

요약본

소외계층 보듬기

약
적
위
한
를
다
모



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

소외계층 보듬기

요약본

이 보고서는 국제사회를 대표하여 유네스코가 발간하는 독자적인 출판물로서, 보고서 작성팀과 많은 관계자들, 단체들, 기관들과 각국 정부가 참여한 공동 작업의 결과물입니다.

이 보고서에 사용된 명칭과 소개된 자료는 어떤 국가, 영토, 도시, 지역이나 그 당국의 법적 지위 또는 그 국경이나 경계의 확정에 대한 유네스코의 입장을 반영하지 않습니다.

이 요약본에 포함된 내용의 선택과 의견에 대한 책임은 세계 EFA 현황 보고서 작성팀에게 있으며, 유네스코의 견해와 반드시 일치하거나 유네스코를 대표하는 것이 아님을 밝힙니다. 보고서의 관점과 견해에 대한 종합적인 책임은 작성팀의 팀장에게 있습니다.

세계 EFA 현황 보고서 작성팀

팀장: Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Marc Philip Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Stuart Cameron, Alison Clayson, Diederick de Jongh, Anna Haas, Julia Heiss, François Leclercq, Anaïs Loizillon, Leila Loupis, Patrick Montjourides, Karen Moore, Claudine Mukizwa, Paula Razquin, Pauline Rose, Sophie Schlondorff, 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

2009.	Overcoming inequality—Why governance matters
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 2010 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 2010

© UNESCO 2010

Printed in Paris

ED-2010/WS/2 job 285_10

한국어판 © 유네스코한국위원회, 2010

Printed in Seoul, Korea

주소: 서울시 중구 명동 2가 50-14

이메일: education@unesco.or.kr

웹사이트: www.unesco.or.kr

머리말

『2010 세계 EFA 현황 보고서: 소외계층 보듬기』는 불확실성이 고조된 시기에 나오게 되었습니다. 우리는 아직 전 세계 은행 제도와 교육을 포함한 인간 개발 전 분야에 미친 전세계적인 경제 금융 위기의 광범위한 영향과 씨름하고 있습니다. 지금은 그 기로에 서 있습니다. 이제껏 해온 대로 함으로써 지난 10년간 이루어낸 작지 않은 진전을 물거품으로 만들 수 있는 위험을 무릅쓸 것인지, 아니면 위기를 기회로 삼아 포용을 증진시키고 모든 형태의 소외를 끝낼 지속가능한 체제를 창조해 낼 것인지를 선택해야 합니다.

2000년 ‘모두를 위한 교육’(EFA)과 ‘새천년개발목표’가 채택된 이후 세계가 달성한 성과는 부인할 수 없을 것입니다. 초등 교육의 보편화, 중등 및 고등교육 참여, 그리고 많은 나라에서의 양성 평등 등에서 비약적인 발전이 있었습니다. 나아가 기아와 빈곤, 그리고 영유아와 산모 사망을 줄이는 데 성과를 거두었습니다.

전세계 금융 위기는 이 모든 것을 급격하게 변화시킬 가능성이 있습니다. 이번 보고서 ‘소외계층 보듬기’는 정부 세입 감소와 실업률 증가로 인간 개발 전 분야의 발전이 심각한 위협을 받고 있다는 것을 보여줍니다. 정부 예산에 대한 압박은 더 거세지고 있으며 특히, 교육 재정은 아주 취약합니다. 빈곤 가정 또한 마찬가지 상황입니다. 빈곤 수준의 악화로 인간으로서의 기본적인 욕구를 충족시키는 것이 일상의 투쟁이 되었습니다. 과거의 경험으로부터 우리는 이럴 때 가장 먼저 타격받는 대상은 바로 아이들이며, 이 아이들의 학교 갈 기회가 우선적으로 박탈된다는 점을 잘 알고 있습니다.

각국 정부는 이러한 위기에 대응하기 위해 빈곤계층과 취약계층을 보호하기 위한 메커니즘을 신속히 만들어내야 합니다. 또한 모든 사람이 혜택을 받고 성공할 수 있도록 불평등이 없는 사회를 만들어 가야 합니다. 교육은 최전선에 서 있습니다. 학교는 읽기와 쓰기를 가르치고 생산적인 삶을 위한 초석을 놓을 뿐 아니라, 관용과 평화 그리고 사람들 사이의 이해를 증진시키고 모든 종류의 차별과 싸우는 데 결정적인 역할을 합니다. 학교는 토착민이 자신들의 모어로 읽고 쓰기를 배울 수 있는 곳이며, 또한 문화적 다양성이 잘 자리날 수 있는 곳이고, 아이들이 분쟁과 강제 이주로 인한 시련으로부터 탈출을 시도할 수 있는 곳입니다.

『2010 세계 EFA 현황 보고서』는 앞으로 나아갈 길이 멀다는 것을 강조하고 있습니다. 최소 7200만명의 아이들이 출생지나 출신가정과 같은 단순한 이유 때문에 여전히 교육의 권리를 누리지 못하고 있습니다. 수백만 명의 청년들이 일터에서 성공하는 데 필요한 기술을 습득하지 못한 채 학교를 떠나고 있으며, 성인 6명 중 1명은 비문해 상태에 놓여 있습니다.

2010년 보고서는 행동을 촉구하고 있습니다. 우리는 소외계층을 보듬어야 합니다. 오직 포괄교육(inclusive education) 체제만이 21세기 지식사회를 건설하는 데 필요한 기술 함양을 가능케 할 수 있습니다. 국제사회는 교육체제를 보호하고 확장하려는 각국의 노력을 지원하는 결정적인 역할을 해야 합니다. 우리는 이 중요한 시점에 그 노력을 저버려서는 안됩니다. 위기에 처한 빈곤 국가를 돕겠다는 약속은 이제 많은 정부들이 절실히 필요로 하는 재정적 지원으로 전환되어야 합니다.

저는 유네스코가 교육 투자 확대에 대한 강력한 지지를 계속 보내야 한다고 생각합니다. ‘모두를 위한 교육’ 선도 기구로서 유네스코에게는 현재의 상황에서 가장 위기에 처한 이들에게 용기를 심어주고 지원해야 할 특별한 책임이 있습니다. 기로에 서 있는 지금, 우리에게 공동의 약속을 지키기 위한 시간은 5년밖에 남지 않았습니다. 모든 어린이들, 청소년들, 그리고 성인들이 교육의 권리를 누릴 수 있도록 하기 위한 길을 우리가 걸어가기 위해 용기와 결의를 다집시다.



이리나 보코바

『2010 세계 EFA 현황 보고서』 주요 내용

국 제사회가 2000년 다카르에서 ‘모두를 위한 교육’ 6대 목표를 채택한 이래 10년이 흘렀다. 그 이후의 결과는 엇갈리고 있다. 지난 10년 동안 많은 것이 성취된 반면에, 세계의 많은 빈국들은 2015년 목표로부터 여전히 멀리 떨어져 있다. 소외계층에 대한 지원 실패로 인해 많은 사람들은 교육 받을 권리를 누리지 못하고 있다. 여전히 체감하고 있는 세계 경제 위기의 결과로 지난 10년간 이룩한 발전의 많은 부분이 침체되거나 역행할 위험에 처해 있다. 교육은 위기에 처해 있으며, 각 국가들은 취약계층을 보호하고 불평등을 극복하기 위한 광범위한 전략과 연계하여 보다 포괄적인 접근을 해 나가야 한다.

교육에 미치는 경제 위기의 영향 최소화

국제사회는 경제 위기와 국제 식량 가격 인상이 교육에 미치는 위협을 확인해야 하며...

- 인간 개발 지수가 악화되고 있다. 2009년에 추가로 1억 2500만 명의 인구가 영양부족 상태로, 그리고 2010년에는 9000만명이 빈곤 상태로 떨어질 것으로 추정된다.
- 빈곤의 악화, 실업 증가, 해외 송금액 감소로 인해 많은 빈곤 취약 가정은 교육비 지출을 줄이거나 자녀를 학교에서 중퇴시켜야 하는 상황이다.
- 빈국들의 국가 예산이 위협받고 있다. 사하라 이남 아프리카 지역에서는 2009년과 2010년에 연간 약 46억 달러의 교육 재정이 감소될 가능성이 있는데, 이 금액은 초등학교 학생 1인당 지출의 10%에 해당한다.

... 이에 대한 효과적인 대응책을 개발할 필요가 있다.

- 세입 감소에 대처하고, 우선순위의 사회적 지출을 보장하며, 교육에서의 진전을 지원하기 위해 선제적, 지속적, 예측가능한 원조를 제공한다.
- 2010년 EFA 재정 부족을 메우기 위한 서약 회의를 개최한다.

EFA 목표를 향한 진전

그 동안 거둔 성과...

- 1999년 이후 전세계 학교밖 아이들의 수는 3300만명 감소했다. 서아시아와 남아시아의 경우 학교밖 아이들의 수는 절반 이상 줄었는데, 그 숫자는 2100만명에 해당한다.
- 몇몇 국가들은 대단한 진전을 이루어냈다. 베냉의 경우 1999년 세계에서 순 취학률이 가장 낮은 국가 중 하나였지만 현재는 2015년까지 초등교육의 보편화를 이루어낼 가능성이 있어 보인다.
- 학교밖 여아 비율은 58%에서 54%로 떨어졌으며 많은 나라에서 초등교육 성비 격차가 줄어들고 있다.
- 1985-1994년과 2000-2007년 사이에 성인 문해율은 10% 높아져서 현재 84%에 이른다. 여성 문해자의 수는 남성보다 더 빠른 속도로 증가하고 있다.

... 하지만 아직도 남은 많은 과제들

- 매년 1억 7500만명의 아이들이 영양부족을 겪고 있으며, 이는 보건과 교육 측면에서 시급히 해결되어야 할 문제이다.
- 2007년 학교밖 아이들의 수는 7200만명이었다. 현 추세대로라면 2015년에는 5600만명의 학교밖 아이들이 남아 있을 것이다.
- 학교밖 아이들 중 약 54%가 여아이다. 사하라 이남 아프리카 지역에서는 1200만명 정도의 여아가 학교에 취학해 본 적조차 없다. 예멘에서는 학교밖 여아의 거의 80% 가량이 취학 경험이 없는데, 남아의 경우 이 비율은 36%이다.
- 문해는 모든 교육 목표 중 가장 외면되어 온 이슈이다. 오늘날 성인 7억 5900만명은 여전히 문해력이 낮으며, 이들 중 3분의 2는 여성이다.
- 수백만 명의 어린이들이 기초 문해력을 습득하지 못한 상태로 학교를 떠난다. 사하라 이남 아프리카의 몇몇 국가에서는 5년동안 교육 받은 청소년 중 비문해자 확률은 40%이다. 도미니카공화국, 에콰도르, 과테말라에서는 3학년 학생들 중 매우 기초적인 읽기 능력을 갖춘 학생의 비율이 50% 이하이다.
- 2015년까지 초등교육의 보편화를 이루기 위해서는 190만개의 신규 교사가 필요하다.

소외계층 보듬기

각국 정부는 교육 부문에서 소외가 일어나는 근본 원인에 대처하는 데 실패하고 있다. 새로운 교육박탈소외(Deprivation and Marginalization in Education) 데이터는 80개 국가에서 일어나는 소외의 심각성을 보여주고 있으며 ...

- 22개 국가에서 30% 이상의 청년들이 4년 이하의 교육을 받고 있다. 그리고 이 비율은 사하라 이남 아프리카의 11개 국가에서는 50% 이상으로 올라간다.
- 26개 국가에서는 20% 이상의 청년들이 2년 이하의 교육을 받으며, 부르키나파소와 소말리아를 포함한 몇몇 국가에서 이 비율은 50% 이상이다.
- 불평등 이슈와 결합되어 문제가 악화되는 경우가 많다. 터키에서는 극빈 가정 출신의 쿠르드어 사용 여아들의 43%가 2년 이하의 교육을 받는 것으로 나타났지만, 국가 평균은 6%이다. 나이지리아에서는 하우스어(hausa)를 사용하는 빈곤 계층 여아들의 97%가 2년 이하의 교육을 받는다.
- 부, 성비, 민족, 언어, 지리적 위치, 장애 등과 관련된 불평등, 낙인 찍기, 차별에 대한 대응 실패가 EFA 진전을 가로막고 있다.

... 아울러 포괄교육 체제를 구축할 필요성을 역설하고 있다.

- 비용 축소, 소외 지역 근접 학교 신설, '두번째 기회' (second-chance) 프로그램 개발 등을 통해 소외 계층의 접근성을 제고하고 비용 조달력을 높여야 한다.
- 숙련된 교사들의 균등한 배치, 취약 학교들에 대한 재정·학습 맞춤 지원, 문화간-이중언어 교육 제공으로 교육 환경을 개선해야 한다.
- 차별 금지 법안 실시, 사회 보호 프로그램 제공, 공공재정 재분배를 통한 권한과 기회를 확장해야 한다.
- 소외계층을 파악하고 개선현황을 모니터링하기 위한 미시자료 수집시스템(disaggregated data collection systems)을 개발해야 한다.

EFA 자원 조달

실망스러운 교육 원조 실적 ...

- 원조 총액은 증가했지만 2005년 약속된 500억 달러 증액에는 못 미치고 있다. 가장 미달된 지역은 아프리카로 약 180억 달러 부족이 예상되고 있다.
- 교육 원조는 증가해 왔지만, 약정액은 최근에 정체를 보이고 있다. 2007년 기초교육에 대한 원조 약정액은 43억 달러로 22% 감소했다.
- 교육 원조가 언제나 가장 필요로 하는 사람들에게 지원되는 것은 아니다. 몇몇 공여국들은 계속해서 기초교육을 최우선에 두지 않고 있다. 분쟁 후 국가들은 충분한 지원을 받지 못하고 있어서, 회복 전망이 점점 불투명해지고 있다.
- 빈약한 공여자층과 민간 부문의 지원 부재 등으로 교육 부문에서의 진전을 가속화할 강력한 다자간 협력 틀이 부족하다.

... 공여국과 수원국 모두 교육 할당 재원을 늘려야 하며, 원조 거버넌스를 개선해야 한다.

- 저소득 국가들은 교육 부문에 GDP의 0.7%인 연간 70억 달러를 추가로 사용할 수 있을 것으로 보인다. 이런 노력에도 불구하고, 대규모 재정 부족은 지속될 것이다. 이 보고서는 저소득 국가들에서의 EFA 목표 달성을 위한 재정 부족을 연간 160억 달러로 추산한다.
- 공여국들은 2005 '파리 원조 효과성 선언'의 의제를 이행하기 위한 노력을 강화하고, 여러 교육 단계에 골고루 지원되고 있는지 점검해야 한다.
- 공여국들은 또한 분쟁후 국가들에 대한 원조의 규모를 늘려야 하고, 장기적인 공동 지원을 제공하기 위한 혁신적인 방법을 찾아야 한다.
- 교육 부문에서의 협력을 위한 국제적·다자적 접근 틀은 EFA '속진사업'(Fast Track Initiative)의 근본적인 개혁을 통해 강화할 필요가 있다.
- UN은 필요한 추가 자원 모집과 다카르 선언 이행을 위해 2010년에 긴급 서약 회의를 소집해야 한다.

- ▶ EFA 목표 달성을 위한 환경은 급격히 악화되었다.
- ▶ 경제 불황은 빈곤 국가들의 교육 재정에 광범위한 영향을 미치고 있다.
- ▶ 이러한 국가들의 세입 감소 상쇄, 사회 지출 유지, 복구 지원을 위한 원조 확대가 시급하다.
- ▶ 현재까지 경제 위기에 대한 국제 사회의 대응은 인간 개발이라는 가장 중요한 문제를 대처하는 데 실패했다.
- ▶ EFA 재정 부족은 국제적인 인간 개발 회복 계획하에서 메워져야 한다.



제 1 장

위기에 처한 교육:

『2010 세계 EFA 현황 보고서』는 대공황 이래 가장 최악의 경제 침체 시기에 나오게 되었다. 세계 많은 빈곤 국가들의 교육 제도는 지금 선진국들의 금융 체제에서 비롯된 위기의 여진을 겪고 있다. 고무적인 진전을 보였던 10년이 지난 현재, 빈곤 확대와 경제 성장 정체, 그리고 정부 예산에 대한 높아가는 압박으로 인해 교육 목표를 향한 진전은 지체 또는 심지어 역행할 수도 있는 위험에 직면해 있다. 국제사회는 그 위험을 막기 위해 신속히 행동해야 한다.

무엇이 위험에 처해 있는지를 제대로 알아차리는 건 쉽지 않다. 궁극적으로 세계 경제는 불황에서 회복될 것이다. 그렇지만 이 위기는 세계 빈곤 국가들에서 잃어버린 세대의 아이들을 만들어낼 수 있다. 교육의 권리가 보호받지 못하면 이들의 인생의 기회들이 위태롭게 될 수 있다.

이중의 위험: 식량 가격과 금융 위기

2003년과 2008년 사이 국제 식량 가격의 급격한 상승 이후 경제 불황이 뒤따랐다. 전세계 식량 위기와 경제 불황의 복합적인 영향으로 EFA 목표를 포함해 2015년까지 설정된 모든 개발 목표 달성을 위한 경제 환경은 악화되었다. 높은 식량 가격으로 인해 2007년과



© Jeroen Oerlemans/PANOS

줄지어 음식을 기다리는 아이들: 치솟는 물가에 가장 큰 타격을 입는 가난한 사람 (파키스탄)

금융 위기의 영향

2008년에 추가로 1억 7500만명이 영양부족 상태에 빠졌다. 경제 불황은 다시 9000만명을 극빈 상태로 몰아넣을 것이다. 현재 전세계적으로 10억명 이상이 기아에 시달리고 있다.

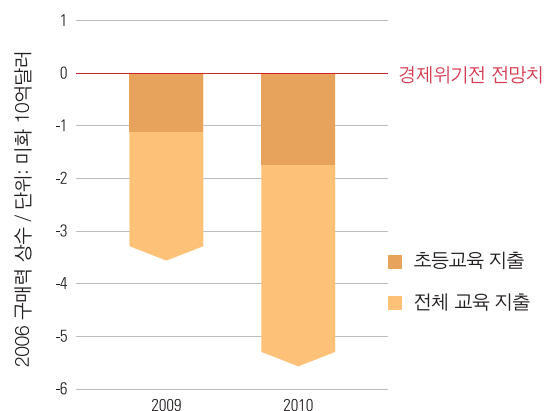
만연한 영양부족과 절대빈곤 해소의 어두운 전망은 교육에 광범위한 결과를 가져온다. 실직 증가와 해외 송금 감소로 인해 많은 빈곤 취약 가정은 학교 교육 비용을 줄이거나 자녀들을 학교에서 중퇴시켜야 하는 상황으로 내몰리고 있다. 예를 들어 방글라데시의 한 조사 보고에 따르면, 빈곤 가정의 약 3분의 1이 식량 가격 상승 때문에 교육 관련 지출을 줄였다. 기아는 생명을 위협할 뿐 아니라, 인지 발달을 손상시키고 아동의 미래 학습 능력에 영향을 미친다. 1997년 동아시아에서는 경제 위기로 아동 보건과 교육에서 상당한 후퇴가 있었다. 우리는 여기서 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

경제 성장에 대한 전망 악화가 교육의 재원은 물론 국제사회의 더 광범위한 발전 목표 달성에 던지는 의미는 상당히 포괄적이다. 선진국들이 경제 회복의 징후를 보이는 가운데, 개발도상국들은 상대적으로 더딘 성장과 세입 감소에 직면하고 있다. 이것은 결국 국가 예산과 교육 예산 배정에 영향을 미칠 것이다.

성장 전망에 따르면 사하라 이남 아프리카 국가들의 경우 2009년과 2010년의 전체 교육 재정 가운데 해마다 46억 달러의 손실을 입

을 가능성이 있다고 추산하고 있다 (표 1). 이 금액은 현재 그 지역에 대한 기초교육 원조의 2배에 해당한다. 2010년 초등학교에서의 학생 당 지출은 경제 위기 전의 전망치에 비해 10% 정도 낮아질 수 있다. 이로 인해 가장 취약한 소외계층을 대상으로 하는 교사, 교실, 그리고 프로그램에 대한 지출이 감소될 수 있다.

〈표 1〉 경제 성장 둔화로 예상되는 사하라 이남 아프리카의 교육 재정 감소



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 1.3〉

만연한 영양부족과 절대빈곤 해소의 어두운 전망은 교육에 광범위한 결과를 가져온다.

세계 최빈국들과 가장 취약한 계층에 대한 부자 나라들의 지원은 그리 많지 않았다.

‘재정 여력’ 확충—EFA의 우선순위

부유한 나라들은 경기 회복 및 공적 지출 보호를 위해 대규모 부양책을 실행할 수 있었다. 이들 국가들은 경제 성장 회복, 취약계층 보호, 필수 사회 기반 시설 유지를 목적으로 하는 사업들에 대규모 지출을 해왔다. 교육은 그 중 우선순위 분야인데, 예를 들어, ‘미국 경기부양법’(American Recovery and Reinvestment Act: ARRA)은 교육 관련 지출에 약 1300억 달러를 배정했다.

대부분의 세계 빈곤 국가들은 경제 위기에 대응하기 위한 예산 재원이 부족하다. 많은 국가들에서 원조의 증가만이 재정 여력을 확대시키고 단기간에 예산 압박을 해소할 수 있는 유일한 방법이다. 경제적인 압박으로 인해 재정 위기가 장기적인 인간 개발의 위기로 악화되기 전에 원조가 이루어지는 것이 중요하다. 당면 문제는 원조가 늘어나지 않으면 해당 국가 정부들이 기초교육 목표와 연관된 지출 계획을 실행할 수 없다는 것이다.

