



세계 교육 현황 보고서 요약본

2026

2030년을 향한 카운트다운

접근성과 형평성

2030년을 향한 카운트다운



세계 교육 현황 보고서 요약본



접근성과 형평성

2030년을 향한 카운트다운

이 출판물은 오픈 액세스 정책에 따라 저작자표시-동일조건변경허락 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) 라이선스(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)가 적용되어 있습니다. 이 출판물의 내용을 이용하는 경우 이용자는 UNESCO 오픈 액세스 저장소(Open Access Repository)의 이용 약관(www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en)에 동의하는 것으로 간주합니다.

별표(*)로 표시된 이미지는 “<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>” CC-BY-SA 라이선스가 적용되지 않으며, 저작권자의 사전 허가 없이는 사용 또는 복제할 수 없습니다.

원제: *Global Education Monitoring Report 2026 Summary - Access and Equity: Countdown to 2030*

출판연도: 2026

출판처: 국제연합교육과학문화기구(유네스코/ 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France)



추가 정보는 아래로 연락바랍니다:

Global Education Monitoring Report team

UNESCO, 7, place de Fontenoy

75352 Paris 07 SP, France

Email: gemreport@unesco.org

Tel.: +33 1 45 68 07 41

www.unesco.org/gemreport

출판 이후 발견된 오류나 누락 정보는 다음의 온라인 버전에서 바로잡을 예정입니다: www.unesco.org/gemreport

공동출판

국제연합교육과학문화기구(유네스코)

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

유네스코한국위원회

26 Myeongdong-gil (UNESCO Road), Jung-gu, Seoul 04536, Republic of Korea

그래픽 디자인 및 레이아웃: 유네스코

표지 사진: 가나(Ghana) 동부 지역의 작은 시골 마을에서 학교에 가고 있는 여섯 살 소년 고드프레드(Godfred)와 그의 친구.

사진 출처: UNESCO GEM Report / Rooftop

<https://doi.org/10.54676/IONA4861>

ED/GEMR/MRT/2026/S1

2017/8 Accountability in education: Meeting our commitments
2016 Education for people and planet: Creating sustainable futures for all

『모두를 위한 교육(EFA) 세계 현황 보고서』 목록

2015 Education for All 2000–2015: Achievements and challenges
2015 Education for All 2000–2015: Achievements and challenges
2013/4 Teaching and learning: Achieving quality for all
2012 Youth and skills: Putting education to work
2011 The hidden crisis: Armed conflict and education
2010 Reaching the marginalized
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?

『세계 교육 현황 보고서』 목록

2026 Access and equity: Countdown to 2030
2024/5 Leadership in education: Lead for learning
2023 Technology in education: A tool on whose terms?
2021/2 Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?
2020 Inclusion and education: All means all
2019 Migration, displacement and education: Building bridges, not walls

한국어판 : © 유네스코 및 유네스코한국위원회

발 간 일 : 2026년 5월 29일

펴 낸 이 : 홍현익

번 역 : 이정현

감 수 : 김보람, 강상규, 고민정, 권송

주 소 : 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26

이 메 일 : ap.center@unesco.or.kr

웹사이트 : www.unesco.or.kr

ISBN : 979-11-90615-77-8

유네스코한국위원회 간행물등록번호 : ED-2026-BK-3

이 요약본 및 모든 관련 자료는 다음 링크에서 다운로드 받을 수 있습니다: <http://bit.ly/2023gemreport>

‘교육 2030 인천 선언과 실행계획(Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action)’은 『세계 교육 현황 보고서』의 역할을 “SDG 4 및 기타 지속가능발전목표(SDGs) 중 교육 관련 사항을 모니터링하고 보고하는 메커니즘”으로 규정합니다. 또한, “SDGs의 전반적인 후속 조치 및 검토 과정의 일환으로, 모든 관련 파트너들이 자신들의 책무를 이행할 수 있도록 하기 위해 국가적 및 국제적 전략의 이행 상황을 보고하는 것”을 주요 임무로 명시하고 있습니다. 보고서는 유네스코가 운영하는 독립적인 팀이 발간합니다.

이 출판물에서 사용된 국가, 지역, 도시 또는 지역의 명칭과 제시된 자료는 유네스코가 해당 국가나 지역의 법적 지위 또는 당국에 관한 어떠한 의견을 표명하거나, 경계·국경의 획정에 관한 입장을 나타내는 것이 아닙니다.

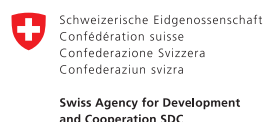
이 보고서에 포함된 내용의 선정과 의견에 관한 책임은 세계 교육 현황 보고서팀에 있으며, 유네스코나 유네스코한국위원회의 견해와 반드시 일치하거나 양 기관을 대표하는 것이 아님을 밝힙니다. 보고서에 표현된 견해와 의견에 대한 전반적인 책임은 보고서 팀장에게 있습니다.

세계 교육 현황 보고서팀

팀장: Manos Antoninis

Daniel April, Marcela Barrios Rivera, Madeleine Barry, Yekaterina Baskakova, Michael Cairney, Aruem Cho, Anna Cristina D’Addio, Rafaela Maria Da Silva Santos, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Tuamanaia Foimafafisi, Juliette Font, Pablo Fraser, Lara Gil Benito, Emily Goldstein, Pierre Gouëdard, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Jodi Klue, Camila Lima De Moraes, Kate Linkins, Kassiani Lythrangomitis, Aurélie Mazoyer, Anissa Mechtar, Yuki Murakami, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Divya Sharma, Laura Stipanovic, Aziah-Katiana Tan, Dorothy Wang and Shifeng Zhou.

『세계 교육 현황 보고서』는 독립적인 연간 발행물로 각국 정부, 다자간 기구, 민간 재단 등의 재정 지원을 받고 있으며, 유네스코가 이를 담당하고 지원합니다.



핵심 메시지

각국은 2030년까지 모두를 위한 교육 접근성을 달성하지 못하지만, 이것이 글로벌 교육 의제의 실패를 뜻하는 것은 아니다.

- 세 가지 주요 글로벌 교육 의제—1990년에 선언된 보편적 초등교육 접근성, 2000년의 보편적 초등교육 이수, 2015년의 보편적 중등교육 이수—의 목표 수준 상향 속도가 교육 시스템의 확장보다 더 빨랐던 탓에 해당 의제들의 신뢰성이 훼손됐다.
- 학교 밖 학생의 숫자 이면에는 취학을 급증이라는 보다 고무적인 이야기가 숨어있다. 2024년의 취학 학생 수는 14억 명으로, 이는 2000년 이후 초등 및 중등 교육에서 3억 2,700만 명(30%)이 증가한 것이다. 또한 유아교육에서는 45%, 중등후교육에서는 161% 증가했다.
- 각국은 교육의 형평성과 포용성에 대한 정책적 접근 방식을 변화시켜 왔다. 취약 지역과 집단을 지원하고, 기술, 교통, 에너지, 보건 분야에 대한 투자를 활용함으로써 교육 접근성을 확대했다.

2015년 이후 모든 지역에서 학교 밖 비율 감소세가 둔화되고 있다.

- 2000년과 2015년 사이에 33% 줄어들었던 학교 밖 인구는 2015년 이후 3%, 7년 연속으로 증가하여 2024년에 2억 7,300만 명에 달했다. 이는 전 세계 아동, 청소년, 청년 6명 중 1명이 교육에서 소외되고 있다는 뜻이다.
- 분쟁의 영향을 가장 심각하게 받은 10개국의 데이터 공백을 인도주의 기관의 자료로 보정할 경우, 해당 인구는 최소 1,300만 명 이상 과소 집계된 것이다.
- 개선은 가능하다. 2000년 이후 학교 밖 비율을 80% 이상 줄인 국가들이 있는데, 아동의 경우 마다가스카르와 토고, 청소년은 모로코와 베트남, 청년은 조지아와 튀르키예가 그 사례이다.

현재의 추세가 지속된다면 중등교육의 완전 이수는 요원할 수도 있다.

- 학교 밖 비율이 정체된 상황에서도 교육을 이수하는 아동은 늘고 있다. 2000년 이후 초등교육은 77%에서 88%로, 전기중등교육은 60%에서 78%로, 후기중등교육은 37%에서 61%로 각각 완수율이 상승했다. 2000년 이후 후기중등교육 완수율의 경우에는 매년 1%p씩 높아지는 추세다.
- 현재 추세로는 전 세계 후기중등교육 완수율은 2105년이 되어서야 95%를 달성할 것으로 전망된다.
- 높았던 유급률은 2000년 이후 초등교육에서 62%, 전기중등교육에서 38% 감소했는데, 이는 학교 밖 비율이 정체되어 있는 와중에도 완수율이 개선된 이유를 설명해 준다.
- 저소득 및 중하위 소득 국가에는 늦게 입학하거나 유급을 하는 아동이 여전히 많으며, 이는 이들 중 상당수가 각 교육 단계를 몇 년씩 늦게 이수하게 된다는 뜻이다. 전기중등교육에서 ‘적기’(정규 졸업 연령 기준 3~5년 이내) 완수율과 ‘궁극적’(그보다도 더 늦은 시기) 완수율 사이의 격차는 전 세계적으로 4%p 수준이지만 저소득 국가에서는 9%p에 달하며, 이 격차는 2005년 이후 계속 벌어지고 있다.

‘진전’을 정의하는 방식을 개선할 필요가 있다.

- 2030 의제는 각국 정부가 자국 상황에 맞춰 자체 국가 목표를 설정해야 한다고 짚었지만 실제로는 거의 이루어지지 않았다. 다만, 교육 분야는 이러한 흐름에서 두드러지는 예외였다. 2022년 이후 전체 국가의 80%가 2030년까지 달성해야 할 8개 지표에 대한 국가별 목표를 제시하였으며, 유네스코통계원 UIS와 GEM 보고서팀은 매년 그 진전 상황을 모니터링하고 있다.
- 진전 상황은 출발점이 유사한 국가들을 비교할 때 가장 잘 파악할 수 있다. 예를 들어 2000년부터 2024년까지 멕시코는 엘살바도르보다 학교 밖 비율을 20%p 이상 더 줄였고, 시에라리온은 라이베리아보다 초등교육 완수율을 22%p 더 높였으며, 이라크는 알제리보다 중등교육 완수율을 10%p 더 높였다.
- 형평성의 진전 상황을 모니터링하는 데 있어 글로벌 지표인 형평성 지수(parity index)만으로는 충분치 않다. 해당 지수는 불평등의 실태보다 세분화된 지표의 진전 상황을 더 많이 반영하기 때문이다. 이를 통해서도 결론을 도출할 수는 있으나, 추세는 반드시 맥락 속에서 분석되어야 한다.

일부 측정 도구는 보다 유용한 정보를 제공할 수 있도록 조정이 필요하다.

- 유아교육의 경우, 5세 아동의 75%가 교육을 받고 있다는 글로벌 지표는 초등학교 입학 전 단계에서 교육을 받는 아동 수를 과대 추산하고 있다. 해당 아동의 27%가 이미 초등학교에 재학 중이었기 때문이다. 본 보고서는 최소 1년 이상 유아교육을 이수한 초등학생 비율이 전체 초등학생의 60%에 불과한 것으로 추산한다.
- 초등 및 중등 교육의 경우, 3분의 1의 국가가 도시-농촌 간 격차를, 절반의 국가가 부(wealth)에 따른 격차를 보고하지 않고 있다. 대부분의 경우 이는 교육부가 설문 조사 데이터의 중요성을 충분히 인식하지 못해 활용하지 않거나, 데이터가 있더라도 격차 공개를 꺼리기 때문이다.
- 중등후교육의 경우, 많은 학생이 최종적으로 졸업에 이르지 못하기 때문에 총취학률은 실제 진전 상황을 과대평가하는 측면이 있다. 25~34세의 고등교육 이수율은 10년 전 수치인 총취학률의 약 60% 수준에 지속적으로 머물고 있다. 따라서 25~29세의 이수율을 모니터링의 기준으로 삼고, 30~34세의 이수율은 ‘지연 완수(late completion)’의 척도로 활용해야 한다.

접근성 및 형평성의 장기적인 진전을 단순히 설명하기는 어렵다.

- 교육 정책 이외의 요인들, 예를 들어 여성의 경제 활동 참여 증가, 이주 전망, 분쟁 회복 국가에서의 평화와 안정감 확산 등이 장기적인 교육 확대를 설명하는 경우가 많다.
- 실험적인 평가들이 중요한 정책적 통찰—예컨대 교육에서 건강과 영양 개입의 중요성 등—을 제공해 왔다. 동시에 이러한 단기적인 영향 연구의 결과에 지나치게 주목하는 경향 또한 있다. 이러한 연구들은 비록 ‘무엇이 효과적인지’를 제시하고는 있지만, 교육 확대를 지속하기 위한 정책 이행에 필수적인 탄탄한 제도에 대해서는 언급하지 못한다.
- 단 하나의 해결책만으로는 충분치 않다. 본 보고서가 수행한 정책 검토 결과는 제도 발전, 수요 촉진, 교육 공급을 강화를 아우르는 일관성 있고 맥락에 부합하며 균형 잡힌 정책 패키지의 중요성을 강조한다.

접근성 향상을 위한 정책적 노력이 대규모로 펼쳐졌다.

- 2000년 이후, 포용적 교육 관련 법률을 도입한 국가의 비율은 1%에서 24%로 증가했으며, 장애 아동이 포용적 교육 환경에서 교육을 받도록 법률에 명시한 국가 비율은 17%에서 29%로 증가했다. 포용적 교육에 대한 정의를 채택한 국가 비율 역시 2020년 68%에서 2025년 84%로 증가했는데, 이들 국가 중에서 해당 정의를 장애 너머로까지 확대한 국가 비율은 51%에서 69%로 높아졌다.
- 1998년부터 2023년 사이에 158개국을 분석한 결과, 의무교육 기간이 12년인 국가의 비율은 8%에서 26%로 증가했다. 또한 130 개국을 대상으로 한 분석에서 평균 무상교육 기간은 10년에서 10.8년으로 늘어났다.

교육 형평성을 높이기 위해 자원을 재분배하는 정책적 전환이 이루어지고 있다.

- 재정 지원은 교육 형평성을 달성하기 위한 핵심 정책 영역이다. 초등 및 중등 교육에서 취약계층 지원을 위해 네 가지 재정 지급 메커니즘—지방정부로의 지급, 학교로의 지급, 학생 및 가구로의 지급—을 도입하여 활용하고 있는 국가 비율은 지난 25년 동안 4~6배 증가했다. 한편, 상대적으로 높은 수준에서 출발한 학교 급식 프로그램에 갖춘 국가 비율은 두 배로 늘어났다.
- 반면에 형평성 지향 정책의 적용 범위와 규모를 측정하는 새로운 지수에 따르면, 형평성에 충분히 중점을 두고 있는 국가는 10개국 중 1 개국 미만에 불과하다.
- 유아교육의 경우, 전체 국가의 54%가 취약계층 아동을 지원하는 기관으로 자원을 투입하고 있으며, 26%는 교육부를 통해 가정으로, 55%는 다른 부처를 통해 가정으로 자원을 투입하고 있다.
- 중등후교육의 경우, 3개국 중 1개국은 공립대학에서 등록금을 부과하지 않으며, 약 절반에 달하는 국가는 학생 주거비를 보조한다. 10 개국 중 4개국은 교통을 지원하며, 3개국 미만은 교재비를 보조한다.

글로벌 개발 의제와 함께 교육에 대한 인식이 변화해 왔다. ‘2030 지속가능발전 의제’와 ‘지속가능발전목표(SDGs)’는 사람과 지구, 고소득 국가와 저소득 국가를 하나의 보편적 틀 속에 통합했다. 1990년에 출범한 ‘모두를 위한 교육(Education for All, EFA)’ 프로그램이 교육 자체에 중점을 두었던 것과 달리, SDGs는 교육이 다른 개발 성과 달성의 핵심이라는 인식을 바탕으로 교육의 역할에 대한 더욱 포괄적인 개념을 담고 있다. 또한 2000년에 출범한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 초등교육에 초점을 맞춘 데 반해, 교육 목표인 SDG 4는 모든 교육 단계를 포괄한다.

세 가지 글로벌 교육 의제의 목표에 대한 욕심이 교육의 확대 속도를 앞질렀다. 1990년 EFA는 보편적 초등교육 접근성을, 2000년 MDG 2는 보편적 초등교육 이수율, 2015년 SDG 4는 보편적(후기)중등교육 이수율 목표로 제시했다. 이는 21세기에 교육을 받을 권리가 무엇을 의미하는지에 대한 인식의 변화를 보여주는 것이었지만, 동시에 비현실적으로 야심 찬 목표였다. 2030년까지의 중간 시점인 2023년이 되자, 중등교육의 보편적 이수뿐만 아니라 SDG 4의 야심 찬 다른 목표들 역시 궤도에 오르지 못했다는 점이 분명해졌다. 예를 들어 본 보고서의 최신 데이터에 따르면 지난 7년간 학교 밖 아동 및 청소년 수는 증가하여 현재 총 2억 7,300만 명에 달하는 반면, 중등교육을 이수한 청소년은 3분의 2에 불과하다.

‘2030년을 향한 카운트다운(Countdown to 2030)’ 시리즈는 글로벌 교육 의제에서 얻은 교훈을 종합적으로 점검한다. 2030년 목표 시한이 다가오고 다자주의가 도전에 직면한 상황에서, 각국이 SDG 4를 향해 걸어온 다양한 경로를 이해하기 위해 데이터와 각국의 경험을 활용할 필요가 있다. 이번 『세계 교육 현황 보고서』는 ‘2030년을 향한 카운트다운’ 3부작 시리즈의 첫 번째 보고서로, 그간의 진전 상황을 점검하고 2030년 이후 교육 의제 논의의 방향을 제시하기 위해 기획되었다. 이 시리즈는 데이터와 상세한 설명을 결합하여, 먼저 지난 25년간 주요 교육 지표에서 비교 대상국보다 빠르게 개선된 국가들을 파악한 후, 사례 연구와 연구 분석을 통해 이러한 성과와 관련된 요인과 정책을 분석한다.

‘2030년을 향한 카운트다운’ 3부작은 접근성, 교육의 질, 관련성을 상호 연결된 핵심 축으로 다룬다. 세 편의 보고서는 교육 의제의 주요 영역인 접근성과 형평성(2026년), 교육의 질과 학습(2027년), 그리고 관련성(2028/9년)에 각각 초점을 맞추며, 각기 다양한 방식으로 평가될 수 있다. 그러나 세 영역은 서로 긴밀히 연결되어 있다. 구조조정으로 인해 수년간의 공공 재정 감축이 있었지만, 2000년대 들어 저소득 국가들에서는 급격한 교육 접근성의 확대가 나타났다. 이는 긍정적으로 평가할 만하지만 종종 질적 저하를 동반했다. 배우는 것이 거의 없고 교육이 자신

의 삶의 전망과 무관하다고 느끼면서 많은 청소년들이 학습 의욕을 잃고 조기에 학교를 떠났다. 관련성은 교육의 질을 이루는 근간이다. 교육은 학습자의 삶을 준비시켜야 하며, 특히 기술의 영향, 권위주의, 기후 변화, 환경 악화, 사회 구조 변화와 같은 가속화되는 글로벌 도전 과제를 직면한 상황에서는 더욱 그러하다. 이 시리즈 전체를 관통하는 형평성은 각 영역을 연결한다. 접근성이 확대되면, 형평성 측면에서의 관심사는 학습 및 관련성, 즉 학습자가 개발하는 역량과 그들에게 주어지는 기회로 옮겨간다. 이를 통해 교육은 불평등을 재생산하기보다는 평등을 실현하는 데 기여할 수 있다.

