

요약본

불평등의 극복: 왜 거버넌스가 중요한가?

교육
기술
인재
개발
모든
사람을
위한
교육



불평등의 극복: 왜 거버넌스가 중요한가?

요 약 본

이 보고서는 국제 사회를 대표하여 유네스코가 발간하는 독자적인 출판물로서, 보고서 작성 팀과 많은 관계자들, 정부기관, 연구기관, 정부부처 등의 공동협력에 기초한 결과물입니다.

이 보고서에 포함된 명칭과 내용은 국가, 영토, 도시의 법적 지위 또는 지역 경계선에 대한 유네스코의 입장을 반영하지 않습니다.

이 보고서에 제시된 내용과 의견에 대한 책임은 '세계 EFA 현황 보고서 작성 팀'에게 있으며, 유네스코의 공식 견해와 반드시 일치하거나 유네스코를 대표하는 것이 아님을 밝혀둡니다.

세계 EFA 현황 보고서 작성팀

팀장: Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Aaron Benavot, Philip Marc Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Alison Clayson, Cynthia Guttman, Anna Haas, Julia Heiss, Keith Hinchliffe, Diederick de Jongh, Leila Loupis, Isabelle Merkovic, Patrick Montjourides, Claudine Mukizwa, Ulrika Peppler Barry, Paula Razquin, Pauline Rose, Suhad Varin.

**이 보고서에 대한 좀 더 자세한 내용은
아래로 문의하시기 바랍니다.**

The Director

EFA Global Monitoring Report Team

c/o UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

e-mail: efareport@unesco.org

Tel.: +33 1 45 68 10 36

Fax: +33 1 45 68 56 41

www.efareport.unesco.org

세계 EFA 현황 보고서 목록

- | | |
|---------|---|
| 2008. | Education for All by 2015 – Will we make it? |
| 2007. | Strong foundations – Early childhood care and education |
| 2006. | Literacy for life |
| 2005. | Education for All – The quality imperative |
| 2003/4. | Gender and Education for All – The leap to equality |
| 2002. | Education for All – Is the world on track? |

Published in 2008 by the United Nations Educational,
Scientific and Cultural Organization

7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

Graphic design by Sylvaine Baeyens

Layout: Sylvaine Baeyens

Printed by UNESCO

First published 2008

© UNESCO 2008

Printed in Belgium

ED-2008/WS/51

© 유네스코한국위원회 2009, 한국어번역본

주소: 서울시 중구 명동 2가 50-14 유네스코회관

이메일: education@unesco.or.kr

웹사이트: www.unesco.or.kr

머리말

세기의 시작과 함께 세계 대다수 국가들은 '모든 사람을 위한 교육(Education for All: EFA)'을 달성할 수 있을 것이라는 확신을 가지고 EFA 사업을 시작했습니다.

세계는 변화를 만들고 있습니다. 세계 최빈국들 중 많은 나라가 초등교육 보편화와 남녀균형 측면에서 놀라운 성과를 달성했습니다. 그러나 EFA 목표 달성을 위해서는 여전히 가야 할 길이 멀습니다. 성과의 달성 속도는 매우 느리고 나라마다 동일하지 않습니다. 현재 EFA의 몇몇 주요 목표들은 달성되지 못할 명백하고 현존하는 위험 상태에 놓여 있습니다. 이 위험을 막는 것이 중요합니다. 교육은 인간의 기본권인 동시에 아동과 어머니의 건강, 개인의 소득, 환경의 지속가능성, 경제성장 등을 개선하고, 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 달성하는 데 중요한 역할을 합니다.

'세계 EFA 현황 보고서'는 7번째가 되는 이번 보고서는 각국 정부와 공여국들, 그리고 국제사회를 향해 경고합니다. 현재와 같은 상황이 지속된다면 2015년까지 초등교육 보편화는 달성되지 못할 것입니다. 많은 아이들이 질적으로 매우 낮은 교육을 받고 기본적인 문해력과 수리력을 갖추지 못한 채 학교를 떠나고 있습니다. 부, 성별, 지리적 위치, 민족 또는 다른 기준에 근거한 뿌리깊고 지속적인 불평등이 교육의 발전을 가로막는 높은 장벽으로 작용하고 있습니다. 세계 각국의 정부가 모든 사람을 위한 교육(EFA)의 중요성에 공감한다면 불평등을 해소하기 위한 노력에 좀 더 집중해야 합니다.

이 보고서는 심각한 불평등 문제를 해소하기 위해서는 형평성 확보가 EFA 사업의 중심이 되어야 한다고 설득력 있게 주장합니다. 이를 위해 재정 확보와 거버넌스 개혁이 매우 중요합니다. 개발도상국은 기초교육에 충분한 관심을 기울이지 않고 있고, 공여국들은 공약을 이행하지 않고 있습니다. 많은 저소득국가들 입장에서 교육에 대한 지원 부진은 심각한 문제입니다. 모든 사람을 위한 교육(EFA)을 달성하려면 반드시 이러한 문제를 해결해야 합니다. 그러나 형평성을 고려하지 않은 재정 지원의 증가는 취약하고 열악한 여건에 있는 사람들에게 도움이 되지 못할 것입니다. 전 세계 학교 밖 아동과 7억7,600만 명의 성인 비문해자 문제를 해결하기 위해서는 빈곤층 지원 중심의 교육정책을 수립하는 일이 무엇보다 시급합니다.

이 보고서는 빈곤의 세습을 타파하고 교육의 접근성과 질을 향상시키고 참여와 책무성을 제고할 수 있는 공공 정책과 거버넌스 개혁을 소개합니다.

2008년 9월에 열린 새천년개발목표 UN고위그룹회의(United Nations High-Level Event on the Millennium Development Goals)에서 세계의 지도자들과 여러 분야의 파트너들은 빈곤극복을 위해 교육의 역할이 중요하다는 것을 확인하고 추가적인 지원을 약속했습니다. 세계 모든 어린이가 적절한 교육을 제공받기 위해서는 각국 정부와 공여자들이 이 약속을 이행하는 것이 중요합니다.

'세계 EFA 현황 보고서'는 EFA 사업의 목표 달성 정도를 매년 측정함으로써 현재 전 세계 교육 현황에 대한 포괄적인 이해를 제공합니다. 보고서를 통해 각국 정부와 국제 정책입안자들은 복잡한 문제를 이해하고, 모든 어린이, 청소년, 성인에게 평등한 교육기회를 제공하기 위한 제언을 얻을 수 있을 것입니다. 2015년까지 절반 이상의 시간이 지났습니다. 절박한 교육 문제를 해결하기 위한 효과적인 전략과 해결책은 명확합니다. EFA 사업의 책임을 맡고 있는 선도기관인 유네스코가 출판하는 이 권위 있는 연례 보고서가 2015년까지 모든 사람을 위한 교육(EFA)이 달성될 수 있도록 정책을 수립하는 데 필요한 정보를 제공하고 긍정적인 역할을 하기를 기대합니다.



마쓰우라 고이치로

세계 EFA 현황 보고서 2009

주요 내용

핵심내용

■ 2000년 국제 사회가 다카르 행동강령을 채택한 이래 세계는 모든 사람을 위한 교육(Education for All: EFA)의 일부 목표와 관련하여 놀라운 진전을 보이고 있다. 몇몇 최빈국들의 사례는 정치적 리더십과 실제 정책에 따라 결과가 달라질 수도 있음을 보여주었다. 그러나 다카르 목표는 여전히 달성되지 못한 상태이다. 어린이들이 초등교육 또는 그 이상의 교육을 받게 하려면 좀 더 많은 노력이 필요하고, 교육의 질과 학업성취도에 대해서도 좀 더 많은 관심을 기울여야 한다.

- EFA 목표 달성을 방해하는 것은 소득, 성별, 지리적 위치, 민족, 언어, 장애, 그리고 그밖의 요인들에 의한 불평등이다. 정부가 효과적인 정책 개혁을 통해 불평등을 해소하지 않는다면 EFA 목표는 달성되기 어려울 것이다.
- 올바른 거버넌스(good governance)라면 교육의 책무성과 참여를 제고하고 불평등을 해소할 수 있어야 할 것이다. 그러나 현재의 거버넌스 개혁은 형평성에 충분한 주의를 기울이지 않고 있다.

EFA 6대 목표

목표 1 - 영유아의 보육과 교육

- 전 세계적으로 만연하고 있는 아동의 영양부족은 5세 이하 아동인구 3분의 1에 영향을 미치고 있고, 아동의 학습능력을 저해한다. 특히 사하라 이남 아프리카 지역과 남아시아에서 아동의 영양부족과 건강 문제가 심각하며, 이는 초등교육 보편화의 걸림돌이 되고 있다.
- 취학 전 아동의 복지 수준을 보여주는 지표는 우려할 만하다. 지금과 같은 경향이 지속된다면 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 가운데 아동사망률이나 영양상태와 관련된 목표는 달성될 수 없을 것이다.
- 전 세계적인 불평등으로 인해 부유한 나라의 아동과 가난한 나라의 아동 사이에는 큰 격차가 존재한다. 2006년 유아교육기관 총 등록률을 살펴보면, 선진국은 79%인 반면 개발도상국의 경우 36%이고, 사하라 이남의 아프리카 지역은 14%에 불과하다.
- 국제적 불평등은 한 국가 내에서도 유사하게 나타나며, 특히 부유한 아동과 가난한 아동 사이에서 뚜렷하다. 상위 20% 소득계층의 아동은 하위 20% 소득계층의 아동보다 취학 전 교육 프로그램 참여율이 5배 이상 높다.

목표 2 - 초등교육의 보편화

- 다카르 회의 이후 개발도상국의 평균 순 취학률은 꾸준히 상승하였다. 사하라 이남 아프리카의 평균 순 취학률은 1999년에서 2006년 사이에 54%에서 70%로 증가했는데 이 기간 연평균 증가율은 다카르 회의 이전 10년 간 연평균 증가율의 6배에 달한다. 서남아시아 또한 순 취학률이 75%에서 86%로 증가하였다.
- 2006년에는 약 7,500만 명의 아동이 학교 교육을 받지 못했으며, 이들 중 55%는 여아이고 절반 가량은 사하라 이남의 아프리카에 살고 있다. 현재와 같은 경향이 계속된다면 기초교육 보편화의 목표년도인 2015년에도 수백만 명의 아동이 학교 교육의 혜택을 받지 못한 채로 남아있을 것이다. 학교 밖 아동의 약 3분의 2가 살고 있는 134개국을 대상으로 실시한 2006년 한 조사는 2015년에 이 국가들에만 2,900만 명 가량의 학교 밖 아동이 존재할 것이라고 예상했다.
- 저소득 가정, 농촌지역, 빈민가, 그밖에 취약 집단에 속한 아동은 양질의 교육을 받는 것이 쉽지 않다. 대다수 국가에서 상위 20% 소득계층에 속한 아동은 초등교육 보편화 수준의 취학률을 나타내는 반면 하위 20% 소득계층의 아동은 그렇지 않다.
- 초등교육의 보편화 정도는 정부 정책에 의해 크게 좌우된다. 에티오피아와 탄자니아는 수업료 폐지, 소외지역 학교 증축, 교사

임용 확대 등의 정책을 통해 취학률을 획기적으로 향상시키고 빈민층을 도왔다. 반면 나이지리아와 파키스탄은 교육 거버넌스의 실패로 발전이 저해되고 수백만 명의 아동이 학교 교육을 받지 못하고 있다.

- 2006년에는 전 세계 중등학교 취학연령 인구의 58%에 해당하는 약 5억1,300만 명의 학생들이 중등학교에 진학했다. 이는 1999년에 비해 7,600만 명 정도 증가한 것이다. 그러나 이러한 발전에도 불구하고 많은 청소년들이 여전히 교육 기회의 제한을 받고 있다. 사하라 이남의 아프리카 지역에서는 중등학교 취학연령 아동의 75%가 중등교육을 받지 못하고 있는 실정이다.

목표 3 - 청소년과 성인의 평생학습 요구 충족

- 각국 정부는 청소년과 성인의 학습 수요를 충족할 수 있는 교육정책을 수립하는 데 충분한 관심을 기울이지 않고 있다. 평생학습에 대한 청소년과 성인의 수요를 충족시키기 위해서는 정부의 보다 강력한 정책의지와 재정지출이 필요하다. 또한 효과적인 모니터링을 위한 자료수집과 개념정립도 필요하다.

목표 4 - 성인 문해

- 세계 성인 인구의 16%에 해당하는 약 7억7,600만 명의 성인이 기초적인 문해력을 갖추지 못하고 있고, 그 중 3분의 2는 여성이다. 대다수 나라가 이 문제를 해결하지 못하고 있으며 이러한 경향이 지속된다면 2015년에는 성인 비문해자 인구가 7억 명 이상일 것으로 예상된다.
- 1985~1994년과 2000~2006년 사이 전 세계 성인 문해율은 76%에서 84%로 증가했다. 그러나 45개국은 개발도상국의 평균 성인 문해율인 79%에 미치지 못하였고, 이들 국가 대부분은 사하라 이남 아프리카 지역과 서남아시아 지역에 집중해 있다. 이 국가 중 대부분이 2015년까지 성인 문해율 목표치를 달성하지 못할 것으로 보인다. 또한 이들 중 19개국의 문해율은 55%이하이다.
- 한 국가 내 문해력 격차는 빈곤을 비롯한 불리한 생활여건에 기인하는 경우가 많다. 사하라 이남의 아프리카에 위치한 7개 국가는 전반적인 문해율이 낮는데, 특히 고소득층과 저소득층 사이의 문해율 차이는 40% 이상이다.

목표 5 - 양성평등

- 2006년에는 조사 대상 176개국 중 59개국이 초등교육과 중등

교육에 있어서 남녀균형을 달성하였다. 이는 1999년과 비교할 때 20개국이 증가한 것이다. 초등교육단계에서는 조사대상국 중 3분의 2 정도가 남녀균형을 달성하였다. 그러나 사하라 이남의 아프리카, 서남아시아와 아랍권 국가는 목표를 달성하지 못했다. 전 세계 국가 중 37%만이 중등교육에 있어서 남녀균형을 달성한 것으로 나타났다.

- 여성의 고등교육기관 진학률이 남성보다 높은 것이 전 세계에 걸쳐 뚜렷하게 목격된다. 이러한 경향은 선진국이나 카리브해 연안과 태평양 연안 국가들에서 분명하게 나타난다.
- 빈곤을 비롯한 불리한 사회적 여건은 남녀불균형에 영향을 미친다. 예를 들어 말리의 경우 저소득층 여아는 고소득층 여아에 비해 초등교육을 받지 못할 확률이 4배 더 높고, 중등교육을 받지 못할 확률은 8배에 달한다.
- 학교교육의 혜택을 받는 여아의 경우 부정적인 성역할을 강화하는 교사의 태도, 양성차별적인 교과내용 등으로 인해 학습에 방해받는 경우가 많다. 이러한 학교요인은 폭넓은 사회경제적 요인들과 함께 여아의 학습성취에 영향을 미친다.

목표 6 - 양질의 교육

- 국제적인 평가는 고소득국가와 저소득국가 간에 학습성취도에서 큰 격차가 있음을 보여준다. 한 국가 안에도 지역, 사회, 학교, 학습에 따라 불평등이 존재한다. 이러한 격차는 교육에서만 아니라 사회 전체의 기회배분과 관련하여 중요한 함의를 가진다.
- 개발도상국들은 학습성취도에서 지속적으로 낮은 결과를 보이고 있다. 최근 실시된 SACMEQ III(Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality) 평가에 의하면, 사하라 이남 아프리카 지역 중 4개국은 25% 미만, 6개국은 10% 미만의 6학년 학생만이 해당 학년에 적합한 읽기 능력을 가지고 있다.
- 국가 내에 존재하는 학습격차는 학생의 배경환경, 교육시스템, 학교환경을 통해 설명할 수 있다. 선진국에서는 당연한 것으로 여겨지는 많은 교육자원들이 여전히 개발도상국에는 부족한 실정이다. 이러한 자원들에는 기본적인 시설인 전기, 의자, 교과서 등이 포함된다.
- 전 세계에는 2,700만 명 이상의 초등학교 교사가 있고 그들 중 80%는 개발도상국에서 근무하고 있다. 1999년에서 2006년 사이에 초등학교 교사 수는 5% 증가하였다. 사하라 이남 아프리카 지역만을 고려했을 때 2015년까지 초등교육의 보편화를 달성하기 위해서는 160만 명의 신규교사가 필요한데, 퇴직, 사

직, 에이즈 등으로 인한 교사 수의 감소를 감안한다면 380만 명의 신규교사 채용이 필요할 것으로 보인다.

- 교사 1인당 학생 수도 국가 간, 지역 간에 불평등이 존재하며, 특히 서남아시아와 사하라 이남 아프리카 지역의 교사 수가 부족하다. 그러나 국가 간 불평등보다 더 심각한 문제는 국가 내에 존재하는 지역 간 교사배치의 불평등이다.

교육에 대한 재정 지원

국가재정지출

- 다카르 회의 이후 대다수 국가가 교육에 대한 재정지출을 늘렸다. 이 중 몇몇 국가들은 지출 증가분을 EFA 목표를 달성하기 위해 사용하였다. 그러나 1999년과 2006년 사이에 105개국 중 40개국은 국민소득 대비 교육지출 비율이 감소하였다.
- 저소득국가는 다른 국가들에 비해 교육에 대한 지출이 매우 적다. 사하라 이남 아프리카의 저소득국가 21개국 중 11개국의 교육 지출은 GNP 대비 4% 미만이다. 남아시아의 인구가 많은 국가들은 GNP 대비 3% 미만을 교육에 지출하였다. 이것은 교육에 대한 국가의 정책의지가 미약함을 보여준다.
- 교육지출의 불평등은 전 세계 부의 불평등을 반영한다. 2004년 전 세계 교육지출의 55%가 아메리카와 서유럽에서 이루어졌는데, 이 지역에 거주하는 5~25세 청소년 비율은 전 세계 청소년의 10% 정도이다. 5~25세 청소년의 15%가 거주하는 사하라 이남의 아프리카 지역에서는 전 세계 교육지출의 2%만이 지출되었다. 서남아시아는 전 세계 청소년 인구의 4분의 1 이상이 거주하는데도 교육지출은 7%에 그치고 있다.

국제원조

- 기초교육에 대한 관심과 지원이 부족하다. 2006년 조사 결과 개발도상국에 대한 원조는 51억 달러로, 이는 2004년보다 조금 줄어든 수치이다. 소수의 공여국이 기초교육 원조의 절반 가량을 책임지고 있다.
- 2006년 저소득국가 대한 기초교육원조 총액은 38억 달러로, 저소득국가들이 목표 달성을 위해 매년 필요로 하는 110억에 도달하기 위해서는 3배 정도 증가하여야 한다.
- 속진사업(Fast Track Initiative: FTI)은 EFA 달성을 위한 추가적인 양자간 공여자 협력을 이끌어 내지 못하

고 있다. 현재의 'FTI 진흥기금(Catalytic Fund)'은 필요한 재정적 수요를 충족하지 못하고 있고, FTI에 승인된 사업을 이행 중인 국가들은 2010년 22억 달러의 자금부족에 직면하게 될 것이다.

- 국제원조가 보다 효과적이고 효율적으로 이루어지도록 하는 새로운 아젠다가 필요하다. 이 과정은 쉽지 않은데, 어떤 공여국들은 수혜국의 주인의식과 시스템을 강화하고 다른 공여국과 협력하고자 하는 반면, 다른 공여국들은 그러한 방법에 적극적이지 않기 때문이다.

주요 정책 권고 사항

EFA 목표 달성

영유아의 보육과 교육

- 교육계획과 아동건강 프로그램의 연계를 강화하고, 현금 보조, 건강관리프로그램, 보건 부문의 형평성 있는 정부 지출 등을 활용한다.
- 영유아의 보육과 교육의 개선을 아동정책의 최우선과제로 삼고, 취약계층을 도울 수 있는 인센티브를 활용한다.
- 아동영양부족 방지, 공중보건 시스템 개선, 빈곤층을 위한 학교 복지 프로그램 개발 등 빈곤퇴치를 위해 더욱 노력한다.

초등교육의 보편화

- 초등교육의 접근성, 참여, 이수율을 향상시키기 위해 전적인 장기목표를 수립하고, 현실적인 계획과 중·장기 예산의 충분한 확보를 통해 이를 뒷받침한다.
- 여아, 취약계층, 외곽지역 아동이 평등하게 교육받을 수 있도록 명확한 목표를 설정하고, 형평성 확보를 위한 현실적인 전략을 통해 이를 달성한다.
- 접근성 확대와 동시에 교육의 질을 향상시킨다. 진급률 제고, 학업성취도 향상, 교과서 개선 및 공급, 교사연수 및 지원 증가, 적절한 수준의 학급규모 유지가 이를 위한 방안이다.

양질의 교육

- 양질의 교육을 위한 정책의지를 강화하고, 모든 학생을

위한 효과적인 학습환경을 만들며, 학업성취도를 평가한다. 효과적인 학습환경에는 충분한 시설, 훈련된 교사, 학생과 관련성이 높은 교과과정 등이 있다. 특히 교사와 학습에 초점을 맞추어야 한다.

- 초등학교에서 최소한 4~5년 동안 학습한 학생은 누구나 자신의 잠재력을 개발하기 위한 기본적인 문해력과 수리력을 획득하도록 한다.
- 교육의 질, 학습환경(기본시설, 교과서, 학급규모), 교육과정(언어, 교수시간), 학업성취, 지역과 학교 간 격차를 측정하고 모니터링하고 평가할 수 있는 능력을 갖춘다.
- 학생들이 충분한 교수시간을 제공받고, 모든 학교가 규정된 교수시간과 실제 교수시간간의 괴리를 극복할 수 있도록 현재의 정책과 규정을 재검토한다.
- 지역 또는 국제적 학업성취도 비교평가에 참여하고 그 결과를 국가정책에 반영한다. 또한 각국 고유의 요구와 목표를 측정할 수 있는 국가적 평가도구를 개발한다.

불평등의 극복 - 국가 거버넌스 개혁을 위한 제언

- 부, 지리적 위치, 민족, 성별, 그 외 다른 요인에 근거한 불평등을 극복하는 데 노력을 기울인다. 정부는 불평등 극복을 위한 목표를 수립하고 그 달성과정을 모니터링해야 한다.
- 정치적 리더십을 통해 정책목표를 명확하게 하고, 정부와 비정부 영역(시민사회, 민간부문, 취약계층)의 협력을 도모한다. 이를 통해 교육목표를 달성하고 불평등 문제를 해결한다.
- 모든 사람을 위한 교육을 방해하는 빈곤과 뿌리깊은 사회적 불평등을 극복하기 위한 정책을 수립한다. 정부는 교육계획을 보다 거시적인 빈곤극복전략에 통합시켜야 한다.
- 교육의 질적 수준을 높이고 지역사회간, 학교간의 학업성취도의 불평등을 감소시키기 위해 노력해야 한다.
- 교육에 대한 정부지출을 늘려야 한다. 역사적으로 교육

에 대한 투자가 만성적으로 적었던 개발도상국은 특히 그 필요성이 크다.

- 재정계획을 수립할 때 형평성을 가장 먼저 고려한다. 불평등 극복의 비용을 한층 분명하게 파악하고 취약계층을 도울 수 있는 인센티브를 개발하여 불리한 여건의 아동을 돕는다.
- 분권화가 교육 취약계층에게 자원을 제공하는 재정 지원규칙을 만들어 형평성을 제고할 수 있도록 유도한다.
- 학교의 선택과 경쟁, 민간 공공부문의 한계가 있음을 인식한다. 만약 공교육 체제에 문제점이 있다면, 최우선과제는 공교육을 개선하는 것이다.
- 교사의 채용, 배치, 동기화를 강화하고 모든 지역과 학교, 특히 소외지역에 자질을 갖춘 교사가 충분히 공급되도록 한다.