국제사회의 대응에서 빠뜨린 인간적 측면

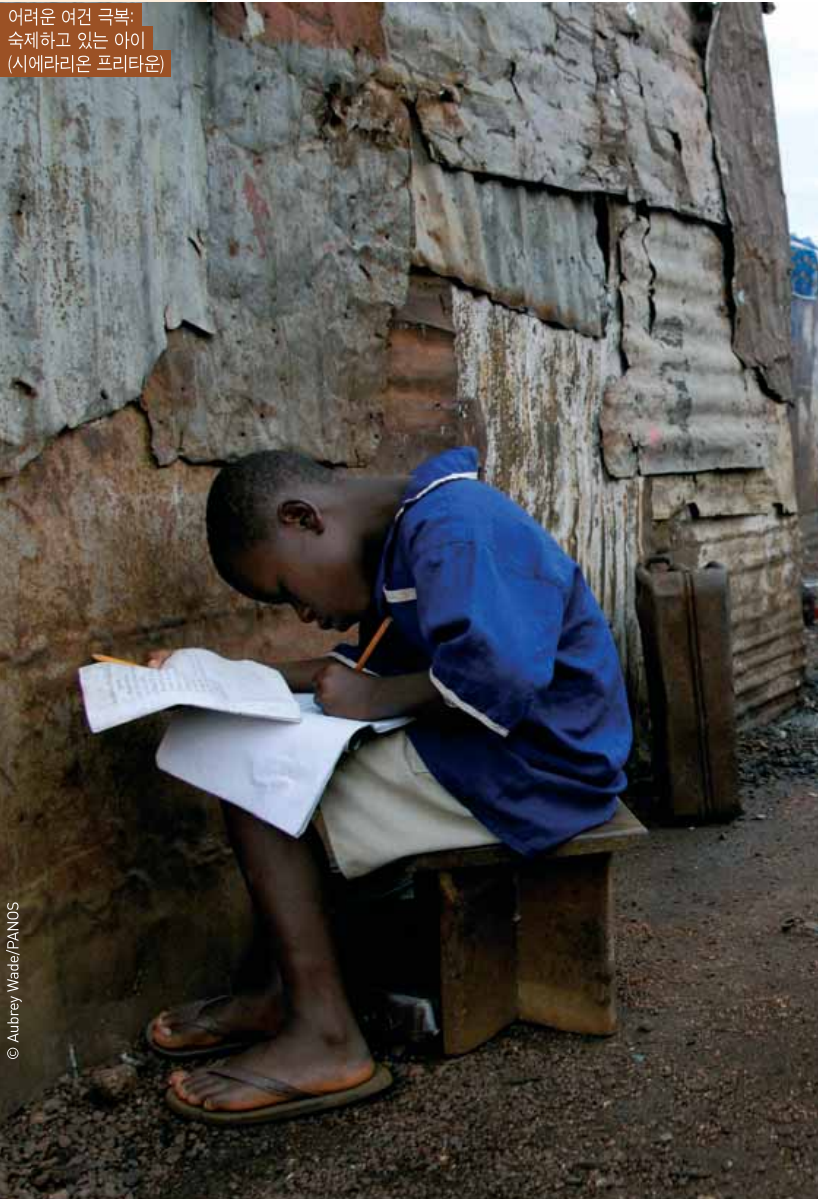
현재까지 경제 위기에 대한 국제사회의 대응은 효율적으로 이루어지지 않고 있다. 선진국 정부들, 그리고 잇달아 열린 G20, G8 정상회담은 금융제도 안정화와 신용시장 경색 완화, 국제 유동성 부양을 위해 총력을 기울였다. 그러나, 세계 최빈국들과 가장 취약한 계층에 대한 지원은 그리 많지 않았다. 이런 점은 ‘착시적인’(smoke and mirror) 보고 시스템에 의해 드러나지 않았지만, 추가 지원으로 알려진 것들의 대부분은 사실 내용을 재가공했거나 이름만 바꾼 것들이었다. 연간 20억 달러에서 30억 달러로 추정되는 추가 신규 재정 지원은 저소득 국가들을 그룹으로 묶어 주로 국제통화기금(IMF)을 통해서 제공되었다. 이것은 사하라 이남 아프리카의 2009년과 2010년 경제 위기 이전 전망치와 비교하면 한해당 약 800억 달러의 원조 부족에 해당한다. 이 정도 규모의 손실은 교육과 ‘새천년개발목표’에 필요한 재원을 조달하는 데 광범위한 영향을 미치는 것이다.

세계경제 위기는 경제적 상호의존이 인간적인 측면이 있다는 것을 적나라하게 보여주었다. 서구 금융제도의 붕괴로 빈곤 국가의 아이들은 빈곤에서 탈출할 수 있는 교육 기회를 박탈당하는 대가를 지불했다. 이는 용인될 수 없는 결과이며, 이미 극도의 불평등 위에 성립되어 있는 세계화의 유형을 강화시킬 것이다.

다양한 측면에서 행동이 요구된다. 다음은 가장 시급하게 우선시되어야 하는 사항들이다.

- 2010년 EFA 자원 조달 고위급 회담 개최를 통한 자원 마련 전략 다듬기
- 개발도상국들이 공공재정 분야 지원을 보호하고 강화해나갈 수 있도록 2008년과 2009년의 세입 감소를 상쇄시키는 지속적이며 예측가능한 원조의 선제공
- 유네스코와 각국의 교육 및 경제 부처들이 협력하여 정부 예산, 학교 출석률과 중퇴율에 대한 보다 효율적인 최신 모니터링 실시
- 특히 교사의 채용, 연수, 보수 비용과 관련된 EFA 목표 달성에 맞춘 IMF 원조의 탄력적 운영 보장
- 늘어난 원조 공여 서약을 기반으로 세계은행의 국제개발협회(International Development Association)를 통한 최빈국 지원 강화
- 취약 가정을 경제 위기의 충격으로부터 보호하고, 그들의 자녀가 계속 교육받을 수 있게 하기 위해 현금 지원, 영양 개선 사업, 맞춤형 지원을 통한 사회적 보호의 우선순위화

어려운 여건 극복: 숙제하고 있는 아이 (시에라리온 프리타운)





중국 시골 지역의 통학:
소수민족 아이들은 통학 거리가 더 멀다

© Patrick Le Floch/Explorer/Eyedes Illustration

제 2 장

EFA 6대 목표 진척 현황

0 장에서는 다카르 행동강령 하에서 세워진 EFA 목표 기간이 5년 남은 현재, 그 진척 현황을 점검한다. 구체적인 수치가 나온 가장 최근의 2007년 자료에 따르면, 많은 빈곤 국가의 여러 분야에서 인상적인 성과를 거두는 등 국제사회의 노력이 올바른 방향으로 전개되고 있다. 그러나 그 진전은 2015 목표를 달성하기에는 너무 더디다. 많은 국가에서 사회의 소외계층이 기회를 얻지 못하고 있다는 것이 근본적인 문제이다. 이 상황이 바뀌지 않는다면 국제사회는 다카르 목표를 달성하지 못할 것이다.

이 장은 또한 EFA 핵심 목표 달성에 필요한 재정 조달 측면의 최신 분석내용을 제공한다. 분석을 통해 재정 부족액이 실제보다 너무 낮게 추산됐으며, 이 재정 부족을 줄이기 위해 개발도상국 정부들과 원조 공여국들이 신속히 행동하여야 한다는 점을 밝히고 있다.

영유아 보육 및 교육

목표 1: 영유아, 특히 가장 취약하고 혜택받지 못한 아동을 위한 종합적인 영유아 보육과 교육의 확대와 향상

영유아 시기의 보육과 교육은 인생 전체에 영향을 미친다. 효과적인 영유아 보육 및 교육은 아이들이 빈곤에서 탈출해서 불리한 조건을 극복할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다. 그렇지만 해마다 수백만 명의 아이들이 영양부족, 보건 문제, 빈곤에서 오는 악조건을 안고 학습을 시작한다. 유아기 프로그램이 평등하게 주어지지 않는

주요 메시지

- 영양부족은 해마다 1억 7800만명의 아이들에게 영향을 미치고 있으며, 보건과 교육 측면 모두에서 시급히 해결되어야 할 문제이다.
- 산모와 아이들이 무료 건강 관리를 받을 수 있도록 하는 것은 공중 보건뿐만 아니라 교육에도 중요한 문제이다. 수익자 부담금을 없애는 것도 우선적으로 해결해야 할 사안이다.
- 각국 정부는 소득과 부모의 교육 수준에 따라 영유아 보육을 받지 못하게 되는 불평등 문제를 해결해야 한다.

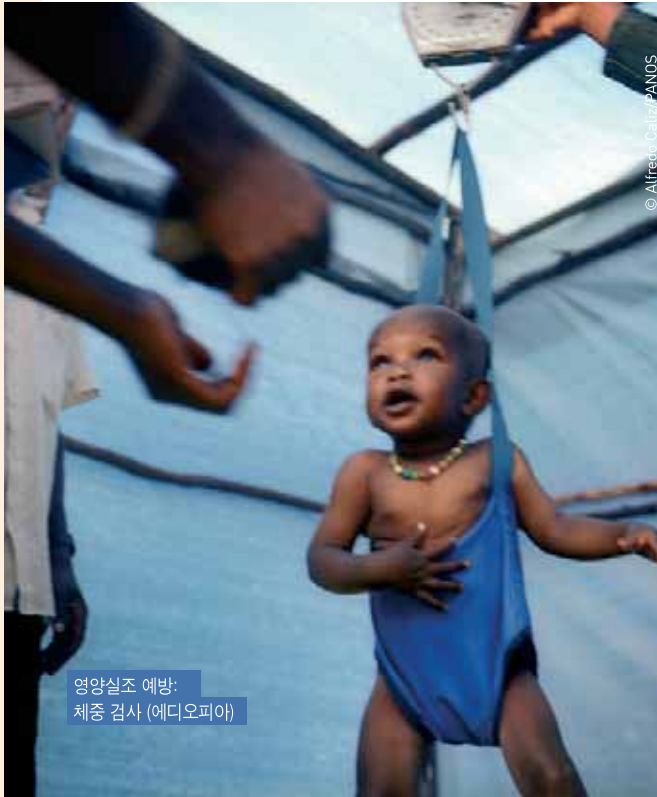
해마다 수백만 명의 아이들이 영양 부족, 보건 문제, 빈곤에서 오는 악조건을 안고 학습을 시작한다.

다는 사실은 부유한 나라와 빈곤 국가 모두에게 일종의 짐이 되고 있다.

영양 부족과 보건 문제: 교육의 '소리없는 비상사태'

태아 성장 지체, 영유아 발육 부진, 빈혈 등은 아이들의 학습 능력에 심각하고 회복 불가능한 영향을 주게 된다. 초기의 영양 부족 및 발육 장애는 인지 능력 감소와 학업 성취 저하와 같은 장기적인 손상을 가져올 수 있다.

영유아 영양 및 사망률 지표는 전세계 아이들이 처해 있는 어두운



영양실조 예방:
체중 검사 (에디오피아)

교육은 산모와 아동의 보건 위협에 대한 가장 강력한 해결책이다.

실태를 보여준다. 영유아 사망률과 영양 부족을 줄이겠다는 새천년 개발목표 달성에 어느 정도 진전이 있었지만, 목표에는 한참 못 미치고 있다. 2008년에는 930만명의 영유아 사망이 있었다.

영양 부족은 5세 미만 아동 3명 중 2명의 사망에 직접적으로 관련이 있는 것으로 추정된다. 5세 이하의 아이들 3명 중 1명, 총 1억 7800만명이 심각한하거나 미약한 발육 부진을 겪고 있다.¹ 발육 부진 비율이 가장 높은 지역은 중앙아프리카, 동아프리카와 남아시아이다. 저체중으로 태어난 1900만명 중 절반 이상이 남아시아 태생이며, 이들은 영유아기에 사망할 가능성이 더 높다.

산모의 건강, 영양 불충분, 숙련된 보건 전문가의 출산 지원 제한, 산모 및 영아 건강 우선의 국가 정책 실패 등이 산모 및 영아 사망의 근본적 원인이다. 해마다 약 50만명의 여성들이 임신과 출산으로 목숨을 잃고 있고, 4백만명의 신생아가 첫 달을 넘기지 못한다. 인명 피해 외에도 불충분한 영아 및 산모 건강 관리로 인지 발달에 손상을 받을 수 있고, 향후 학습 장애를 겪을 수 있다.

빈곤, 토착 집단이나 소수 민족의 일원, 그리고 산모의 낮은 교육 수준 등은 모두 양질의 건강 관리를 어렵게 요인이다. 남아시아에서는 빈곤층일 경우 출산시 숙련된 의료인의 도움을 받을 가능성이 5배 줄어든다. 과테말라에서는 비토착민 여성은 토착민 여성과 비교할 때 숙련된 의료인이 있는 공공 의료 시설에서 출산할 확률이 2배이다.

교육은 산모와 아동의 보건 위협에 대한 가장 강력한 해결책이다.

교육 수준이 더 높은 여성들은 임신을 늦추고 임신 간격을 길게 갖는 경향이 있으며, 건강 관리를 받으려고 한다. 서남아시아에서는 중등교육을 받은 여성 중 10%만이 산전 관리 없이 출산하지만, 교육을 받지 않은 여성의 경우 거의 50%가 이를 받지 않았다(표 2).

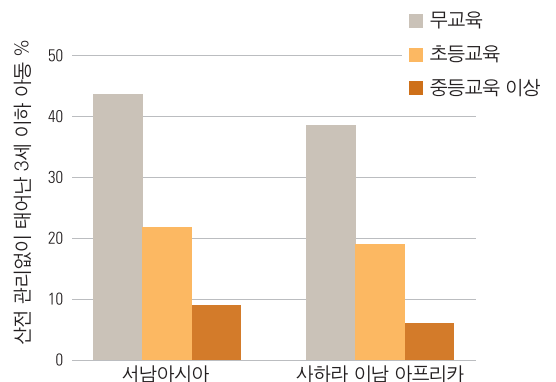
세계 최빈국들에도 산모의 건강과 아동의 영양 및 생존에 있어서 빠른 진전을 가져올 수 있는 정책들이 존재한다. 보건과 교육 문제의 연결이 중요하다. 또다른 정책으로는 산모와 아동에 대한 보건 확대, 원조 기반 보건 사업 구상, 무료 의료 보건, 빈곤 퇴치 의제에서 영양 문제의 핵심화, 그리고 아동 영양 섭취를 포함하는 대규모의 사회적 보호 프로그램 등이 있을 수 있다. 이러한 구상들을 실현하기 위해 각 국가들은 취약 계층을 대상으로 한 보다 광범위한 조치들과 결합된, 비용이 적게 들면서 쉽게 이용 가능한 보건 시스템을 개발해야 한다.

영유아 교육 프로그램: 상반된 통계

2000년 EFA 목표 설정 이후 유아 교육기관 참여는 꾸준히 증가하고 있다. 2007년 전세계적으로 1억 4000만명 정도의 아동들이 유아 프로그램에 등록했는데, 이는 1999년의 1억 1300만명에서 증가한 것이다. 같은 기간 유아교육기관 총등록률(GER)은 33%에서 41%로 상승했는데, 가장 확연한 증가를 보인 곳은 이전에 등록률이 낮긴 했지만 사하라 이남 아프리카였다.

지역별 통계를 넘어 살펴보면 국가별로 다양한 차이가 나는 것을 알 수 있다. 통계가 나와 있는 국가 중에서 사하라 이남 아프리카 17개국이 10% 이하의 GER을 보였다. 아랍 국가들은 경제적 부유에도 불구하고 통계가 나와있는 19개 국가 중 14개 국가의 GER이 50% 이하였다. 이집트와 사우디아라비아는 네팔과 탄자니아 등 훨씬 가난한 국가들보다 더 낮은 비율을 보였다. 사하라 이남 아프리카 지역은 아랍 국가들보다 GER이 3배 증가했으며, 부룬디, 라이베리아,

〈표 2〉 교육 수준이 높은 산모들은 산전 관리 비율 또한 높다



출처: 「2010 세계 EFA 현황 보고서」 〈표 2.3〉

1. 나이에 비해 키가 작은 발육 부진은 장기간의 불충분한 영양 섭취와 빈번한 질병에 그 원인이 있다. 일반적으로 두 살이 되기 전 발병하며, 그 영향은 돌이킬 수 없다.

세네갈을 포함한 일부 국가는 1999년 이후 GER이 20% 이상 증가했다.

선진국들은 높은 GER을 보이긴 하지만, 그 내용과 기간에서 국가별, 그리고 한 국가 내에서도 큰 차이를 보였다. 스칸디나비아 국가들은 3세 이하 아동 교육에 대한 국가 부담 비율이 높았는데, 다른 OECD 국가들은 4세부터 6세까지의 교육을 부담하고 있다. 대부분의 EU 국가들은 2년의 무상 유아 교육을 제공한다. 미국의 경우, 일부 주에서는 4세까지의 교육비를 전액 부담하지만, 정기적인 유아 교육 프로그램이 없는 주들도 있다.

취약계층 및 소외계층 보듬기

전세계의 사례를 통해 양질의 영유아 보육이 모든 아이들, 특히 소외계층 아이들에게 바람직하다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 영유아 보육을 통해 가장 많은 혜택을 받아야 할 계층이 종종 배제되곤 한다. 빈곤 가정 또는 형식 교육을 받지 못한 어머니에게서 태어난 아이들은 영유아 프로그램에 참여할 수 있는 가능성이 훨씬 낮다. 잠비아의 빈곤 가정 아이는 부유 가정의 아이에 비해 조기 영아 보육을 받을 가능성이 12배나 낮다. 우간다에서는 25배, 이집트에서는 29배에 달한다. 교육 시설로부터의 물리적 거리와 높은 교육비가 소외 가정이 직면하고 있는 또 다른 장벽이다.

선진국들 또한 형평성 목표를 달성하기 위해 애쓰고 있다. EU와 미국의 광범한 사례에 따르면 저소득층 가정과 이민자 가정의 경우 양질의 영유아 보육을 받을 확률은 더 낮다.

일부 국가들은 영유아, 특히 소외계층을 위한 프로그램 확대를 국가 우선순위로 정하고 있다. 칠레는 보건과 교육에 집중하는 국가 차원의 아동 발달 계획을 발의했다. 계획은 빈곤층 하위 40%의 모든 5세 미만 아동들을 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 뉴질랜드에서는 마오리족 아동들에 대한 영유아 교육의 질을 개선하기 위한 노력을 기울인 끝에 5년 후인 2007년에 마오리족 출신 교육자의 수가 3배로 증가하고, 마오리족 초등학교 입학생 중 유아교육기관에 다닌 경험이 있는 학생 비율이 86%에서 92%로 상승했다.

각국 정부는 영유아 보육에 대한 투자를 통해 얻어지는 잠재적인 효과와 형평성의 확대를 인정해야 한다. 공공투자는 소외계층을 대상으로 삼아 빈곤층이 이용할 수 있는 양질의 서비스를 제공함으로써 사회 격차를 완화하는 데 그 초점이 맞춰져야 한다.

초등교육의 보편화

목표 2: 2015년까지 모든 아동, 특히 여아, 어려운 환경의 아동, 소수 민족 아동들이 양질의 무상 의무 초등교육을 제공 받고 이수할 수 있도록 보장

주요 메시지

- 1999년 이래 전세계적으로 학교밖 아이들 수가 3300만명 줄어드는 등 많은 국가에서 고무적인 진전이 있었다.
- 학교밖 아이들 수가 감소하긴 했지만, 아직 7200만명의 학교밖 아이들이 있다. 현 추세라면 2015년에 학교 교육을 받지 못하는 아이들의 수는 5600만명에 달할 것이다.
- 학교 등록 측면에서 성비 균형에 진전이 있었지만, 성별의 장벽은 여전히 뿌리 깊게 자리하고 있다.
- 아이들을 초등학교에 입학시키는 것은 많은 장벽 중 첫번째에 불과하다. 수백만명의 아이들이 낮은 나이에 입학해서 일찍 중도 탈락하여 전 과정을 마치지 못하고 있다.
- 학교밖 청소년들은 종종 간과되고 있다. 중학교 연령대의 7100만명이 현재 학교 교육을 받지 못하고 있다.

지난 10년간 초등교육의 보편화를 향한 빠른 진전이 있었다. 몇몇 세계 최빈국에서는 극적으로 등록률이 증가했고, 성에 따른 차이가 줄어들었으며, 소외계층에게 기회가 주어졌다. 그러나 여전히 수백만의 아이들이 학교 교육을 받지 못하고 있으며, 다른 수백만의 아이들이 초등교육을 마치기 전에 중도 탈락하고 있다. 모든 아이들의 초등학교 이수를 보장하겠다는 2015년 목표는 특히 현재와 같은 경제 상황에서는 향후 2년간 각국 정부의 과감한 조치가 따르지 않을 경우 달성이 어려워 보인다.

학교밖 아이들의 수가 줄고 있긴 하지만, 그 속도가 충분치 않다.

21세기의 첫 10년간 학교밖 아이들의 수는 감소하였고, 초등학교를 마친 아이들의 수는 증가했다. 그렇지만 7200만명으로 추산되는 여전히 매우 많은 수의 초등학교 연령대 아이들이 학교 교육을 받지 못하고 있으며 이는 각국 정부와 국제사회 전체의 오점으로 남아 있다(참고 1). 개발도상국 학교밖 아이들 중 약 44%는 등록을 해본 적도 없는데, 나중에 매우 심각한 교육적 피해를 입을 것이다.

학교 교육을 받지 못하는 아이들을 파악하는 것은 공공 정책 설계에 있어서 매우 중요하다. 학업을 늦게 시작하는 아이들과, 중도 포기하는 아이들, 그리고 학교 교육의 혜택을 전혀 받지 못하는 아이들이 누군지 파악해야 하기 때문이다. 여아, 빈곤 가정 및 시골 지역

아직 7200만명의 학교밖 아이들이 있다.