접근성과 형평성은 5가지 SDG 글로벌 지표 및 주제별 지표를 통해 분석된다. 글로벌 지표 4.2.2는 초등학교 입학 연령(보통 만 5세) 전 1년 동안 체계화된 학습에의 참여율을 측정하지만, 해당 나이대의 아동이 실제로 유치원과 학교 중 어디에 다니는지를 구분하지 않는다. 지표 4.1.4는 초등, 전기중등, 후기중등 교육 연령대의 아동 및 청소년의 학교 밖 비율이다. 이 지표는 행정 데이터에 기반하며, 늦은 입학, 과령(over-age) 취학, 유급률에 대한 모델 추정치와 분석을 통해 보완된다. 지표 4.1.2는 초등, 전기중등, 후기중등 교육 단계의 완수율이다. 이는 가구 조사에 기반하며, 뒤늦은 이수자도 포착하기 위해 정규 졸업 연령보다 3~5세 높은 연령층까지 정의의 대상을 넓힌다. 지표 4.3.2는 고등교육 총취학률로, 다양한 프로그램 유형과 연령층을 통합한 지표이다. 중도 탈락률이 높은 국가에서는 이 지표에서 진전 상황이 과대평가할 수 있으므로, 이수율을 보완 척도로서 고려할 필요가 있다. 지표 4.5.1인 형평성 지수는 성별, 지역, 소득, 장애 여부 등의 특성을 기준으로 정의된 취약계층과 우대계층 간의 지점값을 비교한다. 형평성 지수는 기본이 되는 지표의 값이 증가할수록 개선되는 경향이 있어, 단순한 국가 간 비교만으로는 형평성 측면의 진전을 파악하기 어려울 수 있다.

본 보고서의 국가별 사례는 이러한 지표들을 사용하여 선정되었다. 첫 번째 단계는 최대 10년 단위의 기간을 기준으로 각국의 연평균 성장률을 계산하고, 출발점에 따라 그 진전 속도도 달라진다는 점을 고려하여 이를 5개 그룹으로 분류했다. 이후 해당 기간의 평균 성장률이 상위 25%(75번째 백분위수, 빠른 진전 그룹) 이상 또는 하위 25%(25번째 백분위수, 느린 진전 그룹) 이하에 해당하는지 여부에 따라 국가들을 선별했다. 또한 최근 데이터의 가용성을 확인하고, 설명되지 않는 급격한 변동 사례를 제외하기 위한 추가 검증을 실시했다. 마지막으로 지역, 소득 수준, 인구 규모의 대표성을 고려하여 빠른 진전 그룹과 느린 진전 그룹에서 국가들을 최종 선정했다.

일부 국가 사례는 이러한 방법론에서 다소 벗어나서 선정되었다. 유아교육 참여 지표(4.2.2)의 경우, 대부분 100%에 가까운 비율을 보이는 저소득 국가에서 진전 속도의 차이를 구분하기

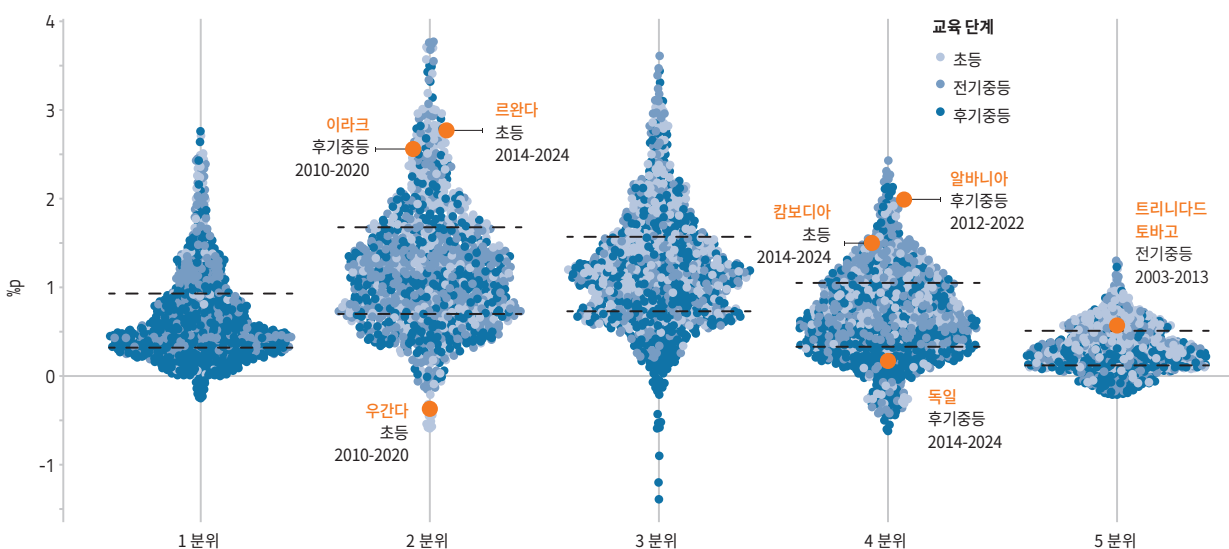
위해 해당 지표 대신 유아교육 순취학률을 사용했다. 학교 밖 비율(4.1.4)과 완수율(4.1.2) 지표는 세 가지 교육 단계 모두에 걸쳐 분석되었는데, 대부분의 사례는 교육 확대 양상의 차이가 가장 뚜렷하게 나타나는 청소년/후기중등 단계에서 도출되었다(그림 1). 고등교육 총취학률(4.3.2)은 국가 선정 기준이 비교적 명확했다. 마지막으로, 형평성 측면에서는 완수율의 형평성 지수를 성별, 거주지, 지역, 소득 수준의 4가지 특성에 따라 분석했으며, 진전을 이룬 국가만을 포함했다. 이용 가능한 추세 데이터가 없는 장애 분야는 유니세프(UNICEF)의 지역 데이터베이스를 활용하였으며, 일반 학교 내 장애 학생 통합 교육에서 거둔 진전 정도를 선정 기준으로 삼았다.

본 보고서는 SDG 4 벤치마킹 과정의 원칙에 기반한다. 최근 몇 년간 약 80%의 국가가 SDG 4 핵심 지표에 대해 2025년과 2030년의 국가 목표, 즉 벤치마크를 설정했다. 유네스코통계원(UIS)과 『세계 교육 현황 보고서』가 주도하는 이 과정은 포괄적인 글로벌 목표를 각국 상황에 맞는 국가 목표로 전환하고, 이를 예산과 연계하도록 지원한다. 국가가 자체적으로 수립한 약속의 이행 가능성은 매년 발행되는 ‘SDG 4 스코어카드’를 통해 추적된다. 이 과정을 통해 책무성을 강화하고, 각국이 현실적이면서도 야심 찬 목표를 설정할 수 있도록 형성적 메커니즘(formative mechanism)을 제공하며, 교육 진전에 관한 국내외 논의를 위한 공통의 준거점을 제시하고자 한다.

그림 1.

SDG 글로벌 지표 4.1.2의 연평균 증가율 분포

10년 단위 기간별 완수율(초등, 전기중등, 후기중등)의 연평균 증가율(%p), 각 기간별 초깃값에 따른 분류, 2000~2024년



주: 연한 색상의 점은 보간법(interpolated)으로 산출된 데이터가 포함된 기간을 나타낸다. 초깃값에 따른 5분위(quintile)의 범위는 다음과 같다: 1분위(0%~20%), 2분위(20%~42%), 3분위(42%~66%), 4분위(66%~84%), 5분위(84%~95%). 각 분위별로 표시된 두 개의 점선은 증가율의 25번째 백분위수(하위 25%)와 75번째 백분위수(상위 25%)를 나타낸다. 선정된 개별 국가의 경우, 진전 또는 정체로 확인된 가장 최근 기간을 그림에 강조하여 표시했다.

출처: VIEW 데이터베이스를 기반으로 한 GEM 보고서팀의 분석.

세 가지 증거 자료를 활용하여 세 가지 질문을 다룬다. ‘2030년을 향한 카운트다운’ 시리즈의 논리에 따라, 본 보고서는 다음과 같은 질문을 제기한다. 비슷한 수준에서 시작한 국가들 중 어느 국가들이 더 빠르게 개선을 이루었는가? 각각의 진전 또는 부진을 설명하는 요인은 무엇인가? 이러한 결과는 미래 글로벌 의제에서 다룰 접근성 및 형평성 측면에 어떤 시사점을 주는가? 본 보고서는 이에 답하기 위해 세 가지 광범위한 증거 자료를 활용한다. 첫째는 2000년 이후의 국제 데이터에 대한 추세 분석이고, 둘째는 앞서 설명한 방법론에 따라 선정된 35개국의 사례 연구이며, 셋째는 일부 국가의 진전을 이끌거나 다른 국가의 진전을 저해한 요인을 규명하는 정책 검토이다. 그 결과 세 가지 범주의 요인이 도출되었다. 즉, 교육 내적 요인(정책), 교육 외적 요인(예: 역사, 지리, 문화, 인구 통계, 정치), 그리고 교육에 영향을 미치는 동시에 교육의 영향을 받는 매개 요인(예: 경제 성장, 노동 시장, 빈곤, 도시화, 분쟁)이다.

교육 확대의 장기적 결정 요인에 초점을 맞춘 연구는 드물다. 기존의 연구들은 증거 기반 정책이라는 명목하에 개입 조치에 대한 엄격한 실험적 평가, 즉 ‘무엇이 효과적인가’에 관한 서사에 집중하는 경향이 있다. 이는 보건이나 영양 같은 비교육 요인을 포함하여 교육 변화의 중요한 동인들을 밝혀왔지만, 대부분 통제된 환경에서의 단기적 효과를 검토하는 데 머물렀다. 수년 이상의 성과를 추적한 사례는 드물며, 본 보고서의 관심 분야인 수십 년에 걸쳐 대규모 참여 확대를 지속하는 방안은 거의 다루지 않았다. 이에 본 보고서는 독자들에게 관점의 전환을 촉구한다. 즉, 어떤 개별적인 개입이 통계적으로 유의미한 효과를 내는지 묻는 것을 넘어, 어떤 요인이 장기적·국가적 차원의 참여와 형평성 증진을 이끄는지를 질문해야 한다. 본 보고서는 대규모 진전은 단일 조치가 아니라 부문 간 조율된 행동, 지속적인 정치적 의지, 이행 역량, 지역적 맥락에 따른 적응이 뒷받침될 때 비로소 실현될 수 있다고 결론짓는다.

개별 맥락이 중요하지만, 국가 단위를 넘어서는 특정 원칙들이 있다. ‘누구도 소외되지 않도록 하겠다’는 정치적 의지는 보다 세분화된 데이터, 그리고 법적·재정적·사회적 보호 체계와의 연계를 통해 뒷받침되어야 한다. 글로벌 의제의 역할은 획일적인 해결책을 처방하는 것이 아니라 대화를 촉진하는 데 있다. 글로벌 의제는 지난 80년간 형성된 기본적인 원칙과 메커니즘을 기반으로 한 보편적 약속과 국가별 주체성 사이에서 균형을 잡아야 한다. 즉, 각국은 자국 상황에 맞춰 이러한 원칙을 조정하고 메커니즘을 이행할 수 있어야 한다.

본 보고서는 형평성을 위한 재정 지원에 특히 주목한다. 교육 불평등에 영향을 미치는 다양한 유형의 정책들을 고려하면서, 보고서는 교육 기회의 균등화를 위해 공공 재정을 활용하여 취약 지역의 지방정부, 학교, 학생(또는 가구)에 자원을 배분하는 일련의 정책들을 선정했다. PEER 웹사이트에 모든 국가의 프로필이 수록되어 있으며, 교육 형평성 제고를 위해 국가들이 자원을 얼마나 의도적으로 재배분하는지 평가하는 지수도 개발되었다. 지난 25년간 이 분야에서 국가 정책이 어떻게 변화해 왔는지도 분석했다. 이는 PEER 웹사이트 개편 작업의 일환으로 이루어지며, 포용을 시작으로 2000년 이후 선정된 법률과 정책들이 어떻게 변화해 왔는지를 탐색할 예정이다.

본 보고서는 이전 보고서와는 다른 구성 방식을 따른다. 네 개의 핵심 장(章)인 ▲유아교육 ▲초등 및 중등 교육 ▲중등후교육 ▲형평성은 모두 공통된 구조를 따른다. 첫째, 주요 지표의 동향을 검토하고, 향후 교육 의제를 모니터링할 때 더 많은 관심과 검토가 필요한 핵심 쟁점을 파악한다. 둘째, 다섯 개 주요 지표별로 각각 7개국의 사례 연구를 알파벳 순으로 제시한다(다만, 초등 및 중등 교육 장에서는 학교 밖 비율과 완수율 지표에 관한 사례 연구를 통합하여 제시한다). 셋째, 외부에 의뢰한 세 편의 검토 자료와 GEM 보고서팀의 연구 분석, 그리고 사례 연구에서 도출된 시사점을 종합한 교육 정책 분석이 이어진다.

유아교육

주요 동향

지난 25년 동안 유아교육은 꾸준히 확대되어 왔다. 단일 연령 데이터에 따르면, 전 세계적으로 3세 아동의 약 42%, 4세 아동의 59%, 5세 아동의 80%가 학교에 다니고 있다. 연령별 참여율은 4세에서 5세 사이에 가장 가파르게 상승하지만, 저소득 국가에서는 5세와 6세 사이에서 가장 큰 폭으로 증가하는 양상을 보인다. 국가마다 차이가 있는 초등학교 입학 1년 전 참여율은 2003년 64%에서 2024년 75%로 상승했다.

그러나 2015년 이후 진전 속도는 급격히 둔화되었으며, 이는 부분적으로 코로나19 팬데믹 때문이다. 2015년 이후의 참여율 진전 속도는 2000~2015년 기간과 비교하여 3분의 2가량 줄어들었다. 코로나19 여파로 유아교육 연령 아동의 취학률은 일시적으로 5% 하락했으며, 일부 지역에서는 하락 폭이 10%에 이르기도 했다. 지역별 격차 또한 여전히 크다. 유럽의 유아교육 취학률이 2000년 73%에서 2024년 90%로 상승한 반면, 사하라 이남 아프리카에서는 해당 연령 아동의 취학률이 25% 미만에 머물고 있다.

유아교육의 진전 상황을 평가하는 일은 주요 지표가 시사하는 것보다 해석이 더 어렵다. 아동이 정규 취학 연령보다 일찍 초등학교에 입학하는 관행이 측정에 혼선을 초래한다. 이는 특정 연령의 아동이 교육을 받고 있는지 여부만 측정할 뿐, 어느 교육 단계에 있는지는 평가하지 않기 때문이다. 전 세계적으로 초등학교 입학 연령 1년 전 아동의 27%가 이미 초등학교에 재학 중이며, 이는 5세 아동의 51%가 이미 초등교육을 받고 있는 인도의 영향이 크다. 르완다에서는 5세 아동의 참여율이 증가했으나, 이는 이미 초등학교에 입학한 아동의 비중이 늘어난 결과였다. 반면, 카메룬에서는 유아교육을 받는 5세 아동의 비중이 높아지고 있음에도 불구하고 전체 참여율은 하락했다. 이러한 사례들은 아동의 초등교육 조기 입학만으로도 주요 참여 지표가 상승할 수 있고, 반대로 유아교육이 확대되고 있음에도 지표가 정체되거나 하락하는 것처럼 보일 수 있음을 시사한다.

유아교육 참여 아동 수를 추정하려면 다른 접근 방식이 필요하다. 궁극적으로 알고자 하는 지표는 초등학교 입학 이전에 유아교육 기관을 다닌 아동이 얼마나 되는지이다. 이를 추정하는 한 가지 방법은 초등학교 조기 입학 아동을 통계에서 제외하는 것인데, 이 경우 전 세계 수치는 75%에서 약 55%로 낮아진다. 보다 정확한 방법은 연령별 및 교육 단계별 취학 데이터를 활용하여 현재 초등학교 입학 연령의 아동이 유아교육을 받았을 가능성을 추론하는 것이다. 이 방식으로는 아동의 59%가 유아교

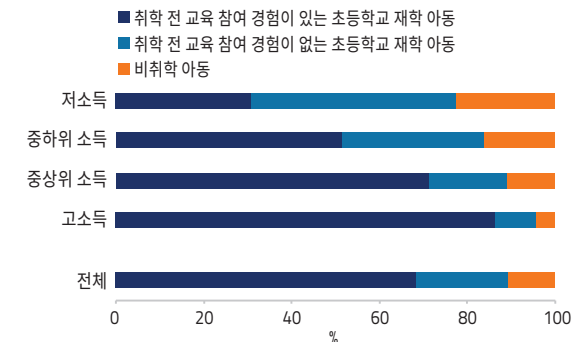
육을 받은 것으로 추정되며(저소득 국가 36%에서 고소득 국가 86%까지 분포), 30%는 유아교육 경험 없이 이미 초등학교에 진학했고, 11%는 아직 취학하지 않은 상태이다(그림 2). 다만 이 방식은 코호트(동일 연령 집단) 규모가 안정적이고 급격한 교육 확대가 없다는 전제하에 성립하며, 그렇지 않을 경우 참여율이 실제보다 높게 추정될 수 있다.

3세 미만 아동의 참여율을 모니터링하는 일은 매우 어렵다. 영유아교육의 범위에 대한 해석 차이와 다양한 거버넌스 방식이 참여율 측정을 어렵게 한다. 예컨대 교육과 보육을 통합한 광의의 정의를 적용할 경우 프랑스의 취학률은 5%에서 59%로, 유럽 전체는 20%에서 39%로 상승한다. 가족별 선호도가 다양하기 때문에 모든 아동의 보편적 참여가 항상 바람직한 것도 아니다. 유럽연합은 2030년까지 참여율 45%의 달성을 목표로 설정했다.

그림 2:

아동 10명 중 6명은 유아교육에 참여한 적이 있는 것으로 추정된다

정규 초등학교 입학 연령 아동의 취학 현황 및 유아교육 참여 여부에 따른 추정 분포, 국가 소득 집단별, 2024년 또는 최근 이용 가능 연도



주: 본 추정치는 연령별 및 교육 단계별 취학 데이터를 기반으로 산출되었다. 이는 해당 코호트 규모가 안정적으로 유지되고, 유아교육에 참여한 아동은 최소 초등학교 1학년까지는 학업을 지속한다는 가정에 근거한다.

GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig2

출처: UIS 데이터베이스를 기반으로 한 GEM 보고서팀 분석.