원조 공여국 - 약속이행

- 특히 저소득국가의 기초교육을 위한 국제원조를 증가한다. EFA 우선 사업 지역의 재정 부족 상황을 해소하기 위해 약 70억 달러의 추가 지원이 필요하다.
- 기초교육원조를 제공하는 공여국의 수를 늘려 EFA 목표를 달성하기 위해 재정지원이 지속적으로 이루어지도록 한다.
- 저소득국가에 대한 기초교육원조를 늘려 교육원조의 형평성을 제고한다. 프랑스와 독일을 비롯한 몇몇 공여국은 자국의 원조 내용을 시급하게 검토할 필요가 있다.
- FTI 사업을 지원하고 예상되는 재정부족을 해결한다. 현재 승인된 계획만을 고려할 때 2010년까지 매년 22억 달러의 재정이 부족할 것으로 예상된다.
- 파리선언(Paris Declaration)에서 규정한 바와 같이 원조효과성을 개선하고 거래비용을 줄인다. 이를 위해 수혜국 정책과제와 일치하는 방향의 지원, 협력의 제고, 수혜국의 재무관리시스템 활용, 원조의 예측가능성 제고 등의 노력이 필요하다.

제1장 모든 사람을 위한 교육: 기본권이자 발전의 촉매제

교육은 빈곤경감, 불평등 완화, 모자건강 개선, 민주주의 증진에 있어 중요한 역할을 한다.

2000년 세계 지도자들은 두 가지 주요 개발 목표를 채택하였다. 첫 번째는 다카르 행동강령(Dakar Framework for Action)으로, 여기에서 164개국 정부는 2015년까지 모든 아동, 청소년, 성인이 적절한 교육을 받을 수 있도록 하기 위한 여섯 가지 목표를 정했다. 두 번째는 마찬가지로 2015년 달성을 목표로 하는 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)로 교육, 아동과 모성의 건강, 영양, 질병과 빈곤 등 광범위한 영역에서 여덟 가지 목표를 수립하였다.

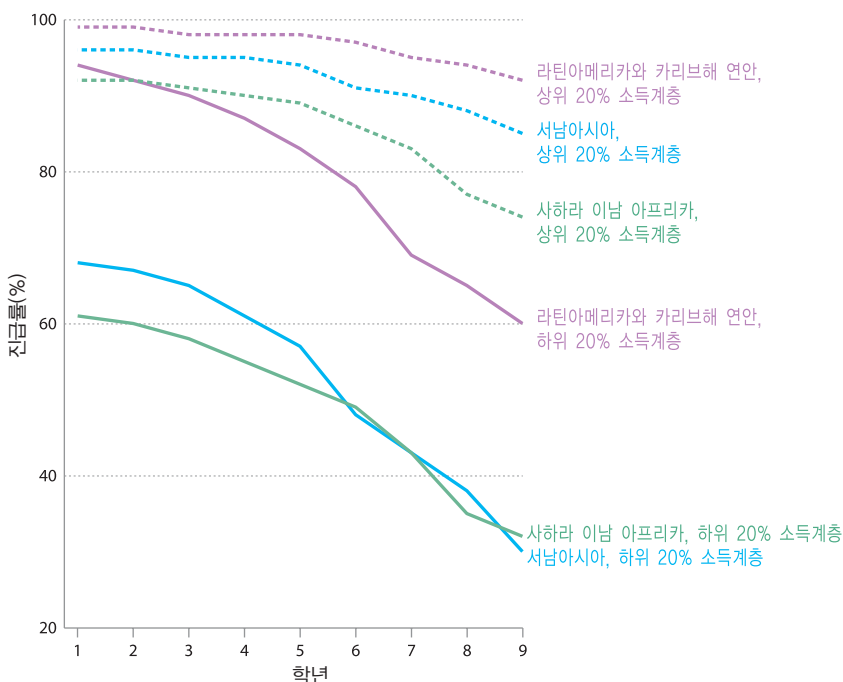
EFA와 MDGs[참고 1]는 상호 밀접한 관련성을 가지고 있다. 교육은 인간의 기본적인 권리일 뿐만 아니라 빈곤과 불평등 극복, 모자건강, 민주주의 확립에 있어서 중요한 역할

을 하기 때문이다. 역으로 교육발전 또한 빈곤과 불리한 여건의 극복, 양성평등의 확립 등에 영향을 받는다.

그러나 '세계 EFA 현황 보고서 2009'에 따르면, 지금과 같은 경향이 계속될 경우 2015년까지 많은 목표들을 달성하지 못할 것이다. 교육발전이 진행되고 있기는 하지만 다카르 목표를 달성하기에는 그 속도가 지나치게 느리고 국가 간 동일하지 않다. 아동사망률과 영양상태에 대한 MDGs도 마찬가지로 어려움에 직면해 있다. 교육발전은 MDGs의 달성을 촉진하는 데 긍정적인 역할을 할 수 있지만 이를 위해서는 형평성의 확보가 강하게 요구된다.

2009년 보고서는 EFA와 MDGs의 달성에 걸림돌이 되는 교육불평등의 극복과 관련하여 개발도상국이 직면한 어려움에 초점을 맞춰 교육정책, 개혁, 재정과 행정을 살펴보고, 불평등을 극복하기 위해 어떤 노력이 필요한지 검토한다.

〈그림 1〉 10~19세 청소년의 진급률, 2000-2006¹



1. 해당 기간 동안 조사된 가장 최근 자료

출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 1.2〉

교육기회의 양극화

국제적인 관점에서 보면, 부유한 국가와 빈곤한 국가 간의 격차는 매우 크다. 이는 아동이 학교에 다닐 수 있는가의 문제뿐만 아니라 학교에서 실제로 무엇을 배우는가라는 문제와도 관련이 있다. 경제협력개발기구(OECD) 국가들과 사하라 이남 아프리카 국가들의 진학률을 비교해 보면, OECD국가들에서는 거의 대부분의 아동이 7세 이전에 초등학교에 진학하는 반면 사하라 이남 아프리카 국가들의 경우는 7세 이하 아동의 40%만이 진학을 한다. 20세의 경우 OECD국가는 30%가 고등교육을 받지만 사하라 이남의 아프리카 국가들은 2%만이 고등교육을 받는다. 말리와 모잠비크의 어린이들이 초등교육을 받을 기회는 프랑스 또는 영국의 학생들이 고등교육을 받을 기회보다 적다.

고소득국가와 저소득국가 사이에 존재하는 세계적인 교육불평등뿐만 아니라 한 국가 내에서 존재하는 불평등의 문제도 심각하다. 소득, 성별, 민족, 지역, 그리고 그밖의 요인들에 의한 국가 내 불평등은 아동의 교육성취를 방해한다. 서남아시아와 사하라 이남 아프리카 지역의 경우 하위 20% 소득계

총 가정의 아동은 상위 20% 소득계층 가정의 아동에 비해 9학년 진급률이 절반 이하이다(그림 1). EFA의 주요 목표를 달성하기 위해서는 각국 정부와 국제개발기구가 형평성에 보다 많은 주의를 기울여야 한다.

교육혜택의 공유

교육발전은 MDGs를 달성하는 데 중요한 역할을 하는데, 이는 특히 세 가지 영역에서 분명하게 나타난다.

- **경제발전을 통한 빈곤극복.** 평등한 경제성장은 빈곤문제를 해결하는 데 핵심적인 사항이다. 교육이 경제성장과 생산성 향상에 긍정적인 역할을 한다는 증거는 많다. 1960년부터 2000년까지 50개국을 대상으로 시행된 한 조사에 따르면, 학교교육을 1년 연장하면, GDP가 0.37% 증가하며, 인지 능력의 증가를 고려할 때 GDP 1% 증가 효과가 있는 것으로 나타났다. 또 다른 연구는 학교교육을 1년 더 받을 경우 개인소득이 10% 증가한다는 사실

을 보여주었다. 교육불평등은 소득불평등을 반영한다. 인도, 인도네시아, 필리핀, 베트남 등에서 나타나는 임금격차 문제는 고등교육을 받은 노동인구와 그렇지 않은 노동인구 사이의 임금격차가 커지고 있는 사실과 밀접하게 연관되어 있다. 교육이 보편화되어 빈곤층에게도 광범위하게 제공된다면 모든 국민이 혜택을 받을 수 있는 방향으로 경제성장이 진행될 것이고 이는 빈곤문제 극복에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

- **아동의 건강증진과 사망률 감소.** 교육과 건강은 강한 상호관련성을 맺고 있다. 어머니가 교육을 받은 사람인 경우 그 교육 수준이 초등교육이든 중등교육이든 상관없이 영유아 사망률이 낮아진다. 또한 교육을 받은 부모의 자녀는 보다 나은 영양상태를 보이는 경향이 있다. 예를 들어, 방글라데시와 인도네시아의 가구조사는 부모의 교육수준 증가가 아동을 위험에 노출할 가능성을 크게 줄인다는 것을 보여주었다. 다른 요인을 배제할 경우 방글라데시에서 어머니가 초등교육을 받은 경우 아동의 성장을 저해하는 위험은 22% 줄어든다. 초·중등교육은 또한 에이즈 예방에도 긍정적이

교육이 경제성장과 생산성 향상에 미치는 영향을 뒷받침하는 증거는 많다.



성공을 위한 씨앗: 어린이들에게 건강한 식습관을 가르치고 있다. 짐바브웨

참고 1: EFA 목표와 교육 관련 MDGs

EFA 목표

1. 영유아, 특히 가장 취약하고 혜택 받지 못한 아동을 위한 종합적인 보육과 교육의 확대와 향상
2. 2015년 까지 모든 아동, 특히 여아, 환경이 어려운 아동, 소수민족 아동 등이 양질의 무상 의무 초등교육을 제공받고 이수할 수 있도록 보장
3. 적절한 학습과 생활기술 프로그램의 균등한 기회를 제공하여 모든 청소년과 성인의 학습요구가 충족되도록 보장
4. 2015년까지 성인, 특히 여성의 문해율을 50% 증진하고, 모든 성인에게 기초교육과 계속교육의 균등한 기회를 보장
5. 2005년까지 초·중등교육에서 성비 불균형을 해소하고, 양질의 기초교육에서 여아의 완전하고 평등한 기회와 성취도 보장에 초점을 맞추어 2015년까지 교육의 양성평등을 달성
6. 교육의 질을 전반적으로 높이고 수월성을 확보하여, 문해, 수해, 필수생활기술면에서 모든 사람들이 일정한 수준의 학업 성과를 달성하도록 함.

교육 관련 새천년개발목표(MDGs)

- 목표 2. 초등교육의 보편화를 달성한다.
세부목표 3. 모든 남녀 어린이가 초등학교의 전 과정을 이수하도록 한다.
- 목표 3. 양성평등을 증진하고 여성의 역량을 강화한다.
세부목표 4. 가능하면 2005년까지, 늦어도 2015년까지 초·중등교육에서 성비 불균형을 해소한다.

다. 이러한 영역들에서 교육과 광범위한 개발목표간에는 강력한 상호작용이 있게 된다.

- **민주주의와 시민의식 향상.** 교육은 사람들이 사회에 참여하고 정부에 의견을 개진하기 위해 필요한 문해력 및 다른 능력을 길러준다. 가난하고 소외된 사람들이 교육을 받게 되면, 교육 받기 이전보다 교육, 건강, 물자원 등의 문제를 다루는 지역사회 모임에 좀 더 적극적으로 참여한다. 사하라 이남 아프리카 지역의 사례는 교육이 다당제 민주주의를 확립하고 독재정체에 도전하는 과정에서 중요한 역할을 한다는 것을 보여준 역사적 증거이다. 최근 OECD가 시행한 국제학업성취도평가(PISA)는 과학 교육이 학생들에게 환경문제에 관심을 가지도록 유도하고 지속가능한 발전에 대한 책임감을 제고한다는 결과를 보여주었다. 이는 사람들이 정부에 의견을 개진하고 변화를 요구하기 위한 도구가 된다.

‘세계 EFA 현황 보고서 2009’의 요약본은 교육의 전반적인 현황을 살펴보고 불평등을 해소할 수 있는 정책과 개혁 방안을 제시한다. 제2장에서는 국가 간, 지역 간, 국가 내 존재하는 불평등에 초점을 맞추어 EFA 목표 달성 정도와 교육적 성취를 살펴본다. 제3장에서는 교육 거버넌스를 살펴보고 거버넌스 개혁이 불평등의 문제를 해결하고 있는지, 해결한다면 어떻게 해결하는지 고찰한다. 제4장은 국제교육 원조의 현황과 원조 효율성을 높이기 위한 노력을 살펴본다. 제5장은 결론적으로 EFA를 달성하기 위한 정책적 권고들을 제시한다.

교육과 광의의 개발목표는 상호 간 영향을 주고받는다.



사람들이 문해수업에 등록하고 있다. 온두라스

© Neil Cooper/PANOS

제 2장

다카르 목표 달성 현황: 발전과 불평등

이 장에서는 작년 보고서에서 시행한 중간평가에 이어 EFA 목표가 어느 정도 달성되었는지 살펴본다. 2006년 조사 결과는 최빈국을 비롯한 많은 국가에서 놀랄 만한 진전이 있었음을 보여주었다. 그러나 어떤 지역은 2015년까지 초등교육 보편화를 비롯한 주요 목표들을 달성하지 못할 위험에 처해 있다. 소득, 성별, 다른 차별 요인들에 의한 뿌리깊은 불평등은 EFA 목표 달성에 걸림돌이 된다.

영유아의 보육과 교육: 목표달성을 향한 먼 길

목표 1: 영유아, 특히 가장 취약하고 혜택 받지 못한 아동들을 위한 종합적인 보육과 교육의 확대와 향상

EFA 목표 달성을 위한 노력은 초등학교 이전 과정부터 시작한다. 영유아 시절의 경험은 그 사람이 미래에 교육과 삶에서 어떠한 성취를 이룩하는지를 결정하는 주요 요인이다. 영유아 보육과 교육 프로그램은 신체의 건강, 인지 능력의 발달, 학습과 불리한 여건 극복에 필요한 기초능력을 길러주기 때문에 중요하다. 또한 사회 측면에서는 보다 높은 생산성과 소득, 건강증진, 평등한 기회보장의 확대와 같은 이점을 얻을 수 있다. 그러나 여전히 전 세계 수백만 명의 어린이가 건강에 대한 위협을 받고 있으며, 취학 전 교육은 제한적이고 평등하지 않은 실정이다.

영유아의 건강과 영양상태: 느리고 고르지 않은 발전

대다수의 나라에서 영유아의 복지는 향상되고 있는 것으로 나타났다. 일부 국가에서는 영유아 사망률이 놀라울 정도로 급감했고, 예방접종과 백신사용이 증가했으며, 에이즈 환자에 대한 치료도 향상되었다. 국제적 지원에 힘입은 정부의 강력한 정책이 변화를 만들어 내고 있다. 그러나 현재의 노력조차도 목표를 달성하기 위해서는 많이 부족하다. 영유아의 사망과 질병 문제는 여전히 심각하고, 이는 교육접근성의 향상을 방해하고 있다.

영유아사망률: 작은 개선과 큰 불평등. 매년 약 1천만 명의 아동이 5세가 되기 전에 사망하고, 가장 흔한 사망원인은 빈곤이다. MDGs는 목표 4를 통해 각국 정부에 사망자 수를 2015

년까지 3분의 2로 줄일 것을 촉구하였다. 1990년과 비교할 때 2006년에는 5세 이하 영유아 사망자 수가 전체의 4분의 1에 해당하는 3백만 명 줄어들어서 이 문제가 개선되고 있음을 알 수 있다. 방글라데시, 에티오피아, 모잠비크, 네팔 등의 나라에서는 5세 이하 영유아 사망률이 40% 이상 감소했다. 홍역 예방백신은 전 세계 사망률을 60% 줄인 것으로 판단된다.

그러나 한층 강화된 노력을 기울이지 않는다면 MDGs에서 제시된 위 목표치에 훨씬 못 미치게 될 것으로 예상된다. 5세 이하 영유아 사망의 절반 이상이 발생하고 있는 사하라 이남 아프리카 지역은 목표사망률의 4분의 1만을 감소시켰다. 5세 이하 영유아 사망의 3분의 1 가량이 발생하는 남아시아는 목표사망률의 3분의 1이 조금 넘는 성과를 보였을 뿐이다. 인도는 소득증가와 경제성장에도 불구하고 목표 사망률의 3분의 1 정도만이 감소한 반면, 방글라데시와 네팔은 인도보다 더 나은 성과를 보였다. 만약 2006년 인도의 영유아 사망률이 방글라데시 수준으로 줄었다면 20만 명의 죽음을 막을 수 있었을 것이다. 최근의 연구들은 국가 발전 수준과 관계 없이 최빈곤층의 어린이가 가장 고통을 많이 받는다는 것을 알려준다. 최상위 소득계층의 사망률은 최하위 소득계층의 사망률보다 훨씬 낮다. 나이지리아의 경우 평균 사망률이 감소하고 있음에도 소득계층에 따른 사망률 격차는 커지고 있는 실정이다.

영양부족으로 인한 아동의 잠재성과 발전가능성 훼손. 아동 영양부족은 기초교육 보편화를 방해하는 가장 큰 장애물 중 하나이다. 이는 전 세계에 만연해있는 전염병과 같다. 전 세계 5세 이하 아동 중 3분의 1이 영양부족의 피해를 보고 있으며 매년 약 350만 명이 이로 인해 죽음에 이른다. 영양부족은 학습능력과 신체적, 정신적 능력에 장기적으로 영향을 미친다. 필리핀의 한 조사는 영양부족을 경험한 학생의 학업 성취도가 낮은 경향이 있음을 발견하였는데 그 원인으로 취학 시기를 놓친 늦은 입학과 학습능력의 훼손을 꼽았다.

몇몇 국가들은 통합적인 모자건강관리를 통해 이 문제를 성공적으로 해결해 나가고 있다. 에티오피아와 탄자니아의 공중보건 프로그램이 좋은 예이다. 그러나 전반적으로 아동 영양부족 문제의 해결은 제한적이고, 많은 나라에서 상황은 오히려 악화되고 있다[그림 2]. 사하라 이남의 아프리카 지역에서 영양부족에 의해 고통 받는 사람은 1990년과 2003년

영양부족은 기초교육 보편화를 방해하는 가장 큰 장애물 중 하나로, 전 세계 5세 이하 아동 중 3분의 1이 영양부족이며, 매년 약 350만 명이 이로 인해 죽음에 이른다.

사이에 1억6,900만 명에서 2억600만 명으로 증가하였다. 빈곤층은 물가에 크게 영향을 받기 때문에 세계적으로 발생한 식량위기가 상황을 더 악화시켰을 수 있을 것이다.

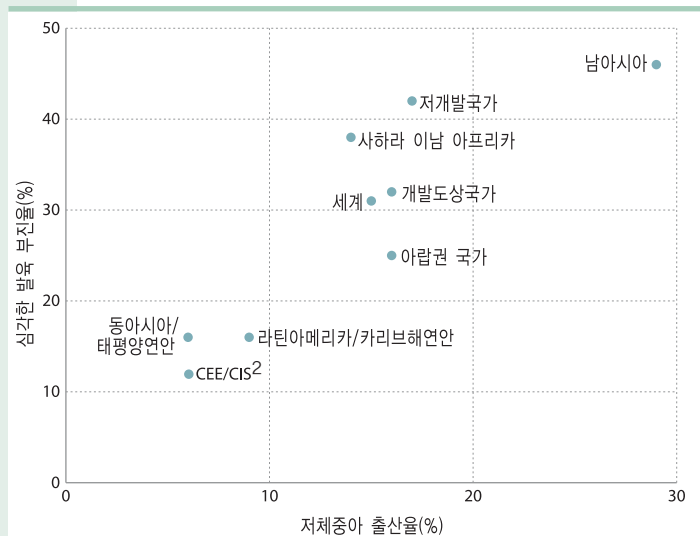
양질의 영유아 보육과 교육: 형평을 위한 초석

3세 이하 아동에 대한 정기적인 의료서비스, 예방접종, 영양에 관한 조언 등의 측면에서 선진국과 개발도상국은 매우 뚜렷한 차이를 보인다. 개발도상국에서 이러한 서비스들은 제한적이고 통합적이지 않으며, 가정이 아동의 건강에 대한 책임을 져야 한다. 저소득국가들 중 일부 국가들은 대규모의 사회보호 프로그램을 통해 안정된 영유아건강관리 서비스를 제공하고 긍정적인 결과를 낳았다. 멕시코는 '기회(Oportunidades)' 프로그램을 통해 5백만 가정에 조건부 현금이전 형태로 37억 달러의 예산을 제공했다. 에콰도르의 '인간 개발보조금(Bono de Desarrollo Humano)'은 어려운 환경에 처한 여성에게 현금을 보조하고 있다. 최근의 조사는 이러한 노력이 아동의 자기조절능력, 장기기억력, 신체적 안녕에 긍정적인 효과가 있음을 보여준다. 매달 15달러 정도의 보조금은 진학률을 75%에서 85%로 높였고, 최빈곤층 아동 노동을 17% 줄였다.

3세 이상 유아의 교육접근성: 공평하지 않은 확대, 뿌리깊은 불평등

취학전교육기관의 접근성은 전 세계에서 점진적으로 증가해 왔다. 2006년 1억3,900만 명의 어린이가 유아보육교육프로

〈그림 2〉 저체중아 출산율과 심각한 발육부진율을 통해 본 세계 영양실조¹. 특히 남아시아를 비롯한 개발도상국에서 많이 발생한다.



1. 가장 최근 조사에 기초함
 2. 중앙 및 동부유럽과 독립국가연합
 출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 2.4〉



그램에 등록해 있고, 이는 1999년 112만 명과 비교할 때 증가한 수치이다. 그러나 이와 관련하여 저소득국가와 고소득국가 간, 그리고 국가 내에 거대한 불평등이 존재한다. 2006년 유아교육기관 총 등록률은 선진국이 평균 79%인데 반해 개발도상국은 36%이다. 사하라 이남 아프리카와 아랍권 국가의 경우 등록률은 더 낮다. 사하라 이남 아프리카 국가들 중 조사 대상 31개국 중 17개국의 2006년 유아기관 총 등록률 평균이 10% 미만이고, 아랍권 국가 18개국 중 6개국은 10% 미만이며 3개국은 20% 미만이다.

유아교육기관에 대한 참여는 평균 국민소득이 증가함에 따라 함께 증가하는 경향이 있으나 반드시 그런 것은 아니다. 아랍권 국가 중 소득이 높은 몇몇 나라는 이들보다 소득이 낮은 가나, 케냐, 네팔과 같은 나라보다 더 낮은 등록률을 보인다. 유아교육은 정부가 영유아의 보육과 교육을 어느 정도로 중요하게 생각하는지에 의해 크게 좌우된다. 저소득국가의 경우 재정지출이 제한적이기는 하지만 강한 정부의지가 있다면 사회변화를 이끌어낸다. 국제원조는 영유아의 보육과 교육에서 효과적인 역할을 하지만 현재는 전체 교육원조 중 5%만이 영유아의 보육과 교육을 위해 사용되고 있는 실정이다.

멕시코와 에콰도르에서는 사회보호프로그램을 통해 영유아 및 산모건강관리 서비스를 제공하고 긍정적인 결과를 낳았다.

유아교육의 혜택을 받는 데 있어서 국가 내에 분명한 불평등이 존재한다. 가난한 가정과 농촌가정의 아동은 누구보다 영유아 시기 보육과 교육이 필요함에도 불구하고 국제평가는 이들의 참여율이 오히려 가장 낮음을 보여준다. 소득, 지역, 사회문화적 계층에 따른 불평등은 뚜렷하다.