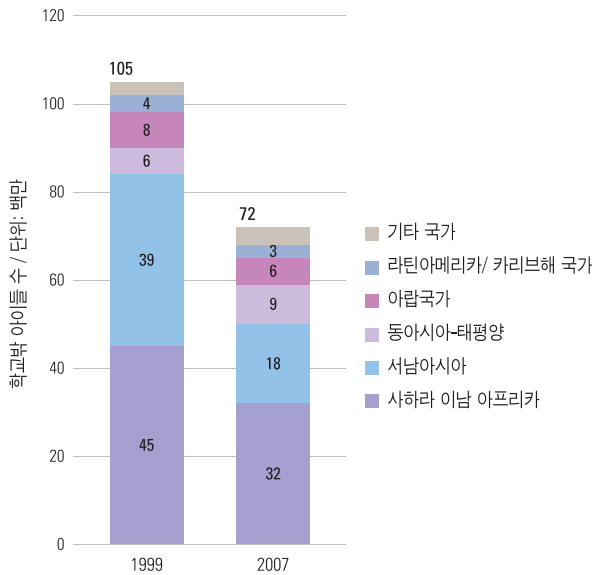
참고 1: 학교밖 아이들: 세계적 현황

초등학교 학교 연령대 아동 중 2007년 비재학생 현황을 보면, 꾸준한 진전에도 불구하고 여전히 많이 취약한 것을 알 수 있다.

1999년 이후의 긍정적인 성취

- 전세계적으로 학교밖 아이들의 수가 1999년 1억 500만명에서 2007년 7200

〈표 3〉 학교밖 아이들이 줄고 있으나 그 속도가 너무 느리다



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 2.7〉

만명으로 3300만명 줄어들었다 (표 3).

- 학교밖 아이들 중 여아의 비율은 58%에서 54%로 감소하였다.
- 서남아시아에서는 학교밖 아이들의 수가 반 이상인 2100만명 줄어들었고, 여아의 비율도 감소하였다.
- 사하라 이남 아프리카에서는 학교밖 아이들의 수가 1300만명, 28% 감소하였다.

그러나 아직 목표 달성을 위한 궤도에 올라 있지 않다

- 현 추세대로라면 2015년에 약 5600만명의 학교밖 아이들이 있게 되어 2015 목표 달성은 실패할 것이다.¹
- 진전 속도가 느려지고 있다. 학교밖 아이들의 전체 감소분의 3분의 2인 2200만명이 2002년부터 2004년 사이에 줄어든 것이다. 그 이후 3년간 감소분은 800만명 이하였다.
- 대부분의 성과가 서남아시아에 집중되었다. 인도에서는 2001년부터 2004년 사이에 1500만명의 학교밖 아이들 수가 줄어든 것으로 보고되었다.
- 사하라 이남 아프리카에서는 여전히 많은 수의 학교밖 아이들이 존재한다. 2007년에 이 지역의 초등학교 연령대 아동들의 4분의 1이 학교 교육을 받지 못하고 있었다. 사하라 이남 아프리카의 20개 국가 중 절반에 50만명 이상의 학교밖 아이들이 있다.
- 분쟁도 학교 교육의 주요 장벽으로 남아 있다. 분쟁을 겪은 저소득 국가들에 최소한 2500만명의 학교밖 아이들이 있는 걸로 추정되는데, 이는 전세계 학교밖 아이들 총수의 35%에 해당한다.
- 학교밖 아이들의 수가 실제보다 적게 추산되었을 가능성이 있다. 가구조사에 따르면 공식 통계는 이들을 최대 30%까지 적게 잡았을 가능성이 있다.

1. 이 수치를 소수의 국가들만 대상으로 했던 『2009 세계 EFA 현황 보고서』의 부분적인 예상치와 비교해서는 안된다.

학교밖 아이들의 수는 실제보다 최대 30%까지 적게 추산했을 가능성이 있다.

출신 아이들은 학교에 다니지 못할 가능성이 훨씬 크다. 이 세가지 요인이 상호 작용과 추가적인 요인인 언어, 민족, 장애와 같은 것들이 합쳐져 학교 입학과 진급에 복합적인 장벽을 만들어낸다. 2007년에 학업 혜택을 받지 못하는 아이 중 54%가 여아였다. 학교밖 여아의 비율이 가장 높은 지역은 아랍국가들과 중앙아시아, 그리고 남아시아, 서남아시아이다.

학령기 아동의 등록률 증가 속도가 너무 느리다

최근 10년간 초등교육 보편화를 향한 먼 길을 걸어온 개발도상국들은 상당한 성과를 거두었다. 1999년 이래로 서남아시아와 사하라 이남 아프리카에서는 순등록률이 각각 86%와 73%에 이르면서 1990년대와 비교, 각각 3배와 5배 늘었다. 이 성과는 다카르 목표가 달성될 수 있음을 보여준다. 선진국들과 체제 전환 국가들은 초등교육의 보편화를 거의 이룬 상태이다.

초등교육의 보편화를 향한 전체적인 성과에는 보다 복합적인 국가별 상황이 감추어져 있다. 국가마다 진전의 속도가 다르다. 정체되어 있는 국가들도 있고, 퇴보하는 국가들도 있다. 몇몇 빈곤 국가의 경우 놀랄 만한 성과를 이룩했다. 베냉의 경우 1999년에는 전세계에서 가장 등록률이 낮은 국가 중 하나였으나 현재로서는 2015년까지 초등교육의 보편화를 이룩할 수 있을 것으로 보인다 (참고 2). 낮은 등록률과 교육 소외 인구가 높은 다른 국가들, 특히 나이지리아의 경우는 바람직한 방향으로 움직이고 있지만 그 속도가 너무 느리다. 1999년과 2007년 사이에 통계가 존재하는 약 30여개 개발도상국들은 순등록률이 정체 또는 퇴보하였다.

이들 중 라이베리아와 팔레스타인 자치 지구와 같은 많은 국가들이 분쟁을 겪고 있거나 아니면 회복 중이다.



너무 많은 아이들,
너무 열악한 교실 (말라위)

© Louise Gubby/Corbis

참고 2: 베냉: 목표를 향한 바람직한 전진, 우선적으로 해결해야 할 소외 문제

베냉은 1999년 50%에 그쳤던 초등학교 순등록률이 2007년 80%로 증가하면서 세계에서 가장 빠른 성과를 거둔 나라 중 하나이다. 성비 불균형 또한 좁혀져서 1999년 남학생 100명당 여학생 67명에 불과했던 것이 2007년 여학생 83명으로 늘어났다. 현 추세대로라면 베냉은 2015년까지 초등교육의 보편화를 달성할 수 있을 것이다. 그렇지만 이 추세를 유지하는 게 쉽지는 않을 것이다. 등록률의 빠른 증가로 인해 학업 수요율 증가, 지역적 불균형 감소, 빈곤 문제 해결과 같은 새로운 정책 도전들이 생겨났다. 정부는 이미 상당한 예산을 투입하기로 결정한 상태이다. 베냉이 초등교육 보편화를 향한 마지막 걸음을 성공적으로 떼기 위해서는 국제 원조를 통해 국가 재정 조달 공약을 지원할 필요가 있다.

성비 균형: 다소의 성과가 있었으나 아직 부족하다

초등교육의 확대는 성별 균형 부분의 성과와 같이 이루어지고 있지만 지역별, 그리고 지역 내에서도 두드러진 차이가 있다.

1999년 매우 낮은 등록률과 심한 성비 불균형 상태였던 부르키나 파소나 에티오피아, 에멘과 같은 국가들에서는 성별 균형을 향한 움직임 덕분에 초등학교 등록률이 크게 증가했다. 그러나 28개국에서 남학생 100명당 여학생이 90명 미만이었으며, 이중 18개국이 사하라 이남 아프리카 국가였다. 또한 아랍국가들과 서남아시아에서도 성별 불균형이 두드러진다. 아프가니스탄에서는 남학생 100명 당

학생이 63명에 불과하다. 전세계에서 가장 성별 불균형이 심각한 서아프리카 일부 국가들은 초등교육의 보편화 달성을 위한 포괄적인 전략 내에서 성별 균형 강화를 위한 정책들을 채택했다. 이러한 정책에는 여아나 여성의 위상에 대한 사회의 태도를 변화시키는 것이 포함된다. 학교 등교에 따른 경제적 인센티브 제공, 학교에서 식수와 공중 위생 시설 제공, 여성 교사 채용과 시골 지역으로의 여성 교사 배치 증가, 그리고 교사들을 대상으로 한 성 교육 연수 등이다. 외딴 시골 지역에서는 학교까지의 거리가 여아의 부모에게는 주된 걱정거리인데, 각국 정부는 분교를 세워 교실과 지역사회와의 거리를 좁히는 시도를 하고 있다.

여자 아이들을 학교에 보내기 위해서는 사고방식과 가사노동 관행을 변화시키기 위한 일치된 행동과 정치적 리더십이 필요하다. 사춘기의 여아들을 학교에 붙잡아 놓는 것은 또다른 차원의 도전인데, 조혼이 일반적이고 여성이 받는 불이익이 빈곤이나 민족과 같은 소외화의 다른 측면과 상호작용하는 국가들에서 특히 그러하다. 방글라데시나 캄보디아 같은 나라의 사례를 보면, 경제적인 인센티브가 여자 아이들의 중등학교 진학 가능성을 높여주고, 초등교육의 수율을 증가시킨다는 것을 알 수 있다.

반대로, 일부 소수 개발도상국에선 여아의 등록률이 남아의 등록률을 앞섰다. 몇몇 경우에 이것은 남아 노동력에 대한 수요가 더 크기 때문이다. 예를 들어, 레소토의 고지대의 가난한 농민들은 남아에게 가축 치는 걸 맡기는데 이러한 관행 때문에 3학년 이후 이들의 퇴학률은 높다.

여자 아이들을 학교에 보내기 위해서는 사고방식과 가사노동 관행을 변화시키기 위한 일치된 행동과 정치적 리더십이 필요하다.

2007년에는 거의 7100만명의 학교밖 청소년들이 있었는데, 이는 이 연령대 총수의 5분의 1에 해당 하는 것이다.

마지막 한 발자국 디디기: 높은 순등록률을 보이는 국가들이 직면한 문제들

몇몇 국가들은 소득 수준 대비 성과가 기대에 미치지 못하고 있다. 필리핀에서는 6세부터 11세까지의 학교밖 아이들의 수가 2007년 100만에 육박했는데, 이는 1999년보다 10만명이 늘어난 것이다. 터키의 순등록률은 10년전부터 90%를 맴돌면서 변화가 없다. 두 국가는 모두 뿌리깊은 소외 문제를 겪고 있다.

필리핀에서는 소외가 빈곤 및 지리적 위치와 강한 연관성이 있다. 예를 들어 빈곤과 분쟁에 시달리고 있는 민다나오섬의 무슬림 자치구는 크게 뒤쳐져 있다. 터키에서는 빈곤 가정 아동과 시골 지역, 특히 동부의 여아들이 혜택을 받지 못하고 있다. 이 두 국가에서는 현 정책이 대물러온 불이익의 고리를 끊지 못하고 있다.

취학에서 이수까지, 그리고 이를 넘어서: 가능하기 힘든 어려운 여정

초등학교에 입학하는 수백만명 아이들이 교육체제를 통과하는 여정은 종종 지체되거나 위험하며 지속되지 못하는 경우가 많다. 사하라 이남 아프리카와 서남아시아의 국가 중 절반 정도에서 초등학교에 입학하는 3명당 1명의 어린이가 이수 전에 중퇴한다. 두 지역 모두에서 많은 아이들이 첫번째 장애물조차 넘지 못하고 있다. 2006년에 서남아시아의 초등학생 중 13%, 사하라 이남 아프리카의 9%가 1학년도를 마치지 못한 채로 중퇴했다. 니카라과에서는 공식 학령기를 맞은 아이들의 67%가 초등학교에 입학했지만 단지 4분의 1만이 학업을 마쳤다 (표 4).

현재의 모니터링 수단은 초등교육의 보편화를 위한 진전을 이루기 위해 중요한 세 가지 사항, 즉 적령기 입학, 순조로운 학업 진행 및 학업 이수를 통합적으로 측정하지 못하고 있다. 이 보고서는 순 동일 연령 이수율(net cohort completion rate)에 기반하여 보다 포괄적인 접근을 하고자 한다.

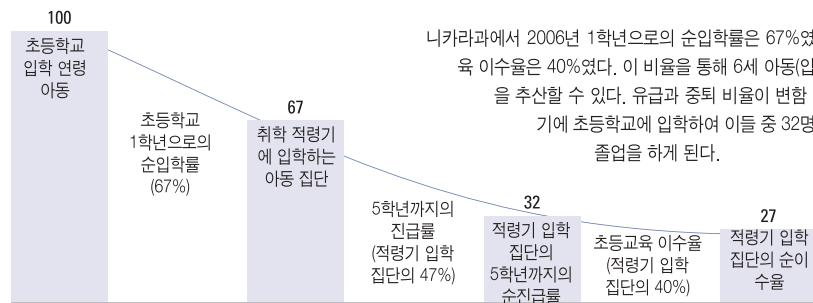
학교밖 청소년들

초등학교 학령기의 학교밖 아이들에게 초점이 쏠려 다른 폭넓은 문제가 관심을 받지 못하고 있다. 많은 중학교 연령대 아이들이 초등 학교를 마치지 못하거나 중학교로 진학하지 못해 교육을 받지 못하고 있다. 2007년에는 거의 7100만명의 학교밖 청소년들이 있었는데, 이는 이 연령대 총수의 5분의 1에 해당하는 것이다. 이 문제가 만연해 있는 사하라 이남 아프리카에는 학교밖 청소년이 38%, 서남아시아에서는 28%이다. 초등학교 연령대 아이들처럼, 여성 청소년도 학교 교육을 받지 못하는 경향이 있다. 전세계적으로 2007년 학교밖 청소년들의 54%가 여성이었다.

많은 아이들에게 초등학교에서 중학교로 진학하는 것은 어려운 일이다. 비용, 학교까지의 거리, 노동 수요와 특히 여성 청소년들의 경우에는 뿌리깊은 사회적, 문화적 경제적 장벽 등 초등교육의 장애들이 중등교육 단계에서는 더 확대된다. 모리타니와 세네갈의 경우 시골 지역에서는 가장 가까운 중등학교가 평균 80분 거리이다. 세네갈에서는 초등학교와 비교할 때, 25배나 더 멀리 떨어진 곳에 위치하고 있는 셈이다. 빈곤 가정은 종종 통학 비용이나 기숙사 비용을 감당할 수 없기 때문에 거리 때문에 빈곤이 미치는 영향은 더 커질 수 있다.

중학교 진학은 이제 많은 국가들에서 EFA 의제의 핵심으로 떠올랐다. 초등교육을 받기 시작하는 아이들의 수가 늘어남에 따라, 중등교육에 대한 수요도 증가하고 있다. 그렇지만 각국 정부와 공여국들이 정책의 우선순위를 선불리 바꾸지 않는 것이 중요하다. 여전히 초등교육의 혜택을 받지 못하는 아동의 수가 수백만명에 이르고, 2015 목표 달성 전망이 밝지 않은 만큼, 양질의 초등교육을 희생하면서 중등교육을 확대해서는 안될 것이다.

〈표 4〉 초등학교 졸업의 험난한 여정: 니카라과의 예



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 2.22〉

청소년과 성인 기술 기회 확대

목표 3: 적절한 학습과 생활 기술 프로그램을 접할 수 있는 균등한 기회를 제공하여 모든 청소년과 성인의 학습 요구 충족

지식 기반의 세계 경제에서 학습과 기술은 경제 성장과 공동 번영, 그리고 빈곤 감소 측면에서 그 역할이 점점 커지고 있다. 그러나 2000년 이래로 EFA 목표 3은 등한시 되어왔다.

주요 메시지

- 청년 실업 증가는 전세계 위기 심화를 나타낸다.
- 각국 정부와 노동조합, 그리고 경영자들은 청소년들이 직업적 성공을 위해 필요한 기술을 습득할 수 있도록 효과적인 직업 교육을 강구해야 한다.
- 직업 프로그램은 노동 시장의 요구를 반영, 연계성이 높고 학교에서 직장으로의 성공적인 이행을 도와주는 기술을 제공해야 한다.
- 각국 정부는 기초교육을 강화하고 청소년들이 성공적인 직업 프로그램의 기초를 쌓기 위해서 중등교육에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.
- 저소득 국가 정부들은 비공식 부문과 '두번째 기회' 제공에 중점을 둘 필요가 있다.

전세계 경제 위기로 인해 학습과 기술은 정치적인 과제가 되었다. 청년 실업률은 이미 높은 수준임에도 계속 증가하고 있다. 2009년 예상 실업률은 14%에서 15%사이로, 2008년의 경우 12%였다. 전세계 정부들은 노동시장 재진입 기술을 제공하면서 동시에 취약계층에 대한 즉각적 지원을 해야하는 과제를 안고 있다.

중등 및 고등교육에서의 기술직업교육의 역할

기술직업교육은 중등교육 확대와 더불어 확산되었다. 선진국들은 중등교육 보편화를 거의 달성하였고, 고등교육으로의 진입 또한 2007년 순등록률이 67%에 달하면서 늘어났다. 빈곤 지역에서는 그 진전 속도가 각각 다른데, 중등교육 등록률은 사하라 이남 아프리카에서는 34%, 아랍국가들에서는 65%, 라틴아메리카에서는 90%를 보이고 있다. 고등교육 등록률은 사하라 이남 아프리카에서는 6%에 그쳤으나 아랍연맹에서는 22%, 라틴아메리카에서는 35%였다.

2007년에 선진국에서는 중등교육 등록 학생의 16%가 기술직업교육을 받았는데 개발도상국은 9%였다. 기술직업교육 등록률이 가장

낮은 지역은 사하라 이남 아프리카(6%)와 서남아시아(2%)였다. 모든 지역에서 국가별로 큰 편차가 나타나고 있다.

여학생들의 기술직업교육 비율은 낮다. 서남아시아와 사하라 이남 아프리카에서 중등학교 학생 중 여성의 비율은 44%이나 각각 27%와 33%의 여학생들만이 직업교육을 받고 있었다. 통계가 있는 아랍 11개국 중 9개국에서 기술직업교육을 받는 여성의 비율은 40% 미만이었다. 양성 불평등은 이러한 등록률에서 끝나지 않는다. 많은 경우, 이들 여학생들이 받은 훈련은 저임금 직업과 관련된 것들이다.

선인악과(善因惡果): 개발도상국에서의 문제

많은 개발도상국에서 기술직업교육은 자원 부족, 계획의 부실, 부모들의 부정적 반응과 취업 시장과의 약한 연계성 따위의 문제를 겪고 있으며, 지역별로도 큰 차이를 보이고 있다.

약 20%의 높은 청년 실업률을 보이는 중동 지역에서 각국 정부는 기술직업교육을 우선순위로 설정했다. 그러나 직업교육은 종종 정부의 서툰 조정력, 부족한 자원, 실력 있는 교사 부족, 노동 시장과의 연계성이 떨어지는 교과과정, 표준 불일치 등의 문제를 겪고 있다. 예외적이긴 하지만 주목할 만한 국가들도 있다. 이집트는 정부, 기업, 공여자들간의 혁신적인 협력 관계를 만들어냈고, 모로코는 질과 연계성, 형평성 개선을 목표로 하는 광범위한 거버넌스 개혁을 추진했다. 그러나 전반적인 성과는 아직 초라한 수준이다.

사하라 이남 아프리카 정부들은 기술직업교육 개혁에 있어서 어려운 문제에 직면해 있다. 높은 1인당 교육비용, 투자 저조, 저임금과 자격있는 직원 부족 등 문제가 많다. 학생들은 너무 이른 나이에 직업교육으로 편입되고, 졸업 후에는 여전히 실업 상태에 놓이게 된다. 게다가 부르키나파소와 가나, 그리고 탄자니아에서의 연구에 따르면 소외계층이 직업교육 프로그램의 혜택을 가장 누리지 못하고 있는 것으로 드러났다.

하지만, 카메룬, 에티오피아, 르완다 등에서는 새로운 긍정적인 전략들이 등장하고 있다. 다른 지역에서처럼 사하라 이남 아프리카의 정부들도 일반 교육과 기술직업교육 사이의 균형을 맞춰야 한다. 무엇보다 최우선으로 해야 할 것은 취학과 이수, 그리고 중등학교로의 진학률을 높이는 것이긴 하지만, 소외계층 청소년들에게 '두번째 기회'를 제공하는 데에는 직업교육이 보다 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

청소년들에게 '두번째 기회' 제공하기

소외에 효과적으로 대처하기 위해 기술직업교육 프로그램은 학교와 정규교육을 뛰어넘어야 한다. 또한 프로그램은 이른 나이에 교육의 기회가 중단된 전세계 수백만 명의 청소년들에게 두번째 기회

전세계 경제 위기로 인해 학습과 기술은 정치적인 과제가 되었다.

청소년(Jóvenes) 프로그램은 특히 소외계층을 지원하고 고용과 기술 훈련을 효과적으로 결합하는 데 성공하였다.

를 줄 수 있어야 한다.

전세계의 사례를 보면, 두번째 기회 프로그램은 변화를 가져올 수 있다. 기술과 지원이라는 일괄프로그램 차원에서 훈련을 실시하는 포괄적 접근은 성공 가능성을 높일 수 있다. 아르헨티나, 칠레, 페루, 우루과이 같은 나라들에서의 청소년(Jóvenes) 프로그램은 특히 소외계층을 지원하고 고용과 기술 훈련을 효과적으로 결합하는 데 성공하였다. 이러한 사례들은 가능성을 보여주지만 두번째 기회 교육은 여전히 무시되는 분야이고, 정부의 관여가 거의 없는 상황에서 주류 교육에서 배제되고 있다.

성과를 보여주는 프로그램들

기술직업교육 프로그램의 성공은 그 변수가 매우 다양하고, 교육 외적인 요인들에 좌우된다. 경험에서 얻을 수 있는 교훈들은 다음과 같다.

- 교육과 노동시장의 연계를 강화해야 한다.
- 과거의 성과가 미래의 성공을 보장하진 않는다는 점과 각국 정

부가 변화하는 환경에 맞춰 교육 프로그램을 일신하고 보완해야 한다는 것을 잘 이해해야 한다.

