250.6

출처: OECD. (2024). Annex A: Tables of results for countries and economies. In *Do adults have the skills they need to thrive in a changing world? Survey of adult skills 2023* (pp. 193–195). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b263dc5d-en>



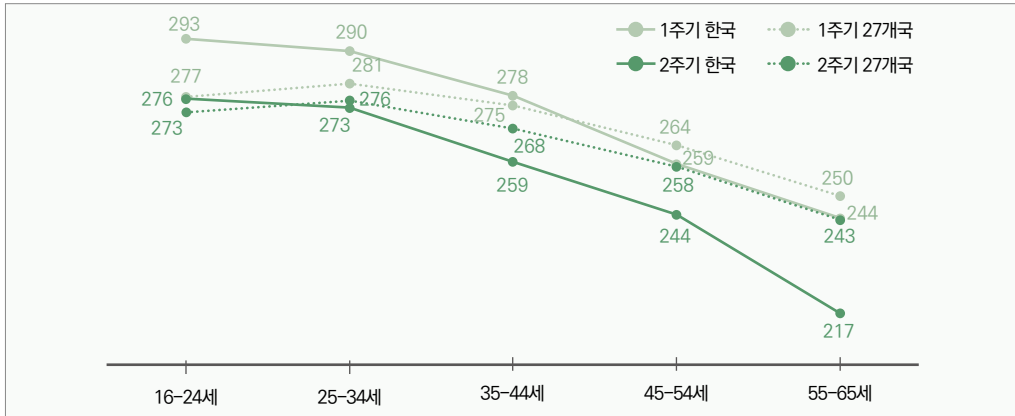
## 1·2주기 결과 비교: 연령대별 역량 변화 분석

### 10년간 심화된 연령별 역량 격차, OECD 평균보다 큰 폭의 하락세

한국은 1주기와 2주기 모두에서 연령이 높아질수록 언어능력과 수리력 점수가 꾸준히 낮아지는 경향을 보였음. 특히 35~44세 이후 점수 하락 폭이 두드러짐. 27개국 평균에서도 연령 증가에 따른 점수 하락이 나타나지만, 한국은 그 폭이 OECD 평균보다 훨씬 큼. 이는 한국의 연령 간 스킬 격차가 빠르게 심화되고 있으며, 특히 고령층의 스킬 손실에 주목할 필요가 있음을 시사함.

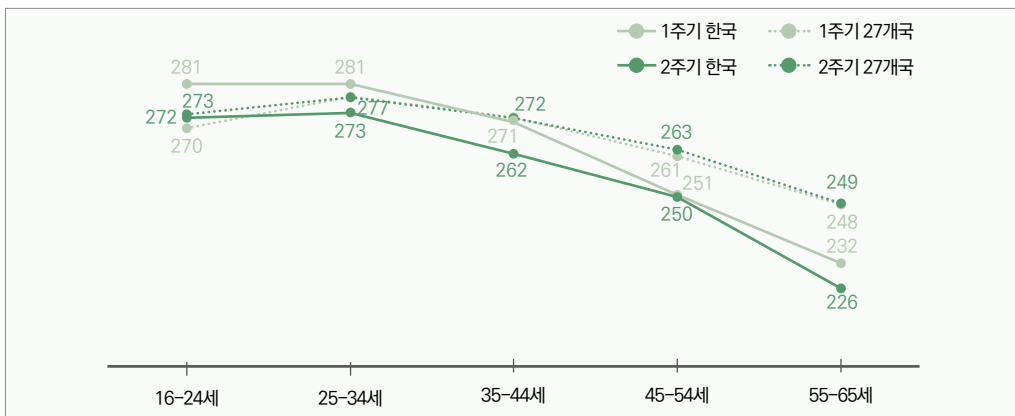
\* 1주기(컴퓨터 기반 문제해결력)와 2주기(적응적 문제해결력)는 평가 영역이 달라 직접적인 비교가 어려움.