국가별 사례 연구

국가별 사례 연구는 2000년 이후 전 세계의 다양한 경험을 조명하고 있다. **아제르바이잔**은 포괄적인 법적 체계를 마련하고, 기존 초등학교 내에 국가가 전액 부담하는 무상 취학 준비 학급을 도입하며, 관리 책임을 교육부로 이관함으로써 5년 만에 유아교육의 보편적 접근성을 거의 달성했다. 한편으로 이러한 신속한 확대는 교원 역량 강화 필요성 등 일부 실행상의 어려움을

초래했으며, 소득과 장애 여부에 따른 접근성 격차 해소를 위한 지속적인 관심도 필요하다. **카메룬**에서 5세 아동의 교육 참여율은 약 41%이며, 이 비율은 2015년 이후 정체된 상태다. 전체 참여율은 증가하지 않았으나 그 구성에는 변화가 있었는데, 초등학교에 조기 입학하는 대신 유아교육 기관에 다니는 아동의 비중이 점차 늘고 있다. 하지만 이러한 진전 상황은 특히 학교가 폐쇄된 최북단(Far North) 지역과 북서부 및 남서부 지역에서 무력 충돌, 치안 불안, 강제 이주로 인해 심각한 제약을 받고 있다. 아울러 공공 투자 감소로 민간 의존도가 높아짐에 따라 높은 비용 부담이 소득 및 지역에 따른 격차를 더욱 심화시키는 결과를 초래했다.

라오인민민주주의공화국에서는 5세 아동의 취학률이 2000년 약 10%에서 2023년 67%로 급증했다. 이는 정부가 수백 개의 유치원을 신설하고, 초등학교 부설 취학 준비 프로그램을 도입하며, 지역사회 기반 교육 시설 개설을 장려한 결과이다. 정부는 지리적 여건, 빈곤, 소수민족 존재 여부를 기준으로 선정된 40개 지구를 우선 지원 대상으로 삼았고, 개발 파트너들도 이 지구에 지원을 집중함으로써 불평등 완화에 기여하고 있다. **레바논**은 2000년에 이미 5세 아동의 취학률이 보편적 수준에 도달했으나, 최근 수년간 분쟁과 강제 이주, 각종 위기 및 취약한 국가 역량으로 인해 교육 제공에 어려움을 겪고 있다. 유치원 마지막 단계(K3)와 초등학교 1학년의 취학률을 비교해 보면, 아동 7명 중 1명이 유치원에 다니지 않은 것으로 추정된다. 공립 유치원 취학률이 20%에 불과하고 공교육비가 GDP의 2% 미만인 상황에서 교육시스템은 여전히 민간 의존도가 높고 불평등하다. 때문에 심각한 금융 위기 이후 빈곤이 심화되면서 교육시스템의 취약성이 드러났고, 특히 영유아의 출석률이 감소했다. 시리아 난민 아동 중 유아교육을 받는 비율은 18%에 불과하다.

리투아니아에서는 3~5세의 영유아교육 참여율이 2013년 약 82%에서 2023년 95%로 증가했으며, 3세 미만 아동의 참여율 또한 급격히 상승했다. 이는 대폭적인 공공지출 증대 및 아동 1인당 지원금 모델 도입을 통해 2세부터 영유아교육 접근성을 점진적으로 보장해 온 정책을 추진한 결과다. 형평성 측면에서도 성과가 개선되었으나, 소득 수준 및 도시-농촌 간 참여율 격차는 여전히 지속되고 있다. **마다가스카르**는 세계에서 가장 높은 빈곤 수준에도 불구하고 5세 아동의 취학률이 2000년 10%에서 2024년 66%로 급증했다. 유아교육이 국가 체계에 통합되었으며, 이를 제공하는 공립학교 수는 3년 만에 6배로 늘어났다. 이러한 성과는 비용 부담이 적은 농촌 지역의 커뮤니티 센터에 대한 대규모 투자 덕분에 가능했지만, 여전히 경제적 부담이 걸림돌로 남아 있다. **우즈베키스탄**에서는 초등학교 입학 연령 1년 전 아동의 참여율이 2008년 38%에서 2022년 82%로 증가했다. 이러한 성장은 「유아교육법」에 기반한 정책 개혁과 전

담 부처 설립, 그리고 대규모 공공-민간 파트너십의 결과이다. 보조금 지원, 대안 모델, 포용을 위한 노력도 더해지며 교육 접근성이 한층 개선되었다.

정책 분석

양질의 영유아 보육 및 교육은 특히 취약계층 아동에게 매우 중요하다. 조기 학습은 두뇌 발달에 핵심적인 역할을 하지만 많은 국가가 비용 문제와 제도적 기반 미비, 수요 부족 등으로 인해 모든 아동에게 최소 1년의 유아교육조차 제공하는 데 어려움을 겪고 있다. 결국 정치적 리더십이 결정적인 역할을 한 경우가 많았고, 따라서 본 보고서는 제도 개발과 수요 지원, 공급 강화의 세 가지 정책 범주를 중심으로 살펴보았다.

정책뿐만 아니라 광범위한 사회경제적 변화도 유아교육 확대를 추동한다. 고소득 국가에서는 취업모(母)의 증가와 가족 구조의 변화에 따라 정부가 관련 서비스를 확대·규제하고 보조금을 도입하기 시작했다. 이와 동시에, 보편적 혹은 대폭적인 보조금을 통한 취학 전 교육 지원이 어머니의 취업률을 몇 %p 높이는 효과도 있다. 하지만 많은 저소득 및 중간소득 국가에서는 짧은 운영 시간, 높은 교통비, 미비한 규제 등이 이러한 효과를 약화시키고 있다.

교육시스템 차원의 정책

유아교육을 의무화 및/또는 무상화하는 것은 이를 권리로 확립하는 것이다. 국제협약과 성명서를 통해 최소 1년의 무상 의무 유아교육에 대한 요구가 국제적으로 지지를 얻고 있다. 현재 추진 중인 「아동권리협약」 의정서 역시 무상 유아교육을 법적 구속력 있는 권리로 규정함으로써 국가의 책임을 강화하는 데 기여할 것이다. 1998년부터 2023년까지의 데이터가 있는 182개국 중 최소 1년의 의무 유아교육을 시행하는 국가는 20개국에서 44개국으로 늘었으며, 일부 국가는 의무 취학 연령을 낮추기도 했다. 또한 데이터가 있는 119개국 중 최소 1년의 무상 유아교육을 보장하는 국가는 46개국에서 69개국으로 증가했으며, 많은 국가가 이를 2년 또는 3년으로 확대하고 있다. 73개국을 비교한 결과, 2003~2023년 사이에 유아교육을 무상화(28% 증가)하거나 의무화(30% 증가)한 국가들은 그렇지 않은 국가들(23% 증가)보다 유아교육 순취학률이 평균적으로 더 크게 증가한 것으로 나타났다. 그러나 보편적 유아교육 프로그램의 온전한 효과는 교육의 질과 실행이 함께 보장될 때 실현된다. 바하마, 벨리즈, 요르단, 몰타의 사례처럼 수업료 폐지가 공립 유아교육 체계의 확대에 이어질 수도 있지만, 칠레와 카자흐스탄, 튀르키예, 잉글랜드(영국)에서는 수업료 인하가 오히려 유아교육에서 민간의 비중을 높이는 결과를 낳았다.

통합된 거버넌스가 필요하다. 영유아교육을 교육부가 챙길 때 초등교육으로의 원활한 전환과 교육과정 연계가 가능해지며, 이는 지속적인 학습 향상으로 이어지는 경향이 있다. 분절된 거버넌스는 민간 및 지역사회 프로그램을 기록에서 누락시켜 데이터 시스템을 약화시키고, 결과적으로 교육 접근성의 불평등을 초래할 수 있다. 조사 대상 181개국 중 76%는 영유아교육을 교육부 소관으로 두고 있으며, 21%는 다른 부처와 책임을 분담하며, 3%는 그 외 기관에 배정하고 있다. 몽골에서는 일관된 정책으로 교육, 보건, 사회복지 서비스의 접근성을 확대한 반면, 우즈베키스탄에서는 유아교육 전담 부처를 신설하여 참여율을 빠르게 높였다. 방글라데시, 인도, 파키스탄의 분절된 구조는 교육의 질 보증과 교육과정의 일관성을 저해하고 있다. 사하라 이남 아프리카는 분절화 정도가 평균 이상인데, 47개국 중 13개국이 여러 부처에 걸쳐 책임과 예산을 분산하고 있다. 라틴아메리카에서는 브라질과 콜롬비아의 사례와 같이 범부처 차원의 영유아 전략을 통해 협력을 강화해 왔다.

유아교육은 일반적으로 재정 지원이 부족한 편이다. 많은 정부가 비국가 교육 제공에 크게 의존하고 있다. 데이터가 있는 국가 중 유아교육에 GDP의 1% 이상을 지출하는 국가는 10개국에 불과하다. 비교 가능한 데이터가 있는 61개국을 기준으로 볼 때, GDP 대비 지출의 중앙값은 지난 20년 동안 0.29%에서

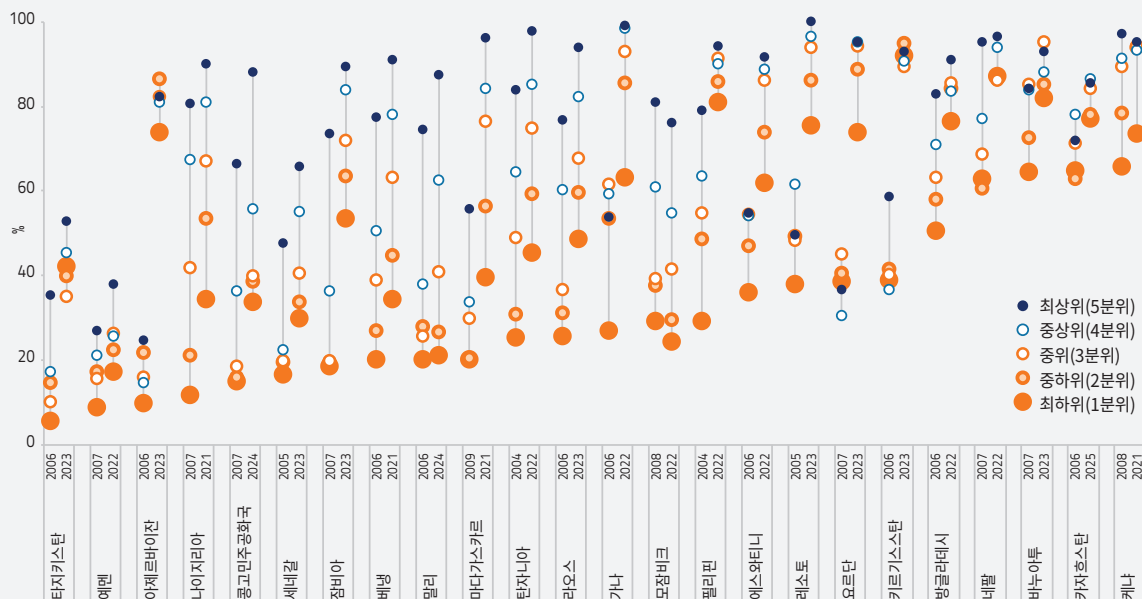
0.43%로 상승했다. 공공지출 증가는 총취학률과는 관련이 없지만, 공립 교육기관 취학률과는 양(+)의 상관관계를 보인다. GDP 대비 지출을 약 0.25%에서 0.5%로 두 배 늘리면 초등학교 입학 1년 전 아동의 공립 교육기관 참여율이 대략 3배 증가하는 것으로 나타났다. 리투아니아는 GDP 대비 유아교육 및 영유아 관련 지출 비중을 확대함으로써 취원 아동 수가 증가했음에도 불구하고 아동 1인당 지출액을 늘렸다. 자원 조달 방식 또한 형평성에 영향을 미친다. 덴마크는 지방자치단체의 책임, 상당한 수준의 보조금, 총비용의 25%로 상한을 둔 학부모 부담금, 취약 지역 내 센터를 위한 추가 자금 지원 등을 결합하여 불평등을 최소화하면서 높은 접근성을 유지하고 있다.

수요 측면의 정책

소득에 따른 유아교육 접근성 격차가 여전히 크다. 2005~2020년 사이에 아프리카, 아시아, 태평양 지역 25개국에서 초등학교 입학 1년 전 아동의 취학률은 약 30%p 증가했으며, 특히 아제르바이잔과 키르기스스탄, 필리핀에서 큰 폭으로 상승했다. 그러나 이들 국가에서 부유층과 빈곤층 아동 간의 격차는 약 30%p 수준으로 여전히 컸다(그림 3). 반면에 라틴아메리카 8개국에서는 2000~2024년 사이에 빈곤층 아동이 부유층 아동과의 취학률 격차를 좁혔다.

그림 3:

아프리카와 아시아에서 유아교육 참여율은 증가했지만, 최하위 소득층과 최상위 소득층 간의 참여율 격차는 여전히 좁혀지지 않고 있다.
소득 5분위별 정규 초등학교 입학 연령 1년 전의 체계화된 학습 참여율, 아프리카, 아시아 및 태평양 지역 선정 국가, 2004~2008년 및 2020~2024년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig3

출처: 유네스코통계원 데이터베이스.

각국은 자원을 가장 필요한 곳에 배분하기 위해 선별적 지원 방식을 활용하고 있다. PEER 국가 프로필에 따르면, 각국은 무상 교육 외에도 유아교육의 비용 부담을 줄이기 위해 세 가지 메커니즘을 활용하고 있다. 조사 대상국의 54%는 취약계층 아동을 지원하는 기관에 재정을 투입한다. 각 가정으로 재정을 투입하는 경우 26%의 국가에서는 교육부를 통해, 55%의 국가에서는 주로 사회 보호 부처 등 다른 부처를 통해 이루어진다. 기관으로 투입된 재정은 주로 장애 아동 지원에 활용되고(해당 국가의 59%), 학생 및 가구를 대상으로 투입된 재정은 주로 빈곤 해소에 초점을 맞추고 있다(해당 국가의 92%). 한편 유아교육 단계에서 급식 보급률은 저소득 국가 2%, 고소득 국가 22% 수준으로 전반적으로 낮은 편이다.

취약계층을 대상으로 한 현금 지급은 유아교육의 비용 부담을 낮추고 접근성을 높이는 데 기여한다. 인도 카르나타카(Karnataka)주 농촌 지역에서는 유치원 수업료를 지원하는 장학금 제도를 통해 참여율이 20%p 상승했다. 출석을 조건으로 한 현금 지급은 여러 국가에서 취학률을 높이는 데 기여했다. 칠레, 콜롬비아, 엘살바도르, 멕시코, 필리핀에서는 이러한 지원이 특히 농촌 및 소외 지역의 유아교육 참여율을 6~15%p 증가시켰다. 프랑스, 독일, 노르웨이, 미국과 같은 고소득 국가에서는 소득 기반 인센티브, 세제 혜택, 현금 장려금 등이 유치원 출석을 촉진하고 있지만, 행정적 장벽과 사회적 낙인으로 인해 그 실효성이 저하될 수 있다.

가정 기반(home-based) 프로그램은 발달 초기의 격차를 해소하는 데 기여할 수 있다. 63개 저소득 및 중간소득 국가의 설문 조사 자료에 따르면, 읽기와 이야기 들려주기, 놀이 등 3~4세 아동의 발달을 자극하는 활동의 비율(72%)이 체계화된 학습 프로그램 참여율(34%)보다 두 배 높은 것으로 나타났다. 브라질의 ‘행복한 아이(Criança Feliz)’나 인도네시아의 ‘영유아 교육 및 발달 프로젝트(Early Childhood Education and Development Project)’와 같은 지역사회 연계 및 가정 방문 프로그램은 조기 학습에 대한 인식을 높인다. 인도네시아에서는 이러한 접근 방식을 통해 유아교육 취학률이 최대 9%p까지 증가했다.

공급 측면의 정책

여러 국가들이 공립 유치원 인프라를 확충해 왔다. 콜롬비아의 ‘처음부터 끝까지(De Cero a Siempre)’ 프로그램, 모잠비크의 10개 지역 농촌 유아교육 사업, 베트남의 신규 시설 투자 등이 유아교육 참여율 향상에 기여했다. 에티오피아, 과테말라, 남아프리카공화국을 비롯한 여러 국가들은 기존 초등학교에 유아교육 학급을 통합해 비용을 절감하고 적용 범위를 확대함으로써 접근성을 높였다.

최근 자료가 있는 국가 중 3분의 1에서는 민간 제공자가 전체 취학률의 50% 이상을 담당한다. 지난 20년 동안 민간 제공 비중은 안정적이었으며, 일부 지역에서의 증가가 다른 지역에서의 감소로 상쇄되었다. PEER 웹사이트의 현황 조사 결과, 전체 국가의 81%가 비국가 제공자의 운영을 장려하기 위해 인센티브를 제공하고 있다. 라오인민민주공화국, 마다가스카르, 트리니다드 토바고에서 볼 수 있듯, 지역사회나 비정부기구(NGO) 제공자는 취약계층의 접근성 격차를 해소하기 위해 정부 지원을 받는 경우가 많다. 또한 정부는 계약, 보조금, 바우처 제도를 통해 민간 제공자와 협력한다. 브라질, 필리핀, 사모아, 남아프리카공화국은 계약이나 보조금을 활용해 민간 기관이 국가 표준을 준수하도록 유도하고 있으며, 바하마, 대한민국, 사우디아라비아는 바우처를 통해 사립 유치원의 비용 부담을 낮추고 있다. 대부분의 국가가 허가 제도를 통해 민간 제공자를 참여시키고 있지만, 이러한 규제는 교육비 상한제나 포용적 입학 규정 같은 형평성 제고 조치보다는 행정 요건 준수에 초점을 맞추는 경우가 많다. 교육비를 규제하는 국가는 45%에 불과하며, 영리 활동을 규제하는 국가는 15%에 그친다.

프로그램의 혜택이 가시적으로 드러날 때 가정이 자녀를 참여시킬 가능성도 높다. 교사와 아동 간의 긍정적인 상호작용처럼 관찰 가능한 요소가 가정의 결정에 영향을 미친다. 교사의 전문성 개발 및 코칭을 포함한 교육시스템 강화 조치는 교육자의 교수 역량을 향상시키고 수요를 촉진할 수 있다. 칠레의 2년 과정 교사 전문성 개발 프로그램인 ‘좋은 출발(Un Buen Comienzo)’는 학생 결석률을 54%에서 35%로 낮추는 데 기여했다. 가나에서는 전문성 개발 교육을 받은 교사를 갖춘 유치원에서 출석률이 더 높았고 학부모의 참여도 더 활발하게 나타났다. 또 다른 중요한 질적 요소인 놀이 중심의 긍정적인 환경은 최소한의 자원만으로도 학교 준비도를 높이고 부모와 자녀 간의 유대감을 강화한다.

포용적 환경 또한 취약계층 아동의 참여를 유도한다. 사우스오스트레일리아(South Australia)주의 포용적 시설 기준, 브라질의 다기능 자료실, 그리고 여러 유럽 국가의 추가 보조 인력 및 재할 전문 인력 등이 장애 아동의 참여를 지원한다. 캄보디아의 지역사회 유치원, 에콰도르의 이중 언어 상호 문화 프로그램, 뉴질랜드의 이중 문화 교육과정, 파푸아뉴기니의 400개 이상 토착 언어 활용 등 다언어 및 상호문화적 접근 방식은 민족적·언어적 소수집단 아동의 포용을 촉진한다. 콜롬비아의 순회형 농촌 전략과 몽골의 이동식 유치원은 외딴 지역의 아동에게 교육 서비스를 제공한다. 강제 이주 및 난민 아동의 영유아 학습 접근성은 여전히 취약하며 단기 자금 지원에 크게 의존하고 있는 실정이다.