- 직업교육을 일반교육으로부터 분리하는 것, 특히 아이들을 어린 나이에 탄력적 적용없이 직업교육에 편입시키는 것을 피해야 한다. 오늘날의 지식 기반 사회에서는 '알고 있는 것' 보다는 '배울 수 있는 것' 이 더 중요하다.
- 민간 부문이 참여한 국가 차원의 능력 기반 자격제도를 개발하여 직업훈련이 기술과 일반교육에서 학점으로 사용될 수 있도록 허용해야 한다.
- 고성장 부문의 수요에 맞춰 직업 프로그램을 국가 기술 전략으로 통합해야 한다.

어떤 정부도 경제 성장을 뒷받침하고, 빈곤을 퇴치하고, 사회의 소외를 극복하는 과정에서 기술과 학습의 역할을 무시할 수 없다. 각국 정부와 국제사회는 시급히 의미있는 기준을 마련해 성과 정도와 형평성 강화 정책 추진 정도 등을 측정해 나갈 필요가 있다.

형편이 어려운 기정에 대한 지원을 통해 일하고 있는 아이들을 학교로 다시 데려올 수 있다 (필리핀)



© Marcomi Navales

성인 문해

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

주요 메시지

- 꾸준한 성과에도 불구하고 현재 약 7억 5900만명의 성인들이 비문해 상태에 놓여 있다. 이 중 3분의 2가 여성이다.
- 성비 균형은 개선되고 있지만, 여성과 기타 소외 계층은 여전히 비문해에서 벗어나지 못하고 있다.
- 개선의 속도를 높이기 위한 조치가 취해지지 않으면 2015년에도 성인 7억 1000만명이 비문해자로 남아 있을 것이다.
- 성공적인 정책과 맞춤 프로그램을 통해 더 빠른 속도의 진전이 가능하다.

기초 문해와 수리 능력이 모자란 상태로 학교를 떠날 경우, 사회적·경제적으로 성공을 거둘 가능성은 줄어들게 되고 평생 불이익을 받을 수 있다. 사회 전체로는 생산성을 높이고 공동의 번영과 정치적 참여 제공의 기회가 줄어들게 된다. 비문해를 근절하는 것은 21세기의 가장 시급한 개발 과제 중의 하나이다.

다카르 이후 상황 보고

오늘날 세계 성인 인구의 16%에 달하는 약 7억 5900만명의 성인들이 비문해 상태에 놓여 있다. 이 중 여성이 거의 3분의 2에 달한다. 전세계 비문해자 중 많은 수가 일부 인구 대국에 집중되어 있다(표 5). 성인 비문해자의 절반 이상이 방글라데시, 중국, 인도, 파키스탄, 이 4개국에 몰려 있다.

서남아시아와 사하라 이남 아프리카에서는 성인 3명 중 1명 이상이 비문해자이다. 아랍 국가의 비율도 거의 3분의 1이다. 사하라 이남 아프리카의 4개 국가, 곧 부르키나파소, 기니, 말리와 니제르에서는 그 비율이 70%로 올라간다. 이들 3개 지역 모두 성인 비문해율이 높은 주된 이유는 성비에 따른 문해율의 불균형 때문이다. 예를 들어 아프가니스탄에서는 2000년 성인 여성의 87%가 비문해자였던 반면 성인 남성에서 그 비율은 57%였다.

부유한 나라들도 문해율이 낮은 집단들이 많이 있다. 예를 들어 영국에서는 170만명(16-65세 인구의 5%)이 국가 교과과정 시험에서 7세 기대 수준보다 낮은 문해력을 보였고, 510만명은 11세 기대 수준보다 낮았다.



계속교육: 모든 연령대에서의 학습 (레바논)

성인 문해율은 학교교육과 문해 프로그램들 덕분에 모든 학령 세대에서 높아지고 있다. 1985-1994년과 2000-2007년 사이에 전세계 성인 비문해자는 13% 감소하였고 문해율은 10% 증가해서 현재 84%를 보이고 있다. 동아시아태평양 지역에 거의 모든 성과가 집중되었는데, 특히 중국과 인도에서 획기적인 진전을 보였다. 비문해자가 가장 많은 인도에서는 문해율이 성인 인구의 50% 이하에서 3분의 2 이상으로 상승했다. 세계에서 가장 낮은 문해율을 보이는 국

〈표 5〉 몇몇 인구 대국에 집중되어 있는 성인 비문해



성인(15세 이상) 비문해자/ 단위: 백만

출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 2.29〉

오늘날 약 7억 5900만 명의 성인이 비문해 상태에 놓여있다.

문해 브라질 프로그램(Programa Brasil Alfabetizado)은 2003년부터 15세 이상의 약 800만 학습자에게 문해 훈련을 제공하고 있다.

가들인 부르키나파소와 차드에서는 문해율이 각각 2배와 약 3배로 증가했다. 그러나 현재 추세대로라면 2015년에도 기초 문해력을 갖추지 못한 성인의 수가 여전히 7억 1000만명에 달할 것이다.

나아진 성비 균형과 여전히 남아 있는 불이익들

문해율 상승과 함께 성비 불균형은 완화되고 있다. 성비 균형은 통계가 나온 79개국 중 8개국을 제외하고는 모두 개선되었다. 방글라데시, 부르키나파소, 부룬디, 말라위, 네팔과 예멘에서 여성 문해율은 2배 내지 3배로 증가했는데 이는 남성 문해율 증가 속도의 2배이다. 기준 기간인 1985-1994년과 2000-2007년 사이에 여성 성인 문해자는 14%, 남성 문해자는 7% 늘어났다. 많은 나라에서 여성들은 처음엔 크게 뒤쳐진 상태였지만 그 격차는 점점 줄어들고 있다.

여성들이 받는 불이익이 각 국가에 존재하는 유일한 불평등은 아니다. 성인 비문해는 빈곤, 지리적 위치, 부모의 교육, 민족, 언어, 장애 등과 서로 영향을 주고받는다. 예를 들어 과테말라에서는 극빈층 성인 60%가 비문해자인데, 경제 수준이 더 높은 성인의 경우에는 그 비율이 17%에 불과하다. 소수 언어 집단과 토착민은 훨씬 더 낮은 문해율을 보이고 있다. 베트남에서 다수를 차지하는 킨족(Kinh)은 94%의 문해율을 보인 반면 소수 민족들은 72%이다. 비문해율은 빈곤 지역, 시골, 슬럼에서 높은 경향을 보인다.

추세 전환하기: 유엔이 정한 문맹 퇴치 10년을 의미있게

다카르에서 정한 문해율 목표를 향한 전반적인 진전 성과는 실망스럽다. 비문해와의 싸움은 정치적으로 높은 우선순위를 차지하지 못했으며, 재정 투여는 불충분했고, 문해율 개선 전략을 좀더 포괄적인 빈곤 퇴치 계획으로 통합시키려는 노력은 아직 만족스럽지 못하다.

그러나 희망을 주는 징후들이 있다. 성인 비문해자가 많은 몇몇 국가들이 국가 차원의 문해 프로그램에 투자를 늘려가고 있다. 문해 브라질 프로그램(Programa Brasil Alfabetizado)은 2003년부터 15세 이상의 약 800만 학습자에게 문해 훈련을 제공하고 있다. 인도는 전국문해 전파단(National Literacy Mission)이라는 프로그램을 재조정하고 확대했다. 이 프로그램은 210억 달러의 예산으로 초기 문해 훈련과 계속 이어지는 문해후 과정을 결합한 것으로, 지방어로 된 문해교육 자료도 같이 준비하여 제공한다. 이란에서는 정부기관인 문해운동기구(Literacy Movement Organization)에 의해 시작된 지역 사회 학습 센터의 기초교육 과정에 2000년부터 2006년 사이 310만명의 비문해자들이 등록했다.

문해 목표를 향한 진전 속도를 높이기 위해서는 훨씬 더 많은 노력이 필요하다. 각국 정부는 더 강력한 정치적 리더십으로 국가 정책 기획 단계에서 문해 영역에 더 많은 무게를 실어줄 필요가 있다. 비문해는 사회와 경제에 많은 비용을 발생시키며, 문해 영역의 투자는 이 두 영역 모두에 큰 도움이 될 수 있다.

교육의 질

목표 6: 교육의 질을 전반적으로 높이고 수월성을 확보하여 문해, 수리력, 필수 생활기술 등의 측면에서 모든 사람들이 일정 정도의 학업 성과 달성

주요 메시지

- 교육의 질은 국가마다 편차가 크며 많은 빈곤 국가들에서는 학습의 절대 수준이 매우 낮다.
- 학습에서의 불균형은 저소득 국가에서 훨씬 심화되는 경향이 있는데 이는 기회 균등을 위한 정책의 중요성을 시사한다.
- 초등학교 저학년 시기에 효과적인 읽기 능력을 습득하는 것은 재학시와 졸업 이후의 성공에 결정적인 역할을 한다.
- 효과적인 학습을 위해서는 동기 부여와 훈련받은 자격 있는 교사가 필수적이다.
- 2015년까지 초등교육의 보편화를 달성하기 위해서는 190만명 정도의 신규 교사가 필요하다.

해마다 수백만 명의 아이들이 기초 문해력과 수리력을 습득하지 못한 채 학교를 떠나고 있다. 정책 입안자나 교육자, 학부모들은 교육의 핵심 목표에 좀더 초점을 맞출 필요가 있는데, 그것은 바로 아이들이 자신의 미래의 삶을 만들어가는 능력을 습득하도록 하는 것이다.

학력 격차: 세계적 문제와 지역적 문제

국제 학력 평가를 통해 지속되고 있는 두 가지 문제를 발견했는데, 학력 성취의 국제적 격차 심화와 많은 빈곤 국가들의 절대적으로 낮은 학력 수준이 바로 그것이다.

수학과 과학 능력에 대한 최근의 수학·과학 성취도 추이변화 국제 비교 연구(Trends in International Mathematics and Science Study: TIMSS)²를 통해 이러한 국제적 격차가 확인되었다. 최상위 수학 능력 국가인 한국의 8학년 수학 평균 성적은 거의 최하위 수준인 가나에 비해 2배나 높았다. 달리 말하면, 가나, 인도네시아, 모로코의 평균 학생들은 상위 수학 능력 국가의 하위 10%와 비슷하거나 이보다 낮은 수준을 보였다. 초등학교 4학년의 경우 일본의 거의 모든 학생은 수학에 적어도 중급 정도의 실력을 보였으나, 예멘에서는 그 수준 이상을 기록한 학생이 거의 없었다.

2. 제3차 국제 수학 과학 성취도 평가 연구(TIMSS, 2007)



전통 칼라시(Kalash) 이야기꾼에 빠져있는 어린이들 (파키스탄 힌두쿠시)

저소득 국가의 국제 학력은 그 평가 결과가 많지 않긴 하나 심각성을 보여주기에 부족하지 않다. 사하라 이남 아프리카에서는 동남 아프리카 교육의 질 감독 컨소시엄(The Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality: SACMEQ)의 평가를 보면 많은 국가에서 초등학교 6학년 학생들의 절반 이상이 기초 수리 능력을 갖추지 못했다는 것을 알 수 있다. 파키스탄의 시골 지역에서 진행된 최근 조사는 3학년 중 3분의 2에 해당하는 학생들만이 한자리 수 뺄셈을 할 수 있다는 것을 보여준다. 인도의 시골 지역에서는 3학년의 28%만이 두 자리 수 뺄셈을, 그리고 3분의 1만이 시계를 볼 줄 아는 것으로 나타났다.

국가내 학력 격차

평등한 학습 기회는 부모의 수입, 성비, 언어나 민족에 상관없이 학교에 갈 수 있는 동등한 권한이며 인간으로서의 권리이다. 그러나 많은 국가들에서 학업 성과에 큰 격차가 존재하며 이 격차는 학생들이 다니는 학교의 종류와 가정 환경으로부터 많은 영향을 받는다.

학교간 차이는 교육체제 내에서의 형평성에 중요한 요인으로 작용한다. 많은 개발도상국의 교육체제에서는 학교별로 학급당 학생 수, 도서와 교재의 구비 정도, 교사의 질과 학교 시설 수준 등에서 큰 차이를 보인다. 수업의 질을 향상시키고 학교간 차이를 좁히는 것은 학생들의 학업 능력 격차를 줄여줄 것이다. 1990년대 중반에 브라질은 학생당 지출의 균등한 분배를 보장하기 위해 기초교육 및 교

원 유지개발 기금(Fund for the Maintenance and Development of Primary Education and the Teaching Career: FUNDEF) 프로그램을 도입했다. 예비 조사에 따르면 이 재분배 정책은 학습 불평등을 좁히는 데 기여한 것으로 보인다.

학교에 따른 불균형은 독립적으로 작용하지 않는다. 많은 경우에 이러한 불균형은 보다 광범위한 불이익을 증가시키면서 상호 영향을 미친다. 부모의 수입과 교육, 가정에서 사용하는 언어 및 기타 다른 요인들이 학습 성취와 강하게 연결되어 있다. 파키스탄에서 부유층 상위 3분의 1 가정 출신 아이들의 점수 표준편차는 평균적으로 빈곤 가정 아이들보다 4분의 1내지 2분의 1정도 높았다. 페루에서는 스페인 모어 사용 아이들이 토착 언어 사용 아이들보다 수학 평가에서 표준 편차가 1점 높은 점수를 기록했다.

형평성이 좀더 나은 교육체제를 갖춘 국가에서는 아이들 환경이 성취도에 미치는 영향이 덜 중요했다. 학생들의 환경과 수행 능력 사이에 강력한 연관성이 있거나, 학생들의 환경에 큰 편차가 존재하는 곳에서는 학교의 질적 차이를 줄이는 것만으로는 형평성을 개선하기 어렵다. 뒤쳐진 아이들의 학습을 개선시키는 것을 목표로 하는 맞춤형 프로그램이 필요하다.

많은 국가들에서 여아들은 남아들보다 학교에 다닐 기회가 적다. 그러나 일단 학교에 다니는 경우, 여학생들은 남학생만큼 또는 그 이

파키스탄의 시골 지역에서 진행된 최근 조사는 3학년 중 3분의 2에 해당하는 학생들만이 한자리 수 뺄셈을 할 수 있다는 것을 보여준다.

저학년에서 기초
읽기와 이해력에
어려움을 겪는
아이들은 학창
시절 내내 어려움을
겪을 가능성이
높다.

상의 성취도를 보인다. 성취도의 차이는 크지 않으며 여학생들은 언어에서, 남학생들은 수학과 과학에서 더 뛰어난 경향이 있다. EFA 목표를 성취하기 위해서는 남아있는 격차를 줄여 나가야 한다.

초등학교 저학년 단계에서 읽기 가르치기

초등학교 저학년 아이들에게 읽기를 가르치는 것은 학습에 결정적인 역할을 한다. 저학년에서 기초 읽기와 이해력에 어려움을 겪는 아이들은 학창 시절 내내 어려움을 겪을 가능성이 높다. 몇몇 저소득 국가에서 행해진 소규모의 읽기 평가는 우려할 만한 실태를 보여주었다. 에티오피아 윌리소의 3학년 학생들을 대상으로 행해진 2008년 연구는 이들 중 36%가 지방어인 아판 오로모어(Afan Oromo)를 전혀 읽지 못한다는 것을 밝혔다. 초등학교 저학년 시기에 읽기 능력을 평가하는 것은 학습 성취도가 낮은 학생들을 확인하여 이에 대한 대비책을 마련할 기회를 준다. 몇몇 나라의 결과를 보면 정책 개입이 중요하다는 점을 확인할 수 있다. 인도의 우타 프라데시 주에서는 한 시민단체(NGO) 자원봉사자가 운영하는 '독서 치료 캠프'(remedial reading camps)를 통해 아이들의 읽기 능력이 현저하게 향상되었다.

학교에서의 학습 개선

낮은 성취도는 많은 경우 열악한 물리적 환경과 연관이 있다. 교육의 질을 지속적으로 향상시키기 위해 가장 필요한 것은 학습 환경 개선이다. 환기가 안되는 교실, 물이 새는 지붕, 불량한 위생 설비, 교재 부족 등은 효과적인 학습을 방해하는 주요 장애 요인이다. 나이지리아의 2개 주에서 최근 행해진 조사는 에누구(Enugu)주의 교실 80%와 카두나(Kaduna)주의 교실 50%에는 칠판이 없거나 거의 사용하기 힘든 수준임을 보여준다.

아이들이 1년의 교과과정 동안 학교에서 보내는 시간이 늘어날수록 교과과정을 숙지하고 학습 목표를 달성할 가능성은 더 높아진다. 효율적인 수업에서는 수업 시간의 약 80%가 학습에 사용되는데, 개발도상국에서는 여기에 못 미치고 있다. 에티오피아와 과테말라에서의 최근의 연구는 아이들이 수업을 듣거나 배우는 시간은 학교가 공식적으로 열려 있는 시간의 3분의 1에 불과하다고 보고하고 있다. 모니터링 강화, 교사 인센티브 개선, 그리고 규칙적 등교가 어려운 학생들에 대한 맞춤 지원 등을 통해 학습 및 활동 시간이 늘어날 수 있을 것이다.

교사들의 결정적인 역할

교사는 어느 나라에서건 교육에서 가장 중요한 자원이다. 많은 국가에서 훈련된 교사의 부족은 특히 소외 집단에서 EFA 목표를 달성하는 데 주된 장벽으로 남아 있다.

1999년 이후 초등학교 등록률의 증가는 초등학교 교사의 채용 증가와 함께 일어났다. 사하라 이남 아프리카의 많은 국가들은 교사

수를 두 배로 늘리고, 학생-교사 비율을 개선했다.

하지만, 지난 10년간의 진전에도 불구하고 교사 부족은 우려할 만한 수준에 머물러 있다. 2007년에 초등교육에서 가장 널리 사용되는 학생-교사 비율(40대 1)을 초과한 국가는 26개국에 달했는데, 4개국 외에는 모두 사하라 이남 아프리카에 집중되어 있다. 학생 대 숙련 교사 비율도 우려스러운 수준이다. 마다가스카르, 모잠비크, 시에라리온, 토고 등은 80대 1이 넘는 비율을 보였다.

국가별 평균 학생-교사 비율 뒤에는 또다른 심각한 불균형이 감춰져 있다. 숙련 교사와 여성 교사는 도시 지역에 집중되어 있다. 우간다와 잠비아의 경우, 도시 초등학교의 여성 교사 비율은 60%이지만 시골 지역에서는 15% 내지 35%에 그쳤다.

2015년까지의 교사 채용 추정치

향후 교사 채용 수요는 지역별로 큰 편차가 있다. 이번 보고서는 2015년까지 초등교육 보편화 목표를 달성하기 위해서는 전세계적으로 1030만명의 교사가 추가로 필요할 것으로 추산했다. 2015년 전에 교직을 은퇴하거나 떠날 것으로 예상되는 교사를 대신할 840만명이 필요하고, 190만의 신규 교직이 충원되어야 한다. 이 신규 교직의 3분의 2(약 120만명)가 사하라 이남 아프리카에 필요하다.

세계의 많은 빈곤 국가에서는 교사 부족 뿐 아니라 교사들의 낮은 사기와 훈련 부족도 문제이다. 많은 교사들이 봉급을 보충하기 위해 과외로 일거리를 찾아야 하는 상황이다. 각국 정부와 공여국들은 자격과 동기부여를 갖춘 교사들이 최선을 다해 양질의 교육을 할 수 있도록 교사 급여와 조건을 개선해야 한다.

EFA 발전 지수

EFA 6대 목표가 모두 각기 중요하지만, 2000년에 각국 정부가 한 약속은 모든 영역에서 지속적으로 목표를 달성하기 위해 나아가겠다는 것이었다. EFA 발전 지수(EDI)는 전반적인 성과를 잘 수 있는 복합적인 척도를 제공하는데, 여기에는 가장 쉽게 계량화될 수 있는 EFA 목표 중 4가지(초등교육 보편화, 문해, 양성 평등, 교육 평등)가 포함되어 있다. 이 4가지 목표에 대한 통계가 나와있는 128개국의 2007학년도 EDI를 측정하여 이번 보고서에 실었다.

이 128개국에는 다음 국가들이 포함된다.

- 62개국: 4개의 목표를 이미 달성했거나 거의 달성했고 EDI 수치가 0.950 이상으로 2006년보다 6개국 증가했다. 북미와 유럽의 우수 성취 국가를 비롯해 사하라 이남 아프리카 지역을 제외한 모든 지역의 국가들이 여기에 포함된다.

EFA 재정 부족

저소득 국가에서 EFA 목표를 달성하기 위해서는 대규모 재원 확대가 필요하다. 이들 국가들은 교육에 더 많은 재원을 동원함으로써 큰 성과를 이끌어낼 수 있다. 하지만 원조가 대폭 증가하지 않는다면, 기초교육에서의 성과를 가속화하려는 노력은 재원 부족으로 막다른 골목에 봉착할 것이다.

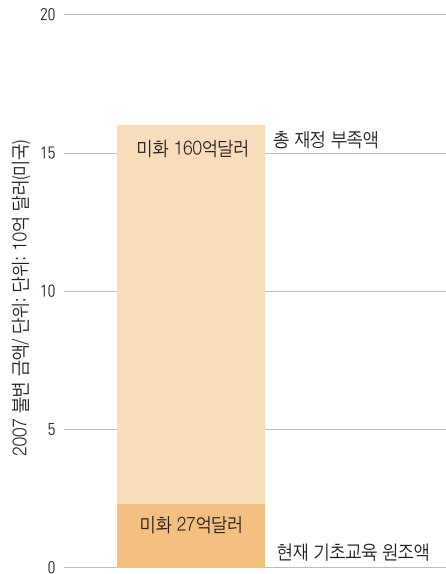
이번 보고서는 EFA 핵심 목표 달성과 관련된 비용의 상세한 평가액을 제공한다. 46개 저소득 국가를 대상으로 한 평가액은 영유아 프로그램과 초등교육의 보편화, 성인 문해율을 개선하기 위한 추정액을 포함하고 있다. 이전에 이루어진 전세계 비용 산출 활동과는 달리 이번 보고서는 소외계층을 지원하기 위한 준비를 포함하고 있다. 빈곤과 성비, 민족, 언어, 그리고 지리적 조건에 의해 소외된 아동들에게 기회를 주는 비용이 더 들어가기 때문에 이 부분은 중요하다. 다음은 주요 결과와 권고사항이다.