- **소득.** 빈곤층 가정의 유아교육기관 참여율은 고소득계층의 참여율에 비해 매우 낮다. 시리아의 경우 상위 20% 소득계층의 아동은 하위 20% 소득계층의 아동보다 유아 교육 프로그램에 참여 비율이 5배 가량 더 높다. 그 이유로 교육기관의 부족, 비용, 부모의 인식 등이 있다.
- **지리적 위치.** 다른 지리적 불평등과 마찬가지로, 많은 나라에서 도·농간 격차가 존재한다. 코트디부아르의 경우 아비장 지역의 유아교육기관 참여율은 19%이지만 북동부 외곽지역은 1% 미만이다. 방글라데시의 경우 빈민지역 아동이 가장 유아교육의 혜택을 받지 못하는 집단이다.
- **사회문화적 계층.** 언어, 민족, 종교와 같은 요인들은 영유아 보육과 교육의 접근성과 참여에 영향을 미친다.

개발도상국들만 영유아의 보육과 교육의 형평성 확보를 위해 노력하는 것은 아니다. OECD 가입국들 또한 취학전 심각한 불평등의 문제를 경험하고 있다. 프랑스와 일부 스칸디나비아반도 국가에서는 거의 모든 아동이 유아교육을 받고 있는 반면, 미국의 경우 10명 중 6명의 아동만이 유아교육 기관에 등록되어 있다. 대다수 고소득국가들과 달리 미국은 영유아의 보육과 교육에 대한 국가 기준이나 규제가 없고, 이는 유아교육의 질과 공급 측면에서 큰 격차를 낳고 있다. 'Head Start'와 같이 빈민층지원을 목적으로 하는 정부사업이 있기는 하지만 다른 여러 목표들을 동시에 추구하고 있다. 미국이 지금의 유아교육 방식을 고수한다면 모든 아동이 동일한 출발선에서 삶을 시작하는 것은 불가능하다. 이는 다른 많은 나라의 경우도 마찬가지이다.

초등교육의 보편화: 갈림길에 선 나라들

목표 2: 2015년 까지 모든 아동, 특히 여아, 환경이 어려운 아동, 소수민족 아동 등이 양질의 무상 의무 초등교육을 제공받고 이수할 수 있도록 보장

2015년까지 남은 7년 동안 각국 정부가 당초의 약속을 이행하고 초등교육 보편화를 달성할 수 있을까? 현재의 방식을 고수하는 한 어려울 것이다. 목표달성을 향한 발전은 지나치게 느리고 고르지 않다.

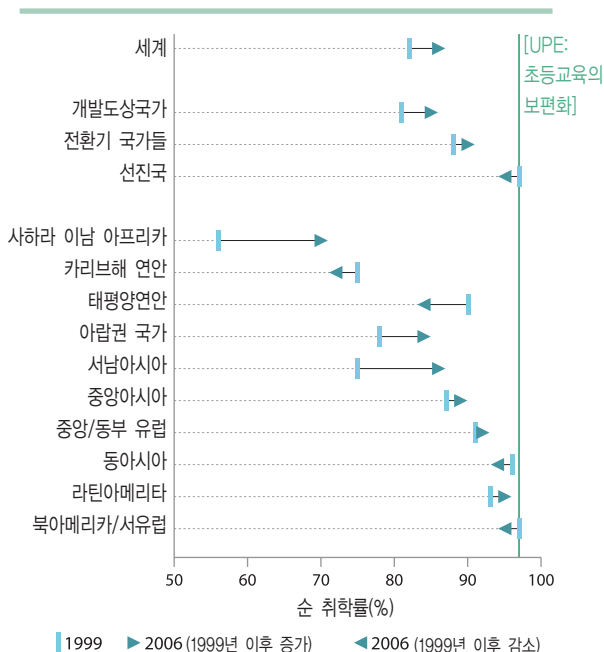
2006년 초등학교에 다니는 학생은 1999년과 비교해서 4,000만 명이 증가하였다. 이러한 학생의 증가 대부분은 사하라 이남 아프리카 지역, 아랍권 국가, 서남아시아에서 이

루어졌다. 다른 지역에서는 학령기 인구의 감소로 총 취학률이 조금 하락하였다.

초등학교 순 취학률은 공식적으로 초등교육을 받을 연령이 된 아동의 취학 상황을 보여준다. 개발도상국의 평균 순 취학률은 1999년부터 꾸준히 증가해 2006년에는 85%에 도달했다. 이는 1990년대 취학률의 두 배에 달하는 수치이다 [그림 3]. 이러한 성과를 낳은 주된 요인은 많은 국가들이 초등교육의 확대를 최우선과제로 삼은 점이다. 사하라 이남 아프리카 지역에서도 평균 순 취학률이 1999년과 2006년 사이에 다카르 회의 이전보다 6배 증가하여 70%까지 올라갔다. 서남아시아 역시 75%에서 86%로 큰 폭의 증가를 기록하였다.

전 세계적으로 놀라운 성공사례들이 생겨났다. 에티오피아는 농촌지역 학교 건립 사업을 통해 불평등 해소와 교육접근성 제고 측면에서 놀라운 성과를 보였고, 순 취학률이 두 배로 증가했다. 내전에도 불구하고 네팔에서는 순 취학률이 1999년과 2004년 사이 65%에서 79%로 증가했다[참고 2]. 아랍권 국가 중 1999년 순 취학률이 가장 낮았던 지부티, 모리타니아, 모로코, 예멘 등도 4개국 모두 놀라운 성과를 보여주고 있다. 이러한 성공에는 학교등록금 폐지, 학교 및 교사, 교육자재에 대한 재정지원의 확대, 불평등 해소를 위한 정책들이 중요한 역할을 하였으며 국제원조 또한 큰 역할을 하였다.

〈그림 3〉 초등학교 순 취학률(지역에 따른 가중평균치), 1999-2006



가난한 가정과 농촌가정의 아동은 누구보다 영유아 시기 보육과 교육이 필요함에도 불구하고 참여율이 가장 낮게 나타난다.

출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' <그림 2.3>

참고 2: 초등교육 보편화를 향해 가는 네팔

네팔은 2006년에야 막을 내린 폭력적인 내전에도 불구하고 2000년 이래로 꾸준히 초등교육의 보편화를 향해 나아가고 있다. 2001년과 2006년 사이 순 취학률은 81%에서 87%로 증가하였고, 유급률도 낮아졌다. 5학년 진급률은 1999년 58%에서 2005년 79%로 증가하였다. 학교 밖 청소년의 숫자도 다카르 회의 이전의 1백만 명에서 2006년에는 70만 명으로 감소하였다. 네팔의 경험은 신속한 성과를 가져오는 정책개혁의 힘을 보여준다. 지역사회의 책무성 강화, 취약계층 아동에 대한 장학금제도를 통한 형평성 제고, 기반시설의 확충, 양질의 효과적인 원조 등의 노력이 결합되어 오늘날의 결과를 이룩하였다.

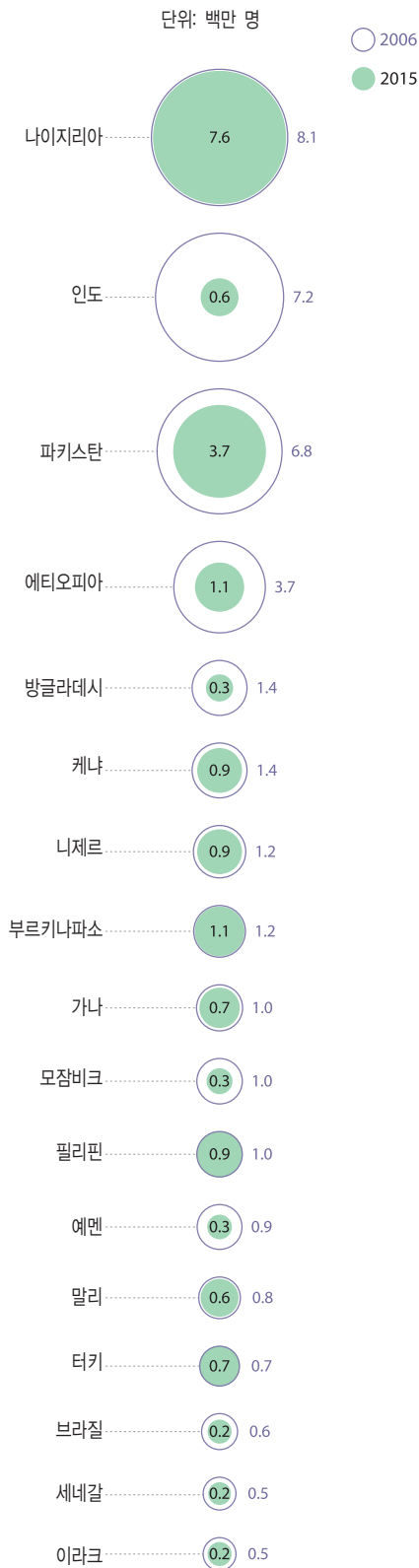
학교 밖 아이들: 목표달성을 향한 먼 길

2006년에는 1999년에 비해 학교 밖 아이들의 수가 2,800만 명 줄어 들었다. 1990년대와 비교하면 다카르 회의 이후의 발전은 놀라운 수준이다. 그러나 초등학교 교육을 받아야 하는 연령의 아이들 중 7,500만 명이 여전히 학교교육의 혜택을 받지 못하고 있으며, 그들 중 55%가 여자 어린이이다. 이러한 아이들은 특정 지역과 국가에 집중되어 있다. 사하라 이남 아프리카 지역에는 학교 밖 아이들의 거의 절반 가량(47%)이 거주하고 있으며 서남아시아에는 나머지 4분의 1이 거주하는 것으로 조사되었다. 8개국¹에는 나라마다 1백만 명 이상의 학교 밖 아이들이 있다.

학교 밖 아이들 수에 대한 예측조사 결과는 우려할 만하다. 현재의 경향이 계속된다면 예측조사대상 134개국²의 경우 2015년에 거의 2,900만 명의 아이들이 학교교육의 혜택을 받지 못할 것으로 보인다. 나이지리아는 2015년에 가장 많은 수의 학교 밖 아이들(760만 명)이 있는 국가가 될 것이고, 파키스탄(370만 명), 부르키나파소와 에티오피아(각각 110만 명), 니제르와 케냐(각각 90만 명)가 그 뒤를 이을 것이다. 학교 밖 아이들이 가장 많은 17개국 중 방글라데시, 브라질, 인도 등 3개국만이 2015년까지 총 취학률 97% 이상을 달성할 수 있을 것으로 예상된다[그림 4].

이러한 결과는 과거의 경향을 토대로 하여 도출된 것이다. 경향성은 고정적인 것이 아니며 정책개입의 영향을 강하게 받는다. 에티오피아, 네팔, 탄자니아 등 일부 저소득국가들은 상대적으로 부유한 나이지리아와 파키스탄보다 아동들의 취학률 면에서 더 나은 성과를 보였다. 7년 동안 탄자니아에서는 정책개입을 통해 학교 밖 아이들의 수가 1999년 3백만 명 이상에서 2006년 15만 명 이하로 감소했다. 전 세계 학교 밖 아이들 8명 중 1명이 살고 있는 나이지리아와 파키스탄은 정부역량이 약하고 재정과 시설면에서 불평등이 심각한 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 학교 밖 아동의 수¹, 2006년 조사결과와 2015년 예측결과



1. 2006년 조사대상국가 중 학교 밖 아동의 수가 50만 명 이상인 국가들

출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 2.5〉

현재의 경향이 계속된다면 2015년에는 134개국에서 거의 2,900만 명의 아이들이 학교 교육의 혜택을 받지 못할 것으로 보인다.

1. 방글라데시, 부르키나파소, 에티오피아, 인도, 케냐, 니제르, 나이지리아, 파키스탄

2. 2006년 예측조사의 대상이 된 134개국에는 조사 당시 전 세계 학교 밖 어린이 75,000만 명 중 3분의 2 가량(4,800만 명)이 거주하고 있었다.

초등학교 통과하기: 중퇴, 유급, 낮은 이수율

많은 개발도상국들에서 초등학교를 졸업하는 것은 자연스러운 과정이 아닌 예외적인 일이다. 전반적으로 유급률이 매우 높다. 사하라 이남 아프리카 지역의 31개국 중 11개국의 1학년 유급률이 20%가 넘고, 9개국은 2학년 유급률이 20% 이상이다. 부룬디와 카메룬, 코모로는 1학년 유급률이 30%를 넘는다. 유급생들은 정부에 상당한 재정적 부담이 된다. 유급에 지출되는 비용은 모잠비크의 경우 교육재정지출의 12%이고, 부룬디의 경우 16%에 달한다. 라틴아메리카와 카리브해 연안의 국가들은 매년 유급학생들로 인해 120억 달러의 비용을 쓰고 있다. 유급은 가계에도 큰 부담이 되는데, 특히 저소득층의 부담이 크고 이로 인해 중퇴확률이 높아진다.

초등교육의 보편화를 달성하기 위해서 각국 정부는 아동들이 학교에 등록하도록 해야 함과 동시에 학교의 전 과정을 정상적으로 이수할 수 있도록 하는 이중적인 과제를 안고 있다. 2000년 이후 몇몇 국가들은 아동의 취학면에 있어서 놀라운 성과를 보였지만, 이것이 반드시 그 학생들이 학교과정을 이수했다는 것을 의미하지는 아니다. 마다가스카르의 경우 전체 취학률은 크게 증가하였지만 초등학교 마지막 학년 진급률 또한 마찬가지로 크게 감소하였다. 이와 반대로 네팔의 경우에는 취학률뿐만 아니라 진급률도 크게 증가했다. 그러나 마지막 학년까지 진급한다고 해서 반드시 그 학년을 끝마친다는 것을 의미하는 것은 아니다. 세네갈에서는 학령기 아동의 30%만이 초등학교의 전 과정을 이수하였다.

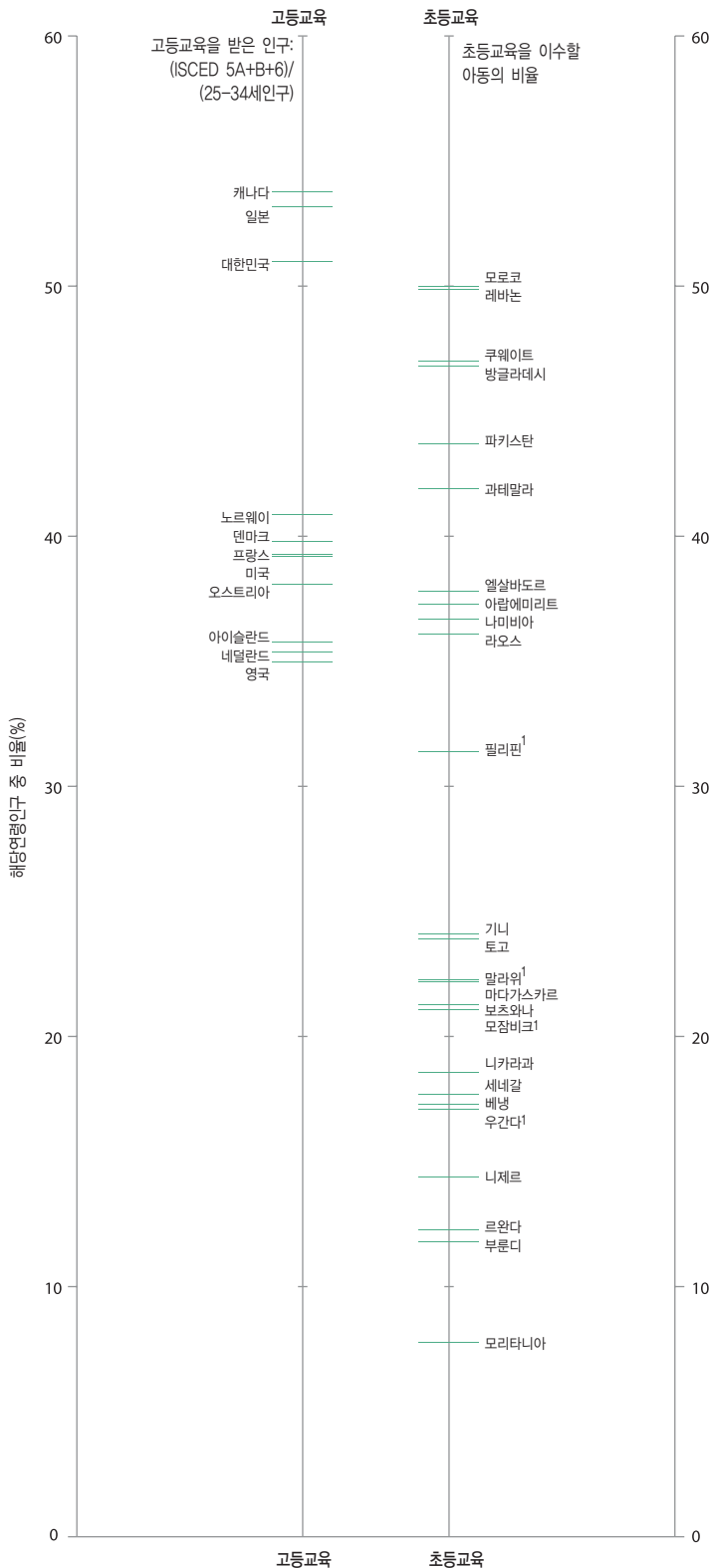
기회 격차

국가 간 소득격차에 따라 기회의 격차도 크게 나타난다. 캐나다나 일본과 같은 고소득국가에서는 25~34세 인구의 절반 이상이 고등교육을 받는다. 반면 방글라데시와 과테말라와 같은 저소득국가에서는 절반 가량의 학생이 초등교육조차 이수하지 못한다. 프랑스에 살고 있는 아동이 고등교육을 받을 확률은 베냉 또는 니제르에 사는 아동이 초등학교를 졸업할 확률의 두 배에 이른다(그림 5).

소득, 지역, 언어, 성별, 민족 등의 요인때문에 발생하는 국가 내 차별도 교육의 기회를 제한하고, 초등교육의 보편화에 걸림돌이 된다.

- 소득에 기초한 불평등. 인도네시아, 페루, 필리핀, 베트남과 같은 세계 최빈국에서도 고소득계층은 초등교육 보편화를 달성하고 있다. 반면 저소득계층은 초등교육 보편화 목표에 훨씬 미달하고 있다. 조사 결과, 국가의 평균소득 또는 전반적인 취학률과 상관없이 어느 국가나 상위 20% 소득계층 가정에서 태어난 아이들은 비슷한 취학률을 나타낸다는 사실이 밝혀졌다.

〈그림 5〉 기회 격차: OECD국가 고등교육 진학비율과 개발도상국 초등교육 이수 비율



1. 이 국가들의 자료는 마지막 학년까지의 진급비율을 사용하였다. 따라서 실제 이수율은 이보다 작거나 같을 것이다.

출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 2.19〉

세네갈의 경우
도시에서 사는 아이가
취학할 확률은 농촌
아이보다 두 배 더
높다.

예를 들어 인도와 나이지리아의 취학률을 비교해 보면 전반적인 취학률은 나이지리아가 훨씬 더 낮지만 상위 20% 소득계층 아동의 취학률은 동일하다. 학교교육의 혜택을 받지 못하는 아이들은 가난한 가정에서 살고 있는 경우가 많기 때문에 다카르 목표를 달성하기 위해서는 저소득계층에게 보다 많은 관심을 가져야 한다.

- **도시-농촌 간 불평등.** 많은 국가에서 농촌의 아이들은 도시의 아이들보다 학교 진학률이 낮고 학교를 중퇴하는 비율은 더 높다. 세네갈의 경우 도시에서 사는 아이가 취학할 확률은 농촌아이보다 두 배 더 높다. 빈곤 및 그 빈곤이 아동의 노동과 영양상태에 미치는 영향은 이러한 현상을 설명할 수 있는 요인들이다.
- **빈민가 아동들이 직면하는 불평등.** 대부분 빈민가 지역에는 빈곤한 가정이 많고 아동의 건강상태가 좋지 않으며 교육 참여 기회가 제한되어 있다. 베냉과 나이지리아 빈민가 아동의 취학률은 다른 도시 아이들에 비해 약 20% 가량 더 낮다. 방글라데시와 과테말라를 비롯한 6개국에서는 빈민가 아동의 취학률이 농촌지역 아동의 취학률보다 낮게 나타났다.
- **언어에 기초한 불평등.** 다른 언어를 쓰는 집단들은 취학률과 이수율에서 큰 격차를 보인다. 최근의 연구들은 모국어로 진행되는 교육이 출석률을 높일 수 있음을 보여준다.

초등교육의 보편화를 막는 세 가지 장벽: 아동노동, 건강문제, 장애

모든 나라는 초등교육의 보편화를 달성해 나가는 과정에서 각각의 고유한 과제들을 지니고 있다. 아래의 세 가지가 가장 흔하게 나타나는 과제이다.

참고 3: 초등교육 보편화: 성공사례의 교훈들

초등교육의 보편화에 이르는 빠른 길은 없지만, '세계 EFA 현황 보고서'는 성공한 나라들의 사례에서 배울 수 있는 5가지 교훈을 제시한다.

- 정책의지와 효과적인 계획이 뒷받침 된 도전적인 목표를 설정한다.
- 형평성 확보를 위해 노력하고, 빈곤층과 취약계층 아동에게 영향을 미치는 구조적인 불평등을 줄인다.
- 교육접근성을 제고하는 동시에 교육의 질을 향상시킨다. 교육 이수율과 교육결과에 관심을 가진다.
- 빈곤퇴치를 항상 우선과제로 삼고 저소득계층을 지원한다.
- 형평성 문제를 해결하기 위해 모든 영역에 걸쳐 거버넌스를 강화한다.

■ **아동노동.** 초등교육 취학률과 이수율의 향상은 아동노동의 근절과 밀접하게 관련이 있다. 2004년에는 아동노동자가 약 2억1,800만 명이었고³, 그들 중 1억6,600만 명은 5~14세 사이의 아동이다. 이는 아동의 교육받을 권리를 침해하는 것일 뿐만 아니라 아동노동을 금지하는 국제협약들을 위반하는 행동이다. 아동노동을 취학의 지연, 낮은 출석률, 학업 중도포기와 관련이 있다. 아동이 노동을 하는 이유는 학교까지의 먼 거리, 수업료, 낮은 교육의 질, 가난한 가정환경 등 복합적이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 수업료 폐지와 학교급식 프로그램 도입, 금전적 인센티브 제공과 같은 현실적인 방안이 필요하다. 카메룬, 가나, 케냐, 탄자니아 등의 사례는 수업료 폐지가 아동노동 감소에 긍정적인 효과가 있음을 보여주었다.

■ **초등교육 보편화를 방해하는 건강문제들.** 세계적으로 수백만 명의 아동들이 기아, 영양부족, 질병 등으로 고통 받고 있으며, 이들 모두는 학교에 가서 배울 기회를 잃고 있다. 약 6천만 명의 학령기 아동들이 요오드 결핍 현상을 겪고 있고, 이는 인지적 발달을 저해한다. 약 2억 명은 집중력을 저해하는 빈혈증에 시달린다. 학교를 대상으로 하는 공중보건 프로그램은 이러한 문제들에 긍정적인 효과가 있다. 케냐 학교에서 장내 기생충 제거를 위한 보건캠페인을 시행하여 질병발생률을 줄이고, 학교 결석률을 4분의 1정도 감소시켰다. 공중보건캠페인은 또한 초등교육의 보편화를 달성하는 데 주요 걸림돌이 되는 에이즈 예방에도 긍정적인 효과가 있다.

