

현안보고

대외비

통일외교사회정책실

부연구위원 장경수

PISA 2025 결과로 본

〈국제 학업성취도 평가〉

국가 문해력 저하 요인과 회복 방안

2026년 9월 14일

PISA 2025 결과로 본 국가 문해력 저하 요인과 회복 방안

2026. 9. 14.(월) 통일외교사회정책실 장 경 수

- PISA 2025에서 한국은 국제 상위권 유지했지만 읽기의 절대점수상위권기초선은 하락
 - 문제의 본질은 단순 ‘책 안 읽는 세대’라는 점을 넘어 짧고 빠른 정보소비가 확대되는 환경에서 학교가 긴 글 읽기와 사고과정을 충분히 보호·반복·평가하지 못한 데 있음
 - 정부의 독서학교·집중학년·질문수업 확대는 필요하나, 사업 규모만으로는 성취지표의 반전에 한계
 - 모든 교과와 공통 책임, 조기진단과 즉시 개입, AI 사용규칙, 공개 성과관리로 정책 구조를 바꿀 필요
- 국가 문해력 저하의 구조적 요인 및 회복 대책
 - ① 짧고 빠른 정보소비로 인한 깊이 읽기 잠식 → 국가 문해력 보장체계 구축
 - ② 긴 글 읽기·복수 자료·근거 판단 위한 반복훈련 수업/평가 부족 → 전 교과에 ‘긴 글 읽기-근거쓰기-말로 설명하기’ 내장
 - ③ ‘모든 교과와 문해력 책무’와 성과지표 분절 → 학교도서관·가정·포재를 읽기 습관 생태계로 연결
 - ④ 평균 중심 관리로 하위권·남학생의 누적 결손 조기개입 미흡 → 남학생·하위권 중심의 문해력 신속지원팀 운영
 - ⑤ AI 확산 속도에 비해 ‘사고를 지키는 사용규칙’의 정착 지연 → AI 시대의 ‘선행사고 보장 5단계’ 도입

1. 연구 배경 및 목적

- PISA 2025 읽기¹⁾에서 한국이 받은 501점은 ‘국제 상위권 유지’와 ‘국내 장기 하락’이 동시에 나타난 경고 신호
 - 한국은 OECD 평균(461점)을 상회하고 OECD 38개국 중 1~9위의 상위권을 유지했으나, 표시점수는 2022년 515점 → 2025년 501점으로 14점 하락, PISA 참여 이래 최저치 기록
 - 한국 읽기 점수는 2006년 556점 → 2012년 536점 → 2018년 514점 → 2022년 515점 → 2025년 501점으로 장기 고점 대비 하락세가 뚜렷

1) PISA(Programme for International Student Assessment, 국제 학업성취도 평가) 읽기 소양은 다양한 글을 이해·활용·평가·성찰하여 목표를 달성하고 사회에 참여하는 능력을 뜻함. 디지털·AI 환경에서 정보의 출처와 신뢰성을 판단하고, 서로 다른 자료를 연결해 결론을 도출하며, 자기 언어로 설명하는 능력까지 포함.

- 상위 성취수준 비율은 13.3%에서 10.3%로 감소, 하위 성취수준 비율은 14.7%에서 17.8%로 증가해 수월성 기반과 기초 문해력이 동시에 약화
- 특히 남학생의 읽기 평균은 487점으로 여학생 515점보다 28점 낮고, 하위 성취수준 비율도 남학생 22.5%, 여학생 12.9%로 9.6%p의 격차가 나타남

[표 1] PISA 2025 읽기 핵심 지표

지표	2022	2025	정책적 의미
한국 평균점수	515	501	표시점수 기준 14점 하락(역대 최저)
OECD 평균점수	475	461	국제적으로도 읽기 성취 하락
한국 상위 성취수준	13.3%	10.3%	수월성 기반 약화
한국 하위 성취수준	14.7%	17.8%	기초 문해력 취약학생 증가
남학생 하위 성취수준	18.9%	22.5%	우선 개입이 필요한 위험집단
여학생 하위 성취수준	10.0%	12.9%	남녀 모두 기초선 약화