- 저소득 개발도상국은 국내 자원을 모으고 국가 예산을 좀더 균등하게 분배함으로써 연간 70억달러(GDP의 0.7%)를 추가로 조달할 수 있다.
- 국내 자원 동원 노력을 기울인다 해도 연간 160억달러(해당 국가들 GDP의 1.5%)의 EFA 재정 부족액이 발생한다.
- 사하라 이남 아프리카의 재정 부족은 110억달러로, 전세계 부족액의 3분의 2를 차지한다.
- 소외계층에게 초등교육 기회를 주기 위한 특별 조치에 37억달러가 소요될 것이다.
- 현재 이들 46개 저소득 국가들에 대한 기초교육 원조액(27억달러)은 불충분하다. 160억달러에 달하는 재정 부족액을 줄이기 위해서는

는 6배 증액이 필요하다.

- 다카르 선언을 달성하기 위해 필요한 추가 재원을 조달하기 위해서 긴급 서약 회의가 2010년에 소집되어야 한다.

〈표 6〉 160억 달러의 재정 부족을 줄이기 위해서는 기초교육 원조액이 6배 증액되어야 한다



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 2.49〉

- 36개국: 대부분 라틴아메리카와 카리브해 연안(16), 사하라 이남 아프리카(8), 그리고 아랍 국가(6)로 EFA 목표 달성의 중간 지점에 위치, EDI 수치가 0.80과 0.94 사이이다. 이들 국가들은 대부분 그 성과가 엇갈리고 있다. 많은 경우, 학교 참여율은 높지만, 성인 문해와 교육의 질은 낮다.
- 30개국: 사하라 이남 아프리카 17국가가 포함되어 있다. 0.80이하의 낮은 EDI 수치를 보이고 있다. 방글라데시, 인도, 파키스탄과 같은 인구 대국이 해당된다. 매우 낮은 EDI 수치(0.60이하)를 보인 나라는 에티오피아와 말리, 니제르이다. 낮은 EFA 성취도를 보인 나라들은 복합적인 문제를 가지고 있다. 낮은 출석률, 부족한 교육의 질과 높은 비문해율, 그리고 성비 불균형이 두드러진다.

1999년부터 2007년까지 34개국의 EDI 변화를 분석할 수 있었다.

이 중 30개국 EDI가 높아졌다. 특히 에티오피아와 모잠비크, 네팔, 잠비아 등에서는 각각 12% 이상의 큰 진전을 보였다. 초등학교 참가 확대가 1999년 이래 EDI 증가의 주 원인으로, 조정된 초등학교 순취학률의 평균 증가율은 8.7%였다. 모든 나라가 진전을 보인 것은 아니어서 도미니카 공화국과 피지를 포함한 13개국에서는 EDI가 낮아졌다.

160억 달러에 달하는 재정 부족액을 줄이기 위해서는 6배 증액이 필요하다.

▶ 교육에서의 소외가 EFA 목표를 향한 진전을 가로막고 있음에도 많은 정부들이 단호한 행동을 취하지 못하고 있다.

▶ 빈곤과 성비 불평등은 다른 불이익을 확대하고, 수백만 아동들에게서 교육의 기회를 앗아가고 있다.

▶ 포용교육 정책은 통합적인 빈곤 퇴치

접근성 안에서 소외계층을 위한 접근성, 비용 감당성, 교육 환경 문제를 해결해야 한다.

▶ 미시자료(disaggregated data)를 통해 소외계층을 확인하고 형평성 달성 성과를 모니터링하는 데 도움을 얻을 수 있을 것이다.

제 3 장

소외계층 보듬기

교육에서의 소외를 극복하기 위해서는 교육이 모든 정부의 우선 정책으로 자리매김해야 한다.

거의 모든 정부가 교육을 받을 평등한 권리를 지지하고 있다. 각국 정부는 교육에의 접근을 제한하는 것이 인권을 침해하고 사회적 불평등을 심화시키며 경제 성장을 저해한다는 것을 잘 알고 있다. 다카르 행동강령에서 각국 정부는 '빈곤층과 소외계층의 요구와 상황을 분명히 진단하고, 목표로 정해, 탄력적으로 대응하겠다'고 천명했다. 그러나 많은 국가들이 이 공약을 지키지 못하고 있다.

구조적인 불평등과 부, 성비, 민족, 언어, 장애와 그리고 다른 불평등을 불러오는 요인들에 대한 대응 실패가 EFA 전진을 막고 사회적 배제의 광범위한 진행을 부추기고 있다. 교육에서의 소외와 지속적인 극심한 불평등을 극복하기 위해서는 교육이 모든 정부의 우선 정책으로 자리매김해야 한다.

이 장은 교육에서의 소외를 진단하고 모니터링하기 위한 새로운 측정 수단을 제공하고, 개인과 계층 배제의 근본적인 원인을 살펴보고, 빈곤 퇴치와 사회 통합의 더 큰 틀 안에서 포괄교육을 개발하기 위한 전략과 실질적인 정책을 강조할 것이다.

교육에서의 소외 측정

교육에서의 소외 정도를 측정하는 것은 본질적으로 어렵다. 국가별 자료는 종종 소외계층을 확인할 수 있을 정도로 상세하지 않다. 많은 정부들은 아동 노동자나 장애인, 그리고 임시 거주지나 외딴 지역에 사는 사람들과 같은 가장 소외된 계층에 대한 보다 자세한 정보를 수집하는 데는 거의 관심을 기울이지 않는다. 이에 이번 보고서는 국가내 소외 정도와 소외계층의 사회적 구성을 살펴볼 수 있는 새로운 측정 수단인 교육박탈소외(Deprivation and Marginalization in Education: DME) 데이터 세트를 담았다 (참고 3).

지난 10년간의 진전에도 불구하고 교육에서의 절대적 박탈은 여전히 높은 수준이다. 세계의 어떤 기준으로 따져보더라도 4년 이하의 교육만 받는 것은 극심한 불평등의 징후이다. DME 데이터 세트는 이것을 '교육 빈곤'의 기준으로, 그리고 2년 이하의 교육을 '절대 교육 빈곤'의 기준으로 삼고 있다 (표 7). 63개 저소득 국가 조사 결과는 다음과 같다.

- 교육 빈곤: 22개국에서 17-22세의 30% 이상이 4년 이하의 교육을 받았다. 사하라 이남 아프리카의 11개국에서는 비율이 50% 이상으로 올라간다.



원조가 변화를 만들어낸다. 이제 예멘에서는 대부분의 여아가 학교에 다닌다.

- **절대 교육 빈곤:** 26개국에서는 17-22세의 20% 이상이 2년 이하의 학교 교육을 받았다. 부르키나파소와 소말리아를 포함한 몇몇 국가에서 이 비율은 50% 이상이다.

이러한 평균치들은 부의 수준, 성별과 연관된 극도의 불평등을 감추고 있다. 필리핀에서 빈곤층의 교육 빈곤 비율은 국가 평균보다 4배 높았다. 몇몇 국가에서는 빈곤 가정 여성들의 높은 소외 정도가 교육 빈곤의 큰 비율을 차지한다. 이집트에서 17-22세의 빈곤 가정 여성 중 거의 50%가 4년 이하의 교육을 받았고, 모로코에서 이 비율은 88%이다. 사회적 불평등은 또한 현저한 국가별 차이를 설명해 주는 주요 요인이다. 베트남의 1인당 소득과 비슷한 수준의 파키스탄은 교육 빈곤이 3배 더 심한데, 이는 부와 성별, 지역과 관련된 불균형을 반영하는 것이다.

소외를 가져오는 요인들은 개별적으로 작동되지 않는다. 부와 성별이 언어, 민족, 지역과 도시-시골 격차와 교차하면서 서로간에 불평등을 심화시켜 나간다. 청년 관련 상세한 교육박탈소의 데이터 세트는 교육 기회 차원에서 특히 심한 제약을 받고 있는 계층을 진단해주고, 국가적 불평등의 정도를 분명하게 보여주고 있다.

국가내 비교 분석은 소외의 복합적인 양상을 보여준다. 일부 확인

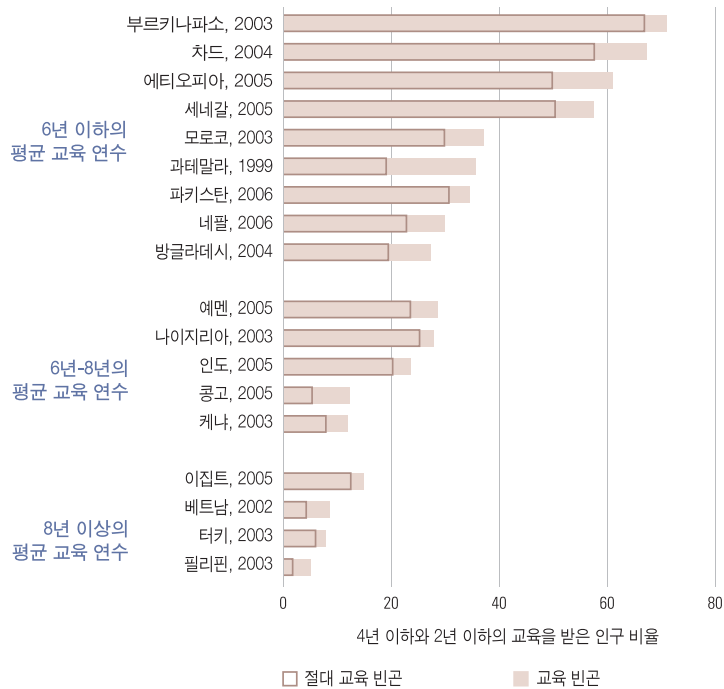
참고 3: 소외 측정을 위한 새로운 수단

『세계 EFA 현황 보고서』는 각국 정부, NGO, 연구자들이 사용할 수 있는, 교육에 대한 소외 관련 새로운 국제 데이터 세트를 개발했다. 다양한 국가별, 가구별 조사에서 나온 데이터를 사용하는 ‘교육 박탈 소외’ (DME) 데이터 세트는 80개국을 대상으로(거의 절반 정도가 저소득 국가) 다음과 같은 사실들을 발견했다.

- **교육 빈곤:** 4년 이하의 교육을 받은 17-22세까지의 청년들로 기초 문해력이나 수리력을 갖추었을 가능성이 거의 없음
- **절대 교육 빈곤:** 2년 이하의 교육을 받은 청년들로 보건과 고용을 포함한 많은 분야에서 극심한 불평등에 직면할 가능성이 높음
- **하위 20%:** 해당 사회에서 최소 연한의 교육을 받은 사람들

된 사회 집단은 대부분 공통의 불이익을 경험하고 있다. 사하라 이남 아프리카의 목축민들이 한 예이다. 우간다는 초등교육 포편화를 향한 상당한 진전을 보이고 있지만, 카라마중(Kamarajong) 부족 목축민들은 평균 1년 이하의 교육을 받는다. 많은 국가들은 또한 언어와 관련하여 큰 불균형을 보이고 있다. 과테말라에서는 스페인어 사

〈표 7〉 선별된 국가들의 교육 빈곤 측정



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 3.1〉

과테말라에서는 스페인어 사용자의 평균 학업 연수가 6.7년 이상인데 반해 케치어(Q'eqchi') 사용자는 1.8년에 불과했다.

용자의 평균 학업 연수가 6.7년 이상인데 반해 케치어(Q'eqchi') 사용자는 1.8년에 불과했다.

DME 데이터 세트는 소외계층의 주요 특징을 확인하기 위해서 절대 박탈보다 더 심각한 상황을 살펴본다. 조사 결과는 아이들의 인생의 여러 기회에 미치는 사회적 환경의 영향이 크다는 점을 보여주는데, 아이들은 이에 대해 어떻게 대처할 방법이 없다. 조사 결과는 또한 불평등 수준이 용인할 수 없을 정도 심각하다는 점을 보여준다.

- 인도나 필리핀, 베트남과 같은 국가의 빈곤 가정에서 태어나면 하위 20%에 속하게 될 가능성은 2배로 높아진다.
- 지역적 격차가 의미하는 것은 이집트의 나일강 상류 시골 지역, 북카메룬이나 동터키와 같은 지역에 거주할 경우 하위 20%로 떨어질 가능성이 높아진다는 것을 의미한다.
- 성별, 빈곤, 언어와 문화는 종종 결합하여 소외 가능성을 급격하게 높인다. 터키에서는 빈곤 가정 출신의 쿠르드어 사용 여아의 43%가 2년 이하의 교육을 받았지만, 국가 평균은 6%이다. 나이지리아에서 하우스어 사용 여아의 97%가 2년 이하의 교육을 받았다(표 8).

학교에서 보내는 시간은 소외 측정의 한 면에 지나지 않는다. 사회 경제적 지위와 연계된 학습 성취에도 현저한 격차가 있다. 브라질과 멕시코에서 재산 상위 25%에 속하는 부모를 가진 아이들은 하위 25%에 속하는 부모를 가진 아이들보다 수학 시험에서 평균적으로 25%에서 30%까지 높은 점수를 받았다.

부유한 나라에서의 소외

교육에서의 소외는 모든 국가들에서 일어나는 현상이다. 선진국의 절대적인 평균 성취도가 높긴 하지만, 극도의 상대적 박탈은 우려할 만하다. 유럽연합 전체에서 18-24세 청년의 15%가 중학교 교육만 받는 것으로 나타났고, 스페인에서는 이 비율이 30%로 높아진다.

미국에서의 사례는 부의 정도와 인종이 미치는 영향을 확연하게 보여준다. 아프리카계 미국인들은 백인 미국인보다 학교에 다니지 않을 확률이 2배 높다. 그리고 빈곤 가정의 청년들은 부유한 가정의 청년들보다 학교에 다니지 않을 가능성이 3배에 달한다. 국제 학력 평가는 국가 내 불균형의 정도를 보여준다. 수학 TIMMS 등급에서 미국은 48개국 중 9위였지만, 빈곤 가정 학생들이 집중된 미국 학교들은 22위였다. 미국 학생 중 수학 능력 하위 10%는 태국이나 튀니지의 평균보다 떨어진다.

소외를 측정하는 것 자체가 목적이 될 수는 없다. 이는 EFA 공약을 의미있는 행동으로 변환시킬 수 있는 정책이나 개입을 촉진하기 위한 하나의 방법이다. 각국 정부들은 소외계층과 사회의 나머지 계층 사이의 간극을 좁히는 위한 목표 설정에서 출발해야 할 것이다.

미시자료를 활용하여 이러한 목표들을 향한 진전을 모니터링하는 것은 소외계층에 대한 관심을 높이면서 맞춤형 정책의 개발을 도울 수 있을 것이다.

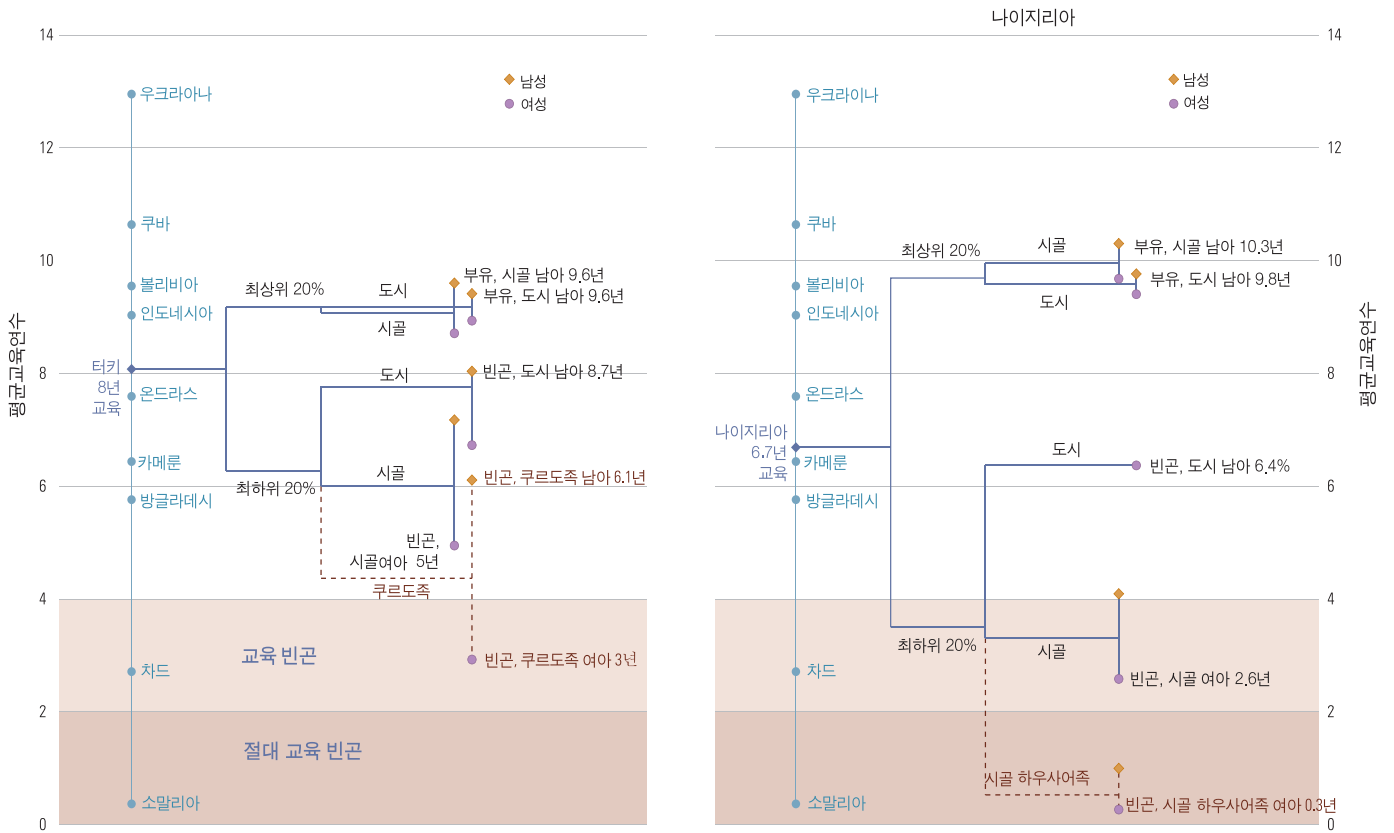
불리한 조건으로 내몰리기

예측가능하고 지속적인 극도의 불평등은 아이들이 태어나서 자라고 발달하는 환경이나 조건을 반영하는 것이다. 이번 보고서는 이러한 환경이 아이들의 교육 기회를 어떻게 차단하는지 그 과정을 검토했다.

빈곤과 아동 노동

빈곤은 교육에 있어서 불평등을 야기하는 가장 유력한 원인들 중 하나이다. 전세계적으로 하루에 1.25달러 미만으로 살아가는 14억명의 인구가 있다. 이들 가정에서 교육비는 보건이나 음식과 같은 기본적 필요 경비와 경쟁을 하게 된다. 부모의 교육비 부담 능력이 아

〈표 8〉 나무형으로 본 교육 불평등: 터키와 나이지리아의 소외 함수



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 3.4〉와 〈표 3.12〉

이들의 취학 여부를 결정하는 주요 원인 중 하나이며, 공식적인 수업료가 폐지된 국가에서조차도 교복, 도서, 그리고 필기구 비용이 학교 등록의 장벽으로 작용하고 있다.

극빈 가정은 경제적 충격이 주는 영향에 대처하는 능력에 한계가 있다. 극빈층이 가뭄이나 홍수, 질병이나 경제적 불황으로 인해 수입과 자산의 손실을 입을 경우, 자녀들의 교육을 유지하는 것이 종종 불가능해진다. 이러한 영향은 보통 여아들이 가장 먼저 받게 된다. 파키스탄과 우간다에서는 가뭄으로 인해 학교를 그만 둔 여아들이 남아들보다 훨씬 더 많았다.

아동 노동은 빈곤의 또 다른 결과물로 이 역시 교육에 악영향을 미친다. 최근의 추정치에 따르면 전세계 5-14세의 아동 노동자는 1억 1600만명에 이른다. 많은 아동들이 수업과 노동을 병행하려고 하지만, 라틴아메리카의 사례를 보면 이것이 학습 성취에 부정적 영향을 준다는 것과 극도로 많은 노동 시간으로 인해 학습이 불가능한 경우가 많다는 것을 보여준다. 라오스에서는 여아들이 가사 노동을 하며 보내는 시간이 남아에 비해 2배 이상 많다.

소속 집단의 불이익

많은 국가에서 민족이나 언어적으로 소수 집단이거나, 토착민 또는 낮은 카스트에 속하는 경우 학교 과정을 이수할 가능성은 더 낮으며, 교육 기간도 더 짧고 성취도도 더 낮다. '낙인 찍기'가 소외를 불러올 수 있는 것이다. 호주 원주민들로부터 캄보디아의 고산족에 이르기까지, 이들이 쓰는 언어로 교육이 이루어지지 않은 점은 문화적 종속과 사회적 차별이라는 광범위한 과정의 한 부분으로 작용했다. 아이들의 학교 경험이 이러한 소외를 더 심화시키고 영속화하는 경우가 너무나 흔하게 일어난다.

남아시아의 카스트 제도는 많은 아이들에게 차별을 가하고 있다(참고 4). 인도의 눈에 띄는 사례를 보면, 연구자들은 낮은 카스트 계급의 가족들은 카스트가 공개적으로 알려지지 않았을 때보다, 알려졌을 때 훨씬 낮은 학습 성취를 보인다는 것을 발견했다. 이는 자신감과 학습 수준, 그리고 이 아이들에 대한 학교의 수용 태도에 미치는 '낙인 효과'를 보여준다.

부모의 교육비 부담 능력이 아이들의 취학 여부를 결정하는 주요 원인 중 하나



© Ami Vitale/PANOS

복합적으로 작용하는 불평등: 인도의 하위 카스트 소녀들은 가장 큰 장애물들에 직면하고 있다.