초등교육 및 중등교육

주요 동향

2000년부터 2024년까지 재학생 수는 급격히 증가했다. 취학률은 초등교육에서 19%, 전기중등교육에서 28%, 후기중등교육에서 73% 증가하여 학생 수가 3억 2,700만 명 늘어났다. 2000년 이후 사하라 이남 아프리카에서는 초등교육 취학률은 두 배 이상, 중등교육 취학률은 세 배 이상 증가했으며, 저소득 국가의 경우 중등교육 취학률은 거의 네 배로 늘어났다. 같은 기간 동안 학령기 인구는 중상위소득 국가와 고소득 국가에서 9% 감소한 반면, 중하위소득 국가에서는 25% 증가했으며 저소득 국가에서는 두 배 늘어났다.

이러한 증가로 초등 및 중등 교육을 받는 아동, 청소년, 청년이 14억 명에 이르렀음에도 2024년 기준 2억 7,300만 명이 학교 밖에 있다. 이 중 초등 학령 인구는 7,900만 명, 전기중등은 6,400만 명, 후기중등은 1억 3,000만 명이다. 이 수치는 2000년부터 2015년 사이 33% 감소했으나 이후 2024년까지 3% 증가했다. 저소득 국가에서는 2015년 이후 학교 밖 인구가 29% 증가했지만 그 외 지역에서는 대체로 정체 상태를 보였다. 전체 학교 밖 아동, 청소년, 청년의 4분의 3이 사하라 이남 아프리카와 중앙아시아 및 남아시아에 집중되어 있다. 전 세계 초등 및 중등 학령 인구의 학교 밖 비율은 2000년 27%에서 2015년 17%로 떨어졌으나 그 이후 정체되어 있다.

분쟁 영향 국가에서는 학교 밖 인구가 과소 추정되고 있다. 분쟁은 학교 교육과 데이터 수집을 모두 방해한다. 2024년 분쟁 피해가 가장 심각한 10개국—부르키나파소, 아이티, 레바논, 말리, 미얀마, 팔레스타인국, 소말리아, 남수단, 수단, 시리아 아랍 공화국—에 대한 인도주의 기구 및 기타 보고서의 분석들은 공식 데이터에 기반한 추정치가 전 세계 학교 밖 인구를 1,300만 명 정도 과소 집계하고 있음을 시사한다.

학교 밖 비율은 정체되어 있지만 완수율은 거의 일정한 비율로 증가해 왔다. 2000년 이후 초등교육 완수율은 77%에서 88%로(초과 연령 완수자를 포함할 경우 92%), 전기중등교육은 60%에서 78%로(초과 연령 완수자를 포함할 경우 82%), 후기중등교육은 37%에서 61%로(초과 연령 완수자를 포함할 경우 64.5%) 증가했다. 달리 말하면 후기중등교육 완수율은 2000년 이후 매년 0.8%p씩 증가한 셈이다. 이러한 속도를 기준으로 보면 전 세계 후기중등교육 완수율이 95%에 도달하는 시점이 평균 시나리오에서는 2105년, 빠른 확장 시나리오(75번째 백

분위수)에서는 2081년, 가장 빠른 확장 시나리오(상위 25% 평균)에서는 2062년이 될 것으로 예상된다(그림 4).

중도 탈락은 단일한 사건이 아니라 하나의 과정이다. 아동은 일반적으로 가정에서의 제약, 지역사회의 어려움, 학교의 관행이 시간에 걸쳐 상호작용한 결과로서 불규칙한 출석과 부분적인 학습 이탈 단계를 거친 후 결국 교육체계를 완전히 떠나게 된다. 따라서 출석, 진학, 학업 지속과 관련된 구조적 장벽을 해결하는 데 관심을 기울여야 한다.

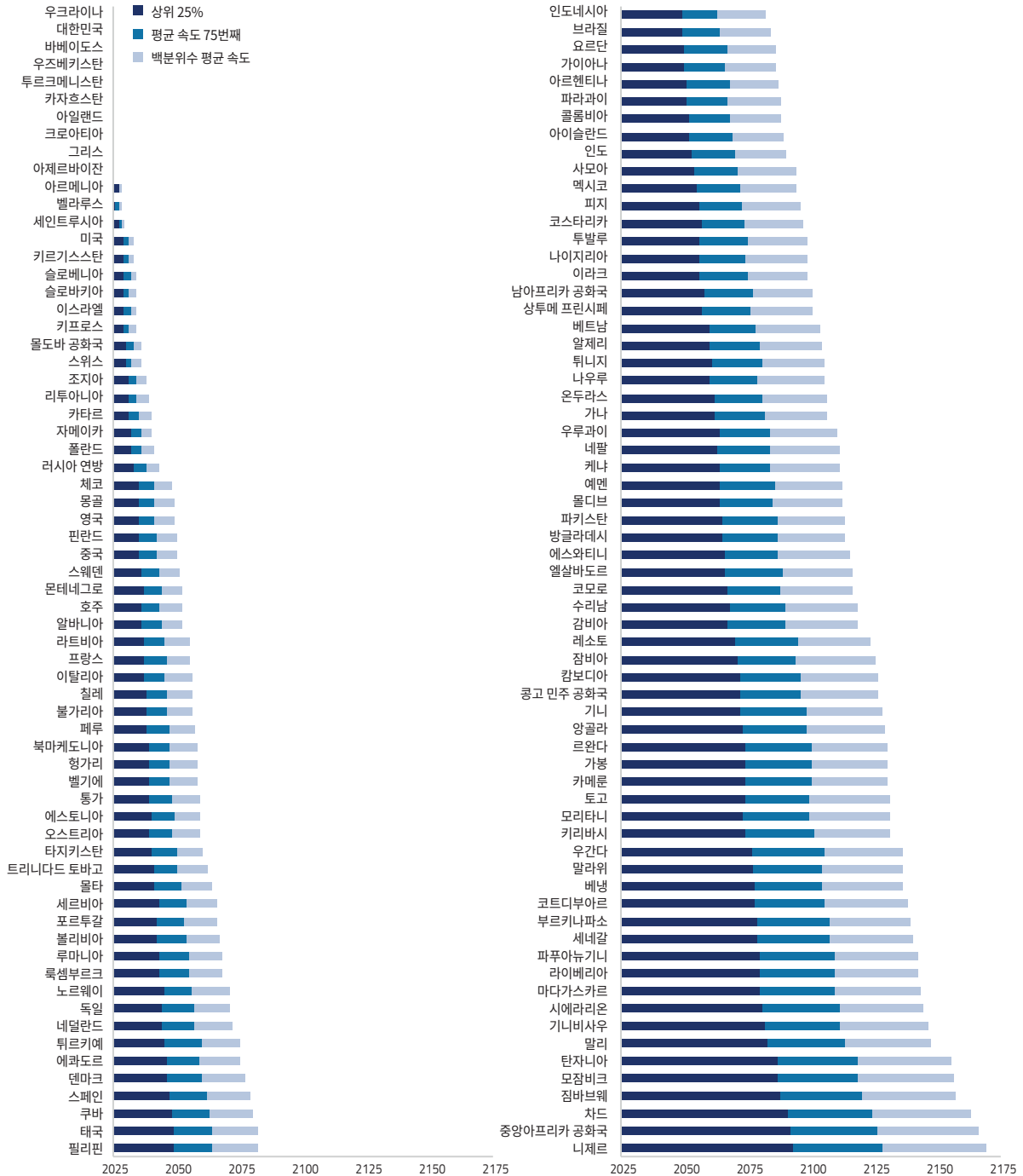
결석은 조기 학업 중단의 경고 신호다. 결석 측정은 일반적으로 학교 단위에서 이루어지며, 국가 수준에서 집계되거나 보고되는 경우는 드물다. 연구 조사에 따르면 저소득 및 중하위소득 국가의 결석률은 연령, 맥락, 정의에 따라 10% 미만에서 약 30%까지 다양하게 나타난다. 고소득 국가에서는 학습 성취도 조사를 통해 일부 자기 보고식 추정치를 제공한다. 국제학업성취도 평가(PISA)는 15세 학생들에게 최근 2주 동안 하루 이상 결석한 적이 있는지 묻는다. 이탈리아, 루마니아, 사우디아라비아에서는 학생 10명 중 약 7명이 최소 한 번 이상 결석했다고 응답했으며, 13~16%는 그 짧은 기간 동안 3일 이상 결석했다고 보고했다. 결석을 조기에 감지해야 적시에 대응할 수 있다. 조기 학업 중단을 줄이기 위한 유럽연합(EU)의 목표는 대부분의 회원국이 출석, 행동, 학업 성취 데이터를 학생 지원과 연계하는 정책을 채택하도록 이끌었다.

교육 단계 간 진학은 학습자가 이탈하는 또 하나의 중대한 시점이다. 관한 과거 데이터에 따르면 초등교육에서 전기중등교육으로의 실질 진학률은 1985년 78%에서 2000년 88%로 증가했으나, 이후 증가세가 크게 둔화되어 2015년에는 91%에 머물렀다. 저소득 국가에서 해당 진학률은 1982년 56%에서 2007년 80%로 꾸준히 증가했으며, 이후 10년간 정체 상태를 보였다. 2000~2017년 사이에 차드, 말리, 토고에서는 진학률이 정체된 반면, 탄자니아 연합공화국에서는 2000년 약 20%에서 2017년 71%로 크게 상승했다.

유급률 감소 추세는 완수율 및 학교 밖 인구 양상을 상당 부분 설명해 준다. 2000~2004년과 2020~2024년 사이에 유급률은 초등교육에서 3분의 2, 전기중등교육에서 40% 감소했다. 교육시스템이 확대되고 교육의 질이 저하되면서 유급률이 오르고 진전이 늦어지기도 했으나, 시간이 지나면서 학생들의 학년 진급 상황은 개선되었다. 다만 이번 보고서를 위한 새로운 분석에 따르면 몇몇 국가에서 유급률이 과소 집계되었을 가능성이 있다.

그림 4:

지난 25년간 관찰된 평균 확장 속도를 기준으로 보면, 전 세계가 후기중등교육 완수율 95%를 달성하는 데 80년이 걸릴 것이다
세 가지 확장 시나리오별 후기중등교육 완수율 95% 달성 예상 연도



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig4

출처: VIEW 완수율 모델에 기반한 GEM 보고서팀의 추정치.

저소득 국가에서 매우 낮은 완수율의 원인은 과령 취학과 유급이다. 2000년 이후 저소득 국가에서는 낮은 취학과 유급의 결합 현상이 심화되었다. 중하위소득 국가의 경우 초등교육 단계에서는 이러한 현상이 완화되었으나 중등교육 단계에서는 아직 개선되지 않았다. 국가별 차이도 상당하다. 말라위는 초등교육 단계에서 적기 완수율과 최종 완수율 간 격차가 21%p에 달하는 반면, 인도네시아는 전기중등교육 단계에서 격차가 거의 0에 가깝다.

코로나19 팬데믹은 많은 우려를 낳았으나 교육 참여율에는 큰 영향을 미치지 않은 것으로 보인다. 29개국을 대상으로 코로나19 이전, 기간 중, 이후의 전기중등교육 접근성 추이를 살펴보면, 총취학률은 높고 대체로 안정적이었으며, 많은 국가에서 과령 비율이 감소했다. 그러나 일부 국가에서는 과령 취학률이 증가했는데, 이는 취학을 수치가 학년 진급 지연을 일부 가리고 있음을 시사한다. 제한적이지만 이러한 현상은 결국 완수율에 장기적으로 영향을 미칠 가능성이 있다. 무엇보다 팬데믹이 학습에 미친 영향은 여전히 주요한 우려 사항이다.

국가별 사례 연구

국가별 사례 연구는 2000년 이후 전 세계가 겪은 다양한 경험들을 조명한다. **알바니아**는 20년 만에 후기중등교육 완수율을 두 배 높였다. 교육 지출 증대, 교육과정 개혁, 학업 복귀 프로그램(second-chance programme) 도입, 의무교육 확대, 맞춤형 장학금 제공을 통해서였다. 그러나 결정적인 요인은 높은 해외 이주율 속에서 국내의 고등교육에 대한 수요가 늘어난 것일 가능성이 크다. **방글라데시**에서는 중등학교 학업 장려금을 비롯한 여러 정책들이 여학생 교육을 증진하고 출산율을 낮추었으며 여성의 노동 시장 참여를 뒷받침했다. 또한 직업교육 선택권 확대와 전기중등교육 진급 시험 규정의 일부 완화는 남학생의 교육 접근성을 개선하는 데 기여했다. **캄보디아**는 2000년부터 2020년 사이에 초등교육 완수율을 34%에서 82%로 끌어올렸다. 초등학교 수업료 폐지, 학교 운영비 직접 지원, 농촌 지역 학교 건설, 교원 채용, 학교 급식, 취약계층 학생 장학금 등 재정적·지리적 장벽을 제거하기 위한 정책들이 이끌어낸 성과다.

코스타리카에서는 학교 밖 청소년 비율이 2002년 28%에서 2023년 4%로 떨어졌으며, 후기중등교육 완수율은 36%에서 78%로 증가했다. 후기중등교육은 의무교육으로 지정되었다. 특히 취약계층에서 거둔 성과가 두드러졌는데, 이는 무상 급식, 교통비 보조금, 조건부 현금 이전(conditional cash transfer) 프로그램, 조기 경보 체계, 유연한 진급 제도, 직업교육 경로 확대 덕분이었다. **코트디부아르**에서는 중등학교 수의 네 배 확대,

중도 탈락 학생을 위한 가교 학급(bridging classes), 여학생 교육을 지원하는 어머니 모임, 16세까지의 무상 의무교육 등을 통해 전기중등교육 완수율이 15년 만에 두 배 증가했다. 하지만 전기중등교육에서의 높은 유급률로 인해 여전히 많은 후기중등교육 연령대 청소년들이 전기중등교육 과정에 머물러 있다. **도미니카 연방**은 2000년대 초반에 보편적 중등교육을 달성했으나 여전히 과제가 남아 있다. 교육 확대로 학습 준비가 부족한 학생들이 유입되면서 유급률이 10%를 넘어섰으며, 특히 남학생들이 더 큰 영향을 받은 것으로 나타났다.

독일의 경우 후기중등교육 완수율은 최근 몇 년간 유럽 평균을 밑돌고 있다. 독일 학생들은 대부분의 국가보다 훨씬 이른 10세 때부터 진로 계열이 나뉘는데, 이러한 결정은 사회경제적 지위의 영향을 크게 받는다. 즉, 부유한 가정의 자녀는 거의 5명 중 4명이 인문계 중등학교(academic secondary school) 진학을 권고받는 반면, 취약계층 가정의 자녀는 3명 중 1명에도 미치지 못한다. 이주 배경 학생들은 직업교육 과정에 과도하게 편중되어 있으나, 최근에는 소외계층 지원을 강화하려는 개혁이 추진되고 있다. **이라크**에서는 여러 위기에도 불구하고 2000년에 20%라는 낮은 지점에서 시작한 후기중등교육 완수율이 두 배 이상 증가했다. 경제 제재 해제와 유가 상승으로 공공지출이 늘어나고 가계 빈곤이 줄어들면서 학교 재건에 대한 재투자 가능성이 해졌다. 또한 다부제 수업(multiple school shifts) 운영은 국내 실향민들이 학업을 지속하는 데 도움이 되었으며, 치안이 개선되면서 학습으로 복귀할 기회도 늘어났다.

모로코는 2000년부터 2023년까지 학교 밖 청소년 및 청년 인구를 72% 줄였다. 인식 제고 캠페인, 가족 참여, 사회 복지 서비스 등을 포함한 예방 조치에 현금 지원 프로그램, 교통 투자, 농촌 지역 기숙 시설 확충 등이 결합되면서 교육 접근성과 학업 유지율이 개선되었다. 현재는 새로운 조기 경보 시스템이 도입되어 학업 중단 위기 학생들을 식별하는 데 활용되고 있다.

모잠비크의 초등교육 취학률은 2000년 이후 3배 이상 늘어났다. 전쟁 이후 대규모 학교 건설과 2004년 초등학교 수업료 폐지가 핵심적인 역할을 했다. 최근에는 여학생 교육을 지원하고 유급률을 낮추어 상급 학년 진급을 강화하는 사업들이 추진되었다. 그러나 최근 가구 조사 데이터에서는 구조적 장벽이 지속되면서 진전이 멈춘 것으로 나타난다. 빈곤, 아동 노동, 미비한 학교 급식, 취약한 인프라, 분쟁, 기후 위기, 언어 장벽 등이 계속해서 정기적인 등교를 가로막고 있다.

루마니아는 유럽에서 청소년 교육 배제가 가장 높은 국가 가운데 하나로, 2023년 학교 밖 청소년 비율이 27%에 이른다. 2015년에 '조기 학업 중단 감소를 위한 국가 전략'을 채택했음에도 불구하고, 부처 간 협력 부족, 지역별 이행 편차, 파편화

된 지원 프로그램 등으로 인해 진전은 제한적이다. 최근 도입된 ‘로마인¹ 포용을 위한 국가 전략(National Roma Inclusion Strategy)’, 학교 인종 분리 철폐 조치, 로마인 학생을 위한 후기 중등교육 우선 배정 등은 포용에 대한 제도적 의지가 강화되고 있음을 보여준다. 르완다의 초등교육 완수율은 2001년 20% 미만에서 2024년 약 70%로 급증했으며, 이는 1994년 집단학살 이후의 강력한 정치적 의지가 반영된 결과이다. 무상 기초교육과 ‘9년제 기초 교육 프로그램’ 등의 개혁은 ‘비전 2020’과 ‘비전 2050’ 아래 추진된 대규모 교실 건설과 교육과정 개편을 토대로 교육 접근성을 높이고 성별 격차를 해소했다. 하지만 높은 유급률이 추가 진전을 가로막고 있다.

트리니다드 토바고는 1990년대 후반부터 미주개발은행(IDB)의 두 가지 주요 프로젝트 지원을 받아 농촌 지역의 학교 신설과 2단계 중등교육 체계 도입을 추진한 결과, 2010년부터 2020년 사이에 중등교육 완수율을 10%p 높였다. 그러나 학교들이 유형별로 계층화되어 있으며, 초등학교 졸업 학년에 실시되는 ‘중등교육 입학 평가’가 불평등을 계속해서 고착화하고 있다. 우간다는 1997년 ‘보편적 초등교육(Universal Primary Education)’ 프로그램을 시작하여 초기에는 접근성을 높였으나 완수율은 정체되어 있다. 교육 지출 감소와 민간 공급 비중이 높은 상황에서 전체 교육비의 상당 부분을 가구가 부담하고 있다. 교사 부족과 과밀 학급은 교육의 질과 효율성을 떨어뜨렸다. 지역별 및 성별 격차도 여전하며, 특히 빈곤과 조혼으로 인해 중도 탈락률이 높은 북부 지역에서 이러한 현상이 두드러진다.