■ **장애 아동.** 2008년 5월 발효된 UN 장애인권리협약(UN Convention on the Right of Persons with Disabilities)은 장애인의 교육 받을 권리를 보장하는, 가장 최근에 제정된 협약이다. 장애 아동들은 여전히 차별을 받고 학교에 갈 기회조차 보장받지 못하고 있다. 6~11세 장애 아동과 비장애아동의 학교 출석률을 비교하면 10%(인도)부터 약 60%(인도네시아)까지 매우 다양하다. 통학 거리, 학교시설과 디자인, 훈련 받은 교사의 부족 등은 장애아동의 학교출석을 어렵게 하는 요인들이다. 장애아동에 대한 부정적인 태도 또한 심각한 문제이다. 장애인에 대한 사회적 편견을 타파하고 공공시설을 장애인이 사용할 수 있도록 하기 위해서는 정치적 리더십이 필요하다. 이와 관련된 성공사례를 우간다에서 찾을 수 있다. 우간다는 장애인의 인권을 헌법으로 보장하며 수화를 공용어로 인정한다. 청력이 손상된 아동들은 학교에서 학습에 필요한 적절한 지원을 받는다.

3. 국제노동기구(ILO)는 15세 이하의 아동이 교육받을 기회를 제한받거나 신체적·정신적 발달을 위협 받을 가능성이 있는 상황에서 전일제로 근무하는 것을 아동노동으로 정의한다.



중등교육 이상의 교육: 약간의 성과

전반적으로 중등학교 취학률은 증가하고 있다. 2006년에 전 세계 약 5억1,300만 명의 학생이 중등학교에 등록했으며 이는 1999년에 비해 거의 7,600만 명이 증가한 것이다. 세계의 중등학교 순 취학률 평균은 52%에서 58%로 증가하였다. 하지만 지역과 국가에 따라 큰 격차를 보인다.

선진국과 전환기 국가들 대부분은 보편화 단계에 가까워지고 있는 반면 개발도상국의 경우 상황은 조금 더 복잡하다. 중등학교 순 취학률은 사하라 이남 아프리카 지역의 경우 2006년 25%였으며 서남아시아는 45%였다. 많은 교육시스템에서 하급중등학교에서 상급중등학교로 진급할 때 학업을 중단하는 학생들이 많고, 이는 특히 동아시아, 라틴아메리카, 카리브해 연안 국가들, 아랍권 국가, 사하라 이남 아프리카 지역 국가들에서 뚜렷하게 나타난다. 2006년 세계 총 취학률 평균은 하급중등학교(78%)가 상급중등학교(53%)에 비해 높다.

국가 내에 존재하는 중등교육의 불평등은 국가 간 불평등보다 더 두드러진다. 중등학교 취학률과 진급률은 소득, 언어와 같은 요인들에 기초한 불평등과 밀접하게 연관되어 있다. 대다수 개발도상국에서 빈곤층 학생들이 중등교육을 이수하는 비율은 낮다. 모잠비크의 경우 포르투갈어를 사용하는 16~49세 인구의 43%가 최소한 중등학교 1학년 과정을 교육받은 반면, 토착어만을 사용하는 인구의 경우 6~16%만이 이 수준의 교육을 받았다.

고등교육은 다카르 회의 이후 급속하게 확대되었다. 2006년 고등교육을 받는 학생의 수는 전 세계에 1억4,400만 명으로 1999년에 비해 5,100만 명 이상 증가하였다. 새로운 고등교육기관은 개발도상국에 가장 많이 설립되었다. 개발도상국에서 고등교육을 받는 학생의 수는 1999년 4,700만 명에서 2006년 8,500만 명으로 증가하였다. 그러나 이러한 급속한

발전에도 불구하고 전 세계적인 불평등은 여전히 심각하다. 고등교육기관 총 진학률은 북아메리카와 서유럽의 70%부터 라틴아메리카의 32%, 아랍권 국가의 22%, 그리고 사하라 이남 아프리카 지역의 5%까지 다양하다. 또한 이러한 수치들은 교육의 양적인 면만을 고려한 것으로 질적인 차이도 클 것으로 판단된다. 달러로 환산하면, 2004년 대학교 학생 일인당 정부지출은 프랑스가 페루나 인도네시아보다 6배 더 많다.

참고 4: 청소년과 성인에게 충분한 평생학습 제공

목표 3: 적절한 학습과 생활기술 프로그램의 균등한 기회를 제공하여 모든 청소년과 성인의 학습요구가 충족되도록 보장

목표 4: 2015년까지 성인, 특히 여성의 문해율을 50% 증진하고, 모든 성인에게 기초교육과 계속교육의 균등한 기회를 보장

현재 성인에 대한 평생교육은 그 요구를 충족하기에는 지나치게 부족하다. 전 세계 수백만 명의 학교 밖 청소년들과 7억7,500만 명 이상의 성인들이 문해력을 갖추지 못하고 있으며 평생교육 및 기술교육에의 접근성을 보장받지 못하고 있다. 많은 국가들은 비형식교육(non-formal education)을 정책상 중요하게 여기지 않고, 교육프로그램을 재조직하거나 성인학습 프로그램을 지원 하는 데에 관심을 기울이지 않고 있다.

‘성인학습’, ‘생활기술’, ‘비형식교육’ 등과 같은 개념은 모호하고 완벽하게 정립되어 있지 않다. ‘세계 EFA 현황 보고서 2009’는 30개 비형식교육기관을 조사하면서 국가 간 큰 차이를 발견했다. 멕시코, 네팔, 세네갈을 비롯한 국가들은 비형식교육을 성인교육과 동일하게 본다. 반면 방글라데시, 인도네시아 등 다른 나라들은 유연성과 다양성에 초점을 두고 정규교육을 완수하는 데 도움을 주는 넓은 범주의 교육으로 정의한다. 이처럼 각기 다른 시각은 위의 목표에 대한 모니터링을 어렵게 만드는 요인이다.

평생학습의 목표를 명확하게 하고, 자료 수집을 용이하게 하며, 정책의지를 강화할 수 있는 방법이 있다. 효과적인 자료수집과 모니터링을 위한 첫 단계로서 먼저 성인학습 수요가 어떻게 분류되고, 성인학습의 참여자들은 누구이며, 어떤 종류의 기술들이 교육되고, 어떤 프로그램이 제공되며, 그러한 프로그램들이 재정적으로 안정적인 뒷받침을 받는지 여부를 판단하여야 한다.

성인 문해: 중요성의 간과

목표 4: 2015년까지 성인, 특히 여성의 문해율을 50% 증진하고, 모든 성인에게 기초교육과 계속교육의 균등한 기회를 보장

읽고 쓸 수 있는 능력은 오늘날 사회를 살아가기 위한 필수적인 능력이다. 이것은 또한 평생교육에 접근하는 통로가 되며 아동사망률을 감소시키고 건강을 증진하여 고용기회를 확대한다. 그러나 문해율 목표는 여전히 그 중요성이 간과되고 있다. 전 세계 성인인구의 16%에 해당하는 약 7억 7,600만 명의 성인이 기본적인 능력인 문해력을 갖추지 못하고 있고 그 중 3분의 2는 여성이다. 성인 비문해자들이 가

전 세계 약 7억7,600만 명의 성인이 기본적인 문해력을 갖추지 못하고 있고 그 중 3분의 2는 여성이다.

전 세계 성인 비문해자의 80%는 20개 국가에 거주하고 있고 절반이 방글라데시, 중국, 인도에 살고 있다.

장 많은 지역은 서남아시아와 동아시아, 사하라 이남 아프리카 지역이다.

문해율에 대한 국제적인 평가 보고서의 내용은 긍정적이지 않다. 1985~1994년과 2000~2006년 사이에 성인 비문해자의 수는 약 1억명 감소하였으나 대부분이 중국에서의 성과이다. 사하라 이남 아프리카 지역, 아랍권 국가, 태평양 연안 국가에서는 인구 증가와 함께 성인 비문해자 수도 함께 증가했다. 이 문제에 대한 최근의 국제적 성과는 매우 느리다. 현재와 같은 속도로는 2015년에는 7억명 이상의 성인이 기본적인 문해력을 갖추지 못한 채 남아있을 것이다[그림 6].

전 세계 성인 비문해자의 80%는 20개의 국가에 거주하고 있고 절반이 방글라데시, 중국, 인도에 살고 있다. 알제리, 중국, 이집트, 인도, 인도네시아, 이란, 터키 등에서 1985~1994년 이래로 성인 비문해자 수가 감소하기는 했지만, 그 외 지역은 전망이 밝지 않다.

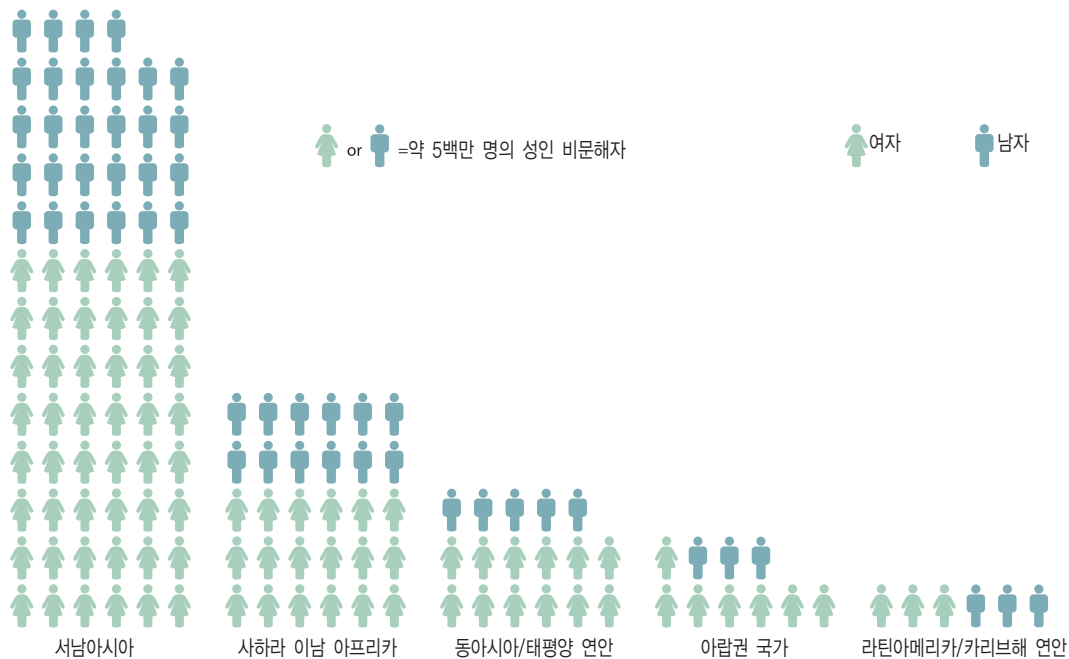
1985~1994년과 2000~2006년 사이 전 세계 성인 문해율은 76%에서 84%로 증가하였고, 개발도상국은 68%에서 79%로 증가하는 등 거의 모든 국가에서 발전을 보였다. 그러나 사하라 이남 아프리카 지역, 서남아시아, 아랍권 국가, 카리브해 연안 국가 등의 성인 문해율은 개발도상국의 평균보다 낮은 상태이다.

135개국 중 45개국의 성인 문해율이 개발도상국의 평균인 79%보다 낮으며, 이들 국가 대부분이 사하라 이남 아프리카, 서남아시아에 위치해 있다. 이들 중 19개국은 55% 이하로 매우 낮으며, 13개국은 국민 전체의 최소한 4분의 3이 하루에 2달러 미만으로 생활하는 극심한 빈곤에 시달리고 있다. 현 상황이 개선되지 않는다면 45개국 중 2015년에 성인 문해율 목표에 도달할 수 있는 국가는 존재하지 않을 것이다.

전 세계 15~24세 청소년 중 비문해자의 수는 1985~1994년 1억6,700만 명에서 2000~2006년 1억3,000만 명으로 감소하였다. 대다수 지역에서 비문해자 수가 감소한 반면, 사하라 이남 아프리카 지역에서는 높은 인구증가율, 낮은 취학률과 이수율로 인해 청소년 비문해자 수가 오히려 7백만 명 증가하였다. 전 세계 청소년 문해율은 84%에서 89%로 증가하였으며 특히 서남아시아, 사하라 이남 아프리카, 카리브해 연안, 아랍권 국가에서 높은 증가율을 보였다.

비문해자 문제는 저소득국가에 국한된 것은 아니다. 네덜란드에서는 약 150만 명의 성인이 기능적 문맹자이며, 그들 중 약 1백만 명이 네덜란드 토착어를 사용하는 사람들이다. 네덜란드 토착어 사용자 중 4분의 1 정도가 문맹자이다. 2004~2005년 조사에 의하면, 프랑스의 노동가능인구(18~65세) 중 9% 이상이 학교교육을 받았음에도 불구하고 충분한 문해력을 갖추지 못하고 있다. 이들의 수는 3백만 명 이상에 달하며 그들 중 59%는 남성이다. 프랑스의 비문해

<그림 6> 성별·지역별 2015년 예상 성인 비문해자 수(15세 이상)



출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' <그림 2.11>

자들은 대부분 45세 이상이고, 그들 중 절반 이상이 농촌지역이나 인구가 적은 지역에 거주하고 있다.

문해, 불평등, 그리고 배제

문해율은 국가 내에 존재하는 거대한 불평등 문제를 드러낸다. 성별, 가난, 거주지역, 민족, 언어는 문해율의 불평등을 심화시킨다.

- 성인 문해는 **성별**에 따라 격차가 나타나는 경우가 많으며, 이러한 경향은 특히 문해율이 낮은 국가에서 두드러진다. 성별과 빈곤은 종종 상호 영향을 미치는데, 감비아의 경우 최빈곤층 여성의 문해율은 12%인 반면 부유층 남성의 문해율은 53%이다.
- 사하라 이남 아프리카 국가들 중 특히 성인 문해율이 매우 낮은 7개국에서 소득계층에 따른 문해율 차이는 40% 이상이다. 인도의 경우 가장 가난한 지역이 문해율 또한 가장 낮게 나타났다.
- 문해율은 대부분 도시보다 **농촌지역**에서 낮게 나타난다. 에티오피아의 경우 지역별 문해율 격차가 매우 심각한데 아디스아바바는 83%인 반면 암하라 농촌지역은 25%이다.
- 원주민들은 비원주민들보다 낮은 문해율을 보이는 경향이 있다.

교육의 성비 불균형과 불평등

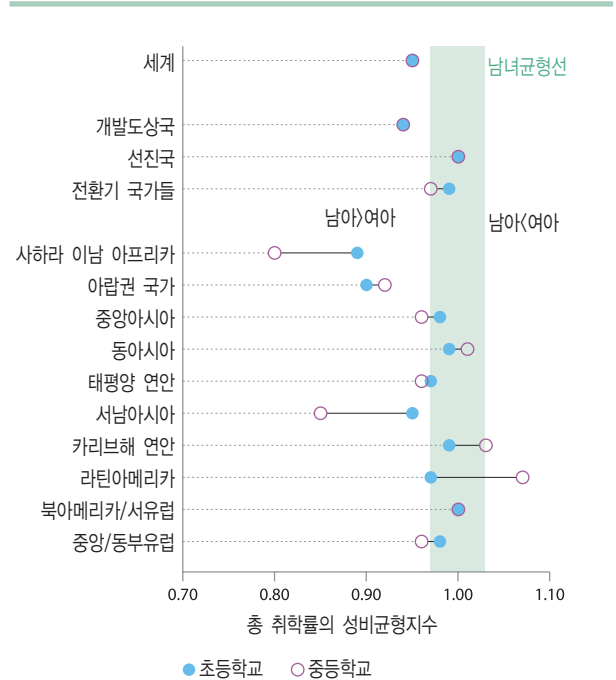
목표 5: 2005년까지 초·중등교육에서 성비 불균형을 해소하고, 양질의 기초교육에서 여아의 완전하고 평등한 기회와 성취도 보장에 초점을 맞추어 2015년까지 교육의 양성평등을 달성

세계는 양성평등을 향해 계속 나아가고 있다. 그러나 많은 국가의 경우 여전히 심각한 불평등을 보인다. 2006년 176개국 중 59개국만이 초·중등교육의 남녀 성비 균형을 달성하였다.⁴ 이는 1999년과 비교할 때 20개국이 증가한 것이기는 하나, 절반이 넘는 국가들이 여전히 남녀 균형에 이르지 못했다는 점은 우려할 만한 사안이다.

초등교육: 실질적 진전, 그러나 여전히 남아있는 성비 불균형

2006년 조사 결과, 187개국 중 약 3분의 2가 초등교육의 남녀균형을 달성하였으며, 나머지 71개국 또한 1999년 이래 남녀불균형 문제가 개선되고 있다[그림 7]. 서남아시아의 많

〈그림 7〉 초·중등학교 총 취학률의 성비 불균형의 변화, 2006



출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 2.33〉과 부록의 통계자료 〈그림 5〉

은 국가들은 1999년과 2006년 사이 취학률의 성비균형지수가 0.84에서 0.95로 향상되는 등 놀라운 발전을 이룩했다. 이는 남아 100명당 여아의 취학인원이 84명에서 95명으로 증가했음을 의미한다. 부탄, 인도, 네팔은 초등교육의 남녀균형 목표를 달성하였거나 목표에 근접하였다. 그러나 파키스탄은 남아 100명당 여아 80명만이 초등학교에 진학하였다. 사하라 이남 아프리카 지역에서 남녀불균형 문제의 개선 속도는 느리고 나라마다 차이를 보인다. 이 지역의 평균 성비균형지수는 1999년 0.85에서 2006년 0.89로 증가하였다. 그러나 중앙아프리카공화국, 차드, 코트디부아르, 니제르, 말리에서 남아 100명당 여아의 취학인원은 80명 이하이다. 반면 가나, 케냐, 탄자니아 등 많은 국가들은 초등교육의 남녀균형을 달성하였다. 이러한 발전에도 불구하고 사하라 이남 아프리카 지역, 서남아시아, 아랍권 국가 중 절반 이상의 국가들이 2006년까지 남녀균형을 달성하지 못했으며, 목표에 근접하지도 못하였다.

많은 국가에서는 초등학교에서 여학생이 남학생보다 더 우수한 성취를 보이는 것으로 나타났다. 여학생들은 남학생들에 비해 유급하는 비율이 낮고 최종학년까지 진급하는 경향이 많으며, 초등학교 이수율도 높다. 2006년 조사에 의하면 146개국 중 114국에서 여학생의 유급률이 남학생보다 낮게 나타났다. 아프가니스탄은 2005년 남자 아이 100명당 여자 아이 취학인원이 70명 이하인데, 여학생의 유급률은 14%인

사하라 이남 아프리카 지역, 서남아시아, 아랍권 국가 중 절반 이상의 국가들이 2006년까지 남녀균형을 달성하지 못했다.

4. 남녀균형 달성여부는 남아와 여아의 취학률을 비교한 성비균형지수를 통해 결정된다. 남아 100명당 여아의 취학인원 97~103명인 경우(취학률의 남녀균형지수가 0.97이상 1.03이하) 남녀균형이 달성된 것으로 본다.

반면 남학생의 유급률은 18%이다. 2005년 115개국 중 63개국에서 남학생과 여학생의 최종학년 진급률은 동일하다. 남녀불균형이 남아있는 나머지 52개국 중 36개국의 경우 최종학년 진급률은 여학생이 더 높은 것으로 나타났다.

중·고등교육에서의 성비 불균형: 다른 규모, 다른 형태

사하라 이남 아프리카 지역을 제외하고 대부분 지역에서 중등학교 취학률이 증가함에 따라 남녀불균형이 감소하였다. 그러나 조사 대상 국가들 중 37%만이 2006년까지 남녀균형에 도달했다. 전 세계적으로 여아가 불평등한 상황에 처해 있는 국가와 남아가 불평등한 상황에 처해 있는 국가의 수는 비슷하다.

선진국과 전환기 국가들은 일반적으로 중등교육의 남녀균형에 도달한 반면 개발도상국은 2006년 남아 100명당 여아의 중등학교 진학률이 94%로 나타나서 여전히 세계 평균보다 낮았다. 아랍권 국가, 서남아시아, 사하라 이남 아프리카 지역에서 낮은 중등학교 취학률은 낮은 남녀균형지수와 관련되어 있다. 역으로 라틴아메리카, 카리브해연안 많은 국가들에서는 여아의 중등학교 취학률이 남아보다 높았으며 특히 상급중등학교에서 이러한 경향이 더 강하게 나타났다. 사회경제적 여건, 직업, 학교에서의 성역할 등은 라틴아메리카 남아들의 진학률이 낮은 원인으로 작용한다.

142개국 중 절반 이상의 국가가 중등교육의 남녀불균형 문제를 개선하는 등 많은 국가가 놀라운 변화를 이루어내고 있다. 베냉, 캄보디아, 차드, 감비아, 기니, 네팔, 토고, 우간다, 예멘 등은 성비균형지수가 20% 이상 향상되었다. 방글라데시는 정책개혁을 통해 남녀균형과 관련한 EFA 목표를 목표년도보다 앞서 달성하였다[참고 5]. 일부 국가에서는 여아의 중등학교 진학률이 낮아진 반면 아르헨티나, 엘살바도르, 그루지야, 몰도바, 튀니지 등에서는 상대적으로 남아 수가 적은 방향으로 불균형이 심화되었다.

전 세계적으로 고등교육 부문에서 여성의 진학률은 남성의 진학률보다 높게 나타난다. 세계 성비균형지수는 1999년의

0.96에서 2006년 1.06으로 증가하였다. 이와 관련하여 지역 간 격차가 매우 크다. 개발도상국들 사이에서도 카리브해 연안 국가들(1.69)과 태평양연안 국가들(1.31)은 여성의 고등교육 취학률이 높은 반면 서남아시아(0.76)와 사하라 이남 아프리카 지역(0.67)은 매우 낮은 취학률을 보였다. 몇몇 국가들의 2006년 남성 100명당 여성의 취학률이 30명 이하이다.

국가 내 양성불평등

초등교육, 나아가 중등교육에서도 빈곤과 양성불평등 사이에는 강한 상호연관성이 존재한다. 예를 들어, 말리의 고소득계층 여아는 저소득계층 여아보다 초등학교에 취학할 확률이 4배가 더 높고, 중등학교에 취학할 확률은 8배가 더 높다.

소득격차는 사회적·경제적·문화적 요인들과 결합하여 여성들에게 불리한 영향을 미친다. 국가 간 연구에 의하면 원주민, 소수언어, 하층계급 또는 지리적으로 고립된 지역 등의 환경요인은 불평등을 심화시킨다. 과테말라의 경우 원주민 여아는 다른 아동들에 비해 취학할 가능성이 낮다. 원주민이 아닌 여아의 75%가 7세에 취학을 하는 반면 원주민 여아는 54%만이 취학을 한다. 여아에 대한 이러한 불평등을 극복하기 위해서는 강한 정치적 리더십과 제도에 의해 뒷받침되는 구체적인 해결책의 모색이 필요하다.

교육에 있어서 양성평등: 더 어려운 과제

EFA는 2005년까지 초·중등교육에서 남녀불균형을 해소하고, 2015년까지 교육의 접근성, 학업성취, 양질의 기초교육 등 교육영역에서의 양성평등 달성을 목표로 삼고 있다. 학업성취와 학교현장에 대한 연구는 이것이 단순히 성비 불균형을 해소하는 것보다 더욱 어려운 것임을 알려준다.

학업성취와 과목선택에 있어서 남녀 차이. 여학생과 남학생은 전반적인 학업성취수준에서뿐만 아니라 과목에 따라서도 매우 다른 성취결과를 보인다. 학업성취도 평가결과는 학생의 성별에 따라 큰 차이를 보이며, 일반적으로 아래의 네 가지 경향이 목격된다. 첫째, 많은 국가의 경우 여학생은 읽기 능력과 언어영역에서 남학생보다 우수한 성취를 한다. 둘째, 역사적으로 남학생은 초·중등교육 수학영역에서 여학생보다 우수한 성취를 보였지만 최근 시행된 평가에서는 여학생이 남학생의 성취 수준과 비슷하거나 오히려 더 우수한 성취를 보였다. 셋째, 여전히 남학생은 여학생보다 과학영역에서 우수한 성취를 보이지만 그 차이는 통계적으로 유의미한 수준이 아니다. 마지막으로 고등교육에서 과학과 엔지니어링 등의 분야는 여전히 남성을 위한 영역으로 남아있다. 조사대상국가들 중 절반 이상의 국가에서 교육, 복지와 같이 전통적으로 '여성적인' 것으로 간주되는 영역은 여성이 3분의 2 이상을 차지하고 있다.