참고 4: 낙인과 함께 살아가기: 우타 프라데시의 불가촉천민 '쥐잡이들'

'높은 카스트 출신 학생들이 우리보고 냄새 난대요.' 한 소녀가 말하자 다른 아이가 덧붙인다. '아이들의 조롱 때문에 학교에서 높은 카스트 아이들과 같이 앉아서 공부하기가 힘들어요.' 이 소녀들은 인도 우타 프라데시주 동부의 무사하르(Musahar), 다른 말로 '쥐잡이' 집단에 속해 있는데, 바라나시 인근 칼리스푸르(Khalispur)의 작은 마을 출신이다.

칼리스푸르에는 공립 초등학교가 있다. 보조금과 점심 그리고 교복을 지급받을 수 있음에도 불구하고, 학교에 다니는 무사하르 소녀들은 거의 없다. 이 소녀들에게 학교는 사회적 배제를 경험하는 장소이다. 다양한 형태의 차별이 교실에서의 카스트 위계를 강화하고 있다. '우리를 강제로 바닥에 앉게 했어요.' 소녀 하나가 말한다. '교실의 책상과 의자는 상위 카스트 아이들 몫이래요.' 무사하르 어른들에 따르면 정부 정책은 개선되었지만 사회의 태도는 아직 아니다. '학교에서는 우리 아이들을 받아주고, 법적 권리도 있지요. 그렇지만 다른 카스트 계층 아이들과 교사들의 태도가 문제입니다. 우리 아이들은 학교에 갈 엄두도 못 내고 있어요.'

무사하르 아이들의 경험은 더 큰 문제의 축소판이다. 대부분의 정부들이 공식적인 차별을 금지하고 있지만, 사회적 태도를 변화시키는 것에 대한 정치적 관심이 부족하며 이에 따라 사회 개혁의 혜택이 제한 받고 있다.

국가의 공식 언어를 사용하지 않는 사람들은 종종 교육과 그외 부분에서 소외를 경험한다. 2억 2100만명의 아이들이 학교 수업에서 쓰는 언어가 아닌 다른 언어를 집에서 말한다. 단순히 말하면 많은 언어적, 민족적 소수 아동들이 학교에서 성과가 뒤처지는 이유는 그들이 이해하기 힘든 언어로 배우고 있기 때문이다.

언어와 관련된 불평등 문제에 대처하는 것은 정부와 가정에는 큰 도전임을 의미한다. 연구에 따르면, 아이들은 가정에서 쓰는 언어로 학습하면서 다른 언어를 조금씩 배울 때 학습효과가 가장 크다. 그렇지만 부모와 아이들은 당연히 국가 공식언어로 배우는 것이 미래의 직장과 삶의 기회를 증진시킬 수 있는 열쇠라고 생각한다. 많은 국가들이 이중언어 교육 프로그램을 통해서 적절한 균형을 찾고자 노력하고 있다.

주거지와 생계

슬럼이나 외딴 시골 지역 또는 분쟁 지역에서 사는 아이들은 전형적인 빈곤층과 취약층이다. 그 아이들은 교육을 통해 얻을 수 있는 잠재적 혜택이 가장 크지만, 기초 서비스의 제공이 가장 제한된 지역에서 살고 있다.

한 추정치에 따르면 개발도상국의 도시 거주자 3분의 1(총 9억명)이 슬럼에 살고 있다. 슬럼은 부분적으로 교육 박탈이 일어나는 중심지인데, 이는 많은 정부들의 무지 탓인데, 이들은 이 슬럼 거주자들이 기초 서비스를 받을 권리가 있다는 것을 인지하지 못하고 있다. 방글라데시 다카에서는 현재 400만명의 사람들이 슬럼에 살고 있다. 슬럼의 극빈층 자녀들은 학교에 다니지 못하거나 비정부 기관에 의존하고 있다.

주거지와 생계는 종종 교육에 있어서의 사회적 불이익에 대한 강력한 지표이다. 시골, 특히 외딴 지역에 거주하는 아이들은 교육에 있어서 소외를 겪을 가능성이 높아진다. 그리고 만약 빈곤한 여성이라면 더욱 그렇다. 그들의 경우 학교까지의 거리가 훨씬 멀며, 때로는 험난한 길을 통과해야 할 때도 있다. 목축민의 경우 교육에서의 박탈 수준이 심각한데, 이는 학교 기반 시설은 한 곳에 정해져 있는데다 시간표도 이동이 잦은 이들의 필요에 대응하지 못하기 때문이다.

수백만 명에 이르는 전세계 소외계층 아이들은 분쟁 영향 국가에 살고 있다. 전세계적으로 5-17세 아동 중 1400만명 가량이 분쟁으로 인해 난민촌이나 가장 기본적인 교육 시설도 갖춰져 있지 않은 난민 센터로 강제로 옮겨졌다. 파키스탄에서 2005년에 행해진 난민 인구조사에 따르면, 100만명의 아프가니스탄 난민들이 학교 교육을 받지 못하고 있는 것으로 추정된다. 같은 국가 내에서의 강제 이주도 재정착 지역의 체제에 과부하가 걸리게 하는 등 교육에 폭넓은 문제를 일으킬 수 있다. 필리핀에서는 진행 중인 분쟁 때문에 아

이들의 학업이 심각하게 붕괴되었고, 민다나오섬의 무슬림 자치구는 교육 측면에서 다른 지역에 비해 크게 뒤떨어지게 되었다.

무력 분쟁과 연관된 정신적 외상(trauma)이 학습에 미치는 영향은 학교 출석에 미치는 영향보다 더 측정하기 어렵다. 2008년과 2009년의 분쟁은 가자지구의 교육체제에 심각한 영향을 미쳤다. UN 총회를 위해 준비된 보고서에 양측이 모두 민간인들을 목표로 삼았다는 증거가 첨부되었다. 이스라엘군의 군사 행동으로 164명의 학생과 12명의 교사가 사망했고 280개의 학교와 유치원이 심각하게 손상을 입거나 파괴되었다. 최근의 폭력 충돌 이전에도 69%의 청소년들이 외상 후 스트레스를 겪고 있는 것으로 보고되었던 한 지역에서는 많은 아동들이 불안과 정서적 충격을 받은 채 학교로 돌아갔다.

장애

세계적으로 장애 아동은 1억 5000만명에 이르는 것으로 추정되는데 그 중 5분의 4가 개발도상국에 살고 있다. 그외 수백만 명의 아동이 장애가 있는 부모나 친척들과 함께 살고 있다. 신체적·정신적 장애는 건강에 직접적으로 미치는 영향 외에도 사회와 학교로부터의 배제를 가져오는 '낙인'으로 작용하고 있다. 불가리아와 루마니아에서 7-15세 아동의 순 취학률은 2002년에 90% 이상이었으나 장애가 있는 아동의 취학률은 58%에 그쳤다. 장애로 인한 불이익의 형태는 다양하다. 의사소통 능력에 문제가 있는 장애와 더 심각한 전반적 장애를 지닌 아이들은 일반적으로, 특히 빈곤 국가에서는 교육 기회가 가장 제한되고 있다. 부르키나파소에서는 청각 장애나 병어린 아이들, 정신 장애나 시각 장애가 있는 아이들은 신체 장애가 있는 학생들보다 훨씬 낮은 등록률을 보였다.

교육체제와 교실 경험은, 교실과 지역사회, 그리고 가정에서의 제도화된 차별, '낙인 찍기', 무시 등을 해소하는 데 나름의 역할을 할 수 있다. 그러나 이것은 종종 역효과를 가져오기도 한다. 접근성 부족과 훈련된 교사와 학습 지원 부족, 그리고 차별적인 수업 진행이 오히려 기회를 감소시킬 수 있다.

HIV와 에이즈

2007년 추정치에 의하면 3300만명의 사람들이 HIV와 에이즈에 감염되었는데, 이 중 200만명이 15세 이하 어린이이다. HIV와 에이즈는 생명을 위협하고 아이들을 학교에서 내몰며 학습을 위태롭게 한다. 이는 또한 빈곤과 사회 차별에서 비롯된 문제들, 경제적 압박, 고아, 낙인 찍기, 제도화된 차별과 교육에서의 성불균형 심화와 같은 광범위한 문제들을 강화한다. 태국에서 이루어진 한 연구는, 국가의 법을 위반하면서까지 HIV 감염 아동의 학교 입학률 거부하고 있다는 것을 밝혔다. 교육자들은 HIV 양성 학생들의 등록에 대해 다른 학부모가 부정적으로 반응할 것을 우려하고 있었다.

각국 정부는 HIV와 에이즈가 교육 분야에 불러일으킨 문제에 대해 잘못된 인식 교정과 '낙인 찍기' 극복 등 신속한 대응을 취하는 데 실패했다.



© Handicap International

니카라과의 한 포괄교육 학교는 모든 학생들에게 기회를 주고 있다.

신체적·정신적 장애는 건강에 직접적으로 미치는 영향 외에도 사회와 학교로부터의 배제를 가져오는 '낙인'으로 작용하고 있다.

소외계층을 위한 장학금은 학교 등록에 대한 부담을 줄임으로써 아동들에게 유인책으로 작용할 수 있다.

공평한 경쟁의 장 마련하기

소외된 아이들에게 양질의 교육 기회를 제공하는 것은 종종 어렵지만, 지속적인 정치적 의지가 따라준다면 진전을 이루어낼 수 있다. 사회 정의, 기회의 평등, 그리고 기본 권리를 성취하기 위한 노력과 함께, 특정 맥락의 소외 뒤에 자리한 사회적 메커니즘을 파악하는 것이 장기적 전략에 중요할 것이다.

학교는 소외 아동의 삶에 커다란 변화를 가져올 수 있다. 또한 영유아기에 쌓여온 불평등을 덜어줄 수 있다. 영양 섭취, 모자 보건, 그리고 영유아 보육과 교육은 소외 극복을 위한 통합된 접근의 핵심이다.

이 보고서에서는 소외를 막을 수 있는 세 가지 개괄적인 정책을 제시하고자 한다. 이러한 정책들은 포괄교육 삼각형의 세 꼭지점이라고 할 수 있는데, 곧 접근성과 비용 감당성, 학습 환경, 권한과 기회가 그것이다 (표 9).

배제 계층을 위한 접근성 확대와 비용 감당성 개선

초등교육 보편화를 달성할 가능성이 낮은 대부분의 국가에서 교육 기회 개선은 비용 장벽을 낮추고 학교까지의 물리적 거리를 줄이는 것을 의미한다. 수업료 폐지는 빈곤층 지원에 필수적이지만 그것 자체만으로는 충분치 않다. 여기에 더해 각국 정부들은 교복, 교과서, 그리고 비공식 비용과 연관된 간접 비용을 낮춰야 한다. 베트남에서는 학교 관련 비용이 학생들이 자퇴하는 이유 중의 하나로 알려졌다. 무료 교과서와 공책을 소수 민족 학생들에게 제공했다.

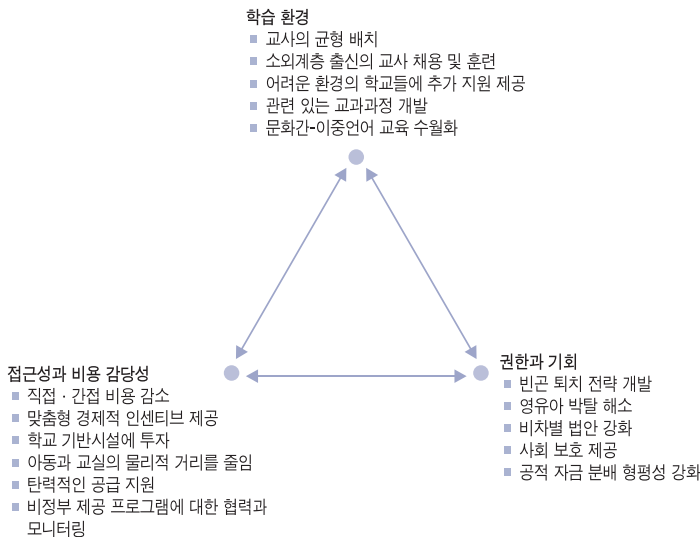
소외계층을 위한 장학금은 초등학교와 중등학교 모두에서 학교 등록에 대한 부담을 줄임으로써 아동들에게 유인책으로 작용할 수 있다. 방글라데시와 캄보디아에서는 성별 격차를 줄이고 중등학교로의 진학률을 높이는 데 중요한 역할을 했다.

아이들과 교실의 물리적 거리는 EFA의 주된 장벽으로 남아 있다. 교실 부족은 필연적으로 학교까지의 거리를 늘린다. 사하라 이남 아프리카의 빈국들에서는 교실 수 부족이 심각한데, 약 180만개가 모자라는 것으로 추정된다. 이 국가들이 2015 EFA 목표 달성을 위해서는 교실 수를 2배로 늘려야 한다.

아울러, 소외 지역사회로 교실을 가까이 가져가는 것은 특히 성비 균형과 장애 아동들의 접근성을 높이기 위해서도 중요하다. 시골 빈곤 지역에 초점을 둔 교실 건설 프로그램은 에티오피아의 예에서 볼 수 있는 것처럼 학교까지의 거리를 줄이고 출석을 높일 수 있다. 몇몇 국가들은 '분교' (satellite school) 모델을 고안해 냈다. 학교는 몇 개의 군으로 묶이는데, 보통 상대적으로 재원이 잘 갖춰진 중앙 학교와 몇 개의 작은 분교로 이루어진다. 볼리비아의 군집 학교 시스템인 누클레오(núcleo)는 고산지대 토착민 아동들의 교육 접근성을 확대하는 데 결정적인 역할을 했다. 교육 제공을 위한 더 유연한 접근을 통해 세계의 가장 소외된 아동들이 교육을 받을 수 있다.

많은 소외 아동들과 청년들은 아예 학교를 다녀본 적이 없거나 일찍 퇴학해 버린다. 그들이 다시 교육 받을 길을 열어주는 것은 청년들이 빈곤을 탈출할 수 있게 도와주는 주요 전략이다. 그러한 많은 '두번째 기회' 프로그램이 NGO들에 의해 시행되고 있다. 그들은 가장 소외된 아이들과 청소년들, 방글라데시의 유목민으로부터 가나의 혜택받지 못한 지역의 거리 아이들에 이르기까지 접근성을 제공한다. 가나의 인생을 위한 학교(School for Life) 프로젝트는 8-14세 아동들의 초등학교 재입학을 준비시켜 주기 위해 집중 문해 수업을 제공하며, 지난 10년 동안 8만5000명의 학생들이 이 혜택을 받았다. 각국 정부는 그러한 NGO 사업들이 제공하는 교육의 질을 모니터링하면서 국가 기획 단계에서 이를 통합해야 한다.

〈표 9〉 포괄교육 삼각형



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 3.29〉

학습 환경

소외계층 아동을 학교에 보내는 것은 첫 단계에 불과하다. 이 아이들이 양질의 교육을 받을 수 있도록 보장하는 것 또한 상당한 정책적인 도전이다.

교사들이 양질의 교육을 할 수 있도록 훈련되고 준비되도록, 또한 교사들이 소외 아동들의 필요에 대처하도록 보장하는 것은 소외 방지를 위한 어떤 전략에서나 필수적이다. 소외계층 출신의 교사를 고용하는 것은 긍정적인 정체성을 심어줄 수 있고 차별을 방지하고 아이들의 사용 언어로 수업받는 것을 보장해 준다. 캄보디아에서는 소수 민족들에게 교사 연수예의 우선권을 준다. 생활조건이 낙후한 지

역에 자격 있는 교사를 충분히 배치하기 위해서는 형평성 있는 교사 배치와 어려운 환경의 학교에 대한 맞춤 지원이 필요하다. 감비아와 모잠비크에서는 오지에서 근무하는 교사를 위해 장려금과 특별 수당을 지급한다.

교사들은 다양한 배경을 가진 아이들을 수업에서 효과적으로 가르치기 위한 훈련이 필요하다. 이것은 소외계층에 대한 교사 자신의 태도를 점검하는 일을 포함한다. 이러한 프로그램의 예로는 페루의 아마존 지역을 들 수 있는데, 토착민과 비토착민 전문가들이 함께 이중언어 교사를 훈련시키고 그들이 토착민 문화를 익히는 것을 돕는다.

문화간-이중언어 교육 제공은 소수 민족과 소수 언어 아동 지원에 결정적이다. 사하라 이남 아프리카의 많은 프로그램은 아동들의 사용 언어로 교육하는 것이 긍정적인 결과를 가져온다는 것을 보여준다. 부르키나파소의 이중언어 학교에서는 학습 성취가 증진되었고 말리에서는 중퇴율이 감소했다.

몇몇 라틴아메리카 국가의 교육 개혁은 언어, 문화적 정체성과 관련된 문제를 해결하기 위해 문화간-이중언어 교육을 실시했다. 볼리비아에서는 문화간-이중언어 교육이 가장 많이 사용되는 3개 토착어 사용 아동을 위해 도입됐고, 전체 초등학교의 11%에서 이루어졌다. 교과서 또한 국가의 다문화적인 역사와 토착민의 역할에 내용의 무게를 더하는 방향으로 개정되었다.

문화간 교육은 소외계층 지원뿐 아니라 교과 과정을 제공하는 핵심 역할을 한다. 이 교과과정은 모든 학습자에게 다른 문화에 대한 존중을 더해주고, 편견을 막아주고, 사회적 불평등에 대한 인식을 길러주고, 토론 기회를 조성해준다.

장애를 가진 아동들이 통합 환경에서의 학습 기회를 누릴 수 있도록 하기 위해서는 교사 훈련과 물리적인 기반 시설, 그리고 학습 도구 공급에 대한 투자와 함께 정부의 태도 변화가 필요하다. '2008 장애인 권리 협약'(2008 Convention on the Rights of Persons with Disabilities)은 지원과 관련한 광범위한 의제를 설정했으며, 전세계 모든 정부들이 이 협약을 비준하여 이에 기반해 행동을 취하는 것이 중요하다. 몇몇 성공적인 NGO 프로젝트를 통해 유용한 시사점을 얻을 수 있는데, 라오스에서는 500개 이상의 학교가 모인 네트워크가 통합 환경에서 특수 아동을 위한 기회를 만들어내고 있다.

권한과 기회

교육에서 형평성을 더 이룰 수 있는지 여부는 소외를 영속화하는 사회적 경제적 구조 안에서 아이들이 학교 너머에서 겪게 되는 일에 달려 있다.

참고 5: 케냐 북부의 목축민 지원

2007년 케냐의 북동부주 아동들의 학교 등록률은 정부가 수업료를 폐지한 지 4년 이상 후에도 40% 미만이었다. 목축민의 이동 생활방식과 극도의 취약성으로 인해 수업료 부담만으로는 목축민 자녀들에게 교육 기회를 주기에는 불충분했다.

이 추세는 목축민 시민사회 단체와 국회의 목축민 단체 등의 등장으로 변화하고 있다. 이는 이 국가의 가장 소외된 계층에 대한 관심을 높였다. '북부 케냐와 기타 건조지 개발 부처'의 창설은 북부 문제에 좀더 적극적으로 대처하려는 정부의 의도를 분명히 보여준다.

'유목민 교육 정책'의 초안은 2008년 마련되었다. 개혁의 내용으로는 전통적인 지식을 교과과정에 통합, 이동 학교에 지원금 지급, 지역 사회 내에 유목민 학교 건설, 정규체제를 유목민의 일정에 맞추어 수정, 소수 집단 우선책을 통한 목축 지역 출신 교사(특히 여성) 채용, 프로그램을 위해 무선과 휴대전화를 사용하는 것 등을 포함한다.

이제 이 부처의 진짜 도전은 광범위한 임무를 수행하는 것이고, 중앙 정부는 재정 조달을 늘려야 한다.

권리, 법과 정치적 동원

법적 조항들은 차별을 극복해 주는 역할을 할 수 있다. 국제협약과 더 광범위한 인권 협정서들은 규범을 세우고 시민적, 정치적, 사회적, 경제적 권리 진전을 위한 제도적 틀을 정착시킨다. 국가 법규들과 헌법은 이러한 규범을 권리와 권한의 체계로 전환한다. 몇몇 경우에 법적 수단을 사용하는 것은 강제적인 변화를 불러올 수 있다. 획기적인 미국 민권 판결 중 하나인 1954년 '브라운 대 교육위원회' 판결은 다른 인종을 다른 학교에 분리하는 법을 뒤집었다. 이 판결에 적용된 원칙들은 다른 지역에서의 분리 문제 대처에도 사용되어 아프리카계 미국인들이 평등한 시민권과 정치적 권리를 획득하는 투쟁에 시금석이 되었다.

유럽의 로마(Roma 집시)와 같은 소외 집단은 분리를 제도화시키려는 정책의 적법성에 성공적으로 대항했다. 인도에서 모든 아동에 대한 무료 교육의 헌법적인 의무는 1950년대부터 존재했지만 최근에서야 법원을 통해 강제될 수 있는 법적 의무가 되었다.

법적 조항들은 소외된 사람들의 편에서의 정치적 동원이 뒷받침돼야 더 효과적인 것으로 드러났다. 뉴질랜드에서는 코항가 레오(kōhanga reo) 언어 운동이 마오리족 권한 신장을 위한 사회적, 정치적, 문화적 중심점을 제공하면서 마오리족 아이들의 교육 기회 확대와 보다 다문화적인 교육체제 개발에 이바지했다.

문화간-이중언어 교육 제공은 소수 민족과 소수 언어 아동 지원에 결정적이다.

뉴질랜드에서는
코항가 레오
(kohanga reo) 언어
운동이 마오리족
권한 신장을
위한 사회적, 정치
적, 문화적 중심점
을 제공했다.

사회적 보호: 현금 지원과 그 이상

사회적 보호는 빈곤으로 타격을 입은 가정의 취약성을 완화시켜 주는 중요한 수단이다. 프로그램들로는 현금 지원부터 직업 기반 사회 안전망과 영양 섭취를 지원하기 위한 개입 등이 있다. 라틴아메리카의 사회 보호 프로그램은 학교 출석과 성과 지표를 개선하는데 좋은 실적을 보여왔다. 예를 들어 아직 초등학교를 마치지 않은 아동들을 대상으로 한 니카라과의 사회 보호망(Red de Protección Social) 프로그램은 등록률을 13% 증가시켰는데, 특히 빈곤 가정 아동들에서 두드러진 성과를 보였다.