정책 분석

2000년 이후의 시기는 두 가지 주요 단계로 구분할 수 있다. 1990년대 후반 저소득 및 중간소득 국가에서 공공지출 제한이 완화되면서 초등 및 중등 교육에 대한 접근성이 빠르게 확대되었다. 그 결과 2010년에는 낙관론이 확산되어 ‘2030 지속가능발전의제’에 12년의 학교 교육을 기준으로 한 보편적 후기중등교육 완수 목표가 채택되었다. 그러나 유급 증가, 과령 취학, 중도 탈락 상승, 교육의 질에 대한 우려 등 급속한 확대 시기에 발생할 수 있는 부작용들이 간과되었고, 2015년 이후 각국은 이러한 문제들을 해결하기 위해 노력하고 있다.

교육시스템 차원의 정책

보편적 교육의 범위는 법제화를 통해 확대되어 왔다. 1998년부터 2023년까지 전 세계적으로 의무 교육의 평균 기간은 1.2년,

무상 교육의 평균 기간은 0.8년 늘어났다. 49개 저소득 및 중간소득 국가에서는 의무 교육을 초등교육 이후까지 확대한 결과 중등교육 진학률이 7.3%p 상승했다. 사하라 이남 아프리카의 경우 1990년대와 2000년대에 시행된 수업료 폐지가 초등교육 취학률과 이수율을 높였으며, 특히 여학생 집단에서 효과가 두드러졌다. 비록 초기 취학을 급증으로 기대했던 것보다 완수율에 미치는 장기적 효과는 미약했지만, 14개국을 대상으로 한 연구에 따르면 전기중등교육을 무상·의무 교육으로 제공한 경우가 무상 교육만 시행한 경우에 비해 교육 이수 기간이 여학생은 1.6년, 남학생은 1.4년 더 늘어난 것으로 나타났다. 아동 노동 관련 규정 또한 의무 교육 법제화를 보완하는 역할을 했다.

체계적인 지방 분권화는 출석률과 학업 유지율을 높이는 데 기여한다. 65개국을 대상으로 한 분석에 따르면, 지방 당국이 해당 지역의 특성에 맞는 문제를 해결할 역량을 갖추었을 때 긍정적인 교육 성과가 나타났다. 인도네시아에서는 지방 분권화로 인해 취약계층 학생을 위한 학습 자원과 교과서 보급이 확대되었고 취학률도 증가했다. 멕시코에서는 신뢰할 수 있고 충분한 지원이 뒷받침된 책무성 메커니즘을 바탕으로 학교 단위 책임 경영제와 지역사회 모니터링을 실시하여 중도 탈락을 줄였다.

공공지출 확대는 중도 탈락을 줄이며, 특히 자원이 특정 대상에 집중될 때 효과가 크다. 코스타리카, 코트디부아르, 모잠비크의 취학률과 완수율 개선은 총 공공지출에서 교육이 차지하는 비중을 지속적으로 높인 결과였다. 다른 국가들은 학교 건설과 같은 특정 사업을 위해 단기적인 지출 증대에 의존하기도 했다. 그러나 방글라데시와 캄보디아처럼 지출 규모가 아주 작은 데도 불구하고 교육 참여를 확대한 국가들도 있었다. 특히 미국의 미시적 증거에 따르면, 지속적이고 선별적인 재정 지원이 이수율과 후기중등교육 완수율을 높이며, 특히 저소득층 학생에게서 그 효과가 두드러지는 것으로 나타났다.

유급 정책은 학생들의 학업 경로에 큰 영향을 미친다. 학업에 어려움을 겪는 학생을 같은 학년에 계속 머물게 하면 과령 재학으로 이어지는데, 방글라데시와 파나마, 르완다 등의 다양한 환경에서 과령 재학은 중도 탈락의 강력한 예측 변수가 된다. 이는 나이가 든 청소년이 노동과 결혼에 대한 압박을 받기 때문이기도 하고, 다른 한편으로는 유급이 학습 동기 부여에 미치는 영향 때문이기도 하다. 브라질, 이집트, 남아프리카공화국 등의 사례를 보면 취약계층 학생들은 유급할 가능성이 더 높다. OECD 국가의 경우 사회경제적 배경이 취약한 학생들이 학업 성취도가 비슷한 또래에 비해 유급할 가능성이 약 50% 더 높다. 동시에 저학년에서의 자동 진급은 보충 학습 지원이 반드시

1 로마(Roma)는 유럽 최대의 소수 민족으로, 역사적으로 교육과 고용 등 사회 전반에서 심각한 차별과 배제를 겪어온 집단이다. ‘집시(Gypsy)’는 경멸적 표현으로 간주되어 현재는 ‘로마’가 공식 명칭으로 사용되고 있다(번역자 주).

병행되어야 한다. 그렇지 않으면 중도 탈락을 상급 학년으로 미루게 될 뿐이다.

국가마다 학생을 인문계와 직업계로 분리하는 시기와 방식이 다르다. 여러 유럽 국가에서 시행하는 조기 계열 분리는 완수 가능성을 낮추는 반면, 계열 분리를 늦추는 것은 완수율을 높이고 불평등을 줄이는 경향이 있다. 많은 OECD 국가들은 학교 기반 훈련과 일터 기반 훈련을 혼합한 방식을 확대해 왔으며, 지난 10년간 이러한 통합 프로그램에 참여하는 학생의 비중을 높여 완수 경로를 다양화하고 노동 시장과의 연계를 강화해 왔다.

시험과 자격 인증 요건은 진학의 병목 현상을 일으킬 수 있다. 우간다에서는 중등교육으로 진학하지 못한 아동 중 3분의 1이 초등학교 졸업 시험에서 불합격했다. 미국에서는 고부담 졸업 시험(high-stakes exit examinations)으로 인해 전기중등교육 완수율이 2~4%p 감소했으며, 특히 취약계층에서 이러한 현상이 두드러졌다. 남아프리카 공화국의 개혁 사례는 자격 인증 요건을 조정함으로써 불평등을 줄이는 동시에 완수율을 높일 수 있음을 보여준다.

통학 구역과 학군 규정은 종종 형평성을 높이기 위해 도입되지만, 의도치 않은 결과를 초래하기도 한다. 프랑스에서는 추가 재정 지원을 받을 '우선 교육 지역'을 지정하자, 이를 부정적 신호로 인식한 부유한 가정들이 해당 지역을 떠나면서 오히려 분리가 심화되었다. 인도네시아에서는 명문 공립 중등학교의 신입생 선발 방식을 개편하고자 했던 학군제 개혁이 흐지부지되었다. 반대로, 한국과 트리니다드 토바고의 단성학교(single-sex schooling)처럼 의도적으로 분리를 설계한 사례도 있는데, 이는 이수율이나 완수율 향상과 일부 연관성이 있는 것으로 나타나 형평성과 정책 측면에서 복잡한 질문을 제기한다.

완수율을 높이기 위한 정책 패키지에서 유연한 학습 경로는 필수 요소이다. 취약계층 청소년들이 의무 교육이나 후기중등교육을 마치는 과정에서 여러 장벽과 맞닥뜨리게 됨에 따라, 많은 국가가 운영 방식, 자격 인증, 대상 집단 등에 있어 다양한 형태의 유연한 학업 복귀 프로그램을 개발해 왔다. 인도네시아의 파켓 C(Paket C)나 라오스의 초등 학력 인정 프로그램과 같은 대규모 학력 인정 제도는 공인 자격과 연계된 모듈식 또는 시간제 학습을 제공한다. 아르헨티나, 방글라데시, 인도, 튀니지의 사업들은 소외된 여성이나 학교 밖 청소년과 같은 집단을 대상으로 보충 학습과 직업교육을 결합하고 있다. 사하라 이남 아프리카에서는 가속 교육 프로그램(accelerated education programme)이 분쟁 지역에서 학업이 중단된 이들에게 도움을 주었다. 그러나 형식교육으로 복귀하는 비율은 여전히 큰 편차를 보이며, 40개 프로그램 조사 결과 3%에서 90% 사이로 추정된다. 학습자들은 복귀 이후에도 동일한 장벽에 직면하는

것으로 보이며, 이는 중도 탈락이나 유급으로 이어진다. 따라서 유연한 학습 경로가 별도의 과정이 아닌 실질적인 완수 경로가 되기 위해서는 제도적 연계를 강화해야 한다.

주요 측면의 정책

교육비 부담을 낮추고 학교 교육의 매력을 높여 교육 수요를 강화하려는 다양한 정책들이 있다. 가장 영향력 있는 정책은 명시적으로 형평성을 목표로 지방정부, 학교, 학생에게 자금을 투입하는 재정 지원 메커니즘이다. 이에 대해서는 본 보고서의 형평성 장에서 심층적으로 다루고 있다.

무상 교과서 지원은 취학률과 출석률을 높이는 것으로 나타났다. 현금 지원 외에 현물 지원도 가계의 경제적 부담을 덜어줄 수 있다. 교과서 대여 프로그램은 코카서스와 중앙아시아 지역에서 시행되어 왔다. 중국에서는 '양면일보(两免一补, 두 가지 면제와 한 가지 보조)' 프로그램을 통해 가난한 농촌 가구를 대상으로 교과서 비용 면제와 현금 보조금을 결합한 결과 전기중등교육 취학률이 12%p 상승했다. 콩고민주공화국에서는 교과서 보급으로 학생들이 초등학교 졸업 시험을 통과할 확률이 7%p 상승했다. 교복 비용 또한 가정에 상당한 부담이 되므로, 교복 구매 지원 프로그램은 다른 비용 면제와 함께 패키지 형태로 제공되어야 한다.

학교 기반의 보건 서비스와 건강 증진 학교는 교육 참여와 학년 진급에 영향을 미친다. 여러 실험 연구에 따르면 구충제 투여는 출석률을 높이고 중등학교 진학률과 이수율을 향상시키는 것으로 나타났다. 이는 대규모 치료 캠페인으로 이어졌으며, 효과의 규모는 다소 차이가 있었지만 대부분 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 위생 시설에 대한 투자도 필요하다는 점을 시사한다. 말라리아 치료와 예방 조치는 감비아부터 모잠비크, 스리랑카에 이르기까지 다양한 환경에서 출석률과 이수율을 높였다.

중도 탈락 위기에 처한 학생, 학부모, 학교 및 전문가 사이의 관계를 강화하려는 개입 조치들 또한 시행되고 있다. 교육 혜택이나 학생 의무에 대한 정확한 정보 제공은 출석과 교육 완수에 일부 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났으나, 대부분 실험적 수준에 머물러 있다. 학부모와 지역사회의 참여를 끌어내려는 노력은 원칙적으로 출석률 개선으로 이어져야 하지만, 인과 관계를 규명한 연구는 드물며 그 연구 결과들 또한 취약계층과 특권층 가정 간의 사회적 자본 차이를 지적하는 경우가 많다. 조기 학업 중단 위기에 처한 청소년들은 기대치를 갖고, 정기적으로 관심을 기울이며, 긍정적인 관계 형성을 돕고, 생활지도 서비스를 제공하는 신뢰할 수 있는 성인의 도움을 받을 때 어려운 상황을 헤쳐 나갈 수 있다.

공급 측면의 정책

인프라 투자는 교육 참여에 매우 중요하다. 인도네시아와 튀르키예에서는 학교를 지역사회와 가까이 지은 것이 결정적인 역할을 했으나, 사하라 이남 아프리카의 대부분 지역에서는 2010년부터 2020년까지 신규 학교 건립이 정체되거나 줄어들었다. 다만 르완다는 2010년대 후반에 눈에 띄는 예외를 보였다. 이집트와 온두라스의 지역사회 학교는 또 다른 접근 방식이었다. 중국과 가나에서는 기숙 시설이 중요한 역할을 했으며, 인도에서는 정부가 남녀 구분 화장실 설치 프로그램을 시행하여 여학생의 취학률을 높였다. 브라질, 캄보디아, 케냐의 경우 농촌 지역 가정이나 학교의 전기 공급이 이수율 향상에 기여했다. 쿡 제도, 뉴질랜드, 니우에, 토켈라우를 비롯해 파푸아뉴기니의 10~12학년을 대상으로 한 원격 교육은 농촌이나 오지 및 기타 취약계층 청소년에게 새로운 기회를 제공했다. 또한 유아교육 시설에 대한 투자는 오스트리아, 과테말라, 우루과이 등에서 고등교육 이수로 이어지는 파급 효과를 보였다.

사립학교는 증가했지만, 이는 대체로 취학 확대보다는 취학 분포를 재편하는 데 그쳤다. 42개국을 조사한 결과, 가장 부유한

가구의 자녀가 가장 빈곤한 가구의 자녀보다 사립학교에 다닐 가능성이 10배 높았다. 많은 연구는 사립학교가 공립학교보다 더 효율적이고 효과적인 만큼 취학률을 간접적으로 높이는 데 기여했는지에 주목한다. 민간 제공자와의 서비스 계약 협정에 대한 체계적 검토에 따르면 계약 규정과 모니터링 및 규제 역량에 따라 결과가 상당히 엇갈렸으며, 라이베리아와 파키스탄의 널리 알려진 사례처럼 일반적으로 취학을 확대로 이어지지 않았다.

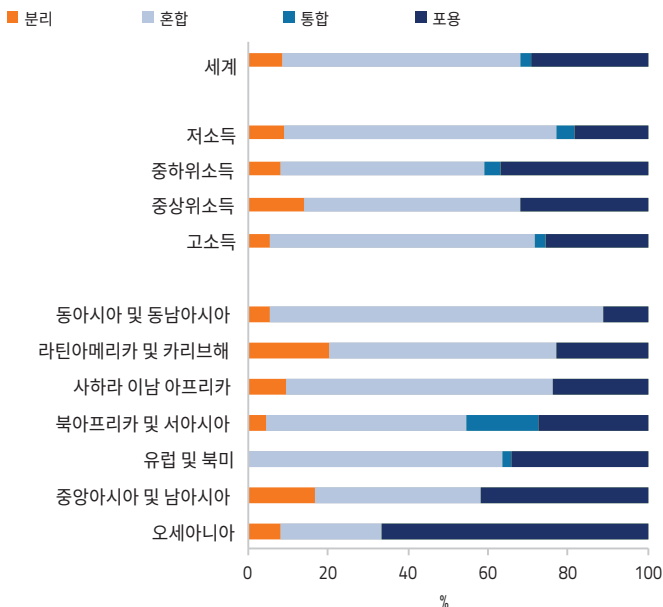
국가들은 점점 더 포용적 교육에 대한 책무성을 강화하고 있다. 취약계층 학습자가 학교에 입학하고 학업을 지속하며 완수할 수 있도록 돕는 포용적 환경은 세 가지 방식으로 점점 더 장려되고 있다. 첫째, 포용적 교육의 정의를 장애를 넘어 다른 형태의 불리한 조건까지 포괄하도록 확대한 국가의 비중이 2020년 75%에서 2025년 82%로 늘어났다. 둘째, 학생 배정 측면에서 장애 학습자의 일반 학교 배정을 법적으로 뒷받침하는 국가의 비중이 17%에서 29%로 증가했다(그림 5). 셋째, 일부 아동에게 적응을 요구하던 기존 방식에서 벗어나 포용을 지향하는 방향으로 인식의 변화가 나타나고 있다.

그림 5:

포용적 교육 관련 법률이 널리 채택되고 있다

장애 학생을 위한 학교 조직 형태별 국가 분포, 2025년

a. 법 기준



b. 정책 기준



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig5

출처: PEER 국가 프로필을 기반으로 한 GEM 보고서팀 분석.

안전한 학습 환경의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 학교 안전은 폭력, 공격, 자연 재해 등으로부터 영향을 받으며, 이러한 요인들은 출석률을 낮추어 결국 중도 탈락으로 이어질 수 있다. 폭력 대응 조치로는 사회적·정서적 발달을 촉진하기 위한 학교와 지역사회 차원의 개입, 엄격하면서도 공정하고 존중에 기반한 학교 규칙 도입, 폭력에 맞설 수 있는 사회적 책임감 있는 행동 함양, 그리고 학생 간 유대 관계 구축 등이 포함된다. 교육시스템은 갈등으로 인해 붕괴되기도 하지만, 캄보디아의 사례처럼 공공 기관에 대한 예측 가능성, 정당성, 신뢰가 회복되면 갈등 이후 빠르게 제 기능을 회복하는 경우도 많다. 재난위험경감(DRR) 조치는 구조적 개입(예: 재해 회복력을 갖춘 학교 설계)과 비구조적 조치(예: 비상 대응 계획, 교원 연수, 학교 단위 재난 대비 지침)를 결합한 것이다.

일관되게 머물러 있으며, 이는 취학률이 실제 학위 취득자 수를 상당히 과대평가하고 있음을 보여준다. 일부 중간소득 및 고소득 국가에서 학사 학위 과정 1학년 학생의 중도 탈락 비율은 15~20% 이상에 달한다. 유럽연합은 2030년까지 25~34세 연령대의 최소 45%가 고등교육 자격을 보유하는 것을 목표로 설정했으며, 이는 2020년의 40%에서 상향된 수치이다. 전 세계적으로 볼 때 25~29세 연령대가 가장 합리적인 선택일 수 있으며, 30~34세 연령대의 이수율은 초등 및 중등 교육 완수율 측정 방식을 반영하여 '최종' 완수율 지표로 활용될 수 있다. 적기 완수율은 칠레에서 13%인 데 반해 아일랜드와 영국에서는 65%를 넘는다. 이수율은 연령대별 분포와 프로그램 유형에 대한 정보로 보완되어야 한다.

중등후 교육

주요 동향

고등교육 참여는 급격히 확대되었으나 완수율은 그 속도를 따라가지 못하고 있다. 지난 25년 동안 고등교육 접근성과 졸업률 사이의 격차는 점점 벌어졌다. 고등교육 총취학률은 2000년 19%에서 2024년 44%로 두 배 이상 증가하여 매년 1%p씩 상승한 반면, 같은 기간 동안 졸업률은 그 절반에도 못 미치는 속도로 증가하여 17%에서 27%로 상승하는 데 그쳤다.