말리의 고소득계층 여아는 저소득계층 여아보다 초등학교에 취학할 확률이 4배가 더 높다.

참고 5: 방글라데시의 성공: 2005년 남녀균형 달성

방글라데시는 서남아시아에서 스리랑카를 제외하고 2005년까지 초·중등교육에서 남녀균형을 달성한 유일한 국가이다. 이러한 성공에는 정부의 역할이 컸다. 방글라데시 정부는 장학제도를 통해 여성의 취학률을 높였다. 여성의 취학률 증가는 아동사망률 감소, 아동의 건강증진, 여성의 취업여건 향상 등 사회의 다른 영역에 긍정적인 효과를 가져오고 있다.

초등학교 선생님이 아이들을 격려하고 있다. 지부티.

© Giacomo Prozzi/PANOS



왜 여학생들이 다른 성취결과를 보이는가? 여학생과 남학생의 학업성취가 다른 이유는 단순하지 않다. 교육시스템, 교실 환경 등은 학습에 있어서 남녀의 차이를 설명해준다. 만약 교사가 여학생과 남학생을 다른 방식으로 대한다면 이는 아동의 발달에 영향을 미치고 고정적인 성역할을 강화할 것이다. 교과서도 마찬가지로 영향을 미친다. 많은 국가에서 교과서들은 여전히 여성에 대한 내용이 적고, 고정적인 성역할을 강화하는 내용을 포함하는 등 양성불평등적인 성격을 보인다. 성차별적인 상황이 많이 개선되기는 했지만 개선의 속도는 매우 느리고 여전히 학습자료에는 양성불평등이 잔존해 있다.

학습의 질과 형평성 확보

목표 6: 교육의 질을 전반적으로 높이고 수월성을 확보하여, 문해, 수해, 필수생활기술면에서 모든 사람들이 일정한 수준의 학업 성과를 달성하도록 함.

EFA의 궁극적인 목표는 모든 어린이가 그들의 삶을 풍요롭게 영위하고 사회에서 참여기회를 보장받을 수 있도록 기본 기술을 습득하는 것이다. 이를 위해서는 모든 어린이에게 제공되는 교육의 질이 보장되어야 한다.

학업성취에 있어서 국제적 격차

최근에 시행된 국제적, 지역적, 국가적 학업성취도 평가는 많은 나라에서 아이들이 학교교육을 통해 최소한의 기초기술만을 습득한다는 사실을 보여준다. 학습의 수준은 개발도상국의 경우가 가장 낮다. 인도를 대상으로 한 2007년의 조사에서는 3학년 학생의 절반 이하만이 간단한 글을 읽을 수 있고, 58%만이 뿔셈·나눗셈을 할 수 있었다. SAMCEQ II⁵는 보츠와나, 케냐, 남아프리카공화국, 스와질랜드의 6학년 학생 25%, 레소토, 말라위, 모잠비크, 나미비아의 10% 이하만이 그 수준에 요구되는 읽기능력을 갖추고 있다는 결과를 보여주었다. 좀더 난이도가 높은 능력에 대한 평가결과 또한 우려를 낳는다. 최근 라틴아메리카에서 시행된 SERCE 평가에서는 도미니카 공화국, 에콰도르, 과테말라 3학년 학생 절반 또는 그 이상의 읽기 능력이 최저 수준이라는 결과가 나왔다.

개발도상국과 선진국 사이의 격차는 매우 크다. 2006년 PISA 과학영역에서 브라질, 인도네시아, 튀니지는 60% 정도의 학생이 최저수준으로 나타난 반면 캐나다와 핀란드의 경우는 최저 수준인 학생이 10% 미만이다. 국제읽기능력평가인 PIRLS(Reading Literacy Study)는 2006년 평가에서 유럽 외 지역의 중·저소득국가 4학년 학생들이 국제평균보다 유의미하게 낮은 성취를 보인다는 결과를 발표하였다. 이러한 학업성취평가들은 학교 내 아동들만을 대상으로 한 것으로, 만약 학교 밖 아이들을 포함한다면 학력격차는 더욱 커질 것이다.

국가평균 너머: 성취에서의 심각한 불평등

학업성취도의 차이는 국가 내에서 더 뚜렷하게 나타나며, 대부분 빈곤을 비롯한 불리한 환경여건과 관련이 있다. 지역, 학교, 학급 등 모든 영역에 불평등이 존재한다. 2006년 PIRLS 평가에 의하면 남아프리카 4학년 학생의 상위 5%는 하위 5%보다 읽기영역에서 5배 이상 높은 성취도를 보였다. 국가 내에 존재하는 학력격차는 학생의 배경환경, 교육시스템, 학교환경에 의해 설명된다.

■ **학생의 배경환경.** 학생의 학업성취는 타고난 능력 이외에 성별, 가정에서 사용하는 언어, 부모의 직업과 교육수준, 가족의 규모, 이민여부 등 사회·경제·문화적 환경에 의해 영향을 받는다. 이러한 요인들은 학생이 학교에서 어느 정도의 학업성취를 달성하는지를 결정하는 주요 요인이다.

■ **교육시스템.** 교육시스템이 어떻게 조직되어 있는지는 학업성취에 큰 영향을 준다. 교육시스템은 학년 간 진급방식, 수준별 교육의 시행여부, 다학년 학급의 구성 여부, 졸업시험 시행여부 등이 포함된다. 영유아의 보육과 교육

많은 나라에서 아이들은 학교교육을 통해 최소한의 기초기술만을 습득한다.

5. '세계 EFA 현황 보고서 2009'의 제2장에 다양한 국제적 또는 국가적 학업성취도 평가의 명칭과 내용이 제시되어 있다.

을 개선시키고 학교의 자율성을 신장시키는 정책은 형평성을 제고하는 반면 능력별 학급 편성과 같은 정책은 학력격차를 심화할 수 있다.

- **학교환경.** 효과적인 교육환경은 기본시설의 완비, 전문적인 리더십, 동기화된 교사, 충분한 교수시간과 자원, 성취도를 높이는 모니터링과 평가, 충분한 재정적 지원 등을 통해 만들어진다. 전기, 의자, 책상, 교과서들과 같이 선진국에서는 당연한 것으로 여겨지는 필수적인 교육자재들이 개발도상국에는 여전히 부족하다. 사하라 이남 아프리카 지역 국가 6학년 학생의 절반은 교과서를 제공받지 못한다. 많은 개발도상국들에서 주요 교육자재들이 도시와 농촌 지역 간 불평등하게 배분되어 있다. 라틴아메리카를 비롯한 일부 국가의 가난한 아동들은 교육자재가 충분하지 않은 학교에 다닐 확률이 높고 이것은 현존하는 불평등 문제를 심화시킨다.

교사 공급과 질

교사는 가장 최전방에서 교육을 제공하는 주체이다. 학생들이 높은 학업성취도를 달성하기 위해서는 전문적이고 동기화된 교사가 충분히 공급되어야 하고, 교사 1인당 학생비율이 적정 수준을 유지해야 한다.

2006년 기준으로 전 세계에는 2,700만 명의 교사가 초등학교에서 일하고 있으며 그들 중 80%는 개발도상국에 거주한다. 교사의 수는 1999년과 2006년 사이에 5% 증가하였는데, 가장 크게 증가한 곳은 사하라 이남 아프리카 지역이다. 라틴아메리카와 카리브해 연안 국가들의 교사 수 또한 증가하였다. 1999년 이래로 중등학교 교사의 수는 5백만 명 증가하여 2006년 2,900만 명에 도달하였다.

EFA 목표를 달성하기 위해서 각국 정부들은 교사를 대규모로 채용하고 훈련시켜야 할 것이다. 2015년까지 전 세계 초등학교는 교사 1,800만 명의 추가적인 채용이 필요하며, 가장 많이 필요한 지역은 사하라 이남 아프리카 지역으로 1백6십만 명의 교사가 필요하다. 퇴직을 비롯한 기타요인을 고려할 때 동아시아와 태평양 연안 지역은 4백만 명의 교사가 필요하고, 서남아시아는 3백6십만 명이 필요하다.

양질의 교육을 위해서는 교사 1인당 학생 수가 40명을 넘어서는 안 된다는 공감대가 형성되어 있다. 교사 1인당 학생수의 국가간, 지역간 불평등을 해소하기 위한 노력은 뚜렷한 성과를 가져오지 못하고 있다. 특히 서남아시아와 사하라 이남 아프리카 지역에서 이 문제는 더욱 심각하다. 아프가니스탄, 케냐, 르완다, 탄자니아 등 일부 국가에서는 교사 1인당 학생수가 크게 증가하였다. 아프가니스탄, 차드, 모잠비크, 르완다의 경우 초등학교의 교사와 학생수

의 비율은 1:60 이상이다. 이와 반대로 라틴아메리카, 카리브해 연안, 북아메리카, 서유럽 국가들에서는 취학인원의 감소와 교사 수 증가에 힘입어 초등학교 교사 1인당 학생수의 비율이 감소하였다. 중등교육 교사 1인당 학생수가 가장 높은 지역은 사하라 이남 아프리카와 서남아시아 지역이다.

많은 국가에서 훈련된 교사가 부족하다. 2006년 기준 초등학교 교사인력 중 훈련된 교사의 비율은 서남아시아의 68%부터 아랍권 국가의 100%까지 다양하다. 조사 대상 40개국 중 거의 절반 정도가 1999년과 2006년 사이 훈련된 교사의 비율을 증가시켰다. 바하마, 미얀마, 나미비아, 르완다의 경우 훈련된 교사의 비율을 50% 이상 증가시키는 성과를 거두었다. 그러나 방글라데시, 네팔, 니제르를 비롯한 3분의 1 이상의 국가에서는 훈련된 교사의 비율이 감소하였다.

한 국가의 교사 1인당 평균학생수는 종종 그 나라의 지역, 소득, 학교 간에 존재하는 거대한 불평등을 간과하게 만든다. 나이지리아의 경우 바에사의 교사 1인당 학생수는 라고스보다 5배가 더 높다. 부유한 아동들은 교사 1인당 학생수가 낮고, 훈련받은 교사 비율이 높은 학교에 다니는 경우가 많다. 교사 1인당 학생수는 그 학교가 정부에 의해 설립되었는지 여부에 따라서도 차이가 난다. 예를 들어 방글라데시의 경우 사립학교의 교사와 학생수 비율은 40:1인 반면 공립학교의 교사와 학생수 비율은 64:1이다.

교수학습의 질에 영향을 미치는 다른 요인은 교사의 결근, 교사의 사기(이는 낮은 보수와 직업환경과 관련이 있다), 그리고 에이즈로 인한 교사사망을 등이다.

모든 사람을 위한 교육: 성취수준의 측정

각각의 EFA 목표도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 모든 측면에서 발전을 이룩하는 것이다. 전반적인 EFA 발전 정도를 측정하기 위해서 EFA발전지수(EFA Development Index: EDI)가 사용되고 있다. EDI는 초등교육의 보편화, 성인 문해, 남녀균형, 교육의 질 등 양적인 측정이 용이한 4개 목표에 초점을 맞춘다. 가장 최근의 EDI 조사는 2006년에 종료하는 학년도를 대상기간으로 하여 129개국을 대상으로 실시되었다. 이 조사에 포함되지 않은 국가의 대부분은 분쟁 등으로 인해 내부상황이 불안정한 국가들이다. 129개국에 대한 조사결과는 아래와 같다.

- 56개국은 EDI가 평균 0.95이상으로 나타나 4개의 목표를 달성하였거나 달성에 근접하고 있음을 알 수 있다. 이는 2005년과 비교할 때 5개국이 증가한 것이다. 이들 국가 중 대부분은 선진화된 지역의 국가들이다.

EFA 목표를 달성하기 위해서 각국 정부들은 교사를 대규모로 채용하고 훈련시켜야 할 것이다.

- 44개국은 EDI 평균이 0.80에서 0.94 사이로 EFA 목표 달성을 향한 중간지점에 도달했다. 이들 국가 대부분은 카리브해 연안(18개국), 아랍권 국가(9개국), 사하라 이남 아프리카 지역(9개국), 동아시아와 태평양 연안(5개국)에 위치해 있다. 이 국가들은 초등학교 취학률이 높음에도 불구하고 성인 문해와 교육의 질 영역에서 성취가 낮아 전체 성취수준을 낮게 나타냈다.
- EDI 조사대상국의 5분의 1 이상인 29개국은 EDI가 0.80 미만으로 발전이 더딘 것으로 나타났다. 이들 중 많은 국가들이 사하라 이남 아프리카 지역에 위치해 있으며, 부르키나파소, 차드, 에티오피아, 말리, 니제르 등은 EDI가 0.60미만이다. 아랍권 국가 중 4개국과 남아시아 6개국 중 5개국도 여기에 속한다. 이들 국가 대부분은 4개 목표에서 모두 낮은 성취를 보였다.

1999년과 2006년 사이에 EDI의 변화를 보인 국가는 45개국에 불과하다. 이들 중 31개국은 의미 있는 증가를 보였다. 에티오피아, 모잠비크, 네팔의 EDI는 여전히 낮은 수준이지만 이 기간 동안 20% 이상의 향상을 보였다. 14개 국가는 오히려 EDI가 악화되었다. 차드는 가장 크게 악화된 국가로 2006년 조사국들 중 가장 낮은 EDI를 보였고 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준이었다.

취학률의 증가는 EDI 향상의 주된 요인이다. 초등교육 순 취학률⁶은 45개국에 걸쳐 평균 7.3% 증가하였다. EDI가 악화된 14개국의 경우 교육의 낮은 질이 가장 큰 원인이었다.

전반적인 EFA 성취수준: 국가 내 불평등

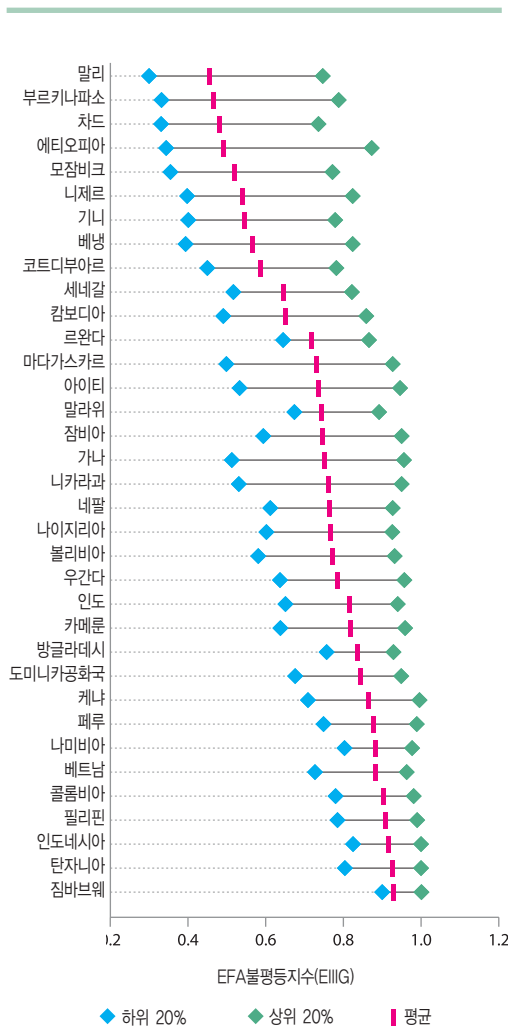
EDI는 전체 평균에 기초한 국가 현황을 제시하기 때문에 국가 내에 존재하는 격차를 반영하기 어렵다. 이러한 단점을 보완하기 위해 혁신적이고 새로운 교육지수인 EFA불평등지수(EFA Inequality Index for Income Groups: EIIIG)가 개발되었다. EFA불평등지수는 가구조사 자료를 바탕으로 35개 개발도상국의 현황을 파악한다[그림 8]. 이 지수는 소득수준 및 도-농 지역에 따른 국가 내 EFA 성취수준의 격차를 보여준다.

- 35개국 중 대부분 국가에서 소득수준에 따라 전반적인 EFA 성취수준에서 격차가 나타났다. 국가 내 존재하는 불평등은 국가 간 불평등만큼이나 심각하다. 불평등은 특히 베냉, 부르키나파소, 차드, 에티오피아, 말리, 모잠비크, 니제르 등에서 뚜렷하다. 이들 국가에서 고소득층의 EFA불평등지수는 저소득층에 비해 두 배 이상이다.
- 효과적인 교육시스템을 갖춘 나라들은 전반적인 EFA 성취수준이 높고 성취수준의 격차는 적다.

- 대부분의 국가에서 EFA의 전반적인 성취수준 향상은 최빈곤층에게 긍정적인 영향을 미친다. 35개국 중 4분의 3 가량의 국가에서 상위 20% 소득계층과 하위 20% 소득계층 사이의 격차가 감소하였다. 베냉, 에티오피아, 인도, 네팔에서는 최상위층과 최하위층 사이의 격차가 15% 이상 감소하였다.
- 전반적인 EFA 성취는 소득수준에 상관없이 도시지역이 농촌지역보다 높다. 부르키나파소, 차드, 에티오피아, 말리에서 도시의 EFA불평등지수는 농촌과 비교할 때 최소한 두 배 이상이다.

35개국 중 대부분 국가에서 소득수준에 따라 EFA 성취수준에서 격차가 나타났다.

〈그림 8〉 가장 최근년도 소득5분위에 따른 EFA불평등지수



출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 2.44〉

6. 초등교육을 받아야 하는 연령의 전체 아동 중 초·중등학교에 진학한 아동의 비율을 의미한다.

제3장

교육의 질적 수준 제고와 형평성 강화: 왜 거버넌스가 중요한가



육부에서 올바른 거버넌스란 추상적인 개념이 아니다. 그것은 아동들이 지역의 요구에 부응하고, 교사로서의 훈련을 받고 교직에 대해 충분히 동기부여가 된 교사를 채용하며, 재정이 건전한 학교에 다닐 수 있도록 하는 것을

의미한다. 거버넌스는 위로는 중앙부처에서 아래로는 학교와 지역사회에 이르기까지 교육체제 전 단계에서 의사결정 권한의 배분과 관련되어 있다. 제3장은 정부가 거버넌스의 네 가지 주요 영역인 1)교육재정, 2)학교영역에서의 선택, 경쟁, 발언권, 3)교사와 모니터링, 4)교육계획과 빈곤극복전략 등



각자의 길을 가다:
학교에 가는 아이들과 거리의 아이들.
뉴델리.

에서 어떻게 정책을 이행하고 개혁을 달성해 가는지에 중점을 둔다. 이를 통해 교육 거버넌스가 어떤 방식으로 교육의 질적 수준을 개선하고 불평등을 해소하는지 살펴본다.

교육 거버넌스: 다카르 행동강령 그 너머

거버넌스개혁은 EFA 아젠다 가운데 매우 중요한 부분이다. 다카르 행동강령(Dakar Framework for Action)은 교육체제의 대응성, 책무성, 참여 제고를 비롯하여 폭넓은 원칙을 제시하였다. 다카르 행동강령은 모든 상황에 들어맞는 하나의 모델을 제시하기보다는, 형평성이 보장된 교육체제 구축을 목적으로 분권화와 의사결정의 참여를 강조하였다.

거버넌스 개혁과 관련된 각국의 사례는 방대하고, 그 결과 또한 다양하다. 많은 국가에서 두 가지 문제점이 발견되었는데, 첫째는 지역적 특성을 고려하지 않은 계획이고 둘째는 형평성에 대한 간과이다. 또한 빈곤퇴치와 불평등 극복을 개혁의 중심에 두지 않은 점이 광범위하게 발견된다. EFA 목표 달성의 시기를 앞당기기 위해서는 거버넌스 개혁에 있어 형평성 측면에 좀더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

'세계 EFA 현황 보고서 2009'는 교육 거버넌스영향을 살펴본 후, 다음과 같은 네 가지 결론을 내리고 있다.

- **교육재정:** 분권화가 중요하기는 하지만 교육재정이 평등하게 배분되기 위해서는 중앙정부가 중심적인 역할을 담당해야 한다.
- **학교 거버넌스:** 정부는 기초공교육 내실화를 위해 노력해야 하며 그 책임을 지역사회, 학부모, 민간 부문 등에 떠넘겨서는 안 된다.
- **교사와 모니터링:** 정부는 교사채용과 동기화를 증진하고, 책무성·형평성·학습 등의 개선을 위한 인센티브 체제를 고안해야 한다. 또한 모니터링과 관련된 정책을 개발하고 이를 학교에 대한 지원과 연계해야 한다.

〈표 1〉 지역별 GNP 및 공공부문지출 대비 교육투자, 2006

사하라 이남 아프리카	아랍권 국가	중앙아시아	동아시아와 태평양연안	서남아시아	라틴아메리카와 카리브해연안	북아메리카와 서유럽	중동부유럽
GNP 대비 교육 지출(%)							
4.4	4.6	3.4	...	3.3	4.1	5.5	5.3
공공부문지출 대비 교육지출(%)							
18	21	15	15	12	13

출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈표 3.2〉, 부록 중 통계자료 〈표 11〉.

- **정책입안과 빈곤극복:** 교육에 대한 요구는 빈곤 및 불평등 해소를 위한 좀더 통합적인 정책 속에 통합적으로 다루어져야 한다.

교육의 형평성 제고를 위한 재정 확보

전 세계적으로 다카르 목표를 달성하기 위해서는 추가적인 재정확보가 필요하다. 그러나 추가재정 확보는 교육정책에서 쉽지 않은 과제이다. EFA를 달성하기 위해서 각국 정부는 효율성을 향상하고 재정자원을 확보하여야 하며 교육재정의 불평등 문제를 해결하기 위한 전략을 수립하여야 한다.

교육에 대한 정부지출

국민소득 대비 교육지출비율은 지역과 소득수준에 따라 차이를 보인다[표 1]. 학교 밖 인구 중 80%가 거주하는 사하라 이남 아프리카와 서남아시아의 저소득국가들은 GNP의 최저비율을 교육에 투자한다. 사하라 이남 아프리카의 21개 저소득국가 중 11개국은 GNP의 4% 미만만을 교육에 지출한다. 남아시아의 경우 방글라데시는 국민소득의 2.6%, 인도는 3.3%, 파키스탄은 2.7%만을 교육 부문에 지출했다. 저소득국가들 사이에서도 교육지출비율은 다르게 나타난다. 에티오피아가 GNP의 6%를 교육 부문에 지출한 반면 중앙아프리카공화국은 1.4%를 지출한다.

다카르 회의 이후 대다수 나라에서 정부지출이 증가했다. 몇몇 국가에서는 정부지출의 증가와 함께 EFA 성취수준이 지속적으로 향상되었다. 에티오피아, 케냐, 모잠비크, 세네갈의 경우 GNP 대비 교육지출비율이 급격하게 증가하면서 학교 밖 아동의 수가 현저히 감소하였다.

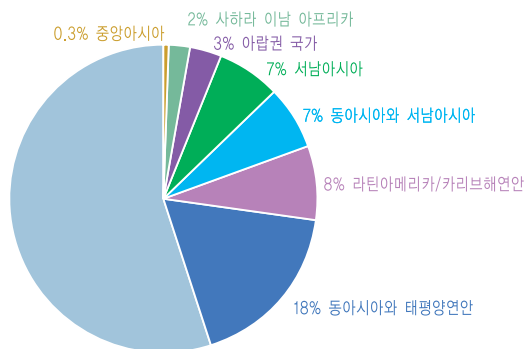
그러나 105개국 중 40개국은 1999년과 2006년 사이에 국민소득 대비 교육지출비율이 오히려 감소하였다. 12개 국가에서는 1%이상 감소하였으며, 여기에는 학교 밖 아동의 수가 비교적 많은 콩고, 인도 등과 같은 나라가 포함되어 있다. 서남아시아와 사하라 이남 아프리카 지역 국가들의 경우

EFA 목표 달성을 가속화하기 위해서는 거버넌스 개혁에 있어 형평성 측면에 좀 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

지출수준은 거의 변함이 없다. 이러한 국가들은 교육지출의 수준과 효율성, 형평성을 제고할 필요가 있다.