빈곤 국가들에도 다양한 사회 보호 프로그램들이 있고, 이를 통해 교육의 긍정적인 성과가 있었다. 에티오피아의 생산적인 안전망 프로그램(Productive Safety Net Programme)은 취약 가정이 교육 및 보건 관련 지출을 늘리고 가뭄에도 아이들을 학교에 보낼 수 있도록 도와주었다. 각국 정부와 공여국들이 목표 설정이 잘된 사회적 보호에 투자를 늘리는 것은 평등을 신장시키고 EFA 목표 달성을 위한 진전을 가속화시킬 것이다.

소외에 대처하기 위한 예산

가장 소외된 지역을 지원하는 것은 종종 더 부유한 지역에 비해 더 높은 지출을 필요로 한다. 재원이 가장 필요로 하는 지역이나 사람들에게 돌아갈 수 있도록 재조정하는 데 있어서 중앙 정부의 역할이 중요하다. 대부분의 국가는 새로운 자원 동원, 형평성 우선순위화, 지역개발 목표와 같이 공공재정에서 재분배될 수 있는 요소를 가지고 있다. 브라질의 FUNDEB 프로그램은 교육에 있어서 주별 재정 격차를 좁히기 위한 시도의 예이다. 1인당 재정 격차는 여전히 존재했지만, 이 프로그램은 가장 소외 받은 지역에 혜택을 가져다 주었다.

소외 집단에 낙인을 찍고 기회를 제한하는 대중의 태도와 사회적 과정은 교육에 있어서의 소외를 지속시킨다. 이것이 바로 이번 보고서가 전 세계 정부들이 빈곤 퇴치와 사회 통합의 더 넓은 접근들 안에서 소외와 싸워 나가는 통합 전략을 개발해야 할 필요가 있다고 강조하는 이유이다.

이동 중: 목축민 사회를 위해서는
더 유연한 해결책이 필요하다





© REUTERS/Ahmad Masood

분쟁과 강제 이주는 아프가니스탄의 교육에 특수한 문제를 불러일으키고 있다.

제 4 장

원조 협약: 지켜지지 않은 약속

- ▶ 전세계 경제 위기로 많은 빈국들이 예산 압박에 시달리고 있기 때문에 인간 개발 목표 달성을 위해서는 국제 원조를 늘리는 것이 반드시 필요하다.
- ▶ 전체적인 원조 수준은 높아지고 있으나, 공여국들이 2010년분 약정액을 지키지 못할 위험이 있다.
- ▶ 기초교육을 위한 원조 지출액은 높아지고 있으나, 약속액이 줄어들고 있어서 향후 흐름이 우려된다.
- ▶ G8 국가를 포함한 몇몇 공여국들이 원조 분담금을 지키지 못하고 있다.
- ▶ 원조의 효과적인 전달에는 진전이 있었으나, 목표를 향한 진전 결과는 엇갈리는 양상이다.
- ▶ 많은 분쟁후 빈곤 국가들에 대한 교육 지원이 부족하다.

모잠비크에 대한 교육 원조는 학교밖 아이들의 수를 50만명 줄이는데 기여했다.

국 제 원조는 EFA 협약의 아주 중요한 부분이다. 2000년에 선진국들은 EFA 목표 달성을 위해 매진하는 어떤 나라도 재정 문제 때문에 낙오되는 일이 있어서는 안 된다고 천명했다. 전세계 경제 불황은 그 공약의 중요성을 더욱 부각시켜주었다. 경제 성장 약화와 정부 예산에 대한 늘어난 압박은 지난 10년간 힘들게 달성한 성과들을 후퇴시킬 수도 있다. 이와 같은 일이 일어나지 않도록 하기 위해서는 원조액을 늘리는 것뿐만 아니라 원조의 질을 개선해야 한다.

원조의 효율성에 대해 회의적인 논평들은 최근 개발 원조를 줄이거나 폐지해야 한다고 요구하고 있다. 그렇지만 여러 사례를 볼 때 그러한 비판론은 근거가 없다. 예를 들어 모잠비크에 대한 교육 원조는 학교밖 아이들의 수를 50만명 줄이면서 초등학교 등록률을 1990년대 후반의 52%에서 2007년에는 76%까지 끌어올렸다. 아프가니스탄에 대한 원조로 수백만 명의 아동, 특히 여아들이 생애 최초로 학교에 입학할 수 있게 되었다. 국제 원조가 효과적인 국내 정책을 대체할 수는 없다. 그렇지만 빈곤, 성별 그리고 다른 소외 요인으로 인해 생긴 학교 진입 장벽을 없애는 데는 도움이 된다.

원조 이행 기록

교육에 대한 국제 원조 수준은 전세계 원조 규모에 의해 결정된다. 다행스럽게도 2008년에 전체적인 개발 원조가 전년도에 비해

10% 증가하며 1010억 달러까지 큰 폭으로 상승했다(2004년 불변 금액). 선진국들의 국민총소득(GNI) 대비 원조 비율 또한 0.30%로 상승했다. 하지만 공여국들은 전체 원조액을 2010년까지 1300억 달러로 증액하겠다는 G8 글레니글스 정상회담을 포함한 일련의 국제 회담에서 이루어진 공약을 이행하기 위한 움직임을 보이고 있지 않다. 현 추세라면 2010년 목표 원조액과 실제 원조액 사이에 전세계적으로 200억 달러의 차이가 나며, 이중 아프리카에서 180억 달러의 차이가 날 것이다(표 10).

공여국들은 국제 목표 수행에 있어서 엇갈린 성과를 보여주고 있다. 유럽연합 국가들은 공동 원조액을 2010년까지 GNI 대비 0.56%, 2015년까지 0.70%로 증액하겠다는 공동 약정한 바 있다(표 11). 독일과 스페인이 GNI 대비 원조액을 상당히 늘린 반면에, 다른 국가들은 미미한 증가(이탈리아), 동결(미국), 혹은 감소(일본)를 보였다. 5개국 UN의 목표치인 0.7%를 넘어섰고 스웨덴은 거의 1%를 투여했다.

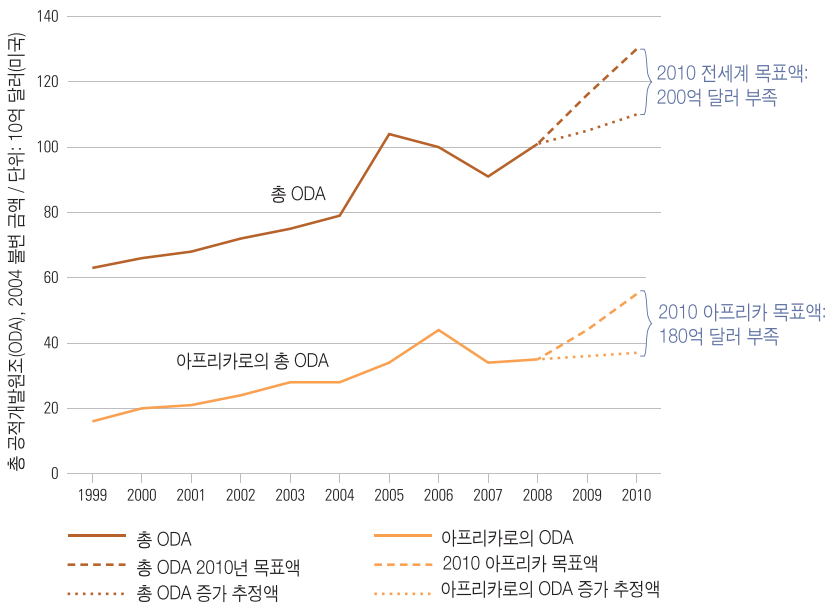
세계 경제 불황으로 2010 원조 목표액 달성 전망은 더 어두워졌다. 많은 공여국의 지출 예산은 아직 확정되지 않았지만 과거 위기의 경험에서 볼 때 우려되는 부분이 있다. 경제 위기로 인한 타격 때문에, 아일랜드는 비록 경제 회복 여부에 따라 감소분을 복구하겠다는 공약을 하긴 했지만 원조 예산을 5분의 1 줄일 것이다. 원조액을 보장하기 위한 모든 노력을 기울여야 한다. 많은 극빈층이 경제 불황에 타격을 입고 있을 때 원조를 줄이는 것은 인간 개발 분야의 과거 투자를 잠식할 것이며 2015년 목표 달성에 치명타가 될 것이다.

최근 추세

원조액은 교육 전체와 기초교육 모두에서 꾸준히 늘어나는 추세이다. 교육으로의 전체적인 원조액은 2007년 108억 달러에 도달했는데 이는 2002년 수준의 두 배에 해당한다. 기초교육에 대한 원조액은 2002년도의 21억 달러에서 2007년의 41억 달러로 늘어나는데 그쳐 더 느린 증가를 보였다. 교육 원조 증가는 전반적인 원조 증가에 기인한 것이지, 이전보다 우선순위가 더 높아져서 그런 것은 아니다. 2006-2007년에 교육은 모든 지원 약정액의 12%를 차지했는데 이는 1999-2000년과 같은 수준이다.

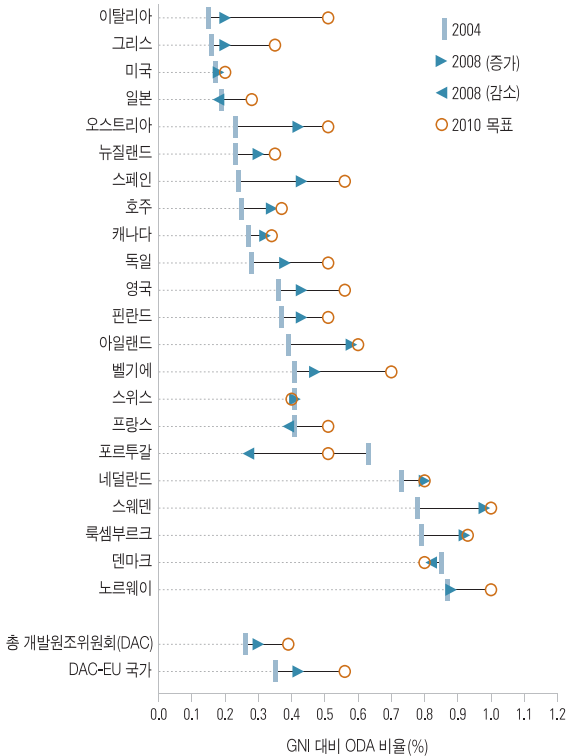
원조 약정 상황은 원조 지출액과는 크게 대비된다. 비록 추세가 일정치는 않지만(표 12) 전반적인 약정 수준이 정체 상태이다. 2007년 교육에 대한 약정액은 121억 달러로 보고되었는데 이는 2004년과 비슷한 수준이다. 기초교육 분야가 특히 우려된다. 2000년 다카르 협약 이후 수년간 원조 약정액이 58% 증가했지만, 2004년 이후부터는 간격을 두고 나타나는 급격한 감소 시기와 함께 두드러진 침체를 보인다.

〈표 10〉 아프리카는 총 원조액에서 목표액 대비 미달액이 가장 클 것으로 전망된다



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 4.1〉

〈표 11〉 거의 모든 공여국들이 2010년분 원조 약정액을 채우지 못하고 있다



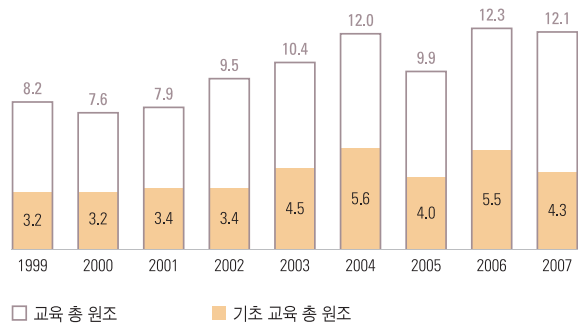
출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 4.2〉

실질적으로 2007년에 보고된 43억달러는 2006년 수준에서 볼 때 12억 달러, 곧 22% 감소를 의미한다. 기초교육의 약정액 감소는 전체 교육 부분에서보다 훨씬 크다.

공여국의 약정액이 매년 달라질 수 밖에 없긴 하지만 최근의 추세는 구조적인 문제가 있음을 보여준다. 일단 문제는 전체 교육 원조액을 지나치게 소수의 공여국과 기관에 의존한다는 것이다. 교육 분야의 5대 공여자인 프랑스, 독일, 세계은행 국제개발협회(IDA), 네덜란드와 영국이 교육 분야 전체 약정액의 60% 가까이를 차지한다. 이러한 집중의 결과 주요 공여자의 조그만 움직임에도 전체 자금 수준에 커다란 변동이 생기게 된다.

또 다른 문제는 교육의 다양한 분야에 제공되는 원조액의 균형이다. 2000년에 공여국들은 기초교육에 우선순위를 높이겠다고 공약했으나, 이는 실제 자원 배분에 있어서 눈에 띄는 변화를 가져오진 않았다. 기초교육은 2006-2007년에 총교육 원조액의 5분의 2를 차지했는데 이는 거의 2000년과 비슷한 수준이다. 저소득 국가들은 평균적으로 전체 원조액의 거의 50%를 교육 분야에 받고 있으며, 이 원조액의 60%가 기초교육으로 가고 있다.

〈표 12〉 최근 10년간의 기초교육 원조 추세: 초기의 상승 이후에 정체를 보이고 있다



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 4.7〉

공여국마다 교육의 분야별 약정액은 큰 차이를 보인다. 교육의 6대 양자간 공여국 중 네덜란드와 미국은 60%의 원조를 기초교육에 기울인다. 역시 6대 공여국인 프랑스, 독일, 일본은 55% 이상을 기초교육 이후 단계에 지원한다. 프랑스와 독일의 경우 교육 원조 예산의 상당 부분을 외국인이 입학할 수 있는 자국의 학교에 분배한다. 스페인과 같은 기타 공여국들은 기초교육 부문 원조를 늘려가고 있다.

신규 원조 공여국들이 등장하고 있는데 이중 일부는 교육에 상당한 원조를 제공할 수 있다. OECD의 개발원조위원회에 속하지 않은 중국과 사우디아라비아 같은 공여국들이 최근 몇년간 교육에 원조를 해왔다. 민간 부문에서의 원조 또한 증가했다. 다른 부문에서 이미 도입된 것과 같은 혁신적인 자원 조달 방식이 교육 재정 부족을 줄이기 위해 동원될 수 있을 것이다 (참고 6).

보다 효과적인 원조

원조의 질은 양에 비해 더 측정하기 어렵지만 결코 덜 중요하다고 할 수 없다. 2005년 ‘파리 원조 효과성 선언’은 공여국과 수원국이 보다 효과적으로 원조를 진행하기 위한 방법을 찾기 위한 시도였다. 그렇지만 그 선언에 명시된 목표를 향한 진전은 엇갈리고 있다. 목표 달성을 위해서는 향후 3년간 노력을 더욱 강화해야 할 것이다.

원조 예측성

예측 가능하고 시의적절한 원조 없이는 수원국 정부는 중기 재정 계획을 수립하고 이를 실행하는 데 어려움을 겪게 된다. 2007년에 단

2007년에 보고된 43억달러는 2006년 수준에서 볼 때 22% 감소를 의미한다.

참고 6: EFA 목표 달성을 돕기 위한 국제축구연맹(FIFA)과 월드컵

2010 월드컵은 EFA를 위한 국제 행동과 캠페인의 중요한 중심점이 되었다. 세계 교육 캠페인(Global Campaign for Education)은 FIFA와 함께 사하라 이남 아프리카의 교육 문제에 대한 인식 증대를 위해 협력했다. 이들이 도입한 혁신적인 자원 조달 방식은 2010년 월드컵 이후에도 교육 지원을 계속할 것이다. 주요 유럽 리그와 FIFA 월드컵 등과 협약을 맺어 향후 스폰서십과 미디어 마케팅 수입에 대해 0.4%의 '더 나은 미래' 부담금을 내기로 동의했는데, 여기서 매년 5000만 달러 정도가 얻어질 것이다. 이를 통해 추가로 세계 빈곤 국가들의 50만 아동들을 학교에 보낼 수 있을 것이다.

지 63%의 원조금액만이 일정대로 도착하였다. 몇몇 국가에서는 그보다 비율이 더 낮았다. 예멘의 경우 계획된 원조액의 3분의 1만이 2007년에 지급되었고, 베냉이 받기로 되어 있던 4억 7700만 달러 중에 1억 5100만 달러만이 실제로 도착하였다.

원조 예측성과 관련된 문제는 단지 공여국만의 책임이 아니다. 종종 공여국과 수원국 사이에 문제가 있는 경우가 많은데, 수원국의 경우 계획이 부족하며 공여국은 다년 지원 약속을 하지 않고 있다. 탄자니아에서의 연구는 국가 초등교육 프로그램으로의 낮은 지출은 비현실적인 공여국의 보고 요구와 사업 계획의 승인 지연, 감사

보고서의 낮은 질과 연관이 있다는 것을 밝혔다.

국가의 공공재정 관리 시스템 활용

공여국들은 2010년까지 원조의 80%를 수원국의 공공 재원관리 시스템을 통해 전달하겠다는 야심찬 목표를 세웠다. 이 목표를 향한 진전은 더뎠다. 2007년에는 원조의 43%만이 국가 시스템을 통해 전달되었다. 이것은 부분적으로 이들 시스템의 취약성과 대규모 원조를 관리할 능력의 부재 때문이다. 그러나 시스템이 강화된 국가에서도 공여국들이 그 시스템을 통한 원조를 증가시키는 속도가 느리다. 게다가 공공재정관리 시스템이 공여국들의 사용에 대한 지침을 제대로 가지고 있지 않다. 방글라데시는 모잠비크나 르완다, 잠비아보다 더 취약한 시스템을 가지고 있지만, 국가 보고 시스템을 사용한 원조 비율이 더 높다. 그러한 결과는 공여자들에 의해 이루어진 개혁의 인센티브 효율성에 의문을 던지고 있다.

원조 공조와 협력 활동

원조 협력은 공여국들이 집단적으로 수원국 정부의 계획과 활동을 공조하여 진행하는 것을 의미한다. 이 부분의 진전 지표로는 프로그램에 기반한 원조 비율이 있다. 2005-2006년에는 이것이 기초 교육 총 원조의 54%를 차지했는데 1999-2000년에는 31%였다. 모잠비크와 잠비아는 수여국들이 국가 시스템과 공유 보고 구조를

현실적인 자원조달 방식은 교육재정의 부족을 메우는 데 도움이 될 것이다.





아이 학습: 지역사회 요구에 맞춰 변화하는 교육 (우간다)

통해 협력하는, 교육 공동 재원 마련으로의 강력한 이동을 보여주고 있다.

분쟁후 국가 원조

분쟁의 영향을 받은 빈곤 국가의 교육을 위해서는 원조 증대가 필수적이다. 이러한 국가들에 대한 원조가 증가하고 있지만, 필요분에는 미치지 못하고 있다. 20개에 달하는 분쟁후 빈곤 국가에 학교밖 아이들의 3분의 1이 있다. 그렇지만 2006-2007년에는 전체 교육 원조의 5분의 1 이하, 기초교육 원조의 4분의 1만이 이 국가들에 전달되었고, 이 원조의 절반 이상이 단지 세 국가(아프가니스탄, 에티오피아, 파키스탄)로 돌아갔다.

인도주의 원조에서 개발 원조까지: 잃어버린 연결 고리

많은 분쟁후 국가에서는 치안과 인도주의 부문에 대한 지출이 공여국 지원의 대부분을 차지하며, 전반적인 장기 개발과 특히 교육 부문은 뒷전으로 밀려 있다. 2008년에 교육에 대한 원조는 전체 인도주의 원조의 2%인 2억 3700만 달러에 불과한 것으로 추정된다. 콩고의 경우 500만달러, 인도주의 원조의 1%만이 교육으로 지원되었는데 이는 이 부문에서 최소한의 필요분으로 여겨지는 2700만달러에 훨씬 못 미치는 것이다. 국제사회가 치안과 기아 경감에만 지나치게 지원을 집중하는 것이라기보다는 분쟁후 재건에서 마찬가지로 중요한 다른 부문에 대한 지원이 너무 적은 것이 문제이다.

공여국들은 분쟁중 또는 분쟁후 상황에서 장기적인 사회적 경제적 재건의 중요성을 점차로 인지하고 있다. 그러나 단기간의 인도주의

원조와 장기간의 개발 원조를 연결하는 정책적 틀을 향한 진전은 제한되어 왔다.

속진사업 개혁

2015년까지 다카르 목표를 달성하기 위해서는 교육체제 구축을 위한 필수적인 자원을 공급해 줄 수 있는 효과적인 전세계 재원 조달 메커니즘이 필요하다. '속진사업'(Fast Track Initiative: FTI)이 2002년에 도입되었을 때는 EFA의 진전을 가속화시킬 수 있는 촉매가 될 것으로 여겨졌지만 구조적인 문제가 있었다. EFA 목표 달성을 위해서는 대대적인 FTI 개혁이 필요하다.

주요 메시지

- 2015 목표 달성을 향한 진전을 가속화하기 위해서 의욕적인 다자적 접근들이 필요하다.
- '속진사업'은 몇몇 중요한 성과를 이루었지만, 요구되는 수준의 재원을 동원하고 전달하는 데 실패했다.
- 개발도상국들의 발언권을 높이고 의사 결정의 투명성을 높이기 위해서는 새로운 거버넌스 규정이 필요하다.
- 분쟁후 국가에 대한 지원이 확대되어야 한다.
- 현행 FTI 구조에 대한 근본적인 개혁이 중요하며, 세계 보건 사업들로부터 유용한 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

속진사업 접근들

발족 단계에서 FTI의 목표는 국가별 교육 구상을 강화해서 공여국의 협력 확대와 양자간 원조를 증가시키려는 것이었다. 그것은 승인을 통해 공여국의 지원을 늘리는 '보증 효과'를 통해 간접적으로 재원을 활성화시키리라 기대되었다. 그 후 속진사업은 'FTI 진흥기금'(이하 '진흥기금')을 통해 그 자체로 재원 공급원이 되었다.