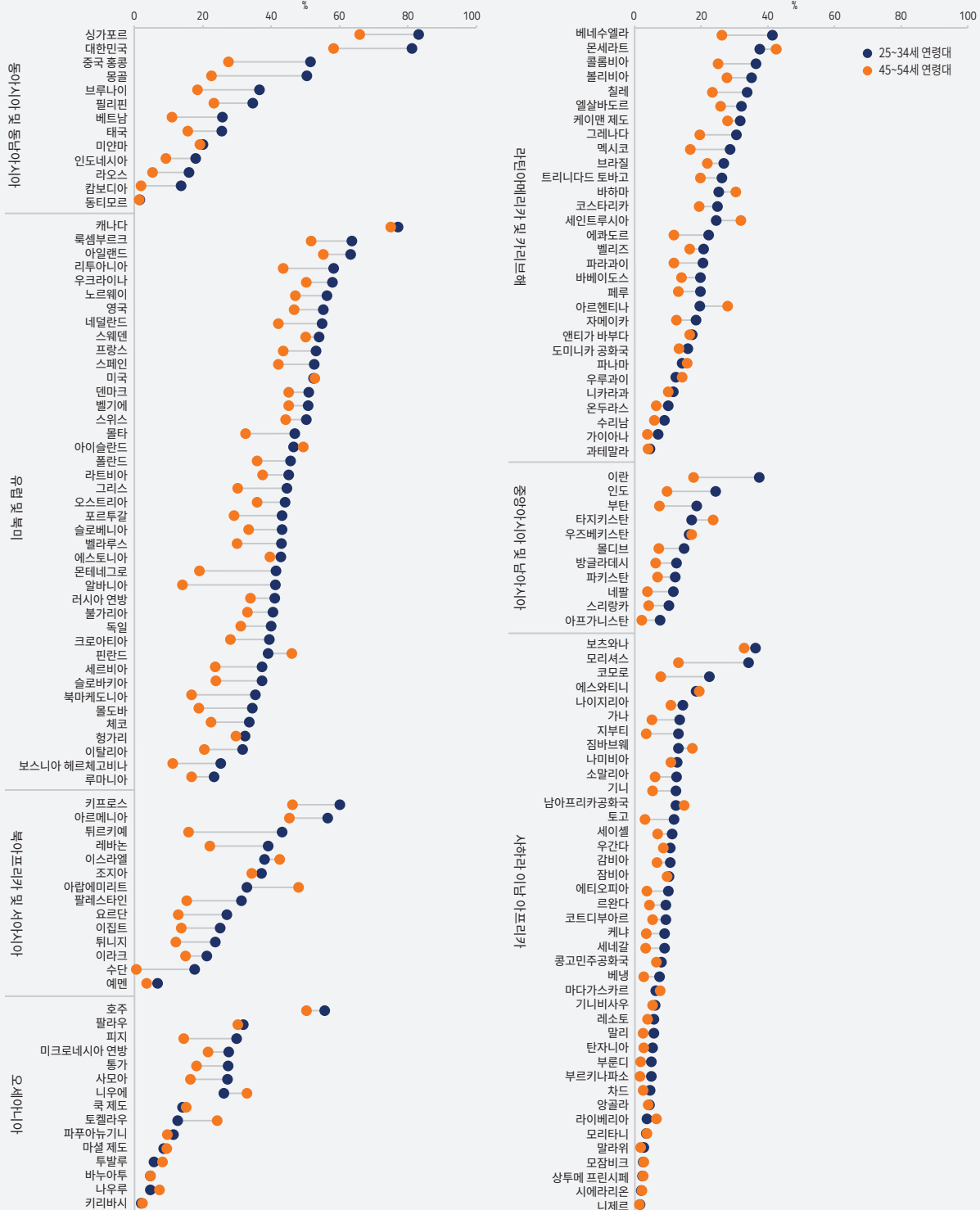
고등교육의 진전을 취학률만으로 측정하는 것은 불충분하다. 취학률 지표는 연령 분포, 프로그램 기간, 시간제 학습 등의 다양한 차이를 반영하지 못한다. 교육 기간이 긴 교육시스템은 실제로 더 많은 학습자에게 교육 기회를 제공하지 못하면서도 참여율이 높게 나타날 수 있다. 이러한 측정 방식은 여러 프로그램에 등록하거나 추가 학위를 위해 재등록하는 학생을 중복으로 집계할 수 있다. 일부 OECD 국가에서는 학사 학위 졸업생의 약 25%가 이미 다른 고등교육 자격을 보유하고 있다. 또한 많은 유학생을 수용하는 교육시스템에서는 등록률이 더욱 부풀려지는데, 최소 40개국에서 고등교육 학생의 10% 이상이 국제 이동 학생이다.

이수율은 학위를 보유한 인구 비율을 가려낸다. 2024년 기준 전 세계 고등교육 이수율은 45~54세 연령대에서 15%, 25~34세 연령대에서 24%로 나타났다(그림 6). 25~34세 연령대의 이수율에 초점을 맞추면 가장 최근 코호트의 진전 상황을 파악하는 데 시차가 발생할 수밖에 없지만, 이쪽이 보다 투명하고 비교 가능한 지표이다. 국가별로 살펴보면 25~34세 연령대의 이수율은 10년 전 관찰된 고등교육 총취학률의 약 60% 수준에

그림 6:

고등교육 이수율은 세대를 거치며 증가해 왔다

25~34세 및 45~54세 연령대의 고등교육 이수율, 2024년 또는 최근 연도 기준



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig4

출처: VIEW 완수율 모델에 기반한 GEM 보고서팀의 추정치.

국가별 사례 연구

국가별 사례 연구는 2000년 이후 전 세계의 다양한 경험을 조명한다. 벨라루스의 경우 고등교육 총취학률은 1991년 48%에서 2013년 96%까지 상승했다가, 이후 인구 구조 변화에 따른 학생 수 급감으로 2024년에는 70%까지 하락했다. 이러한 최근의 감소는 변화하는 제도적 환경과 노동 시장의 역학 관계를 반영한다. 그럼에도 벨라루스는 역사적으로 폭넓게 구축된 고등교육 제도의 유산 덕분에 다른 중상위소득 국가에 비해 여전히 높은 참여 수준을 유지하고 있다. 칠레는 고등교육 참여율을 2000년 40% 미만에서 2022년 100% 이상으로 끌어올리며 지역 및 고소득 국가 평균을 모두 상회했다. 시장 지향적 접근 모델을 통해 교육기관을 다양화하고 명문 대학의 선별적 입학과 비대학(non-university) 과정의 개방적 입학을 결합함으로써 참여 폭은 넓혔으나 계층화는 심화되었다. 최근 시행된 무상 등록금 프로그램은 인증 요건을 확대하였고, 형평성 제고를 위한 여러 사업들은 공공 지원 확대로의 전환을 시사했다.

중국은 고등교육 접근성을 전례 없는 속도로 확대하여 1999년 7%에서 2024년 77%까지 높였다. 그 시작은 1998년까지 거슬러 올라가는데, 당시 입학 정원이 대폭 늘어나며 고등교육 프로그램과 교육기관의 공급이 증가했다. 자율권을 부여받은 지방 정부가 설립한 기관의 상당수는 단기 과정 및 직업교육 기관이었는데 반해, 중앙정부는 소수 최상위 대학에 재정 지원을 집중했다. 견고한 학생 지원 체계가 구축되어 있지만 접근성은 여전히 계층화되어 있다. 피지는 지난 18년 동안 고등교육 취학률을 46%p 높였으며, 군소도서 개발도상국이 겪는 규모의 한계에도 불구하고 태평양 지역에서 가장 발달한 고등교육 제도 중 하나를 구축했다. 피지는 지역 협력 허브로서의 역할과 코로나 19 기간 동안 크게 확대된 디지털 및 원격 학습을 바탕으로 태평양 지역 학생들을 유치하는 동시에 자국민의 교육 기회를 넓혔다. 장학금, 소득 연계 학자금 대출, 고등교육 기관 보조금 등의 공적 자금 지원이 이러한 성장을 뒷받침했다.

사우디아라비아는 석유 기반 경제에서 지식 기반 경제로의 전환 과정에서 고등교육 제도를 확대했다. 정부 투자를 통해 무상 또는 저비용으로 대학 교육 기회를 확대하면서 2009년에서 2019년 사이에 총취학률이 연평균 5%p씩 증가했다. 최근의 정책적 관심은 교육을 국가 계획인 ‘비전 2030(Vision 2030)’과 연계하는 방향으로 재정립하면서 공학, 정보통신기술(ICT), 경영학 학위가 강조되고 있다.

태국의 고등교육 총취학률은 2001년 39%에서 2011년 53%로 증가했으나, 이후 하락하여 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 국가 입시 제도의 병목 현상과 공공지출 감소가 교육 확대에 제동을 걸었다. 기술·직업 교육 체계의 강화와 노동 시장 입

금 수익의 변화가 학생들을 전통적인 고등교육 경로에서 벗어나 새로운 방향으로 이끌었다는 긍정적 측면도 있다. 토고에서는 고등교육 취학률이 2006년 5%에서 2020년 15%로 증가하여 사하라 이남 아프리카 평균을 웃돌았다. 중등교육의 진급률 개선은 고등교육에 대한 수요를 촉진했으며, 이는 폭넓은 장학금 제도로 뒷받침되었다. 그러나 급격한 확대는 부와 성별 격차, 교육의 질, 관련성, 완수율 등의 문제들을 드러냈으며, 이에 정부는 프로그램을 노동 시장의 요구에 맞추고 장학금 배분을 위한 데이터를 개선하기 위해 노력하고 있다.

정책 분석

중등후교육은 소수 엘리트의 특권에서 대중적 참여로 전환되었다. 중등후교육의 정책들은 재정적인 제약을 줄이고 공급을 다양화하는 한편, 시스템을 통제하기보다는 방향을 제시하는데 초점을 맞추어 왔다. 그 과정에서 기관 자율성과 교육의 질 보장, 비용 부담이 더욱 강조되었다. 그러나 형평성 문제가 여전히 남아 있다. 여기에는 개인적 특성에 따른 수직적 형평성 문제, 그리고 기관 간 위계가 학생들의 프로그램 접근성과 그 성과를 결정짓는 수평적 형평성 문제가 모두 존재한다. 교육 기관과 가정 내에도 여러 문제가 있다. 재정 압박, 돌봄 책임, 정신 건강, 기관 문화, 수업 언어 등이 누가 학업을 지속하고 누가 학습의 혜택을 온전히 누리는지를 좌우한다. 전반적으로 형평성을 견비한 교육 확대는 단일 정책만으로 이루어지는 것이 아니라, 질 보장과 유연한 경로, 수혜 대상자에 대한 평가를 바탕으로 수요 및 공급 측면의 조치를 일관되게 결합하느냐에 달려 있다.

수요 측면의 정책

경제적 부담은 고등교육 수요를 제약하는 요인이다. 각국은 재정적 장벽을 낮추기 위해 등록금 면제, 장학금, 보조금, 대출 등을 혼합하여 활용한다. 전체 국가의 약 80%가 빈곤, 지리적 제약, 장애 등을 기준으로 학생 지원을 제공한다. 주로 고소득 국가의 연구 결과에 따르면, 비용을 낮추면 취학률을 높일 수 있지만 그 효과는 현재의 참여 수준과 프로그램 설계에 따라 달라진다.

등록금 정책은 국가마다 매우 다양하다. 전 세계 국가의 약 3분의 1이 공립 대학 등록이 무상이며, 라틴 아메리카에서 그 비율은 52%에 달한다. 하지만 무상 등록금만으로는 불평등을 없앨 수 없다. 브라질과 칠레에서는 저소득층 학생 대상 학비 보조가 취학률을 높였다. 콜롬비아의 경우 최근 저소득층 청년을 대상으로 시행한 무상 등록금 법령이 공립대 접근성을 확대했으나, 학생 중 절반 가까이가 졸업을 하지 못했다. 가나와 필리핀을 포함한 다른 중간소득 국가들 역시 특정 집단 대상 무상 등록금 제도를 도입하여 빈곤층의 참여를 늘렸으나, 여전히 높은 중도

탈락률을 낮추지는 못했다. 독일에서는 비교적 낮은 수준의 등록금조차 취학을 하락으로 이어진 반면, 잉글랜드(영국)에서는 소득 연계 학자금 대출과 생활비 지원 덕분에 큰 폭의 등록금 인상도 취학을 감소나 불평등 심화로 이어지지 않았다. 또한 정부는 과도한 비용 부담을 억제하기 위해 사립대를 포함한 교육 기관의 등록금 기준 가격을 규제하고 설정한다.

5개국 중 약 3개국에 장학금 제도가 있다. 인도네시아의 비디크미시(Bidikmisi) 장학금과 그 후속인 KIP 장학금, 그리고 일본과 스리랑카의 장학금 제도 개혁은 취약계층 학생들의 접근성을 확대했으나, 취학 확대의 성과가 항상 완수율로 이어지는 않았다. 볼리비아, 에콰도르, 멕시코, 베트남 등은 교육기관이 수입이나 정원의 일정 비율을 장학금 수혜자에게 배정하도록 요구하고 있다. 한편 브라질, 캄보디아, 인도, 파키스탄의 사례는 공적 재정 지원의 확대가 취약계층의 참여를 높였음을 보여준다.

다양한 비용 항목에 학생 보조금이 적용된다. 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈의 평가에 따르면 소득 연계 보조금은 중도 탈락률을 줄이고 적시 졸업률을 높이는 효과가 있으며, 특히 생활비 변동과 연동되고 학생 주거 정책 등의 보완 조치와 함께 시행될 때 효과가 더욱 크다. 많은 국가가 특정 집단을 위한 맞춤형 재정 지원을 운영한다. 캐나다, 콜롬비아, 남아프리카공화국은 장애 학생을 포함한 취약계층 학생에게 우선적으로 보조금이나 생활비를 지원한다. 현물성 보조금 또한 일반적이는데, 전체 국가의 약 절반은 학생 주거비를, 10개국 중 4개국은 교통비를, 10개국 중 3개국에 조금 못 미치는 국가가 교재비를 보조한다.

학생 대출은 일반적으로 세 가지 모델을 따른다. 정부 학자금 대출, 민간 대출 기관과의 위험 분담 방식, 그리고 세금이나 사회보장을 통해 상환하는 소득 연계 학자금 대출이 그것이다. 자메이카, 가나, 말레이시아, 베트남과 같은 중간소득 국가는 대출 제도를 도입해 보았지만, 높은 이자율과 보증인 요건 등 설계상의 결함으로 인해 최빈곤층의 접근성이 제한되는 경우가 많았다. 뉴질랜드, 일본, 남아프리카공화국의 사례처럼 제도가 잘 설계된 경우 대출은 취학률과 학업 지속률을 높일 수 있다. 그러나 부채 부담은 학업 지속에 상당한 걸림돌이 된다. 부채 1,000달러당 중도 탈락률이 3% 상승하는 것으로 추정되며, 1,000달러 이상의 부채는 낮은 졸업률과 강한 연관성을 보인다. 잉글랜드(영국)의 경우 졸업생 평균 부채가 세계 최고 수준이며, 생활비 대출은 전체 생활비를 충당하지 못하는 경우가 많다. 한편, 정보 제공 정책은 입학 절차나 재정 지원에 대한 이해가 부족한 저소득층 및 1세대 대학생(first-generation student, 가족 중 처음으로 대학에 진학한 학생)을 지원하는 데 효과적이다. 칠레에서는 전공별 소득 데이터를 공개하고 멘토링을 제공하면서

지원자들이 수익률이 낮은 학위 과정을 기피하는 변화가 나타났다. 잉글랜드의 유니 커넥트(Uni Connect)나 호주의 유사한 프로그램과 같은 아웃리치(outreach) 이니셔티브는 학생들에게 동기를 부여하지만, 평가 결과 일회성 메시지보다는 지속적인 상담이 더 효과적인 것으로 나타났다.

일부 고소득 국가는 포용적 정책 목표를 달성하기 위해 교육기관에 자금을 지원한다. 전체 국가 중 약 18%가 교육기관에 조건부 보조금을 제공하는데, 저소득 국가는 4%, 중간소득 국가는 18%, 고소득 국가는 27%에 이르기까지 다양하다. 보조금 중 64%는 빈곤, 49%는 지역적 불이익, 46%는 장애 또는 특수 교육 대상자, 34%는 원주민 및 소수 민족, 26%는 성별, 14%는 난민 집단에 중점을 두고 있다.

학업 보완 과정, 멘토링, 또래 지원과 같은 보완적 조치는 학업 완수에 매우 중요하다. 이는 남부 아프리카의 기초 과정 프로그램, 콜롬비아 대학교의 통합 지원 모델, 인도의 멘토링 제도 등에서 확인된다. 수업 언어는 여전히 장벽으로 남아 있는데, 영어 강의 프로그램은 기회를 제공하기도 하지만 취약계층 학생의 졸업률에 부정적인 영향을 미치기도 한다.

공급 측면의 정책

정부는 공공 및 민간 공급 간의 균형을 맞추고, 계층 격차를 고착시키지 않으면서 공급을 다양화해야 한다. 아르헨티나, 중국, 사우디아라비아 등의 국가들은 소외 지역의 교육 접근성을 높이기 위한 국가 재정 지원과 신규 대학 설립을 통해 공공 공급 비중을 높게 유지하면서 취학률을 높여 왔다. 에티오피아는 국립 대학과 인가받은 민간 제공자를 동시에 빠르게 확충하는 혼합형 모델을 추진했다. 2015년 이후 고등교육에 대한 공공지출을 늘린 국가보다 줄인 국가가 세 배 더 많다.

일부 국가에서는 고등교육이 사립 교육기관을 통해 확대되었다. 전 세계적으로 사립 고등교육 기관이 차지하는 취학 비중은 약 3분의 1이며, 이 비중은 2000년 이후 일정하게 유지되고 있는 것으로 보인다. 사립 교육기관의 성장은 중등교육 완수율과 도시화율이 높은 국가(예: 중유럽 및 동유럽)의 전반적인 취학률 증가와 상관관계를 보인다. 칠레 또한 1980년대에 사립 대학에 문호를 개방하였고, 정부 보증 대출과 선별적 등록금 면제 정책의 지원 아래 취학률이 8%에서 50% 이상으로 급증했다. 2024년까지 87%의 국가가 사립 교육기관의 양적 팽창을 관리하기 위해 국가 교육 질 보증 기관을 설립했다. 인도네시아, 리비아, 토고에서는 부실 교육기관을 억제하기 위해 인허가 요건을 강화했다. 보츠와나, 인도, 멕시코의 경우 관리 역량의 한계나 자율 인증 방식으로 인해 감독이 약해졌고, 그 결과 취약계층 학생들이 질 낮은 학위 과정에 노출될 가능성이 있다.

개방 교육 및 원격 교육은 접근성 확대에 기여해 왔다. 중국, 인도, 인도네시아, 나이지리아, 파키스탄, 튀르키예에 위치한 세계 최대 규모의 개방형 대학교들은 전체 고등교육 재학생의 4%를 차지한다. 브라질의 경우 고등교육 학생의 절반이 원격 교육 방식을 이용하며, 주로 사립 교육기관에서 이루어진다. 에티오피아, 케냐, 나이지리아에서는 비국가 교육 제공자들이 유연한 단기 전문 과정의 공백을 메워 왔다. 디지털 기술이 교육 확대의 기회를 제공하지만, 디지털 격차는 여전히 장벽으로 남아 있어 인터넷 접속 지원과 인프라 투자가 필요하다.

단기 고등교육 프로그램은 일부 국가에서 고등교육 확대에 기여해 왔다. 전 세계 고등교육 취학생의 약 15%가 단기 과정의 교육기관에 재학 중인 것으로 추정되며, 이는 소폭 감소하는 추세이다. 그러나 이러한 교육기관들은 중국, 코트디부아르, 콜롬비아, 스페인, 튀르키예, 미국에서 중요한 역할을 하고 있으며, 흔히 노동 시장을 지향하는 실무 중심적 대안을 제공한다. 잘 설계된 경우에 이 과정은 상위 학위 과정으로 진입할 수 있는 통로가 된다.

중등후 직업교육은 과소 대표 집단이 고등교육에 진입하는 매우 효과적인 간접 경로이다. 중등후 직업교육의 효과는 훈련의 질과 적합성, 직업 계열과 일반 계열을 연결하는 유연한 경로 및 해당 경로의 인정 여부에 달려 있다. 오스트리아, 네덜란드, 스위스에서는 직업계 중등 자격에서 응용 과학 대학교로 이어지는 연계 체계가 구축되어 있으며, 모듈형 교육과정, 학점 연계 협약, 사전 학습 인정 제도가 이를 뒷받침한다. 아르헨티나, 호주, 캐나다에서는 학점 이전, 공동 프로그램, 유연한 입학 전형을 통해 전문대학 및 비대학 교육기관이 막다른 길이 아닌 디딤돌로서 기능하고 있다.