자료: 교육부 보도자료(26.9.8), 국제 학업성취도 평가(PISA) 2025 결과 발표

- 이번 결과는 ‘국제 상위권 유지’만으로 안도하거나 ‘스마트폰·숏폼·AI 팻’으로 단순화해서는 안 되는 복합적 정책과제임을 시사
 - 국제 순위는 다른 국가의 동반 하락에 영향을 받기 때문에 한국의 절대점수와 성취분포 약화를 상쇄하지 못함
 - OECD도 읽기 하락세가 코로나19와 생성형 AI 대중화 이전부터 시작됐으며 특정 집단이나 단일 사건만으로 설명할 수 없다고 분석
 - ▲디지털 주의분산 ▲긴 글과 복수 자료를 다루는 훈련의 약화 ▲교과별 문해력 책무의 분절 ▲취약학생 조기개입 미흡 ▲AI 활용규칙의 공백을 상호 연결된 구조적 요인으로 검토할 필요
- 생성형 AI가 요약·작성·정보검색을 대신하는 환경에서는 학생이 원문을 읽고 스스로 추론하는 과정이 생략될 위험이 커짐
 - 문해력은 디지털·AI 역량과 대립하는 전통적 능력이 아니라, AI가 제시한 답의 오류·편향·출처를 판별하고 최종 판단에 책임지기 위한 선행 역량
 - 따라서 대책의 중심을 일회성 독서행사에서 ▲전환학년 진단과 즉시 개입 ▲장문·복수 자료 중심 수업과 평가 ▲AI 결과 검증교육 ▲취약학생 집중지원으로 전환할 필요
- 이에 본 보고서는 PISA 2025 결과와 교육부 공식 발표 및 분석자료를 토대로 문해력 저하를 설명하는 구조적 원인을 도출하고, 정부 대책의 방향성과 설계 공백에 대한 평가를 통해 국가 문해력 회복방안을 제안하고자 함

2. 문해력 저하를 설명하는 5대 구조적 요인

① 짧고 빠른 정보소비가 깊이 읽기의 시간과 집중을 잠식

- OECD 회원국 평균 읽기 점수는 2015년 489점에서 2025년 461점으로 28점 하락, 약화 추세는 코로나19 이전부터 진행
 - 디지털화, 화면 이용시간 증가, 즐거움을 위한 독서 감소가 읽기 성취 약화와 함께 나타났으나 이를 단순 인과로 확정할 수는 없음
 - 국내 기사와 전문가 진단에서도 숏폼·영상 중심 소비가 지목되지만, 한국의 점수 하락분 중 이를 통해 설명되는 비율은 산출되지 않음
 - 정책적으로 중요한 것은 기기 자체보다 사용 맥락이며, OECD는 교육 목적의 적절한 기기 사용과 과도한 사용·수업 중 주의분산을 구분하고 있음

② 긴 글·복수 자료·근거 판단을 반복 훈련하는 수업과 평가의 부족

- 디지털 문해력은 검색 결과를 찾는 능력에 그치지 않고, 충돌하는 자료의 출처·정확성·편향을 판단해 결론을 구성하는 능력
 - OECD 문항 분석에서는 2018~2022년 국제적 하락이 긴 글 부문에서 더 크게 나타남
 - 이는 한국만의 인과 증거는 아니지만 발췌문에서 정답을 찾는 수업보다 완결된 글과 복수 자료를 읽고 주장-근거-반론을 구성하는 훈련이 필요하다는 근거

③ ‘모든 교과목의 문해력 책무’와 성과지표가 분절

- 교육부·한국교육개발원에 따르면 학교도서관은 2025년 11,883개에 이르며, 제4차 학교도서관 진흥 기본계획은 한 학기 한 권 읽기와 인문 독서 등을 추진 중
 - 인프라와 사업은 확대됐지만 이를 과학의 증거 읽기, 사회의 관점 비교, 수학의 조건 해석 등 교과별 문해력으로 연결하는 공통 기준과 공개 성과지표는 불투명
 - 호주·캐나다·뉴질랜드처럼 문해력을 전 교과목의 공통책임으로 명시하고 교과 특성에 맞는 읽기전략을 수업과 평가에 내장할 필요

④ 평균 중심 관리로 하위권·남학생의 누적 결손에 대한 조기개입 미흡

- 기초학력 보장 종합계획은 진단, 두드림학교, 학습종합클리닉센터 등 다중 안전망을 확대하는 방향
 - 다만 남학생 하위권 22.5%, 전체 하위권 17.8%를 읽기 세부기능별로 분해하고 진단 직후 수업 내 개입과 소집단 지원을 연결하는 국가 단위 대시보드는 부재
 - 한 번의 검사로 학생을 분류하기보다 ‘저부담 진단 → 즉시 보정 → 재확인’의 순환체계로

전환할 필요

5 AI 확산 속도에 비해 ‘사고를 지키는 사용규칙’의 정착이 늦음

- 한국 학생은 ‘디지털 세계에서 학습’에서 538점으로 높은 성취를 보였고, 66.5%가 수업 중 AI 생성 정보의 평가 방법을 배웠다고 응답
 - 디지털 기반은 강하지만 관련 교육이 모든 학생에게 보편화된 것은 아니며, AI가 초안을 대신 만들거나 요약물 먼저 제공하면 읽기·회상·추론·재서술 과정이 생략될 수 있음
- 다만 읽기 하락은 생성형 AI 대중화 이전부터 시작됐으므로 AI를 PISA 2025 하락의 주범으로 규정하는 것은 지양
 - 금지보다 학생의 선행 사고를 보장하는 설계가 핵심

3. 현 정부 대응 평가

- 교육부는 PISA 발표 직후 수업 연계 독서교육, 질문·토론 중심 수업 확대, 후속 심층분석을 제시(교육부 보도자료 26.9.8)
 - ‘책 읽는 학교’를 2026년 1,000개교 → 2027년 3,000개교로 확대, 2027년부터 초3~4·중1·고1을 독서교육 집중학년으로 지정할 계획
 - ‘질문하는 학교 선도학교’는 2025년 104개교 → 2026년 308개교로 확대할 방침
 - 방향은 타당하나 학교 수·사업 수는 투입지표에 불과, 실제 학생 역량의 개선을 확인할 결과지표와 책임주체가 함께 제시되어야 함