결과는 실망스럽다. 재정 부족 정도로 측정했을 때, FTI는 필요한 수준의 재원을 동원하는 데 실패했다. 근본적인 개혁이 필요하다.

FTI의 거버넌스 구조에는 많은 요인과 복합적인 과정이 관련되어 있다. 이를 개혁하기 위한 노력이 가해졌지만, 4개의 주요 문제점은 남아있다.

공여국들은 분쟁중 또는 분쟁후 상황에서 장기적인 사회적 경제적 재건의 중요성을 점차로 인지하고 있다.

개발도상국들은 FTI 결정에서 거의 발언권이 없다.

- 공여국의 우세 구조와 사무국이 세계은행 권한하에 놓여있어 독립적인 심사관 부재
- 의사 결정 단계에서 개발도상국들의 의견 반영 부족
- 현지 공여 단체와 세계은행간에 거치는 다단계 의사결정이 모순되거나 비일관적일 가능성
- 주요 기관이나 공여국의 고위급 정치 지원 부재에서 비롯된 약한 리더십

너무 부족하고 너무 불규칙적인 지원금 전달

FTI의 보증이 국내 기부자로부터의 양자간 지원을 확대시킨다는 증거는 거의 없다. 진흥기금을 통한 지원금 전달도 기대에 미치지 못하고 있다. 진흥기금은 2003년에 직접적 재원 조달 메커니즘으로서 만들어졌으나, 미흡한 자원 동원과 낮은 지급률, 그리고 부족한 공여 기반을 문제로 노출하고 있다. 진흥기금이 받은 12억 달러 중 2009년 3월 기준 4억 9100만 달러가 지급되었는데, 이 중 절반이 단지 케냐, 마다가스카르, 르완다 3개국으로 지출되었다. 세네갈에 배정된 2007년분은 2009년 4월 현재 아직 지급되지 않고 있다. 모잠비크는 최초로 진흥기금이 배정되고 2년이 지나 7900만 달러의 지원금 중에 오직 2900만 달러만 받은 상태이다. 2007년에 더욱

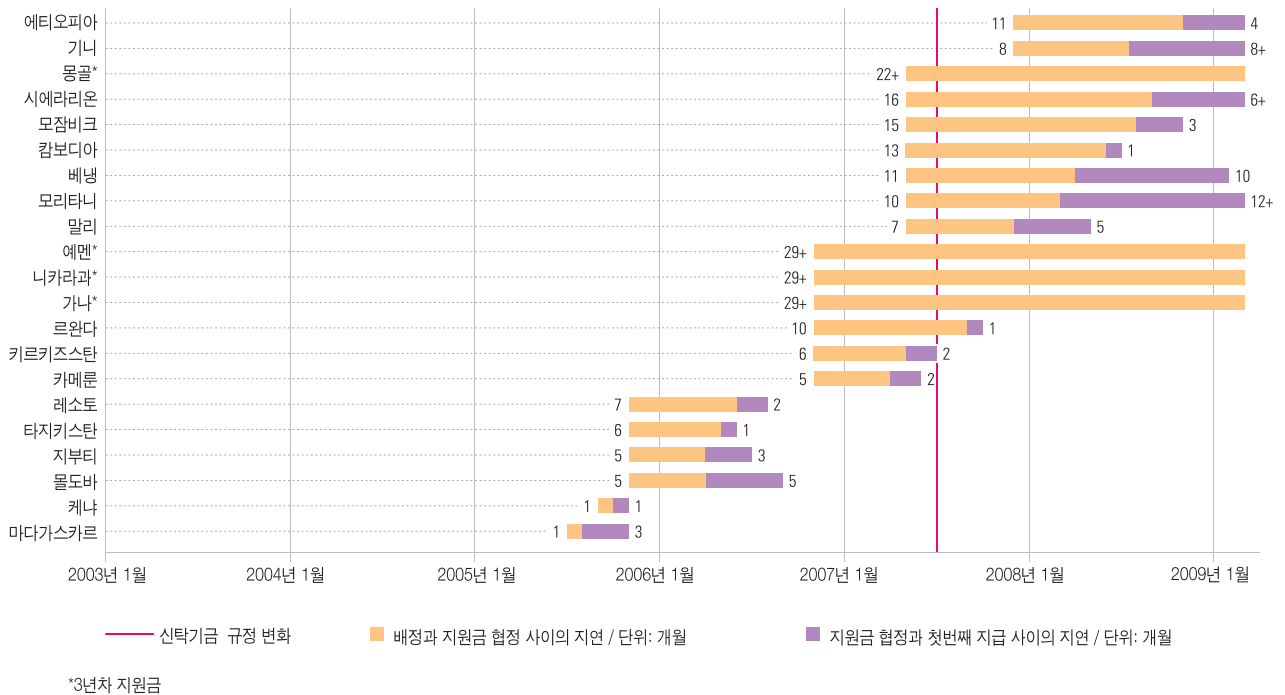
엄격한 규정이 적용되기 시작한 이래 전달 속도는 더 지연되고 있다. 다만 지난해에 약간의 개선 징후를 보였다 (표 13). 분쟁후 국가들은 보증 절차를 거쳤음에도 FTI에 의해 원활하게 지원받지 못하고 있다. 시에라리온의 경우 FTI가 국가 교육안을 보증한 지 석달 후에 진흥기금의 1390만 달러 지원이 승인되었다. 2009년 4월 배정 결정 후 2년이 지났지만 아직도 첫 지급분을 기다리고 있다. 라이베리아의 계획은 보증되었지만, 진흥기금 지원 신청은 거부되었다.

세계 보건 관련 기금들로부터의 교훈

지난 10년간 보건 재원 조달 면에서 세계적인 사업들이 빠른 발전을 보였다. 이는 정치적 지원을 활성화하면서 보건을 국제 개발 의제의 중심에 위치시켰다.

주요 예로는 ‘에이즈·결핵·말라리아 퇴치를 위한 세계기금’(이하 ‘세계기금’)과 가비연합(GAVI Alliance, 구 세계백신면역연합)이 있는데 이들은 모두 보건 성과에 중요한 영향을 미쳤다. 세계기금은 항레트로바이러스 약품을 약 200만명에게 공급하고 결핵 치료를 450만명에게 제공했으며, 약 350만명의 생명을 살렸다. 2008년 말까지 세계기금은 70억 달러를 지원하였다. 면역 프로그램을 위한 가비연합의 지원은 약 340만명의 생명을 구한 것으로 추정된다.

〈표 13〉 배정으로부터 지급에 이르기까지 장기 지연을 보이고 있는 진흥기금



출처: 『2010 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 4.19〉



기회의 장:
창을 사이에 두고 학교 안과 밖으로 나뉘는
슬럼 아이들 (방글라데시)

© UNESCO/Samer Al-Samarrai

전세계 보건 협력 사업들의 원칙과 실행의 많은 부분이 FTI와도 관련이 있다. 그들은 원조 자원을 증대하고 높은 지급률을 유지하는데 성공했으며, 특히 인도주의 재단들과 같은 새로운 재원을 확보하였다.

거버넌스 방식은 세계 보건 기금들의 효율성을 높였다. 세계기금은 독립체이며 어떤 단일 기관이나 공여자에 의해 조정받지 않는다. 개발도상국 정부와 시민 사회 단체가 강한 발언권을 지니며, 계획은 국가위원회가 투명한 의사 결정 시스템 하에서 주도한다. 보건과 교육의 차이점에도 불구하고 FTI 개혁을 위한 중요한 교훈을 끌어낼 수 있을 것이다.

혁신된 전세계 교육 사업을 향하여

FTI 혁신은 다카르 목표를 향한 진전에 새로운 활력을 불어넣을 수 있다. 이 보고서는 교육에 있어서 다자간 공동정책의 효율성을 강화할 몇몇 방안을 제안코자 한다.

- 처음의 원칙으로 돌아가기: 효율적인 다자간 사업은 국가 계획

을 위한 공조 지원을 통해 EFA 재정 부족을 줄이는 데 집중

- FTI를 세계은행에서 분리해, 강력한 독립 사무국을 가진 독립 재단으로 설립, 거버넌스 방식을 개혁하여 개도국 정부와 시민 사회 단체의 발언권 강화
- 투명성을 높이고, 지원 결정에 대한 공여자 우세 구조를 완화하여 계획과 절차 구조를 개혁
- 정기적인 기부 회의를 통해 안정적이고 예측 가능한 자원 조달 기반 확립
- 분쟁 후 국가의 단기 복구와 장기 계획을 FTI 내의 통일된 절차를 통해 지원함으로써 특별 요구 해결

FTI 개혁을 위해서는 고위급의 정치적 리더십과 새로운 시야에 의해 뒷받침되는 실제적인 방안들이 필요하다. 더 큰 과제는 개발도상국 정부와 공여국, 시민 사회 단체가 변화를 위해 보다 효과적으로 협력할 수 있게 하는 것이다.

전세계 보건 협력 사업들의 원칙과 실행의 많은 부분이 FTI와도 관련이 있다.

제 5 장

EFA 도전에 대한 적절한 대처

2015년 목표 기간까지 5년이 남은 현재 EFA 목표 달성은 기로에 서 있다. 많은 세계 빈곤 국가들은 다카르에서 세워진 목표에서 멀리 떨어져 있다. 그 국가들이 전세계 경제 위기에서 회복될 전망이 불확실하기 때문에 상황은 더 악화될 수 있다. 지금까지 이루어진 진전이 교착 상태에 빠지고 심지어 몇몇 국가에서는 2000년부터 힘들게 거둬온 성과를 지키지 못할 수도 있는 위험에 놓여 있다. 세계가 다카르 목표를 향해 크게 전진하기 위해서는 각국 정부와 공여자, 그리고 국제사회가 더 강력한 정치적 의지를 보여야 한다. 2010년 '새천년개발목표' 정상회의는 새로이 전진해 나갈 수 있는 기회를 제공할 것이다.

각국 정부들이 2015년 목표를 고려할 때, 소외 문제를 EFA 의제의 중심에 놓는 것이 매우 중요하다. EFA 목표를 달성하기 위해서는 각국 정부가 빈곤, 성별, 민족, 언어, 그리고 다른 불이익의 표지로부터 생겨난 불균형으로 뒤쳐진 이들에게 그 관심과 자원을 돌려야 할 것이다. 이번 보고서는 해결해야 할 문제와 몇몇 광범위한 정책적 시사점을 살펴보았다.

다음은 이러한 시사점들로부터 얻어낸 교육의 소외를 극복하기 위한 10단계 계획이다.

1. EFA 목표 달성을 위해 형평성에 기반한 목표 설정

각국 정부는 국가 평균 목표만 설정할 것이 아니라 소외계층에 중심을 두는 '형평성 기반 목표'를 설정해야 한다. 이것은 부의 정도, 성별, 언어, 거주지에 따른 불균형을 좁혀가는 것으로 정의할 수 있다.

2. 소외 집단을 확인하고 그 진전을 모니터링하기 위해 미시적 통계에 초점을 맞춘 데이터 수집 시스템 개발

모니터링과 측정은 소외계층과 그들을 돕는 정책을 점검하는 데 목표를 둔 정책의 필수적인 부분이다. 효과적인 모니터링과 미시 자료는 또한 형평성 기반 목표를 향한 진전을 측정하는 데 필요하다.

이번 보고서를 위해 개발된 '교육 박탈 소외' 데이터 세트는 형평성을 더 강조하기 위한 폭넓은 수단으로 사용될 수 있다.

각국 정부는 소외의 특정 맥락에 맞는 이해를 가능케 하는 국가 데이터 수집에 더 투자해야 한다. 그러한 데이터를 이용해 현재 저조

한 성과를 내는 학교와 지역에 자원을 집중함으로써 형평성 격차를 줄여나갈 수 있다.

3. 특정 집단의 소외 원인 조사

소외는 아이들이 통제할 수 없는 요인으로 이들의 기회를 제한한다. 이러한 요인은 너무나 다양하다. 슬럼 거주민들이 겪는 문제는 시골 지역 빈곤 계층의 문제와 같지는 않다. 빈곤이 교육에 있어서 소외 문제의 보편적인 원인이지만, 젊은 여성들, 소수 민족들, 장애 아동들이 경험하는 빈곤과 연관된 불이익은 사회적 태도와 자신감을 약화시키고 교육의 가치 인식을 낮추는 사회적 태도에 의해 강화된다. 이러한 요인을 이해하는 것이 중요한데 왜냐하면 소외에 성공적으로 대처하기 위해서는 맥락을 고려하지 않은 지원이 놓칠 수 있는 특정 원인을 대상으로 삼아야 하기 때문이다.

4. 교육과 그 너머에서 상호 연관된 불평등에 대처하는 통합 정책 접근 채택

각국 정부는 형평성 개선을 국가적 우선순위로 삼아야 하며, 포괄 교육에 따라오는 사회적, 경제적 이익을 알려야 한다. 이번 보고서를 위해 개발된 '포괄교육 삼각형'은 개혁의 세 분야를 제시하고 있다.

- 각국 정부는 공식·비공식 비용의 폐지, 소외계층에 대한 맞춤형 지원 제공, 그리고 학교와 지역사회와의 거리 축소, 교육 제공을 위한 더 유연한 접근법 개발(목축민을 위한 이동 학교와 외딴 지역에서의 다학년 교습 포함)을 통해 비용 감당성과 접근성을 높여야 한다.
- 학습 환경을 강화하기 위한 조치가 필요하다. 보다 형평성 있는 교사 배치와 문화간-이중언어 교육 개발이 우선순위가 되어야 한다. 가장 소외된 지역 또는 소외 아동이 많은 지역에 재정 및 교육 지원을 집중하는 것도 중요하다.
- 교육에 대한 권한과 기회 확대를 위해 차별 금지 법안 시행과 사회 보호 제공, 공공재정 재분배가 필요하다.

이 분야는 각각 빈곤 해소와 사회 통합을 위한 보다 폭넓은 전략과 연계하여 전 체계적인 교육 계획으로 통합해나갈 필요가 있다.

5. 자원 동원 확대 및 공공 지출에서의 형평성 강화

저소득 개발도상국은 기초교육 지출을 위해 GDP의 0.7%인 70억

EFA 목표를 달성하기 위해서는 각국 정부가 뒤쳐진 이들에게 그 관심과 자원을 돌려야 할 것이다.



볼굴의 학구열:
보트 통학 (말리)

© François Perri

달려 정도를 증가시킬 수 있는 여지가 있다. 동시에 세계 경제 둔화에서 기인한 예산 압박으로 인해 형평성이 더 중요시되고 있다. 각국 정부는 필요를 우선순위화하는 자원 조달 방식을 개발하여 빈곤 지역과 사회 집단 지원을 보장해야 한다.

6. 원조 공약 이행과 EFA 기부 회의 소집

EFA 목표 달성을 위한 진전을 가속화하려면 공여국들이 2005년의 전체 원조 공약을 이행해야 하고, 기초교육에 대한 지원 수준을 높여야 한다. 이는 해당 국가 정부의 지원액이 증가한 것을 감안하더라도 이전에 추정했던 것보다 이행이 쉽지 않다. 소외계층을 지원해야 하는 추가적인 자원 필요를 감안하면 전세계적인 부족액은 160억 달러 정도로 이 중 사하라 이남 아프리카에서의 부족액은 3분의 2에 이른다. 조사된 46개 저소득 국가의 기초교육에 대한 원조 수준은 해마다 27억 달러에서 160억 달러로 증가해야 한다.

전세계 금융 위기로 인해 국제적 행동을 통한 원조가 시급하다. 많은 저소득 국가는 경제 둔화로 심각한 국가 재정 압박을 겪고 있다. 이 압박으로 인해 교육 분야의 공공 지출이 축소되거나 삭감될 위험에 처해 있다. EFA 목표 달성을 위한 2015년 목표 기간이 다가옴에 따라 공여국들이 재정 부족을 줄이기 위해 신속한 행동을 취하는 것이 필수적이다. 새천년개발목표를 향해 전진해 나가는 더

폭넓은 국제 전략의 일부로서 2010년 EFA 서약회의가 소집되어야 한다.

7. 형평성과 분쟁후 국가에 대한 관심 제고와 함께 원조 효율성 증대

공여국들은 '파리 원조 효과성 선언'을 이행하기 위한 노력을 강화해야 한다. 개선이 이루어지긴 했지만, 원조는 종종 서툰 협력, 해당 국가 시스템 사용 실패, 그리고 프로젝트 별 개입 선호 등으로 인해 불필요하게 높은 거래비용을 치러 왔다.

원조 수준의 증가와 함께 저소득 국가에서의 기초교육을 향한 지원 강화로 우선순위가 이동해야 한다. 다카르 선언 이후 전반적으로 이 방향으로의 움직임을 보여왔지만, 몇몇 공여국들은 교육의 여러 분야들에 대한 지원의 균형을 재검토해야 한다.

8. 교육 원조의 다자간 구성 강화

교육을 위한 국제 원조는 협력을 위한 더 강력한 다자간 접근들을 필요로 하는데, 이는 자원 동원을 증가시키고 교육을 국제 개발의 제의 중심에 위치시킬 것이다. 현재의 기구인 EFA 속진사업은 근본적인 혁신을 필요로 한다. FTI는 세계은행에서 분리된 독립 기관으

저소득 개발도상국은 기초교육 지출을 위해 GDP의 0.7%인 70억 달러 정도를 증가시킬 수 있는 여지가 있다.

소외계층을 성공적으로 지원한 NGO의 활동은 국가 교육체제에 통합되어야 할 것이다.

로 재편되어야 하며, 모든 단계의 거버넌스에서 개발도상국이 발언권을 더 가져야 한다. FTI 개혁은 전세계 보건 기금들과 다른 사업으로부터의 경험과 시사점을 이용해야 할 것이다. 이런 사업들은 신규 및 추가 재원을 동원하고 공여자 기반을 넓히는 데 성공했고, 민간 부문을 끌어 들이고 혁신적인 자원 조달을 위한 창구를 만들어냈으며, 정치 지원을 활성화했다. 교육을 향한 목표도 비슷한 수준에서 설정되어야 할 것이다. 공여국들은 진흥기금의 자원 조달을 위해 요구되는 12억 달러를 동원하기 위해 움직여야 할 것이다.

교육에서의 효과적인 다자간 공조는 폭넓은 기관 차원의 변화를 요구할 것이다. EFA 상위 그룹은 보다 결과 지향적인 구조 개발을 향해 협력해야 하고 보다 명확한 의제 설정과 강화된 사후점검이 뒤따라야 할 것이다.

9. NGO 지원: 국가 교육체제로의 통합

NGO는 소외 집단을 위한 교육 기회 제공 노력에 앞장서 왔다. 많은 NGO들이 슬럼이나 외딴 시골 지역에 교육 지원을 하고 있다. 그들은 또한 아동 노동자들, 목축민들, 장애 아동과 직접적으로 일해 왔으며, '두번째 기회' 교육을 제공하는 데도 앞장서 왔다. 소외

계층을 성공적으로 지원한 NGO의 활동은 국가 교육체제에 통합되어야 할 것이다.

10. 정치 및 사회 동원을 통한 소외계층의 권한 확대

소외 극복은 정책과 권력 관계를 바꾸는 일이다. 입법 조치는 소외 집단의 자원과 서비스에 대한 권한 확대를 도와줄 수 있다. 법안은 비차별과 평등의 원칙을 확립시켜줄 수 있다. 그렇지만 입법 조치는 사회적, 정치적 동원과 함께 했을 때 가장 효과적이다. 미국의 시민권 운동부터 라틴아메리카의 토착민 운동에 이르기까지 시민사회단체들은 협력관계를 만들어내고 변화를 불러온 권리 주장의 틀을 짜는데 중요한 역할을 했다.

국제적 차원에서는 시민 사회 단체들은 각국 정부간 포럼에서 소외계층의 목소리가 전달될 수 있도록 해야 한다. 그들은 또한 원조 공여국들과 각국 정부들이 EFA 성취를 위한 다카르에서의 공약 관련 지출 내역을 보고토록 해야 한다. 세계교육캠페인(Global Campaign for Education), NGO들의 폭넓은 연합체, 교사 노조, 그리고 다른 시민 사회 단체들은 이 부분에서 극히 중요한 역할을 하고 있다. ■



© UNESCO/Ernesto Benavides

EFA: 토착민 아동을 위한 이중언어-문화간 학교 (페루)

소외계층 보듬기

교육 소외의 위험에 처해 있는 어린이들은 모든 사회에서 발견할 수 있다. 처음에는 이 어린이들의 삶이 극과 극을 달리는 것처럼 보일지도 모른다. 케냐의 슬럼에 사는 아이들과 베트남의 소수 민족 어린이, 그리고 헝가리의 로마(집시) 어린이의 일상은 매우 다르다. 하지만, 교육을 통해 잠재력을 개발하고, 희망을 실현하고, 더 나은 미래를 가꿀 기회가 박탈당했다는 점은 이들의 공통점이다.

세계 지도자들이 '모두를 위한 교육' (EFA) 목표를 채택한 지 10년이 지났다. 그동안 거둔 성과에도 불구하고 아직 수백만 명의 아이들이 교육 받을 권리를 누리지 못하고 있다. '2010 세계 EFA 현황보 고서: 소외계층 보듬기'는 교육과 그 너머에서 가해지는 불이익의 근본적 원인을 검토하고 소외에 맞선 성공적인 맞춤형 정책과 실행 사례들을 제시한다. 세계 경제 불황의 그림자가 드리워진 가운데 발간된 이번 보고서는 2015년까지 EFA 목표 달성을 위해 원조 공여국들과 수원국들이 자원 조달의 의지를 다시한번 다질 것을 요청한다.

이 책자는 '2010 세계 EFA 현황 보고서'의 요약본이다. 영어 등 유네스코 공식언어로 된 전문(全文) 및 포괄적인 교육 통계와 지표 등은 www.efareport.unesco.org에서, 요약본의 한글판은 www.unesco.or.kr에서 볼 수 있다.



UNESCO
Publishing