국제화는 교육 참여 확대에 있어 제한적인 역할을 한다. 외국인 학생의 비중 확대는 캐나다, 카타르, 튀르키예, 영국과 같은 국가들의 고등교육 전략의 일부이다. 이는 단순히 취학생의 지리적 이동에 불과할 수도 있지만, 일부 국가에서 유학의 가능성은 자국 내에서는 얻기 힘들었던 교육 기회를 열어주고 있으며, 알바니아에서 태평양 도서 국가에 이르기까지 다양한 사례가 이를 뒷받침한다.

다양화는 제한적인 상황에서 형평성을 증진할 수 있다. 부탄, 중국, 말레이시아 등에서 시행 중인 국가역량체계(national qualification framework)와 학점 이전 제도는 교육 수준을 표준화하고, 직업 계열에서 일반 계열로의 진학을 가능하게 하며, 비형식 및 무형식 학습을 인정하는 것을 목표로 한다. 그러나 이러한 절차는 복잡하고 활용도가 낮은 경우가 많다. 유럽에서조차 비표준 경로를 통해 대학에 입학하는 학생은 10명 중 1명에 불과하다. 마이크로 자격(micro-credentials)은 유연한

모듈형 학습을 제공하지만, 이러한 자격이 역량 체계에 통합되어 공인된 학위 취득에 명확히 기여하는 경우에만 고등교육 참여 확대에 이어질 수 있다.

입학 전형 절차와 적극적 우대 조치는 교육 확대가 얼마나 포용적으로 이루어지는지를 좌우한다. 전 세계 국가의 약 3분의 1은 입학 전형에 대상별 할당제와 같은 형태의 적극적 우대 조치를 시행하고 있다. 교육을 포함한 다양한 분야에서 27개국의 적극적 우대 조치를 검토한 결과, 3분의 2의 사례에서 대상 집단에 긍정적인 결과가 있는 것으로 나타났다. 이는 브라질, 중국, 인도, 이스라엘, 스리랑카 등의 사례에서도 확인되는데, 이들 국가에서는 대상 집단을 위한 조치가 과소 대표 집단의 취학률을 상당히 증가시켰다. 다만 비대상 집단에 미치는 영향과 계층화에 미치는 장기적 효과에 대해 면밀한 모니터링이 필요하다.

형평성

주요 동향

교육 형평성을 모니터링하는 일은 단순하지 않다. 1990년대에 생활수준측정조사, 인구보건조사, 다중지표군집조사와 같이 표준화된 다목적 가구 조사가 확대되면서 주요 개발 성과를 개인별 특성에 따라 세분화하여 파악하는 것이 가능해졌고, 2030 지속가능발전 의제의 ‘누구도 소외되지 않는다’는 원칙의 이행을 모니터링하는 데 이러한 데이터가 기여할 수 있다는 낙관론을 불러일으켰다. 교육 분야에서 이러한 조사들은 세계 교육 불평등 데이터베이스(World Inequality Database on Education) 구축을 뒷받침했으며, 해당 데이터베이스는 다양한 특성에 걸쳐, 그리고 그 교차 지점에서 나타나는 불평등을 시각화했다. 그러나 지난 25년간의 경험에 따르면 글로벌 모니터링이 형평성 동향에 대한 명확한 통찰을 제공할 것이라는 초기 낙관론은 세 가지 문제—글로벌 지표의 관련성, 데이터의 가용성, 주요 특성의 비교가능성—로 인해 다소 누그러졌다. 글로벌 모니터링 수준은 여전히 중요하지만, 국가 시스템에 형평성 모니터링을 통합하는 것에 비해 그 비중이 지나치게 강조되어 온 측면이 있다.

교육 불평등에 대한 글로벌 모니터링은 형평성 지수를 중심으로 이루어진다. 형평성 지수는 교육 지평값을 불리한 집단과 유리한 집단 간에 비교한 것이다. 이 지수의 장점은 정보를 단 하나의 숫자로 압축하여 보여주는 데 있다. 그러나 학교 밖 비율이나 완수율과 같이 0%에서 100% 사이로 제한되는 대부분의 SDG 4 관련 지표의 경우, 교육시스템의 공정성이 실제로 개선된 것이 아니라 단순히 지표의 전체 수준이 높아지면서 형평성

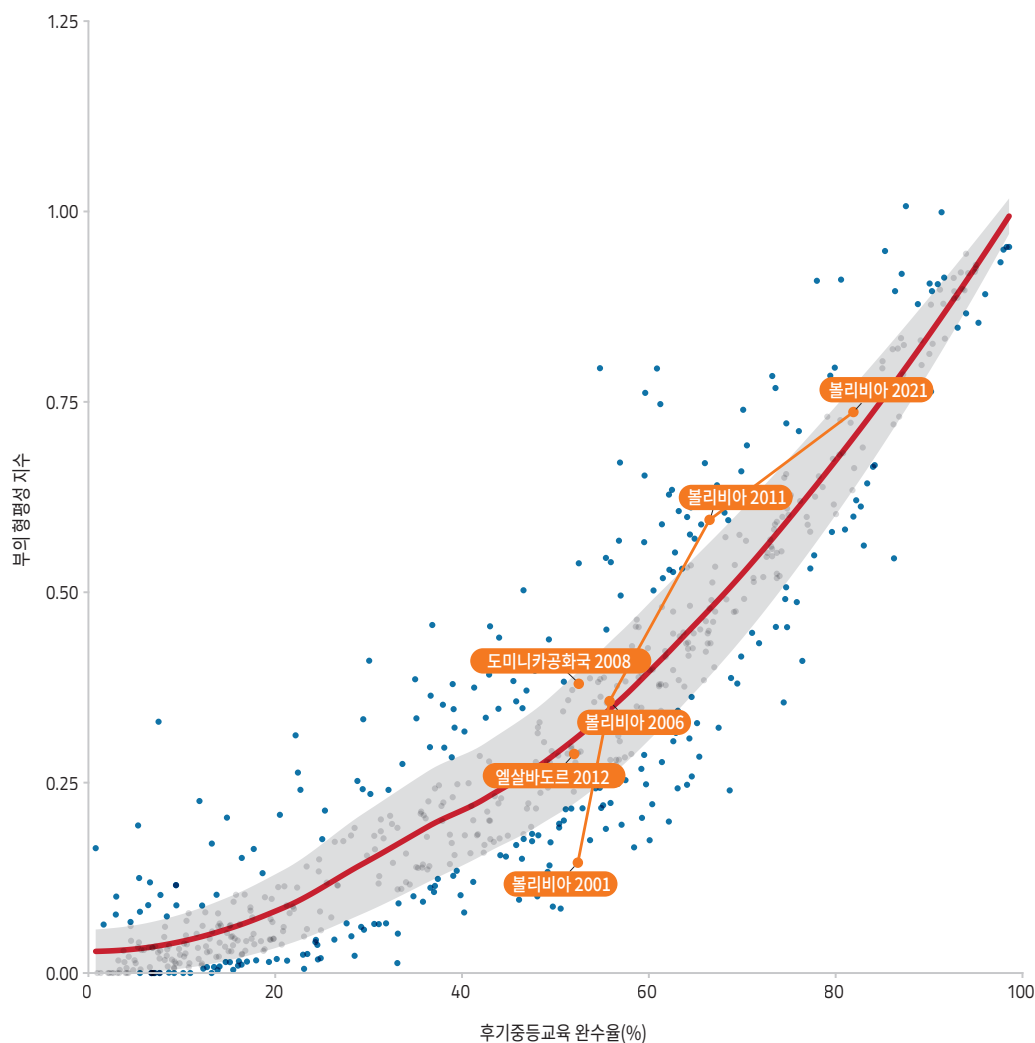
지수가 더 개선된 것처럼 보이는 경향이 있다. 이러한 한계에도 형평성 지수는 두 가지 측면에서 여전히 유용하다. 첫째, 지표 수준이 비슷한 국가들 간의 불평등을 비교하는 데 활용할 수 있다. 예를 들어 후기중등교육 완수율이 52%일 때, 부의 형평성 지수는 볼리비아(2001년)에서 0.15, 엘살바도르(2012년)에서 0.29, 도미니카공화국(2008년)에서 0.38로 나타났다. 이는 국

가 간에 중요한 구조적 차이가 존재함을 시사한다. 둘째, 글로벌 평균 추세와 비교해 특정 국가 내에서 시간의 흐름에 따른 격차가 어떻게 변화하는지를 추적하는 데 활용할 수 있다. 예를 들어 볼리비아에서 부의 형평성 지수는 2001년에 글로벌 평균보다 낮았으나, 이후 빠르게 개선되어 2011년에는 글로벌 평균을 상회했다(그림 7).

그림 7:

맥락 분석 없이는 각국의 교육 불평등 수준과 동향에 대한 형평성 지수의 시사점은 제한적이다

후기중등교육 완수율에 관한 부의 형평성 지수, 데이터가 있는 모든 국가, 2000~2024년



주: 부의 형평성 지수는 소득 하위 20% 청년층의 지프값(이 경우 후기중등교육 완수율)을 소득 상위 20% 청년층의 지프값으로 나눈 비율이다.

각 점은 국가별 및 연도별 관측값을 나타낸다. 빨간색 선은 회귀 분석을 통해 추정된 완수율과 부의 형평성 지수 간의 예상 관계를 보여준다.

음영 처리된 영역은 예상 형평성 수준을 기준으로 ± 1 표준편차 범위를 나타낸다.

GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig7

출처: UIS 데이터베이스를 기반으로 한 GEM 보고서팀 분석

데이터 가용성은 요구되는 수준에 비해 낮지만, 그 원인은 복합적이다. 최빈국, 분쟁 영향 국가, 군소도서개발도상국을 제외한 대부분의 국가는 교육 목적으로 활용할 수 있는 가구 조사 데이터를 보유하고 있다. 그러나 교육부가 이러한 데이터의 잠재적 가치를 충분히 인식하지 못하거나, 불평등이 드러날 경우의 정치적 함의를 우려하여 데이터를 공유하지 않는 경우도 있다. 데이터 가용성은 국가가 국내 목적을 위해 데이터를 보고하는 경우와 국제 보고를 위해 데이터를 제출하는 경우로 구분된다. 이러한 통계를 집계하는 작업은 글로벌 차원에서 수행하는 것이 더 효율적이다. 유네스코통계원(UIS)과 『세계 교육 현황 보고서』는 공개적으로 이용 가능한 마이크로데이터(microdata)를 통해 이 작업을 수행하고 있다.

전기중등교육 완수율을 예로 들면, 데이터 가용성은 2000년대 초반에서 후반 사이에 개선되었으나 그 이후로는 큰 변화 없이 유지되고 있다. 최근 지역별 격차 데이터가 있는 국가는 전체의 약 3분의 2, 부의 격차 데이터가 있는 국가는 약 절반에 불과하다. 국가 간 데이터 세트를 공유하는 체계적인 절차가 존재하지 않기 때문에 데이터 공백 현상이 지속되고 있다. 마지막으로 분석된 조사가 2020년 이전인 59개국 중 42개국은 그 이후에 관련 조사를 실시했음에도 마이크로데이터에 대한 접근을 제한하고 있다. 2025년 미국 정부의 인구보건조사(DHS) 프로그램 중단은 글로벌 데이터 가용성의 취약함을 드러냈을 뿐만 아니라, 각국이 조사에 대해 강한 주인의식을 가져야 할 필요성을 여실히 보여주었다.

다양한 특성에 대한 글로벌 비교의 가능성은 제한적이다. 도시와 농촌 지역에 대한 국가별 정의는 매우 다양하며, 건물 및 인구 밀도와 같은 객관적인 기준에 충분히 근거하지 않는 경우가 많다. 부의 지수는 특정 시점에서 국가 내 가구의 순위를 매기는 데는 적합하지만, 국가 간 비교나 시간에 따른 비교에는 덜 적합하다. 민족, 언어, 인종, 종교와 같은 특성의 경우에는 그 한계가 훨씬 크다. 이러한 범주들은 맥락에 따라 다르고, 사회적으로 구성되며, 정치적으로 민감하기 때문이다. 역설적으로, 구조적 불이익과 가장 밀접하게 연관된 특성일수록 안정적이고 비교 가능한 글로벌 모니터링에는 가장 적합하지 않다. 장애에 대한 정의와 모니터링 분야에서는 진전이 이루어지고 있으나, 이러한 진전은 아직 최근의 일이어서 추세를 설명할 만큼 충분한 데이터를 제공하지 못하고 있다.

지난 25년간 교육 격차는 어떻게 변화해 왔는가? 2000년부터 2024년 사이에 취학률에서 성별 균형을 달성한 국가의 비율은 전기중등교육의 경우 42%에서 57%로, 후기중등교육의 경우 17%에서 31%로 증가했다. 여학생에게 불리한 높은 성별 격차를 보이는 국가의 비율은 전기중등교육의 경우 20%에서 4%로, 후기중등교육의 경우 18%에서 5%로 감소했다. 지역 간 격

차 역시 좁혀졌다. 초등교육에서 농촌과 도시 간 취학률 균형을 달성한 국가 비율은 47%에서 67%로, 전기중등교육에서는 24%에서 45%로, 후기중등교육에서는 5%에서 19%로 상승했다. 그러나 2020년대 초반에도 여전히 43%의 국가가 후기중등교육에서 극심한 격차를 보였는데, 도시 청소년 10명당 농촌 청소년의 취학생 수는 8명 미만이었다. 부에 따른 격차는 여전히 가장 심각한 형태의 불평등으로 남아 있다. 2020년대 초, 유아교육에서 극심한 부의 격차를 보이는 국가의 비율은 83%에 달했으며, 이는 초등교육 21%, 전기중등교육 29%, 후기중등교육 55%에 비해 현저히 높은 수준이었다.

국가별 사례 연구

국가별 사례 연구는 2000년 이후 전 세계의 다양한 경험을 보여준다. 아르메니아는 특수학교에 재학 중인 장애 아동의 비중을 2015년 38%에서 2023년 단 7%로 낮췄다. 2019년 정책 전환을 통해 대부분의 특수학교를 지원 센터로 전환했으나, 일반 학교는 여전히 준비가 부족한 상태이다. 또한 접근이 어려운 건물 구조와 사회적 낙인과 같은 장벽으로 인해 많은 장애 아동이 서류상으로는 등록되어 있음에도 실제로는 진정한 의미의 통합 교육을 받지 못하고 있다. 볼리비아 다민족국은 부의 수준에 따른 격차를 급격히 줄였다. 소득 하위 20% 가구 청소년의 전기중등교육 완수율은 2000년 31%에서 2021년 94%로 상승했다. 부채 탕감과 천연자원 독점권의 국유화를 통해 교육을 위한 재정적 여력이 확충되었으며, 학교 급식과 장학금, 조건부 현금 지급 등과 같은 사회적 포용 정책을 통해 교육 자원이 재분배되었다.

에티오피아는 초등교육 접근성을 확대하여 2000년 이후 도시와 농촌 간 완수율 격차를 24%p 줄였으나, 2022년에도 그 격차는 여전히 34%p로 상당한 수준이다. 1990년대에 시작되어 2000년대 초에 강화된 분권화 개혁은 더 많은 자원과 의사결정 권한을 지방 자치구로 이양하여 보다 긴밀한 지역 거버넌스를 가능하게 하였다. 이에 따라 각 자치구는 학교 건설을 가속화하고 교원 채용을 확대하며 배치를 개선하는 등 형평성 측면에서도 성과를 거두었다. 그러나 이러한 진전은 지난 6년간 발생한 분쟁과 위기로 인해 위협받고 있다. 몽골에서는 1990년대 경제 체제 전환에 따른 경제적 위축이 끝난 후 완수율이 회복되었다. 특히 전기 및 후기중등교육에서 남학생의 완수율이 여학생을 거의 따라잡았다. 농촌에서 도시로의 이주는 특히 남학생에게 긍정적인 영향을 미쳤으며, 많은 이주 가정은 교육을 이주의 주요 동기로 꼽았다. 또한 9학년 이후 생활 장려금을 지원하는 직업기술교육 과정도 남학생들을 유인하는 요인으로 작용했다.

네팔에서는 지속적인 개혁을 통해 여학생이 남학생을 빠르게 따라잡았으며, 일부 지역에서는 오히려 남학생을 앞지르기도

했다. 1990년대부터 2010년대 사이에 공립 중등학교에 대한 집중 투자, 교육비 부담 완화, 장학금 지원을 통해 역사적 격차를 해소하였으며, 그 결과 전기 및 후기중등교육 완수율에서 성별 균형이 달성되었다. 필리핀에서는 ‘민다나오 무슬림 방사모로(Bangsamoro) 자치구’가 분쟁과 빈곤으로 인해 역사적으로 다른 지역에 비해 뒤쳐져 있었다. 하지만 경제 성장, 빈곤 감소 정책, 2013년의 의무교육 확대, 그리고 중등교육에 노동 시장과 연계된 새로운 교육 과정 도입 등이 격차를 줄이는 데 기여했다. **몰도바 공화국**은 특수교육 체계를 전면 개혁하여 일반 학교에 다니는 장애 아동의 비중이 2010/11학년도 29%에서 2023/24학년도 95%로 크게 증가했다. 유럽연합 가입을 향한 열망이 부분적인 동력으로 작용한 몰도바는 포용적 교육 관련 법제를 도입하고 지원 서비스를 통합하였으며, 지방 자치구 전용 예산을 마련했다. 이와 함께 포용적 교육을 위한 교사 지원도 확대되었다.

정책 분석

재정 정책은 교육 형평성을 증진할 수 있다. 교육 형평성을 높이기 위해 국가들은 계층화를 제한하고, 공통 기준을 마련하며, 맞춤형 교수·학습 지원을 제공하고, 영유아 서비스를 확대하며, 재정 메커니즘을 활용할 수 있다. 교육에 대한 공공지출 규모가 클수록 취약계층에 유리하게 재분배되는 경향이 있다. 그러나 공공 자원의 사용 방식 또한 중요하다. 특히 취약한 학교와 취약계층이 빈곤, 지리적 요인, 기타 배제 요인 등으로 인한 어려움을 극복할 수 있도록 국가가 얼마나 의도적으로 자원을 재분배하는지가 핵심이다. SDG 지표 4.5.3을 모니터링하려는 기존의 시도를 바탕으로, 본 보고서는 국가들이 어떻게 다섯 가지 유형의 재정 지급 방안을 활용하는지 분석한다. 그 다섯 가지 유형이란 지방정부로의 지급, 학교로의 지급, 학생 및 가구로의 지급(교육 예산으로 지원), 학생 및 가구로의 지급(사회보장 예산으로 지원), 그리고 학교 급식 형태의 학생 지원이다.