교육지출의 불평등은 국제적인 소득불평등을 반영한다. 2005년 미화 달러 기준으로 2006년 초등학교 1인당 교육 지출은 대다수의 사하라 이남 아프리카 국가의 경우 300달러 미만인 반면, 선진국들은 5,000달러 이상이었다. 사하라 이남 아프리카 지역에는 전 세계 5~25세 인구의 15%가 거주하고 있지만 전 세계 공교육지출의 2%만이 이 지역에서 지출되었다. 서남아시아는 전 세계 5~25세 인구의 25%가 살고 있으며 전 세계 공교육지출의 7%가 사용되었다(그림 9).

〈그림 9〉 지역별 공공 교육지출 분포 현황, 2004



출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 3.4〉

사하라 이남 아프리카의 몇몇 국가는 학교 수업료 폐지를 통해 좀 더 많은 빈곤층 아이들에게 교육의 기회를 제공할 수 있게 되었다.

효율성 개선과 부패 척결

재정지원 확대는 재정효율성 및 재정 거버넌스의 강화와 함께 진행되어야 한다. 교육지출에 대한 효율성 평가가 용이하지는 않지만 재정투입과 등록률, 이수율, 학업성취 등의 가시적인 산출을 비교할 수는 있다. 예를 들어, 세네갈과 에티오피아는 2006년에 초등학교 취학률(71%)이 같았지만, 학생 1인당 교육지출액은 세네갈이 에티오피아보다 두 배 이상 많았다. 각국의 학교교육이 질적으로 차이가 있는지는 알 수 없으나, 자원을 학교현장으로 전환하는 데 따른 효율성은 에티오피아 교육체제가 더 우수하다고 할 수 있다.

부패는 교육에 매우 부정적인 결과를 가져온다. 기금을 그릇되게 운용하면 상당한 액수의 교육기금이 학교현장에 전달되지 못하는 결과를 낳는다. 2003년 멕시코에서 실시된 한 조사는 법적으로는 무상인 공교육을 받기 위해 약 1천만 달러, 즉 한 가정당 30달러를 뇌물로 사용하고 있다고 보고했

다. 부패는 특히 사회적 약자에게 심각한 피해를 입히는데, 이들은 공교육 의존도가 높고 법적 보호를 받기 어려우며 '비공식적인' 뒷돈을 지불할 능력이 부족하기 때문이다. 부패척결을 위한 국가적 노력의 한 예는 인도네시아의 학교개선보조금제도(School Improvement Grant Programme)이다. 이 제도는 부패를 줄이고 거버넌스를 강화하는 방향으로 조직을 통합하였다.

재정지원의 형평성 확립을 위한 전략. 공공부문의 교육지출은 불평등을 해소할 수도 있지만 심화시킬 수도 있다. 부유하고 유리한 여건의 사람들이 가난하고 불리한 여건의 사람들보다 종종 재정적 지원을 더 많이 받는 경우가 있다. 이러한 불평등한 재정 지원은 때로 민족 차별과 관련이 있다. 마케도니아의 예를 보면, 알바니아 학생들이 다니는 학교의 학생 1인당 재정지원액은 마케도니아 학생들이 다니는 학교에 비해 약 20% 적으며, 그러한 차이는 농촌지역에서는 37%까지 벌어진다.

각국 정부는 형평성을 보장하기 위해 다양한 방안을 모색하고 있다. 사하라 이남 아프리카의 몇몇 국가는 학교 수업료를 폐지하여 재정형평성을 높였다. 학교수업료 폐지는 가난한 아동의 학교 진학을 돕는다. 예를 들어, 세네갈, 우간다, 탄자니아, 잠비아 등은 초등교육에 대한 지원을 확대하고 학교수업료를 폐지하는 정책을 통해 공공지출의 형평성을 제고하고 취학률의 현저한 향상을 가져왔다.

또 다른 방안은 학교에 보조금을 지원하는 것이다. 이것은 중앙정부가 지역사회와 학교로 이전하는 자금이다. 학교보조금은 불리하고 취약한 여건에 있는 학생들에게 추가적인 지원을 함으로써 불평등 문제를 완화할 수 있다. 가나의 경우 학교보조금제도를 실시하면서 취학률이 급속히 증가했는데, 특히 취약계층 아동의 진학이 늘어났다.

분권화: 잠재적인 불평등 심화 요인

재정의 관리와 책임을 지방정부, 지역사회, 학교로 위임하는 국가의 수가 증가하고 있다. 이러한 분권화는 지역사회의 의사결정권을 강화함으로써 정부가 보다 지역사회의 요구에 제대로 부응하고 취약계층의 발언권을 제고하는 효과가 있다고 알려져 있다.

그러나 재정분권화가 형평성 측면에서 가져오는 효과는 확실하지 않다. 중국, 인도네시아, 필리핀 등의 사례는 재정권한을 위임하게 되면 부유한 지역으로 더 많은 자원이 집중될 수도 있어 형평성을 저해할 수 있음을 보여준다. 나이지리아의 경우 가장 부유한 지역이 가장 취학률도 높고 교육재정 중 가장 많은 지원을 받았으며, 경우에 따라서는 가난한 지역보다 5배나 많은 지원을 받기도 하였다. 가난한 지역

은 지역 자체적으로 수입을 확보하기 어렵기 때문에 상황은 더욱 악화된다. 이러한 체제에서는 교육재정의 격차가 더욱 심화된다.

이런 결과를 방지하기 위해서는 중앙정부가 강한 의지를 갖고 가난한 지역과 취약계층에 자원을 재분배하여야 한다. 이러한 사례는 브라질, 에티오피아, 남아프리카, 베트남에서 다양하게 발견할 수 있다. 분권화 그 자체는 형평성 측면에서 좋거나 나쁜 것이 아니다. 문제는 분권화를 할 것인지 말 것인지가 아니라, 어떤 영역을 어떻게 분권화할 것인가 하는 점이다. 형평성에 입각한 분권화를 달성하기 위한 전략이 아래에 제시되어 있다.

- 분권화 상황에서 수입 확보에 대한 명확한 지침을 수립한다. 가령 지방정부가 기초교육에 대한 비용을 부과할 수 없도록 하는 것이 한 예이다.
- 형평성에 입각한 재정 지침을 개발하여 중앙정부에서 지방단위로 자원을 배분할 때 빈곤, 교육, 건강의 문제를 고려하고 EFA의 목표 달성을 위해 필요한 비용을 반영하도록 한다.
- 다카르 행동강령과 국가적 빈곤극복을 향한 강한 의지를 반영하는 명확한 정책목표를 설정한다.

선택, 경쟁, 그리고 발언권: 학교 거버넌스 개혁과 EFA

학교를 운영하고 필요한 재정을 확보하는 과정에서 정부, 학부모, 지역사회, 개인이 담당하는 역할은 무엇인가? 아래에서는 학교 거버넌스 개혁과 관련된 세 가지 주요 현안에 대하여 살펴본다. 첫째는 학교와 지역사회로의 권한 위임이고, 둘째는 학교의 선택과 경쟁 강화, 셋째는 수업료가 싼 사립학교의 증가이다. 이러한 개혁이 빈곤계층의 발언권을 강화하고 선택권을 높이는지에 대해 판단한다.

학교단위 책임경영: 다양한 접근 방식과 결과

학교단위책임경영제는 교사, 학부모, 지역사회가 학교운영에 대한 의사결정권과 자율성을 가지도록 하는 것을 의미한다. 이 제도의 도입을 주장하는 사람들은 학교단위책임경영이 학교로 하여금 지역의 필요에 보다 적절하게 대응하도록 하고, 학부모에게 진정한 발언권을 부여하며, 교사의 참여 및 동기화, 책임감을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

학교단위책임경영이 학업성취를 향상시키고 형평성을 제고한 사례들이 있다. 예를 들어, 엘살바도르의 경우 지역사회

책임경영 학교(EDUCO schools)에서 공부한 학생은 그렇지 않은 학생보다 수학과 언어에서 더 높은 성취도를 보였다. 그러나 비슷한 제도를 시행한 온두라스에서는 이러한 학교와 전통적인 학교 사이에 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 라틴아메리카와 다른 지역에서는 눈에 띄는 교수방법의 변화가 보이지 않았다.

‘발언권’ 측면에서 살펴봤을 때도 결과는 모호하다. 의사결정권의 위임은 학부모와 지역사회에 좀더 많은 권한을 부여하고 이러한 권한의 행사는 학부모-교사 모임이나 학교 운영모임 등을 통해 이루어질 것으로 기대된다. 그러나 이러한 일련의 과정이 반드시 불평등을 완화하는 것은 아니다. 예를 들어, 네팔의 학교운영위원회는 대부분 상위계층의 남성에게 의해서 운영되고 있으며, 오스트리아와 뉴질랜드의 경우에도 취약계층 사람들이 학교위원회에 참여하는 경우가 적다. 가난을 비롯한 사회적 불평등은 참여증가를 통한 형평성 제고를 방해한다.

교육에서의 선택과 경쟁

대다수 국가에서 정부는 학교에 대한 최종책임자이다. 정부의 역할은 직접 교육을 제공하는 것부터 교육을 제공하는 민간을 관리하고 규제하는 등의 활동까지 광범위하다. 학부모의 학교선택권 확대는 교육의 질을 제고하는 주요 방안으로 인식된다. 몇몇 국가들은 민간이 공급을 담당하고 정부가 그를 지원하는 방식의 공공-민간 협력을 통해 학교의 선택권과 경쟁을 강화하고 있다.

학교선택권과 경쟁은 선진국과 개발도상국 모두에서 격렬한 논쟁을 야기한다. 학부모의 선택권 제고가 학업성취도 향상과 형평성 제고로 연결될 것인가? 이 질문에 대한 대답은 명확하지 않다. PISA 평가결과에 의하면 학교의 경쟁 강화는 학업성취도 향상에 큰 효과가 없는 것처럼 보인다. 미국의 차터스쿨(charter schools)과 바우처제(vouchure programme)가 학업성취도를 높이거나 격차를 완화했다는 명시적 증거는 나타나지 않는다. 칠레에서도 선택과 경쟁을 강화하는 거버넌스 개혁이 광범위하게 시행되었지만 그 결과는 실망스럽다. 사회경제적 요인을 고려하면 정부 보조를 받은 사립학교가 공립학교보다 더 나은 성취를 보이는 것은 아니다.

미국과 칠레의 사례는 교육의 질과 형평성 측면에서 선택 및 경쟁이 긍정적인 효과를 가진다는 증거를 제시하지 못한다. 스웨덴의 사례는 좀더 긍정적이다. 1999년대 초반부터 스웨덴은 사립학교를 선택한 학부모에게 재정적인 지원을 제공하고 있다. 스웨덴의 이 정책은 큰 지지를 받고 있다. 그러나 이 제도를 다른 국가에도 도입할 수 있는지에 대해서는 논의가 필요하다. 경쟁은 공교육의 질이 우수하

학부모의 선택권 제고가 학업성취도 향상과 형평성 제고로 연결될 것인가? 그 대답은 명확하지 않다.

고 불평등 수준이 낮고 정부가 민간교육자들을 감독하고 규제할 수 있는 역량을 보유한 나라에서 도입되었다. 이것은 개발도상국은 물론이고 선진국조차 충족하기가 용이하지 않은 조건이다.

만약 정부가 취약계층을 위한 사회안전망을 확보하지 않은 채 학교선택권을 넓게 인정한다면, 학교시스템은 불평등의 원천이 될 것이다. 모든 국가, 특히 최빈국들에 가장 중요한 정책과제는 모든 사람들이 충분한 재정을 보유한 공교육 체제에서 교육을 받을 수 있는 여건을 확립하는 것이다.

수업료가 싼 사립학교: 정부 실패의 징조

공립학교의 양적·질적 부족 등으로 인해 수업료가 비싸지 않은 사립학교가 최근 가나, 인도, 케냐, 나이지리아, 파키스탄 등의 나라에서 급속히 증가하고 있다. 이들 학교의 위치는 다양하지만 빈민가를 비롯하여 생활여건이 불리한 지역에 많이 설립되는 것으로 보인다.

어떤 사람들은 수업료가 싼 사립학교가 공교육을 대체할 수 있는 효과적인 수단이라고 생각한다. 이들은 학부모가 이러한 학교들을 선택하고 수업료를 지불하는 이유는 이 학교들이 학부모의 필요에 부응하고 있기 때문이며, 학부모는 학교 비용을 감당할 수 있고 학교는 학부모들에게 진정한 선택권을 부여한다고 주장한다.

그러나 실제 증거는 이들의 주장을 뒷받침해 주지 않는다. 사회 최빈곤층 사람들은 학교 수업료를 납부하기 위해 다른 영역에서 엄청난 손해를 감수해야 한다. 이러한 학교들이 제

공하는 교육의 질은 낮을 수 있다. 이러한 학교가 증가하는 이유는 단순하다. 그 지역에 공립학교가 없기 때문이다. 예를 들어, 케냐의 수도인 나이로비의 빈민가 사람들은 자신의 아이들을 공립학교에 보낼 수 없는데 그 이유는 그곳에 공립학교가 없기 때문이다.

수업료가 싼 사립학교를 민·관협력 프로그램에 포함하고자 하는 시도가 있었다. 가장 두드러진 사례는 파키스탄이다. 전반적으로 취학률이 낮고 남녀불평등이 만연한 이 국가는 스웨덴과 미국에서 시행된 것과 유사한 바우처제도와 학교보조금제도를 수업료가 싼 사립학교에 도입하여 긍정적인 효과를 보였다. 그러나 정부의 재정적 능력이 부족하기 때문에 그러한 제도가 지속적으로 시행될 수 있을지는 분명하지 않다. 더 중요한 점은 대다수 빈곤층 가정이 공립학교에 더 많이 의존하고 있다는 것이다.

수업료가 싼 사립학교의 급속한 증가는 사람들의 필요에 대한 반응이겠지만, 그러한 학교가 비용이 적절하고, 접근이 용이하고, 질이 우수한 교육에 대한 진정한 선택권을 제공하고 있다고 보기는 어렵다. 민간자본과 민간교육제공자들이 담당할 수 있는 역할이 있고, 정부는 적절한 국가정책을 통하여 그들을 포용하여야 할 것이다. 그러나 기초교육과 관련하여 특히 최빈국들에서는 모든 사람들에게 양질의 교육을 제공하는 공교육 체제를 민간이 제공하는 교육으로 대체할 수는 없다.

교사 거버넌스 강화와 모니터링

많은 학교체제가 가장 기초적인 수준의 질과 형평성이 보장된 교육조차 제공하지 못한다. 그 결과 수백만 명의 아동이 기초적인 문해력과 수리력을 갖추지 못한 채 학교를 떠나고 있다. 이하의 논의에서는 교육의 질을 유지하고 높이는 데 중요한 두 요소인 교사와 모니터링에 대해서 살펴본다.

채용, 배치, 그리고 동기 부여

교육에 있어서 충분한 자질을 갖춘 교사를 그들이 필요로 하는 곳에 배치하는 것은 가장 중요한 정책과제이다. '세계 EFA 현황 보고서 2009'는 교사와 관련된 4가지 거버넌스 영역을 살펴본다.

보수와 생활수준. 정부는 교사의 보수체계를 수립할 때, 교사의 채용과 동기부여를 위해 인센티브를 부여하는 것과 다른 교육지출 영역과의 균형을 유지하는 것 사이에서 딜레마에 봉착한다.

헌신적인 교사가 아동들에게 교육의 즐거움과 혜택을 전달해 주고 있다. 말리의 한 시골.



교사동기화에 대한 최근의 연구들은 일부 국가에서 교사의 보수는 기본적인 생활조차 유지하기 어려운 수준임을 보여 주고 있다. 사하라 이남 아프리카와 남아시아의 많은 국가에서 교사들은 최저수준과 비슷하거나 혹은 오히려 더 낮은 보수를 받고 있다. 낮은 보수와 지급연체는 충분한 자질을 갖춘 교사 채용을 어렵게 만드는 요인이다. 이는 또한 교사의 사기를 저하하고 교사로 하여금 다른 직업을 병행하도록 만들어서 교수의 질에 영향을 미친다. 중앙아시아 대다수 국가에서는 교사들이 그들의 소득을 보충하기 위해서 개인과외에 의지하고 있는 것으로 보고되었다.

계약직교사: 교육의 질과 형평성을 희생한 교사채용의 증가?
일부 국가들은 교사 부족 문제를 해결하기 위해 정규 교사 대신 계약직 교사를 충원하고 있다. 많은 국가에서 교사의 증가가 계약직 교사 증가를 통해 이루어졌다. 이는 특히 서 아프리카에서 두드러지는데, 기니, 니제르, 토고 교사의 3분의 1 이상이 계약직 교사이다.

계약직 교사의 증가가 잠재적으로 교육에 좋지 않은 결과를 미칠 수 있다는 증거들이 있다. 공립초등학교 교사의 55% 이상이 계약직 교사인 토고에서는 계약직 교사로부터 교육을 받은 학생이 정규교사에 의해 교육을 받은 학생보다 학업성취도가 낮은 것으로 나타났다. 인도는 외곽농촌지역의 교사 수를 증가시키기 위해서 계약직 교사를 활용한다. 계약직 교사는 정규교사들에 비해 자질과 경험이 충분하지 않기 때문에 모든 지역에 동일한 수준의 교육을 할 수 없다는 우려를 낳는다.

EFA 관점에서 볼 때 교사의 질을 저하시키면서 교사의 수를 증가시키는 것은 경제적이지 못한 행동이다. 그러나 각국 정부들은 빠듯한 예산으로 인해 인력충원에 한계가 있다. 빈곤국가들이 필요한 교사를 확보하기 위해서는 자국의 발전된 노력과 함께 국제적 원조가 필요할 것이다.

교사 배치의 불평등 해소. 취약계층 아동이 거주하는 외곽빈민지역에는 충분한 자질을 갖춘 교사가 부족한 경우가 많다. 교사들이 근무지역을 선택할 수 있는 경우 그들은 삶의 여건이 좋지 않은 외곽지역을 꺼린다. 외곽지역 학교에 자질을 갖추고 경험이 풍부한 교사가 부족한 것은 매우 심각한 불평등의 원인이 된다. 나미비아는 수도에서 근무하는 교사들의 92%가 충분한 자질을 갖추고 있는 반면, 북부 외곽지역은 40%만이 자질을 갖춘 교사들이다.

이러한 지역에 충분한 교사를 공급할 수 있는 정책에는 인센티브 제공, 지역채용확대, 채용할당제 등이 있다. 지역채용의 이점은 외곽지역의 교사 공급을 늘릴 수 있을 뿐만 아니라 교사의 동기를 증진하고 학부모가 가까이에서 교사의 활동을 모니터링할 수 있다는 것이다. 그러나 취약계층의 집단

을 대상으로 하는 채용할당제는 현실화하는 것이 용이하지 않다. 캄보디아와 라오스는 소수민족의 교사를 확대 채용하여 훈련시켰지만 교사들이 자기 민족의 거주지역으로 돌아가 근무하도록 할 수는 없었다. 브라질 정부는 빈곤지역의 교사채용과 훈련에 재정지원을 재분배하였다.

분쟁 등으로 인하여 불안정한 상황에 처해 있는 국가들은 교사 배치에 있어서 심각한 문제에 직면한다. 대표적인 예는 아프가니스탄이다[참고 6].

참고 6: 불안정한 국가의 교사 배치: 아프가니스탄 사례

아프가니스탄에서는 취학률이 크게 증가하고 있는 동시에 여전히 많은 아동이 학교 교육의 혜택을 받지 못하고 있기 때문에 교사 훈련·채용·배치가 시급하다. 그에 따라 정부는 38개의 사범대학을 설립하였다. 그러나 교사 훈련을 마친 학생의 20% 이상, 특히 여학생의 40% 이상이 수도인 카불에 배치되는 등 도시지역으로의 교사 집중 문제는 해결되지 않고 있다.

이러한 불균형을 해소하기 위해 교육부는 지역학교를 정부시스템으로 통합하는 정책을 고안하였다. 정부가 지금까지 지역사회에 의해 불안정하게 보수를 지급받던 교사들에 대한 책임을 떠맡은 것이다. 이 정책의 성공에는 교육부와 4개의 비정부조직의 협력이 가장 큰 역할을 했다.

성과급제도의 한계. 학생의 학업성취도에 근거하여 교사에게 보수를 지급하는 것은 낮은 교사동기와 책무성 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 제시되었다. 이 제도는 정책화하는 것이 용이하지 않으며 찬반논쟁이 격렬하다. 이 제도에 반대하는 사람들은 학생의 학업성취도에 근거하여 인센티브를 제공하는 교수과목의 제한, 발전가능성이 낮은 아동 배제 등 의도하지 않은 결과를 야기할 수 있음을 주장한다.

소수의 국가들만이 성과와 보수를 연계하는 제도를 교육시스템에 광범위하게 도입하였으며 그 결과는 선진국과 개발도상국 모두에서 뚜렷하지 않게 나타난다. 미국의 경우 성과급제도와 교사역량 향상 사이에 뚜렷한 상관성이 발견되지 않았다. 나아가 시험을 염두한 수업은 형평성에 있어서 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어, 칠레는 기존에 비해 발전하였지만 아직은 성취도가 낮은 학교보다는 그 이전부터 성취도가 높은 학교에 인센티브를 제공했다. 인도와 케냐는 작은 규모로 제도를 시범 실시한 결과, 성과급제도가 교사로 하여금 학업성취가 우수한 학생들에게 집중하여 시험준비 위주의 교육을 하게 하고 교과과정의 다른 측면은 무

EFA 관점에서 볼 때 교사의 질을 저하시키면서 교사의 수를 증가시키는 것은 경제적인 방안이 되지 못한다.

시하는 결과가 나타났다. 케냐의 경우 학업성취도 향상은 오래 지속되지 못하였다.

학업성취와 관련된 요인들이 다양하기 때문에 이를 기준으로 교사에게 높은 성과급을 지급하는 것은 복잡한 문제이다. 또한 직업만족도, 사명감, 직업환경 등이 금전적인 보상보다 교사의 동기를 진작하는 데 더 큰 영향을 미칠 것이다.

질적 수준 및 형평성 향상을 위한 교육 체제 모니터링

교육 모니터링을 개선하기 위해서 주로 활용되는 두 가지 전략은 대규모 학업성취도평가와 학교장학제도개혁이다.

학업성취도평가: 범위의 확대, 교육계획과의 연계성 축소. 최근 대규모 학업성취도평가의 증가는 학업결과에 대한 관심이 증가함을 보여주는 지표이다. 2000년과 2006년 사이에 개발도상국을 포함한 전 세계 절반 가량의 국가에서 적어도 한 차례 이상의 국가적 학업성취도평가가 시행되었다.

대부분의 학업성취도평가는 교육시스템 전체의 성취도와 더불어 각각의 교육시스템의 성취도에 대한 평가를 목표로 한다. 다른 유형의 평가는 졸업시험인데, 이는 학생과 교사가 보다 자신들의 학업성취에 집중하도록 하는 역할을 한다. 연구 결과에 따르면, 졸업시험이 있는 국가의 중등학교 학생들이 그렇지 않은 국가의 학생들보다 성취도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 만약 교육의 목표가 학교의 평균적인 성취수준을 높이는 것이라면 학업성취가 낮은 학생은 잠재적인 부담으로 여겨질 것이다. 케냐에서 실시된 한 조사는 6학년에서 7학년으로 진급할 때 학생들의 진급률이 떨어졌는데, 이는 부분적으로 학업성취가 낮은 학생들이 초등 과정 최종시험결과를 치르지 못한 것도 한 요인이 되었다. 학교는 학업성취가 낮은 학생들로 인해 학교전체의 평균이 저하되는 것을 원하지 않았고, 학생들의 성적을 모두에게 공개하였다.