[표 2] 정부 대응 평가: 표방 - 실제 - 설계 결함 - 예상 결과

정부 표방	실행 계획	설계 공백	예상 결과
수업 연계 독서교육	책 읽는 학교 1,000 → 3,000개교, 집중학년 도입	전 교과 성취기준·수업모형·평가문항 부족	독서가 행사·국어과 활동에 머물 가능성
질문·토론 수업	질문하는 선도학교 104 → 308개교	교사연수·평가기준·일반학교 확산 경로 미제시	우수사례의 일상수업 정착 곤란
기초학력 안전망	진단, 두드림학교, 학습종합클리닉센터	읽기 세부기능별 진단-개입 데이터 연계 부족	어떤 개입이 누구에게 효과적인지 판단 곤란
디지털 역량 강화	디지털 세계 학습 538점	AI 선행사고·출처검증·사용기록 규칙 부재	도구 활용은 높지만 사고과정 정이 축소될 가능성
후속연구	교육부·평가원 종합분석 예정	공개 일정·분석항목·정책 환류 시점 미제시	원인 규명보다 단기 캠페인이 앞설 우려

- 정부 대책은 방향보다 정책 단위와 책임구조의 보완이 필요한 상황
 - 학교 수를 늘리는 사업형 접근에서 학생 역량을 보장하는 표준형 접근으로 전환할 필요
 - ‘독서를 많이 하자’는 권고를 넘어 ‘어떤 글을, 어떤 질문으로, 어떤 산출물까지 만들어야 하는지’를 교과별로 명료화해야 함
 - 매년 저부담 표본평가와 학교 내 형성평가로 하위권·성별 격차·긴 글 이해·출처평가 능력을 추적해야 함

4. 국가 문해력 회복을 위한 5대 대책

① 국가 문해력 보장체계 구축

- 문해력을 ① 정보 찾기 ② 핵심 이해 ③ 여러 자료 통합 ④ 출처·주장 평가 ⑤ 근거를 갖춘 설명의 다섯 영역으로 구체화
 - 독서교육 집중학년을 활용해 저부담 공통 진단을 실시하되 학교·학생 서열화가 아닌 수업 처방에만 사용
 - 진단 후 보통수업 보정, 소집단 집중지도, 전문기관 연계의 3단계 지원을 즉시 연결
 - 국가 대시보드에는 평균뿐 아니라 상·하위 비율, 성별·지역·학교유형별 격차를 공개

② 전 교과에 ‘긴 글 읽기-근거 쓰기-말로 설명하기’ 내장

- 과학은 주장과 증거, 사회는 관점과 출처, 수학은 조건과 논리, 직업교과는 지침과 안전정보를 읽도록 교과별 문해력 기준을 마련
 - 완결된 장문과 표·그래프·복수 출처를 정기적으로 다루고, 핵심요약 → 근거 표시 → 반론 검토 → 자기 언어 재구성의 수업루틴을 보급
 - 객관식 정답률뿐 아니라 근거의 적절성, 출처 비교, 설명의 일관성을 수행평가에 반영

③ AI 시대의 ‘선행사고 보장 5단계’ 도입

- 학생용 기본 절차를 ‘읽기 → 내 답 작성 → AI 답과 비교 → 원출처 검증 → 내 말로 재작성’으로 통일
 - AI 사용 여부·질문·참고 결과·수정 이유를 간단히 기록, 최종 산출물뿐 아니라 초안과 수정과정을 평가
 - AI는 어휘 설명, 난도 조정, 피드백과 추가 연습에 활용하되 원문 읽기와 최초 판단을 대체하지 않도록 함
 - 전면 금지 대신 연령·과제·목적에 따른 단계적 허용과 검증교육을 원칙으로 함

④ 남학생·하위권 중심의 문해력 신속지원팀 운영

- 남학생 하위 성취수준 22.5%를 우선 경보지표로 설정하되 실제 지원 대상은 개인별 진단 결과로 확정
 - 학급교사, 사서교사, 기초학력 전담교사, 학습종합클리닉센터를 학교 단위 신속지원팀으로 연결
 - 어휘·배경지식·주의집중·읽기유창성·독서동기 중 병목을 구분해 짧고 빈번한 소집단 지도 실시

⑤ 학교도서관가정또래를 읽기 습관 생태계로 연결

- 학교도서관은 대출량보다 수업 연결률, 완독·토론·재서술 경험을 성과로 관리
 - 경기지역 조사에서 독서를 시작하게 하는 가장 흔한 계기로 친구가 40.7%를 차지한 점을 고려해 또래 추천, 북토크, 공동읽기를 확대
 - 다만 이는 전국 대표값이 아니므로 확산 전 지역별 확인이 필요
 - 가정에는 사용시간 통제만 요구하지 말고 부모-자녀 공동읽기 질문지, 공공도서관 연계, 취약가정용 접근자료를 제공