[그림 1] 한국 성인의 연령대별 언어능력 점수 1·2주기 비교



출처: 이수현 외(2024). 지난 10년간 한국인의 역량은 어떻게 변화했는가? 한국직업능력연구원.

[그림 2] 한국 성인의 연령대별 수리력 점수 1·2주기 비교



출처: 이수현 외(2024). 지난 10년간 한국인의 역량은 어떻게 변화했는가? 한국직업능력연구원.



### 평생학습은 성인 역량 격차를 줄일 수 있을까?

PIAAC 조사 결과, 평생학습에 참여한 성인은 참여하지 않은 성인보다 상대적으로 높은 역량을 보였다. 이는 평생학습이 성인의 역량을 유지하고 격차를 줄이는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 시사한다. 성인 역량에 경고등이 켜진 한국 사회에서, 평생학습은 단순한 학습 기회를 넘어 미래를 준비하고 격차를 해소할 수 있는 현실적이고 효과적인 해법이 될 수 있다.

## 평생학습과 역량의 상관관계



### 평생학습 참여 여부에 따른 역량 성취도 분석

PIAAC 성인스킬조사는 핵심 정보처리 스킬을 직접 평가하는 한편, 개인 특성과 배경, 교육훈련, 직장 이력 및 환경 등 다양한 배경 정보를 포함한 설문을 함께 진행함. 이를 통해 사회·경제적 맥락과 개인 역량 간 관계를 종합적으로 분석할 수 있음.

한국 성인의 평생학습 참여 여부에 따른 역량 차이를 살펴보면, 모든 연령대와 영역에서 평생학습 참여자의 역량 점수가 미참여자보다 높게 나타남([표 4] 참조). 인과성을 단정할 수는 없지만, OECD(2025)에서 제시한 “평생학습 참여는 인지 역량과 밀접한 상관관계를 보임”이라는 분석을 지지하는 결과로 해석할 수 있음.

[표 4] PIAAC 2주기 평생학습 참여 여부에 따른 한국 성인의 역량

구분	언어능력		수리력		적응적 문제해결력	
	미참여	참여	미참여	참여	미참여	참여
25~34세	271.5	284.4	270.9	283.2	256.0	266.6
35~44세	256.3	270.6	259.9	272.9	243.3	253.3
45~54세	241.5	254.5	247.9	261.2	230.6	243.7
55~65세	216.4	222.8	224.6	233.8	212.7	215.8
전체	243.7	257.8	248.5	262.6	233.5	244.7

출처: 집필자가 분석함. 본 연구는 성인의 비형식학습에 초점을 두었으므로, 정규교육 단계에 있는 24세 미만 응답자는 표본에서 제외하여 분석하였음(n=5,558, 가중치 적용하여 분석함).

## PIAAC 조사 결과로 도출한 평생학습 정책 과제

### 국가 차원의 평생학습 투자 확대

평생학습은 단순히 개인의 역량 강화를 넘어 사회의 지속가능한 발전과 통합을 뒷받침하는 필수적 기반임. 그러나 그간 평생교육은 복지적 차원이나 개인의 선택적 학습으로 인식되어 충분한 투자가 이루어지지 못했음.

PIAAC 조사 결과가 보여준 낮은 성인 역량과 평생학습 참여율은 국가 차원의 체계적 지원이 절실함을 시사함. 따라서 평생학습을 미래 사회를 위한 전략적 투자로 인식하고, 투자를 확대하여 모든 국민이 필요한 시점에 학습에 접근할 수 있는 환경을 마련해야 함.

### 생애주기별 맞춤형 평생학습 설계

PIAAC 조사 결과, 성인의 역량 수준이 연령대에 따라 큰 차이를 보임. 이는 획일적인 교육 프로그램으로는 세대 간 역량 격차를 해소하기 어려움을 의미함. 따라서 학습자의 연령, 생애 단계, 직업적 상황 등을 고려한 맞춤형 학습 체제가 필요함.