정책개선을 위한 모니터링. 대규모 학업성취도평가의 결과는 정책입안과정에 중요한 역할을 할 수 있다. 이하에서는 주요 분야에서의 사례를 제시한다.

- **최저학습 수준 설정:** 레소토와 스리랑카에서는 각 지역 학생의 학업성취도를 평가하기보다는 최저학습수준을 설정하기 위한 목적으로 국가적 학업성취도평가를 활용한다.
- **교육과정개혁:** 루마니아는 TIMSS평가에서 낮은 평가를 받았고 이것은 국가 전체에 경각심을 불러 일으켰다. 정부는 수학과 과학 교육과정을 개선하고 새로운 교사지침서와 교수자료를 개발했다.

■ **정책검토:** 세네갈에서 1995년부터 2000년까지 시행된 학업성취도평가는 학년유급제가 초등학교 학업성취에 부정적인 영향이 있음을 밝혔다. 그에 따라 정부는 일부 초등학교 학년에서 유급제를 폐지하였다.

■ **교육 계획과 개혁에 공헌:** 모리셔스, 나미비아, 잠비아, 잔지바르, 짐바브웨에서 사하라 사막 이남 아프리카에 대한 SACMEQ 학업성취도평가 결과는 교육부문 구성 및 개혁에 활용되었다.

정부는 교육의 양과 질을 평가하고, 그 결과를 정책수립과 실행에 적용할 수 있는 효과적인 시스템을 구축하고, 이를 재정적으로 안정하게 뒷받침하여야 한다.

전국 차원의 평가와 학교 수준 모니터링의 결합

학교장학은 교실과 교육부를 직접적으로 연결하는 유일한 제도라는 점에서 교육운영에 중요한 의미를 가진다. 학교방문을 통해 장학사들은 학교현실을 정책입안자에게 전달할 수 있고, 학교에서 정책이 어떻게 이행되는지를 모니터링하고 지원할 수 있다. 개발도상국의 경우 학교장학에 대한 구체적인 연구는 찾기 어렵지만 장학이 지나치게 광범위한 영역을 다루고 있는 것으로 보인다. 몇몇 국가들은 가장 취약한 학교에 관심을 두고 있다. 칠레는 많은 기관을 관리하기보다는 소수의 학교를 지원한다. 장학을 학교지원목적에 보다 충실한 제도로 변화시키기 위해서는 새로운 직무명세서 개발, 훈련, 새로운 직무도구 고안 등이 필요하다.

교육과 빈곤극복에 대한 통합적인 접근의 부재

다카르 회의에서 각국 정부는 빈곤문제 극복을 위한 정책과 EFA 발전 전략이 통합적으로 수립되어야 함을 확인하였다. 빈곤극복전략보고서(poverty reduction strategy papers: PRSPs)를 중심으로 교육문제가 빈곤 및 불평등 극복을 위한 광범위한 전략에 어느 정도 범위까지 통합되어 있는지를 살펴본다.

교육 계획: 강력해졌지만 더욱 강력해져야 함

각국 정부는 국가정책을 통해 그들의 목표와 우선순위, 전략, 이를 달성하기 위한 재정확보 방안을 제시한다. 2000년 이후 많은 국가들이 교육성취도 평가 방안 제시, 교육에 보다 높은 우선순위 부여, 다분야협력전략 제시, 중·장기 계획 수립 등 교육정책을 강화해왔다.

많은 발전이 이루어졌지만 여전히 교육은 네 가지 영역에서

정부는 교육의 양과 질을 평가하는 시스템을 구축하고 이를 재정적으로 뒷받침해야 한다.

시스템적 문제를 가지고 있다. 첫째, 정책과 예산 사이의 연계가 분명하지 않고, 현실적인 예산배분으로는 달성되기 어려운 정책이 많다. 둘째, 계획이 사회적·정치적 맥락을 적절하게 고려하지 못하는 경우가 있다. 셋째, 많은 계획이 영유아의 보육과 교육, 문해, 비형식교육 등 EFA 핵심영역을 간과하고 있다. 넷째, 교육 계획이 교육과 밀접한 관련이 있는 공중보건, 아동의 영양문제 등과 연계되어 있지 않다. 이러한 한계점은 교육정책이 목표한 교육의 접근성과 질적 수준을 달성하지 못할 수 있다는 우려를 낳는다.

빈곤극복 전략: 새로운 세대, 오래된 문제

빈곤극복전략보고서(PRSPs)는 광범위한 정부발전과제를 설정하고 국제원조에 대한 청사진을 제시한다. 45개국이 현재 사용가능한 빈곤극복전략보고서를 가지고 있다. 이들 대부분은 저소득국가들이며 절반 이상이 사하라 이남 아프리카 지역에 위치해 있다. '세계 EFA 현황 보고서 2009'는 18개국의 1, 2차 빈곤극복전략보고서를 분석한 후 대부분의 국가가 취약계층 교육문제에 대해 충분한 관심을 기울이지 않고 있음을 밝혔다. 보다 구체적으로, 빈곤극복전략보고서는 EFA 아젠다와의 연계, 목표설정, 정부개혁, 다분야통합이라는 네 가지 교육영역에서 실패하였다.

EFA 아젠다와의 연계 미흡. 대다수 빈곤극복전략보고서는 EFA 목표보다는 2015년까지 초등교육 보편화의 양적 목표를 달성하는 데 더 관심을 두고 있다. EFA 목표는 간과되거나 빈곤극복아젠다와 연계되어 있지 않다. 아동의 복지와 교육 및 문해율 문제의 해결을 위해서는 다양한 영역이 통합적으로 협력할 필요가 있다. 그러나 빈곤극복전략보고서에는 이러한 통합에 대한 고려가 전혀 보이지 않는다. 성공적인 사례는 마다가스카르의 비형식교육 프로그램이다. 이 프로그램은 자국 빈곤극복전략보고서의 문해율 전략에 기초해서 정부기관과 UN 유관기관의 협력을 이끌어냈다. 그러나 이러한 사례는 매우 드물다.

목표설정 문제. 빈곤극복전략보고서(PRSPs)는 비현실적이고 일관성이 없는 목표를 설정하고, 목표-전략-재정확보 방안 간의 연계가 적절하지 않은 경우가 많다. 예를 들어, 캄보디아의 경우 계획과 예산능력이 일치하지 않는다. 또한 소수의 국가만이 교육의 형평성을 측정하기 위한 구체적인 목표를 제시하고 있다. 성별과 관련한 목표설정만 명확하지만 민족이나 빈곤 등 그 외의 불평등에 대한 목표는 강하지 않다.

교육전략 없는 정부개혁. 빈곤극복전략보고서는 거버넌스 개혁에 대한 국가의지의 중요성을 강조한다. 그러나 개혁이 교육의 형평성에 미칠 수 있는 영향에 대한 고려는 없으며, 분권화와 같이 잠재적으로 중요한 결과를 야기할 수 있는 개

혁의 경우도 마찬가지이다. 빈곤극복전략보고서에서 교육과 빈곤극복의 연계를 강화하는 거버넌스를 달성하기 위한 구체적인 전략은 찾아보기 어렵다.

다분야협력의 부재. 빈곤, 성별, 지역, 문화적 요인에 의한 지속적이고 뿌리깊은 교육불평등을 해결하기 위해서는 교육부문을 넘어 광범위한 부문을 포괄하는 정책이 필요하다. 빈곤극복전략보고서에서 교육전략은 교육 외 부문이지만 EFA 목표 달성을 위한 중요한 성별, 아동영양실조, 에이즈, 장애, 차별, 분쟁 문제등과 연계되어 있지 않거나 연계되어 있어도 그 정도가 약하다.

사회취약계층을 위한 통합적인 사회보호

빈곤극복전략보고서가 통합적인 전략을 제시하지는 않지만 몇 가지 긍정적인 교훈을 전해준다. 사회보호프로그램은 건강, 영양, 아동노동과 관련한 문제들을 개선함으로써 교육에 큰 공헌을 하고 있다. 브라질, 칠레, 에콰도르, 멕시코 등 라틴아메리카 국가에서 시행한 취약계층을 위한 현금이전 사업은 부분적인 성공을 가져왔다. 예를 들어, 자녀의 학교출석, 정기적인 건강진단 등의 조건 하에 아동이 있는 저소득 가정에게 매달 35달러의 현금을 보조한 브라질의 '볼사 파밀리아(Bolsa Familia)' 프로그램은 약 1,100만의 저소득가정을 도왔다. 남아프리카에서 실시된 최근의 한 조사는 어린 시절 지원프로그램의 혜택을 받은 아동의 영양상태가 개선되었음을 발견하였다. 지원프로그램은 취약계층에도 유의미한 효과를 가져왔다.

이런 유형의 프로그램들의 성공이 주목을 받으면서 미국에서는 한 프로그램을 시범사업으로 도입하기도 하였다[참고기]. 이러한 다분야통합적인 프로그램을 여러 상황에 적용할 수 있도록 정부지출과 원조를 증가할 필요가 있다.

취약계층을 위한 참여 계획 방안

다카르 행동강령과 빈곤극복전략수립을 위한 자문활동 등을 통해 시민사회단체가 국가교육정책수립에 미치는 영향력이 증대하고 있다. 시민단체는 빈곤층의 목소리를 직접 전달하는 데 한계가 있기는 하지만 빈곤층과 취약계층 지원정책 수립과정에서 적극적인 역할을 담당한다. 많은 국가들이 빈곤극복전략 자문활동의 일환으로 취약계층이 좀더 직접적으로 의견을 전달하는 통로를 만들었다. 취약계층은 빈곤 및 다른 사회적 어려운 문제의 원인에 대하여 통찰력 있는 새로운 견해를 제공한다. 우간다에서는 이러한 견해들을 국가적 빈곤극복 우선순위 과제를 설정하는 데 직접적으로 활용하였다. 빈곤극복전략보고서의 접근성을 높이기 위한 방안도 모색되었는데, 네팸은 보고서를 자국어로 번역하여 출판하였다.

뿌리 깊은 교육 불평등을 해결하기 위해서는 교육부문을 넘어 광범위한 부문을 포괄하는 정책이 필요하다.

취약계층의 참여
평가제도는 빈곤 및
다른 사회적 문제의
원인에 대해 통찰력
있는 새로운 견해를
제공한다.

참고 7: 멕시코의 제도를 도입한 뉴욕시

뉴욕시는 멕시코의 '기회(Oportunidades)' 프로그램을 도입하여 시범시행 중이다. '기회의 뉴욕(Opportunity NYC)'로 명명된 이 프로그램은 빈곤 및 실업 문제가 심각한 지역의 약 5천세대 가정을 지원하는 대규모 사업이다. 2년 동안 소요되는 5,300만 달러의 비용은 록펠러재단을 비롯한 소수 기부자들의 기부금으로 충당되었다. 대상가정은 건강, 직업훈련, 교육에 관한 조건을 충족하는 조건으로 연간 4천~6천 달러의 지원을 받을 수 있다. 교육 부문의 조건은 학교출석, 학부모의 학부모-교사 모임 참여, 도서관카드 발급 등이다. 이 제도는 당장의 어려움 극복에 도움을 줄 뿐만 아니라 행동양식을 바꾸는 유인책이 된다.

빈곤극복전략수립 자문활동은 성과를 가져왔지만 한계점 또한 노정하였다. 빈곤층과 취약계층은 문해력 부족, 조직구성 능력 부족 등의 많은 이유로 인해 활동에 참여하기 어렵다. 빈곤층의 요구에 귀를 기울이고 이를 정부개혁에 반영하는 진정한 자문활동이 이루어지기 위해서는 정부의 지속적인 의지, 국민들의 주인의식, 형평성 제고가 반드시 필요하다.

멕시코의 '기회
(Oportunidades)
프로그램은 빈곤층과
원주민을 지원한다.



제 4장

원조 증가와 거버넌스 개선

2000년 세계 각국이 모여 교육목표를 설정할 때, 개발도상국은 국가교육정책을 강화하고, 불평등을 해소하며, 책무성을 증진하겠다고 약속했다. 부유한 국가들은 신뢰할 만한 정책이 재정부족으로 실패하는 일이 없도록 하겠다고 약속했다. EFA 목표를 달성하기 위해서는 원조의 확대와 원조 효과성의 제고가 필수적이다. 공여국들은 약속을 이행하고 있는가?

‘세계 EFA 현황 보고서 2009’는 교육원조 및 기초교육원조에 대한 가장 최근 자료를 토대로 공여국과 각국 정부의 원조방식이 개선되었는지 여부를 살펴본다.

교육원조

원조총액: 약속을 이행하지 않는 공여국들

국제원조는 교육접근성, 형평성, 교육의 질을 높이는 정책을 뒷받침한다. 탄자니아에서 교육원조는 교육 부문 전략 수립의 바탕이 되었고, 이를 통해 1999년 이후 학교 밖 아동의 수가 3백만 명 감소했다. 에티오피아에서는 국제원조에 힘입어 GNP 대비 교육지출이 1999년 3.6%에서 2006년 6%로 증가했고, 학교 밖 아동의 수가 7백만 명에서 3백7십만 명으로 감소하였다. 원조가 없었다면 더 많은 아동이 학교 교육의 혜택을 받지 못하거나 학생수가 많은 교실에서 교과서와 책상 없이 공부해야 했을 것이다.

많은 국가들이 EFA 목표와 MDGs를 달성하기 위해서는 원조가 반드시 필요함에도 불구하고 전 세계의 원조 현황은 매우 우려할 만한 수준이다. 대다수 공여국들은 약속한 만큼 공적개발원조(official development assistance: ODA)를 증가시키지 못하였고, 그 결과 2010년 목표를 달성하기 위해서는 전례 없는 재정책대가 필요한 실정이다.

원조가 증가하고 있던 시점인 2005년, 공여국들은 원조액을 2004년의 800억 달러에서 2010년 1,300억 달러(2004년 미화 기준)까지 늘리겠다고 약속했다. 공적개발원조는 1999년부터 2005년까지 매년 8%씩, 1,100억 달러까지 증가하였다.

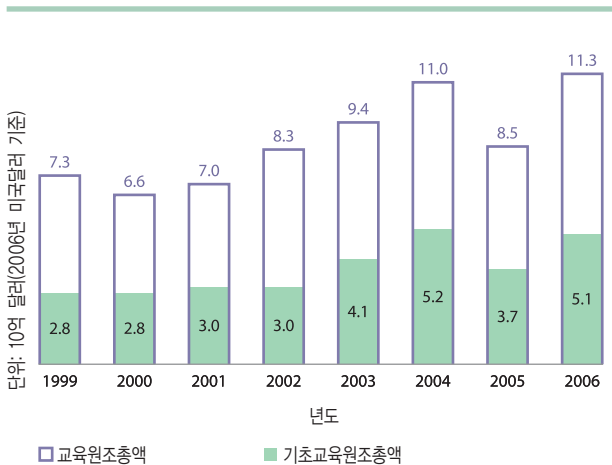
그러나 최근 2년 연속 공적개발원조는 970억 달러 이하로 감소하였다. OECD 미래지출계획에 대한 평가에 의하면, 공적개발원조의 예상증가율은 공여국들이 약속한 2010년 목표치를 달성하기에는 많이 부족하다. 약속을 이행하기 위해서는 300억 달러(2004년 달러 기준)의 추가적인 지원이 필요할 것으로 예상된다.

정체 상태의 교육원조

2000년 선진국들은 다카르 행동강령을 채택하면서 EFA 목표 달성에 필요한 추가적인 재정 지원을 약속하였다. 이 약속은 그 이후 몇 차례나 거듭 확인되었다. 그러나 최근의 자료를 보면 교육원조가 줄어들고 있으며 기초교육원조가 더 크게 줄어들고 있는 것으로 나타난다.

교육 부문 원조액은 대체로 원조 전체 규모의 추이와 비슷하다. 교육원조약정액은 일정한 흐름을 보인다. 교육원조에 대한 약속액은 1999년과 2004년 사이에 73억 달러에서 110억 달러로 크게 증가하였으나, 2005에는 23% 감소하였다. 기초교육원조도 비슷한 유형을 보이는데, 2004년까지 52억 달러로 증가하였다가 2005년에 37억 달러로 감소하였다. 원조약정액은 2006년 다시 증가하기는 하였으나 여전히 2004년보다 낮은 수준이다[그림 10]. 2007년 세계 EFA 현황 보

〈그림 10〉 교육원조약정액과 기초교육원조약정액, 1999-2006



출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 4.3〉

최근의 자료는 교육원조가 줄어들고 있으며 특히 기초교육 원조가 더 크게 줄어들고 있음을 보여준다.



지역사회의 역량강화:
낮은 카스트 계급의 여성들이
정보와 의견을 공유하기
위해 만나고 있다.
인도의 우타프라데시

고서는 저소득국가들이 초등교육 보편화, 성인 문해 향상, 영유아의 보육과 교육 증진 등 세 가지 EFA 주요 목표를 달성하기 위해서는 매년 110억 달러의 지원이 필요하다고 밝혔다. 이는 현재 원조약정액의 3배에 달하는 액수이다.

수혜국이 사용할 수 있는 원조총액은 그 이전에 계획된 원조약속액에 의해 영향을 받는다. 교육원조는 2002년 55억 달러에서 2006년 90억 달러로 증가하였다. 기초교육원조는 같은 비율로 증가하여 2002년 21억 달러였던 것이 2006년에는 35억 달러에 이르렀다. 그러나 2004년부터 교육원조 약속액이 감소하고 있고, 이것이 곧 현장에 반영되어 교육원조 증가율을 감소시키거나 나아가 교육원조의 정체를 가져올 위험이 있다.

가장 절실히 필요로 하는 사람들에게 전해지는 원조: 형평성은 향상되고 있는가?

원조가 EFA 목표를 달성하기 위해 이를 가장 필요로 하는 국가들에게 전달되고 있는가? 2006년 교육원조 64억 달러와 전 세계 기초교육원조의 75%가 68개 저소득국가에게 전달되었는데, 이는 2004년을 제외하고 2000년 이후 가장 높은 비율이다. 이러한 긍정적인 경향에도 불구하고 교육원조의 5분의 2와 기초교육원조는 4분의 1 이상이 중소득국가에게 전달되었다. 최빈국인 50개국에 지원된 기초교육원조비율은 2000-2002년의 45%에서 2003-2005년의 46%로 거의 증가하지 않았다.

불안정한 상태에 있는 국가들은 교육원조가 특히 더 필요하다. 그러나 2006년 통계에 의하면 불안정한 상태에 있는 35개국은 16억 달러의 교육원조만을 받았고 그 중 9억 달러가 기초교육을 위해 사용되었다. 이러한 나라들에 대한 인구 대비 교육원조비율은 다른 저소득국가들에 비해 높지 않다.

원조가 그것을 보다 효과적으로 사용하는 국가에게 더 많이 전달되고 있는가? 원조가 이를 필요로 하는 국가들과 이를 효과적으로 활용하는 국가들에게 전달되는 경우가 증가하고 있다는 보고가 있지만 그 관계가 명확하지는 않다. 원조를 필요로 하는 국가들과 원조를 통해 발전을 이룩한 국가들에 원조가 확대될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

공여국들의 이행성과

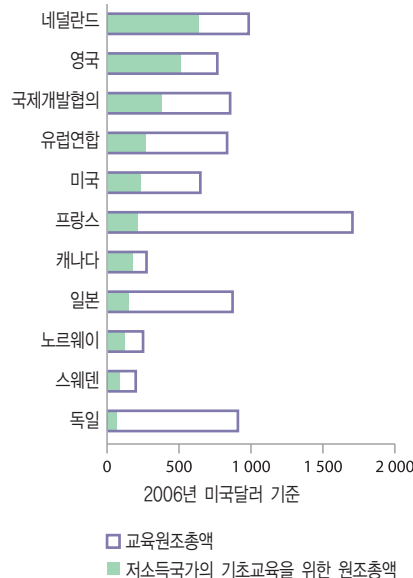
공여국들은 EFA 목표달성을 위한 프로그램개발 또는 'FTI 진흥기금' 지원에 충분한 관심을 기울이지 않고 있다. 기초교육에 대한 원조가 2005년과 2006년 사이 증가하기는 하였으나, 이는 국제사회의 전반적인 노력의 결과라기보다는 소수 공여국의 지원 증가에 힘입은 바가 크다.

2006년 교육에 대한 재정 지원의 대부분은 프랑스(19억 달러), 독일(14억 달러), 네덜란드(14억 달러), 영국(12억 달러), 세계은행 국제개발협회(10억 달러) 등 소수의 공여자들이 담당하였다. 기초교육원조의 절반 이상을 네덜란드, 영국, 국제개발협회(International Development Association: IDA) 등 세 개의 공여자가 담당하였다. 네덜란드는 기초교육지원 세계목표의 4분의 1에 해당하는 11억 달러를 지원해 이 부문에 있어 최대 기여자이다. 위 세 공여자는 저소득국가를 위한 기초교육원조의 60%를 제공하였다. 다른 측면에서 살펴보면 프랑스는 그들의 총 교육원조 중 17%, 독일은 11%만을 기초교육에 지원하였고, 그들의 지원 대부분은 고등교육을 위한 것이었다. 이들과 일본은 저소득국가의 기초교육 개선 필요성을 심각하게 간과하고 있다([그림 11]에는 2005~2006년 평균이 제시되어 있다).

양자협력을 통해 지원하는 대부분의 공여국이 2006년 교육원조총액을 늘렸으나 21개 국 중 7개국만이 기초교육에 대한 지원을 유의미하게 증가시켰다. 2005년 큰 폭의 감소를 만회하기 위해서는 소수 공여국들의 지원증가만으로는 부족하다. 기초교육에 대한 공여국들의 무관심은 다카르 목표 달성 의지를 의심하게 한다.

OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 속해 있지 않은 양자협력 공여자들도 개발도상국의 교육발전을 지원하고 있다. 민간재단 또한 기초교육에 대해 지원하고 있는데 휴렛 재단과 게이츠 재단은 6천만 달러를 초·중등교육의 질 개선을 위해 기부하였다. 두바이

〈그림 11〉 주요 공여국의 저소득국가 기초교육을 위한 원조 비중, 2005-2006 평균



출처: '세계 EFA 현황 보고서 2009' 〈그림 4.13〉

복지재단(Dubai Cares Foundation)은 유니세프(UNICEF), 세이브더칠드런(Save the Children) 등의 단체와 협력하여 아동교육을 위해 1억 달러를 모금하였다.

속진사업(FTI): 기대 이하의 성과

'FTI 진흥기금'을 일부 저소득국가를 지원하기 위한 중요한 자원이다. 그러나 이 기금은 충분한 재정을 확보하지 못하여 심각한 부족 상태에 놓여 있다. 2004~2011년 동안 17개국이 13억 달러를 지원할 것을 약속하였고, 네덜란드, 영국, 유럽공동체, 스페인이 가장 큰 공여국이다. 약속된 금액 중 3억2,900만 달러에 해당하는 협정이 체결되었고 2008년 2월 현재 2억7천만 달러만이 실제 지원되었다. 지원액 중 대부분은 7개국⁷⁾으로 전달되었으며 그외의 다른 13개국이 받은 지원총액은 1천만 달러 이하이다.

이와 같은 상황에서는 전 세계의 필요를 충족시킬 수 없다. FTI가 지원하고 있는 35개국과 추가 예정인 8개국의 상황을 고려하면, 현재 계획이 수립된 국가들을 지원하는 데에만도 10억 달러의 재정이 부족할 것으로 예상된다. 2010년까지 또 다른 13개국이 FTI에 가입하면 그 수치는 22억 달러로 증가할 것이다. 'FTI 진흥기금'이 재정부족의 40~50%를 확충한다고 하더라도 여전히 약 10억 달러가 부족하다. 이 문제가 가시화되면 현재 지원을 받고 있는 국가들에 대한 지원은 감소할 것이고, 다른 국가들은 전혀 지원을 받지 못할 것이다.

기초교육에 대한 원조가 일부 공여국들에 의해서만 이루어진다는 사실은 다카르 목표 달성 의지를 의심하게 한다.

7. 가나, 케냐, 마다가스카르, 니카라과, 예멘

거버넌스와 원조효과성

어떤 방식으로 원조하는가는 어느 정도의 규모로 원조하는가만큼이나 중요하다. 원조의 예측불가능성, 공여국의 분산, 협력의 부재는 수혜국과 공여국을 곤혹스럽게 하는 문제들이다. 공여국들은 그들 스스로가 문제의 일부라는 사실을 인정하고 수혜국과 더불어 2005년 '파리 원조효과성 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'에서 원조 거버넌스의 새로운 비전을 수용했다. 파리선언은 수혜국주도(ownership), 일관된 조율(alignment), 협력(harmonization) 등의 원칙을 제시하였다. OECD-DAC 회원국들은 이 선언을 통해 원조의 예측가능성 제고, 수혜국의 제도 및 재정시스템 활용, 공여국간 협력을 통한 거래비용 감축 등의 목표에 합의하였다.

모든 영역에서 발전 정도는 다르다. 최근 실시된 OECD 조사는 원조 관계 측면에서 여전히 심각한 문제점이 있음을 보여주고 있다.

원조 거버넌스 개선을 위한 네 가지 핵심 사항

'세계 EFA 현황 보고서 2009'는 원조 거버넌스 개혁의 네 가지 분야와 개혁이 교육원조에 미치는 영향을 검토하고 있다.

개별적인 프로젝트에서 시스템적 프로그램으로 전환. 공여국들이 협력하여 다분야통합적인 프로그램을 지원할 때 수혜국의 주인의식이 강화되고 현장에서의 개선이 이루어지는 것으로 나타났다. 파리선언은 2010년까지 통합예산과 다분야 협력방식(sector-side approaches: SWAs)에 의한 원조의 비율을 3분의 2까지 늘리겠다는 목표를 정했다. 교육부문에 이러한 프로그램에 기반한 지원은 1999-2000년 33%에서 2005-2006년 54%로 증가하였다. 변화는 원조의 의존도가 높은 저소득국가에서 뚜렷하게 나타난다. 반면 다른 국가들에게는 변화의 폭이 작았는데, 중소득국가는 공여국과 개별적으로 협의하는 방식을 선호하고, 불안정적인 상황의 국가는 변화를 주도할 수 있는 정부역량이 미흡하기 때문이다.

교육 부문 다분야협력(SWAs)의 성공 사례가 적지 않다. 부르키나파소, 에티오피아, 인디아, 네팔, 우간다, 탄자니아, 잠비아 등은 취학률이 크게 증가하였다. 그러나 아직 많은 과제들이 남아 있고, 이 방식을 적용한다는 것은 쉽지 않은 일이다. SWAs가 성공하기 위해서는 강력한 정치적 리더십, 정부부처의 뛰어난 역량이 필요하다.

수혜국 주도(ownership). 수혜국 주도성의 강화는 수혜국 정부와 공여국간의 양방향적 파트너십을 통해 가능하다. 이

론적으로 수혜국은 스스로 국가개발전략을 수립·이행하며, 공여국은 이러한 리더십을 존중하고 역량강화를 돕는다. 그러나 인도와 모잠비크의 사례에서 알 수 있듯이, 현실에서는 정부리더십의 상황은 국가마다 다르다. 인도는 낮은 원조의 존도, 강한 정부역량, 역량개발을 위한 제도적 장치 등을 통해 자국의 힘으로 초등교육 보편화를 위한 국가 계획을 수립하고 이행했다. 반면 모잠비크는 내전으로 인해 행정능력이 약화되어 있었고 스스로 발전을 이루어나갈 능력이 부족했다. 모잠비크에서 현재의 다분야협력방식을 구축하는 데에는 3년의 시간이 소요되었고 모잠비크와 공여국 역량의 한계를 시험하였다. 우려에도 불구하고 장기간의 다분야협력을 통해 모잠비크 정부는 국가교육프로그램을 스스로 운영할 수 있을 정도로 정부 역량을 키웠다.

수혜국의 우선순위와 일치 및 수혜국의 시스템 활용. 새로운 비전에 따르면, 공여국은 수혜국의 우선순위와 시스템을 수용하고 적응하여야 하며, 그 반대의 경우가 발생해서는 안 된다. 수혜국의 국가교육정책이나 국가운영시스템과 일치시키면서 원조를 제공하는 것은 쉽지 않은 일이지만 긍정적인 결과를 낼 수 있다. 긍정적인 결과로는 분야 간 협력 증진, 공여국 활동에 대한 모니터링 강화, 재정유연성 확보, 현재 사업과 새로운 사업을 동시에 지원하는 원조 등이 있다. 캄보디아에서 2001년 시작된 '교육전략계획(Education Strategic Plan)'은 정부와 공여국 간의 긴밀한 협력의 서막을 알리는 것이었다. 이 계획은 분야 간 협력의 매개 역할을 했고, 공여국의 활동에 대한 교육부의 이해와 영향력을 제고했다.

부르키나파소는 정부 관리 구조를 통해 원조를 받았기 때문에 기초교육부의 예산수립과 회계보고가 좀더 효과적으로 진행되었고, 기금의 예측가능성이 향상되었다. 아울러 시간이 지나면서 점점 많은 공여국들이 공동 기금 편성을 수용할 수 있게 되었다. 캐나다, 네덜란드, 영국 등의 공여국은 수혜국의 정부역량을 높이기 위해서 수혜국의 거언이 미흡하다는 것을 알고 있음에도 수혜국의 시스템을 통해 원조가 전달되도록 하였다. 반면 오스트리아, 포르투갈, 미국과 같은 국가들은 수혜국의 역량이 향상될 때까지 기다리는 방식을 선택했다.

원조효과성을 높이려면 어느 정도의 원조를 언제 제공받을 것인지 수혜국들이 알아야 한다. 원조의 예측가능성을 개선하는 데는 한계가 있다. 국고원조 방식은 단기예측가능성은 높이지만 중·장기적으로 예측가능성을 높이지는 못한다. 이는 개발도상국과 공여국 모두에게 일정 부분 책임이 있다. 유럽공동체의 MDG국고원조(MDG contracts)와 미국의 새천년도전협회(Millennium Challenge Corporation) 등은 다년도 계획 수립을 통해 이러한 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다.

수혜국의 국가교육 정책과 운영시스템과 일치시키면서 원조를 제공하는 것은 긍정적인 결과를 낳는다.

공여국 간 협력 증진. 파리 선언은 비효율성과 거래비용을 줄이기 위해 공여국 간 협력을 증진하는 행동방침을 제시한다.

- **공동 사업 증대.** 공여국들의 원조 사업을 공동으로 진행할 경우 거래비용을 줄이고 인력을 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 한다. 2007년 전체 공여국 원조 사업 중 공동 이행된 것은 20%에 불과했고, 이는 목표치인 40%에 크게 못 미친다. 그럼에도 불구하고 이 문제와 관련해서 교육 부문은 다른 부문보다 큰 성과를 달성하였다. 예를 들어, 2007년 온두라스에 대한 공여국의 원조 사업 중 70%가 공동 사업으로 진행되었다.
- **공여자그룹형성.** 많은 국가 교육분야에서 선도공여국을 중심으로 한 공여자그룹이 형성되고 있다. FTI 진흥기금을 지원받는 국가들 중 한 국가를 제외한 모든 국가가 그러한 그룹을 가지고 있다. 그러나 공여국들은 서로 이질적이며, 같은 속도로 일하는 것은 아니다. 예를 들어 네덜란드, 영국, 일부 스칸디나비아 국가들은 협력하여 일하는 방식을 선호하는 반면 미국과 일본은 독립적으로 일하는 것을 선호한다.
- **원조전달체계의 합리화.** 많은 공여국들이 높은 거래비용을 감수하면서 적은 양의 원조를 제공한다. 이는 비효율적이다. 그러나 적은 수의 수혜국에 많은 양의 원조를 집중하는 데는 한계가 있다. 2005-2006년 18개국이 기초교육분야에서 각각 최소 12개 공여국과 관련을 맺고 있다. 2002년과 2006년 사이에 대다수 공여국은 기초교육원조액을 증가하는 동시에 지원대상국의 수도 늘렸다. 오스트리아, 그리스, 아일랜드, 일본, 스페인을 비롯한 몇몇 공여국의 경우 원조액의 증가 수준보다 수혜국 수의 증가가 더 크게 나타났다. 이는 수혜국당 원조액이 감소했음을 의미한다. 이와 대조적으로 네덜란드와 영국은 지원대상국의 수는 줄이면서 기초교육원조를 두 배 이상 증가시켰다.

원조를 통한 올바른 거버넌스의 증진

공여국은 '올바른 거버넌스'를 위해 투자를 늘리고 있다. 원조 프로그램에서 거버넌스 문제가 중요하다는 것은 원조 규모를 통해 확인할 수 있다. 2006년 전체 원조 중 가장 많은 비중인 9%가 '거버넌스와 시민 사회' 분야에 투자되었다. 2006년과 2007년에 일부 주요 공여국은 새로운 거버넌스 전략을 채택하였다. 세계은행과 특히 유럽집행위원회는 원조 프로그램을 통해 좋은 거버넌스를 확립하기 위해 노력하고 있다. 이들은 공공재무관리, 분권화, 투명성과 책무성 확보, 공적 부문 고용 등의 문제에 관심을 기울이고 있다. 공여국들은 또한 수혜국들의 거버넌스 준비 사항을 평가하고자 하는데, 그 중 한 예가 영국의 국제개발부가 개발한 '국가 거버넌스 분석'이다.

공여국의 거버넌스에 대한 관심 증가가 수혜국의 교육정책 및 프로그램에 영향을 미쳤는가? 세계은행 기초교육 프로젝트와 프로그램에 대한 최근의 평가 보고서는 거버넌스에 대한 관심이 증대하고 있다는 점을 보여주고 있다. 거버넌스 방식은 온두라스 지역사회의 학교 참여 증대, 필리핀의 학교단위책임경영제, 그 외 다른 예에서 발견할 수 있다. 다분야협력(SWAp)은 방글라데시, 케냐, 파키스탄에서의 거버넌스 아젠다를 한층 더 발전시켰다. 몇몇 아젠다는 교사와 지역사회의 참여, 민간부문의 참여를 강조한다.

공여국은 자기 식대로 교육을 위한 올바른 거버넌스의 의미와 우선과제를 규정할 가능성이 있다. 이는 가난한 국가들을 위해서는 최상의 방식이 아니거나 효과가 없을 수 있다. 올바른 교육 거버넌스는 최우선과제가 되어야 하지만, 이를 공여국이 독단적으로 주도해서는 안 된다.

교육 원조와 기초교육 원조는 정체되어 있고, EFA 목표를 달성하기 위한 재정은 부족하며, 부족 현상은 앞으로도 해결되지 않을 수 있다. 공여국과 수혜국은 국제원조 거버넌스 개선을 위해 노력해 왔지만 아직 충분한 단계에 도달하지 못하였다. 전반적인 국제원조 증가와 효과성의 향상 없이는 EFA 목표 달성을 위한 발전을 가속화할 수 없을 것이다.

공여국들은 자기 식대로 교육을 위한 올바른 거버넌스의 의미와 우선과제를 규정할 가능성이 있다.

제5장 결론 및 권고 사항

교육을 향한 먼 길:
학교에 가기 위해 사막을
가로 질러 가고 있는 모습.
예멘

다 카르 행동강령의 목표를 달성하기 위해서는 강력한 정치적 리더십과 광범위한 변화가 필요하다. 정부는 유아교육 기회를 확대하고, 수백만 명의 아동을 학교에 진학하도록 유도하며, 학습수준을 향상시키고, 청소년과 성인의 학습기회를 보장하여야 한다. 발전을 위해 거버넌스 개혁이 반드시 필요하다.

‘세계 EFA 현황 보고서 2009’는 EFA 현황 모니터링과 거버넌스 개혁에서 얻은 교훈을 전해준다. 마지막 장은 결론과 함께 정책적 제언을 담고 있다.

EFA 목표 달성을 향하여

EFA 목표 달성 정도에 대한 모니터링의 결과는 단순하지 않다. 몇몇 최빈국은 접근성 제고, 초등교육 보편화를 향한 빠른 진전, 남녀불균형 해소 등 놀라운 발전을 보이고 있다. 그러나 다카르 목표 달성을 향한 전반적인 발전속도는 매우 느리고 국가 간 동일하지 않다.

심각한 불평등은 교육과 그 외 거시적인 발전 목표를 달성하는 데 방해요인으로 작용하고 있다. 각국 정부가 진정 EFA 목표를 달성하고자 한다면 교육의 형평성과 포용성을 향상하는데 더 많은 노력을 기울여야 한다. ‘세계 EFA 현황 보고서 2009’는 주요 과제를 제시한다.

영유아의 보육과 교육

영유아의 보육과 교육 부문의 발전은 실망스럽고 국가 간 뿐만 아니라 한 국가 안에도 심각한 불평등이 존재한다. 이는 교육부문의 발전을 저해한다. ‘세계 EFA 현황 보고서 2009’는 각국 정부와 국제원조 공여국에 다음을 제안한다.

- 교육정책과 아동건강 프로그램간의 연계를 강화하고, 현금보조, 건강관리프로그램, 보건영역의 공평한 정부지출 등을 활용한다.

- 영유아의 복지 및 교육의 개선을 아동정책의 최우선과제로 삼고, 취약계층을 도울 수 있는 방식으로 인센티브(incentive)를 설계한다.
- 아동영양실조 방지, 공중보건 시스템 개선, 빈곤층을 위한 학교 복지 프로그램 개발 등 빈곤퇴치를 위해 더욱 노력한다.

초등교육의 보편화

정치적 리더십은 초등교육 보편화의 달성 시기를 앞당길 수 있는 주요 요인이다. '세계 EFA 현황 보고서 2009'는 성공 사례들에서 세 가지 교훈을 도출한다.

- 초등교육의 접근성, 참여, 이수율 등을 향상시키기 위해 도전적인 장기목표를 수립하고, 현실적인 계획과 충분한 중·장기 예산 확보를 통해 이를 뒷받침한다.
- 여아, 취약계층, 외곽지역 아동이 평등하게 교육받을 수 있도록 명확한 목표를 설정하고, 교육의 형평성을 확보할 수 있는 현실적인 전략을 수립한다. 그 예로는 수업료 폐지, 취약계층에 대한 정부지출 증가 등이 있다.
- 접근성 확대와 동시에 교육의 질을 향상시킨다. 진급률 제고, 학업성취도 향상, 교과서 개선 및 공급, 교사연수 및 지원 증가, 적절한 수준의 학급규모 유지가 이를 위한 방안이다.

양질의 교육

중앙정부, 지방정부, 지역학교의 리더는 학습결손 문제를 해결하고, 모든 아동이 집안배경과 거주지역에 상관없이 잠재력을 발휘하는 데 필요한 기술과 능력을 성취하도록 도와야 한다. '세계 EFA 현황 보고서 2009'는 다섯 가지 주요 행동 전략을 제시한다.

- 양질의 교육을 위한 정책의지를 강화하고, 모든 학생을 위한 효과적인 학습환경을 만들고, 학업성취도를 평가한다. 효과적인 학습환경에는 충분한 시설, 훈련된 교사, 학생과 관련성이 높은 교과과정 등이 있다. 특히 교사와 학습에 초점을 맞추어야 한다.
- 초등학교에서 최소한 4~5년 동안 학습한 학생이면 누구나 자신들의 잠재력을 개발하는 데 필요한 기본적인 문해력과 수리력을 획득하도록 한다.
- 학습환경(기본시설, 교과서, 학급규모), 교육과정(언어, 교

수시간), 학업성취, 지역과 학교 간 격차를 포함한 교육의 질을 측정하고 모니터링하고 평가할 수 있는 능력을 갖춘다.

- 학생들이 충분한 학습시간을 제공받고, 모든 학교가 규정된 교수시간과 실제 교수시간간의 괴리를 극복할 수 있도록 현재의 정책과 규정을 재검토한다.
- 지역 또는 국제 학업성취도 비교평가에 참여하고 그 결과를 국가정책에 반영한다. 또한 각국의 고유한 수요(needs)와 목표를 측정할 수 있는 국가적 평가도구를 개발한다.

불평등의 극복 - 거버넌스 개혁을 위한 제언

올바른 교육 거버넌스는 EFA 목표를 달성하고, 학생의 학업성취도를 향상시키고, 기회를 평등하게 배분하는 열쇠이다. 그러나 많은 국가의 거버넌스 개혁은 두 가지 큰 문제점을 가지고 있다. 첫째는 불평등 문제 해결에 대한 관심이 부족하다는 것이고, 둘째는 공공부문의 문제를 해결하기 위해서 민간부문의 전략을 적용한다는 것이다. 교육 거버넌스에 대한 새로운 접근방법이 필요하다. '세계 EFA 현황 보고서 2009'는 정부의 역할이 필요한 영역을 제시한다.

- 부, 지리적 위치, 민족, 성별, 그리고 그밖의 요인에 근거한 불평등을 극복하는 데 노력을 기울인다. 정부는 불평등 극복을 위한 목표를 수립하고 진행상황을 점검해야 한다.
- 정치적 리더십을 통해 정책목표를 명확하게 하고, 정부와 비정부 영역(시민사회, 민간부문, 취약계층)의 협력을 도모한다. 이를 통해 교육목표를 달성하고 불평등 문제를 해결한다.
- 모든 사람을 위한 교육을 방해하는 빈곤과 뿌리깊은 사회적 불평등을 극복하기 위한 정책을 수립한다. 정부는 교육계획을 보다 거시적인 빈곤극복전략에 통합시켜야 한다.
- 교육의 질적 수준을 높이고 지역사회간, 학교간의 학업성취도의 불평등을 감소시키기 위해 노력해야 한다.
- 교육에 대한 정부지출을 증가시켜야 한다. 교육에 대한 투자가 만성적으로 적었던 개발도상국은 특히 그 필요성이 크다.
- 재정계획을 수립할 때 형평성을 가장 먼저 고려한다. 불평등 극복의 비용을 보다 정확하게 파악하고 취약계층을

올바른 교육 거버넌스는 EFA목표를 달성하고, 학업성취도를 향상시키고, 기회를 평등하게 배분하는 열쇠이다.

공여국들은 특히 저소득국가의 기초교육원조를 증대해야 한다.

도울 수 있는 인센티브를 개발하여 불리한 여건의 아동을 돕는다.

- **분권화가 교육 취약계층에게 자원을 제공하는 재정 지원 규칙을 만들어 형평성을 제고할 수 있도록 유도한다.**
- **학교의 선택과 경쟁, 민간-공공 부문의 협력은 한계가 있음을 인식한다.** 만약 공교육 체제에 문제가 있다면, 최우선과제는 공교육을 개선하는 것이다.
- **교사의 채용, 배치, 동기화를 강화하고 모든 지역과 학교, 특히 소외지역에 자질을 갖춘 교사가 충분히 공급되도록 한다.**

원조 공여국: 약속이행

개발도상국가의 정부는 EFA 목표를 달성하는 데 중요한 역할을 담당한다. 선진국은 개발도상국의 발전을 돕기 위해 재정 지원을 확대하고, 원조계획을 개선하며, 원조가 수혜국의 우선과제를 해결하는 데 사용될 수 있도록 해야 한다. '세계 EFA 현황 보고서 2009'는 이와 관련하여 몇 가지 핵심 분야의 실천을 제안하고 있다..

- **개발도상국의 기초교육을 위한 국제원조를 증대한다.** EFA 목표달성에 필요한 재정 가운데 현재 부족한 부분을 메우기 위해서는 약 70억 달러의 추가 지원이 필요하다.
- **기초교육원조를 제공하는 공여국의 수를 증가하고, EFA 목표를 달성하기 위해서는 안정적인 재정 지원이 필수적임을 인식한다.**
- **저소득국가의 기초교육원조 증가를 통해 교육원조의 형평성을 제고한다.** 프랑스와 독일을 비롯한 몇몇 공여국은

자국의 원조 현황을 긴급하게 검토할 필요가 있다.

- **FTI 사업을 지원하고 예상되는 재정부족을 해결한다.** 현재 승인된 계획만을 고려할 때 2010년까지 매년 22억 달러의 재정 부족이 예상된다.
- **파리선언에서 정한 바와 같이 원조효과성을 높이고 거래 비용을 줄여야 한다.** 이를 위해 수혜국 정책과제와 일치하는 방향의 지원, 협력의 제고, 수혜국의 재무관리시스템 활용, 원조의 예측가능성 제고 등의 노력이 필요하다.

비정부 부문의 중요성

'세계 EFA 현황 보고서 2009'는 정부의 리더십과 교육정책의 중요성을 강조한다. 그렇다고 해서 비정부 부문이 중요하지 않다는 것은 아니다. EFA 목표를 달성하기 위해서는 학교-학부모, 시민사회-정부, 정부-민간 사이의 협력관계가 필요하다. 시민사회는 아래와 같은 역할을 담당해야 한다.

- EFA 확대를 위한 노력의 일환으로서 빈민지역 거주자, 아동노동자, 낮은 카스트 계급층, 원주민 등 이전까지 자신의 의견을 개진할 수 없었던 소외된 사람들의 목소리를 대변한다.
- **정부가 책임감을 절감하도록 하고, 교육 설비를 지원하고, 역량을 개발한다.**

불평등을 극복하는 '올바른 거버넌스'는 모든 정책의 중심이 될 수 있고 또 되어야 한다. 이것은 또한 모든 아동, 특히 취약계층 아동을 위한 포용적이고 적절한 교육시스템을 개발하는 데 필수적인 역할을 한다. 2015년 '모든 사람을 위한 교육(EFA)'은 평등성을 제고하는 교육시스템을 통해 달성할 수 있을 것이다.

불평등의 극복: 왜 거버넌스가 중요한가?

교육은 인간의 기본권이다. 그러나 전 세계적으로 부, 성별, 지리적 위치, 언어, 그리고 그밖의 요인들로 인한 교육불평등이 광범위하게 존재한다. 이러한 불평등은 2000년 160개 이상의 국가가 합의한 '모든 사람을 위한 교육(EFA)' 6가지 목표의 달성을 저해하는 요인이다. 형평성 확보를 위한 전략을 EFA 아젠다의 중심에 놓지 않는다면, 수백만 명의 아동, 청소년, 성인들은 자신들의 잠재력을 발휘하고 빈곤에서 벗어나 사회활동에 전면적으로 참여하는 데 필요한 교육과 학습의 기회를 잃게 될 것이다.

이 책자는 7번째 '세계 EFA 현황 보고서'의 요약본이다. 여기에는 EFA 목표 달성을 위한 진행상황이 기록되어 있다. 보고서는 불리한 처지에 놓인 사람들에게 초점을 맞추어 현재 교육 거버넌스 개혁의 방향이 교육의 접근성, 질적 수준, 참여, 책무성을 제고하는지 여부를 검토한다. 또한 국제원조 거버넌스에 대해서도 살펴본다. 잘사는 나라들은 어느 나라의 국가 교육정책이 재정부족으로 인해 실패하는 일이 없도록 하겠다고 공언하였다. 그러나 이 약속은 아직 지켜지지 않고 있다.

'세계 EFA 현황 보고서 2009' 전문을 비롯하여 종합적인 교육통계와 지표, 그리고 영어 이외의 다른 언어로 된 번역본은 www.efareport.unesco.org에서 볼 수 있다.



UNESCO
Publishing



표지사진

인도네시아 저소득 가정의 같은 또래 아이들과 달리 이 소년은 학교에서 읽고 쓰는 법을 배우고 있다.

© BODY PHILIPPE / HOA-QUI