유연한 학습 시간, 온·오프라인 혼합, 소그룹 기반 프로그램, 모듈형 교육과정 등을 통해 다양한 상황의 학습자가 참여할 수 있도록 지원해야 함.

### 양적 확대에서 질적 성과로의 전환

그동안 평생교육 정책은 '참여율 확대'와 같은 양적 지표에 집중해 왔음. 이제는 학습을 통해 실제 역량이 향상되고, 개인의 경력 개발, 기업의 인재 전략, 사회적 인정으로 이어지는 질적 성과에 초점을 맞춰야 함. 이를 위해 학습 기록을 체계적으로 인증·활용할 수 있는 제도적 기반이 필요함.

또한, 학습 성과가 고용과 사회 참여로 연결되는 구조를 강화하고, 기업의 평생학습 투자에 대한 인센티브를 제공하는 등 사회 전반에서 평생학습 참여를 촉진할 수 있는 동기를 높이는 정책적 장치 마련이 함께 추진되어야 함.



## 성인의 역량 하락, 평생학습이 현실적 해법

OECD 국제성인역량조사(PIAAC)는 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력을 중심으로 성인의 역량을 객관적으로 평가한다. 이 조사는 성인이 일상과 직장에서 발휘하는 역량을 확인하고, 국가 간 비교와 정책 수립에도 필수적인 자료로 활용된다. PIAAC은 성인 역량 구조를 이해하고 정책적 대응 방향을 설정하는 기초 자료로 의미가 크다.

PIAAC 2주기 결과, 한국 성인의 언어능력, 수리력, 적응적 문제해결력은 모두 OECD 평균보다 낮게 나타났다. 특히 고령층에 낮은 역량이 집중되었다. 지난 10년간 변화 추이를 보면, 연령 증가에 따라 언어능력과 수리력이 점차 낮아지고, OECD 평균 대비 하락 폭도 큰 것으로 나타났다. 이는 한국 사회가 직면한 성인 역량 하락의 경고 신호이며, 적극적 정책 대응이 시급함을 보여준다.

한편, 평생학습에 참여한 성인은 참여하지 않은 성인보다 전반적인 역량 수준이 높게 나타났다. 이를 바탕으로 한국 사회의 성인 역량 하락에 대응하기 위한 전략으로는 국가 차원의 평생학습 투자 확대, 연령·생애 단계에 맞춘 평생학습 지원, 학습 성과의 사회적 활용 등이 있다. 평생학습은 단순히 개인 역량을 높이는 것을 넘어, 세대 간 격차를 줄이고 국가적 인적 자원의 경쟁력을 강화하는 현실적·전략적 대응책이다.

# FOCUS

“평생학습은 성인 역량을 높이고 사회적 경쟁력을 강화하는 현실적 대응책”

서울특별시평생교육진흥원은 성인 역량 증진을 위한 정책적 노력을 이어가며,  
학습 참여와 역량 향상을 지원하는 평생학습 체계를 지속적으로 강화할 것이다.



## 서울평생학습 이슈포커스 소개

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

집필: 이수현(한국직업능력연구원)

기획/편집: 문이슬, 최민음(서울특별시평생교육진흥원 정책팀)

## 참고문헌

- OECD. (2021). *The assessment of frameworks for Cycle 2 of PIAAC*. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/4bc2342d-en>.
- OECD. (2023). *PIAAC Released Items*.  
<https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac/piaac-released-items.html>
- OECD. (2023). *Survey of Adult Skills – Reader's Companion*. Paris: OECD Publishing.  
[https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adult-skills-2023\\_3639d1e2-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adult-skills-2023_3639d1e2-en.html)
- 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>
- OECD. (2025). *Trends in Adult Learning: New Data from the 2023 Survey of Adult Skills (Getting Skills Right)*. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/ec0624a6-en>.
- 이수현 외. (2024). 지난 10년간 한국인의 역량은 어떻게 변화했는가?. 한국직업능력연구원.



서울특별시평생교육진흥원  
SEOUL LIFELONG EDUCATION INSTITUTE