지방정부로의 지급. 전체적으로 58%의 국가가 교육 재원을 지방정부에 배분하고 있으나, 이 중 형평성을 배분 공식에 명시적으로 반영하는 국가는 47%에 그친다. 이러한 지급 방식에는 크게 다섯 가지 모델이 존재한다. 첫째, 중앙정부가 불평등을 조정하지 않고 재원을 배분하는 방식이다(예: 방글라데시, 요르단, 라오인민민주공화국). 둘째, 중앙정부가 한 경로로는 급여를 지급하고 다른 경로로는 프로그램을 지원하는 이중 경로 방식으로, 이는 불평등 완화를 목표로 하기도 하고 그렇지 않기도 하다(예: 알제리, 몽골). 셋째, 학생 1인당 보조금을 지급하되 취약 지역에 별도의 가중치를 부여하지 않는 방식이다(예: 케냐). 넷째, 형평성 조정을 반영한 보조금을 학생 1인당 기준으로 배분하는 방식이다(예: 브라질, 콜롬비아). 다섯째, 국가

또는 연방 당국이 격차 해소를 목적으로 자원을 재분배하는 방식이다(예: 중국). 형평성 중심의 이전은 중앙아시아 및 남아시아, 유럽 및 북미에서 가장 흔하며, 북아프리카 및 서아시아에서 가장 드물다.

그러나 이러한 지급 경로는 지역 간 불평등 개선에 거의 영향을 미치지 않는 경향이 있다. 아르헨티나에서는 주 정부의 자체 수입과 연방 형평화 자금, 소규모 프로그램 보조금이 학생 1인당 지출 격차를 좁히기는 하지만 이를 완전히 해소하지는 못한다. 에티오피아에서는 인구, 빈곤 및 성과에 가중치를 둔 분권형 포괄 보조금(block grant) 제도가 교육과 보건 성과를 개선하는 데 기여했으나, 한 평가에 따르면 이러한 긍정적 효과는 자원 증가보다는 지방의 자율성 확대에 기인했을 가능성이 더 크다. 독일, 일본, 대한민국과 같은 고소득 국가에서 오랜 기간 시행해 온 재정 형평화 체계는 수요와 재정 역량을 기준으로 지방정부에 자원을 재분배하고 있다. 이를 통해 보다 균등한 교육 제공을 촉진하고 있으나 지역 간 격차를 완전히 해소하지는 못하고 있다.

학교로의 지급. 전 세계적으로 76%의 국가들이 불리한 여건에 있는 학교에 자원을 재배분하고 있다. 학교 대상 보조금은 학생 1인당 일정 금액, 일상 운영 비용을 위한 보조금, 또는 특정 프로젝트나 학생을 위한 특별 기금 형태로 제공될 수 있다. 유능한 행정과 교육, 책무성이 뒷받침되는 안정성, 단순성, 명확성이 성공의 선결 조건이지만, 이러한 재정 지급은 대체로 단기에 그치고 규모도 작다. 해당 정책과 프로그램을 시행하는 국가 중 적어도 절반은 총교육비의 0.5% 미만을 여기에 할당했다.

일부 오래된 시스템은 학교 단위의 산정 공식을 재분배의 핵심 도구로 활용하는데, 베냉, 불가리아, 피지, 인도네시아, 파푸아뉴기니 등이 그 사례이다. 교육 지출의 상당 부분을 차지하는 인도네시아의 학교 운영 보조금(Bantuan Operasional Sekolah, BOS)은 학생 1인당 지원금을 학교에 제공하지만, 지방정부의 불균등한 지원 및 조율이 부족한 병행 사업들, 그리고 학교 운영 위원회의 불분명한 역할로 인해 그 실효성이 제약을 받고 있다.

많은 저소득 및 중간소득 국가에서 공여국이 지원하는 학교 보조금 사업은 단기적인 성과를 거두었으나, 국가 예산에 편입되지 못한 상태에서 외부 자금 지원이 종료되면 그 효과가 사라지는 경우가 많았다. 캄보디아에서는 프로그램이 종료된 후 보조금 지급이 중단되었다. 감비아와 짐바브웨는 공여국이 시작한 보조금 제도를 국가가 인수했으나, 두 국가 모두 자금 지급 지연, 학교 차원의 참여 부족, 보조금 액수 부족 등 여러 문제에 계속 직면해 있다. 짐바브웨의 경우 취약계층 학생을 위한 별도 보조금 외에 학교 개선을 위한 주요 보조금이 여전히 국내 자원

에서 충당되지 않고 있다.

학생 및 가구로의 지급(교육 부처로부터의 지원). 약 62%의 교육부가 학생들에게 현금 또는 현물 형식의 지원을 제공하고 있다. 장학금과 대상별 지원금은 학생들이 교육 단계 간을 이동할 때, 즉 중도 탈락 위험이 가장 높은 시기에 아주 필요하다. 또한 실질적인 효과를 내기 위해서는 지원 규모가 충분하고, 제대로 운영되며, 대상이 적절히 선정되어야 한다. 네팔에서는 달리트(Dalit, 카스트 제도의 최하층) 학생과 여학생 및 장애 학생을 위한 소액의 생활 장려금이 많은 학습자에게 지급되고 있으나, 기본적인 교육 비용을 충당하기에는 턱없이 부족해 효과가 대부분 상징적인 수준에 그치고 있다. 멕시코에서는 도시 빈곤층의 중등교육 학생을 대상으로 하는 프로벤스(PROBEMS) 장학금이 취학생의 약 4분의 1에게 지급되었으나 월 지급액이 절대 빈곤선 수준에도 미치지 못했고, 처음 의도한 대로 가장 빈곤한 수혜자들에게 전달되지도 못해 결과적으로 졸업생 비율을 높이는 데 기여하지 못했다.

많은 학생 지원 프로그램이 취약계층 학습자에게 도달하도록 설계되어 있으나, 실제로 얼마나 잘 운영되고 있는지 파악하기는 어렵다. 유니세프의 다중지표군집조사(MICS) 사회보호 모듈은 취학 자녀를 둔 가구에 수업료 지원이나 기타 학교 관련 도움을 받고 있는지를 질문함으로써 부분적인 증거를 제공한다. 44개국 조사에 따르면, 지원 범위의 중앙값은 학령 인구의 약 5%로 낮은 수준이다. 마다가스카르의 학용품 지원 사업과 같이 지원 범위가 낮은 일부 프로그램은 최빈곤층 가구를 최우선적으로 지원하는 반면, 중앙아프리카공화국이나 차드 등 국가의 프로그램은 부유층과 빈곤층에 거의 균등하게 분포되어 있다. 범위가 넓은 지원 체계를 갖춘 국가들 중 알제리와 베냉은 최빈곤층에 지원을 집중시키고 있는 반면, 자메이카와 태국에서는 광범위하거나 보편적인 지원 체계가 결국 부유층 가구에 도 상당한 혜택을 주는 결과를 낳고 있다.

학교 급식 프로그램. 학교 급식은 교육, 영양, 사회적 보호의 접점에 있는 정책으로, 가장 널리 시행되고 정치적으로 견고한 형평성 제고 수단 중 하나이다. 25개국을 대상으로 한 조사에서 학교 급식은 취학률을 약 3% 높이는 것으로 나타났다. 저소득 및 중간소득 국가들을 검토한 결과 급식에 100달러를 투자할 때마다 학업 성취가 최대 반 년까지 앞당겨졌다. 2025년 기준으로 전체 국가의 약 84%가 어떤 형태로든 학교 급식 프로그램을 운영하고 있으며, 그 적용 범위는 라틴아메리카와 카리브해 지역(100%), 동아시아 및 동남아시아와 사하라 이남 아프리카(두 지역 모두 90% 이상)에서 가장 높게 나타났다. 평균적으로 초등학생의 29%가 무상 급식 또는 급식비 지원을 받고 있다.

2020년 이후 앙골라, 모리타니, 네덜란드부터 뉴질랜드, 시에

라리온, 우즈베키스탄에 이르기까지 많은 국가들이 국가 프로그램을 신설하거나 확대했다. 해당 프로그램들은 주로 초등교육 전 학년을 대상으로 한 보편적 급식을 지향하거나, 지원이 필요한 지역이나 학교를 우선 지원하는 형평성 중심의 방식을 채택하고 있다. 중국의 농촌 영양 개선 프로그램이나 미국의 ‘학교 점심 및 아침 급식 프로그램’과 같이 오래된 제도들은 빈곤율이 높은 지역에서 지속적으로 규모를 확대하거나 보편적 무상 급식 모델을 도입하고 있다. 그러나 많은 저소득 및 중하위 소득 국가들은 공여국의 지원이 줄어들면서 프로그램을 지속하는 데 어려움을 겪고 있으며, 이는 말리, 나이지리아, 예멘의 최근 재정 위기에서 잘 드러난다. 격차를 해소하기 위해 목적세(볼리비아, 과테말라)나 혼합형 재원 수단(탄자니아 연합공화국)을 활용한 혁신적인 재원 조달 방식도 나타나고 있다.

학생 및 가구로의 지급(사회 보장 부처로부터의 지원). 약 73%의 국가가 아동 수당부터 선별적 현금 이전에 이르기까지 학생과 가족을 지원하는 사회 정책을 운영하고 있다. 이 정책의 보급률은 저소득 국가의 약 3분의 1 수준에서부터 유럽 및 북미 지역의 거의 모든 국가 수준에 이르기까지 높아지고 있다. 조건부 현금 지급에 대한 조사들이 강력한 증거들을 제시하고 있는데, 메타 분석에 따르면 수혜 아동은 비수혜 아동보다 취학 가능성이 3분의 1가량 더 높았고, 특히 여학생이나 주요 교육 단계 전환기에 있는 학생들에게서 효과가 더 컸다. 라틴아메리카는 이러한 정책이 활발히 시행된 지역이었으며, 특히 브라질(Bolsa Família), 콜롬비아(Familias en Acción), 멕시코(Progresá, Oportunidades, Prospera; 다만 마지막 두 프로그램은 최근 폐지)를 주목할 만하다. 남아시아에서는 방글라데시와 파키스탄 편자브주에서처럼 여아 교육에 초점을 맞춘 프로그램들이 운영되어 왔다. 인도네시아의 재정 이전 프로그램, 북마케도니아의 중등학교 보조금, 필리핀의 판타위드(Pantawid) 프로그램은 청소년의 취학을 또는 완수율을 각각 7%p, 12%p, 8%p씩 높였다. 알제리의 학용품 수당과 모로코의 타이시르(Tayssir) 제도는 교육과 연계된 소액 수당일지라도 전국적으로 확대할 경우 수백만 명에게 혜택이 돌아가고 완수율도 높일 수 있음을 보여준다. 다만 이러한 정책은 교실 과밀화나 유급률 증가를 초래할 수도 있다.

조건 없는 현금 지급(Unconditional cash transfers)은 저소득 및 중간소득 국가에서 더 일반적이며, 고소득 국가의 보편적 아동 수당과 마찬가지로 취학률을 높이는 경향이 있다. 다만 그 효과는 일반적으로 조건부 프로그램에 미치지 못한다. 부르키나파소, 에콰도르, 말라위에서 이러한 프로그램은 교육 참여율을 높였다. 튀르키예에서는 시리아 난민을 위한 긴급 사회 안전망(Emergency Social Safety Net)이 학교 밖 비율과 아동 노동을 극적으로 감소시켰다. 여러 증거에 따르면 전반적으로 현

금 지급 규모, 예측 가능성, 대상 선정 방식, 조건 여부 등의 설계 요소들이 교육적 혜택을 극대화하고 역효과를 방지하는 데 결정적인 역할을 하는 것으로 나타난다.

형평성 문제에 대한 대응은 강화되고 있으나 보편적인 수준에는 미치지 못한다. 재정 배분에서의 형평성은 2000년 이후 빠르게 확산되었지만, 다섯 가지 메커니즘에 걸쳐 서로 다른 방식으로 전개되었다. 지방정부 간 격차 완화를 위한 재정 지급은 여전히 드문 편이지만 2000년대 후반의 지방 분권화 개혁과 맞물려 점차 확대되었다. 학교 대상 재정 지급은 가장 빠르게 확대되고 있는 수단으로, 남아프리카공화국의 분위(5분위)별 자금 지원이나 네덜란드의 가중치를 반영한 학생 1인당 산정 방식과 같이 오랜 기간 유지되어 온 재분배 제도부터 바레인, 베냉, 쿼라소, 지부티 등에서 시행하는 농촌 학교나 장애 학습자 대상의 최신 프로그램에 이르기까지 매우 다양한 보조금을 포괄한다. 학생 및 가구 대상 지급 또한 2000년대 이후 급격히 확대되었으며, 아일랜드의 학교 통학 지원 체계(School Transport Scheme)나 케냐의 엘리무(Elimu) 장학금처럼 수년간 대규모로 운영된 사례도 있다. 학교 급식 프로그램은 전 기간에 걸쳐

가장 널리 시행된 메커니즘으로 이미 높은 수준에서 출발해 꾸준히 확대되어 왔으며, 점차 공여국 지원 사업에서 국가 예산 편성 사업으로 전환되는 추세이다. 교육과 연계된 사회 보장 지급 또한 확대되었다.

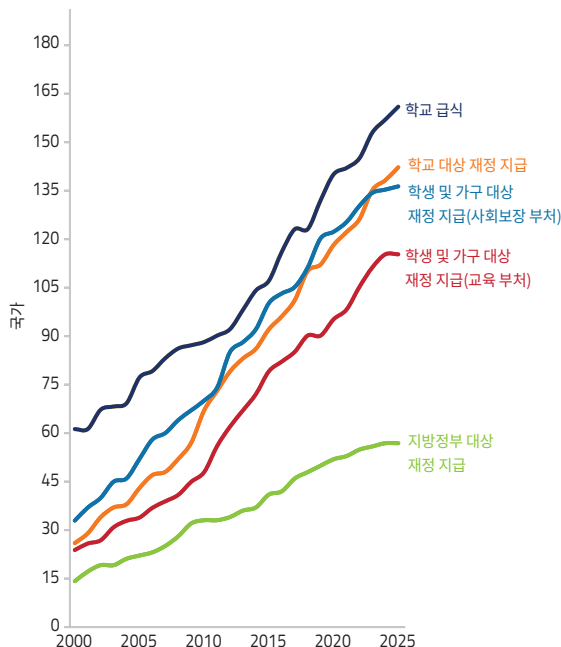
새로운 지수가 교육시스템의 형평성 지향 정도를 보여준다. 다섯 가지 메커니즘에 걸친 적용 범위(해당 인구 대비 수혜 비율)와 지출 규모(교육비 또는 총 공공지출 대비 프로그램 지출 비중)에 대한 정보를 활용하여, 본 보고서는 국가 재정 시스템의 형평성 지향을 나타내는 새로운 지수를 만들었다. 먼저, 각 메커니즘별 국가의 주요 정책과 프로그램을 실증적으로 도출된 기준값에 따라 낮음, 중간, 높음의 3단계 등급으로 분류한다. 이어서 메커니즘별로 0점(관련 프로그램이 없거나 형평성 지향이 없는 경우)부터 6점(적용 범위와 지출 규모 모두에서 형평성 지향이 높은 경우)까지 점수가 부여되며, 이에 따라 다섯 가지 메커니즘을 합산한 총점은 0점에서 30점까지이다. 서로 다른 도구들의 상대적 중요성에 대한 과도한 가정을 피하기 위해 각 메커니즘에는 동일한 가중치를 적용했다.

전체 국가의 약 20%는 형평성 지향이 ‘잠재(latent)’ 단계로, 33%는 ‘태동(emerging)’ 단계로, 39%는 ‘정착(established)’ 단계로, 그리고 단 8%만이 형평성 고려가 재정 메커니즘 전반에 체계적으로 내재된 ‘성숙(advanced)’ 단계로 분류되었다(그림 9). 형평성 지향이 정착 또는 성숙 단계에 있는 국가의 비중은 저소득 국가의 경우 12%에 불과하지만 고소득 국가에서는 58%까지 높아진다. 중앙값은 저소득 국가의 6점에서 유럽 및 북미 지역의 14점에 이르기까지 폭넓게 나타나며, 라틴 아메리카 지역 역시 높은 점수를 기록했다. 이 지수는 정책 및 대상 선정의 실질적인 효과를 측정하는 것이 아니라, 공공 재정 체계 내에서의 정책적 의지와 재정적 노력을 나타낸다.

그림 8:

교육의 형평성을 지향하는 재정 메커니즘이 전 세계적으로 확산되고 있다

재정 메커니즘별 교육 형평성 지향 프로그램 운영 국가 수, 2000~2025년



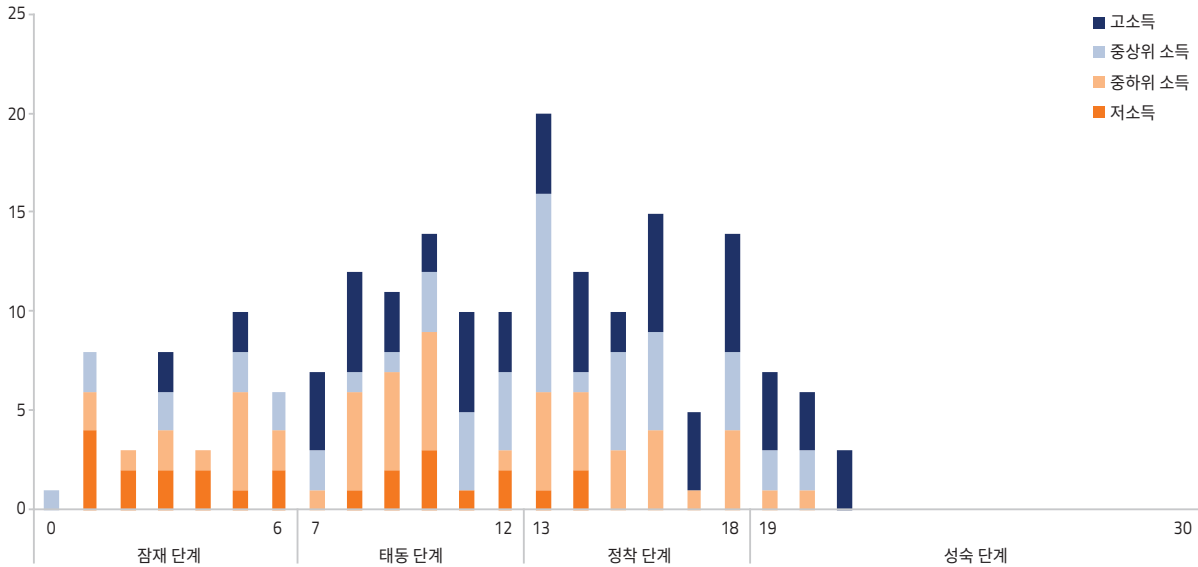
GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig8

출처: PEER 웹사이트 정책 및 프로그램에 대한 GEM 보고서팀 분석, website.

그림 9:

재정 메커니즘에서 형평성 지향이 강한 국가는 10개국 중 1개국 미만이다

재정 메커니즘별 교육 형평성 지향 프로그램 운영 국가 수, 2025년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig9

출처: GEM 보고서를 추산

권고사항

‘2030 지속가능발전 의제’와 ‘지속가능발전목표(SDGs)’는 보편적이고 상호의존적이며, 누구도 소외되지 않도록 하는 데 중점을 두고 설계되었다. 이러한 접근 방식은 전 세계의 교육 과제를 바라보는 공통된 시각을 형성하는 데 기여했다. 또한 교육이 다른 발전 성과에 영향을 미치는 역할을 부각했으며, 형평성을 정책 논의의 핵심 의제로 부상시켰다.

전 세계가 2030년 마감 시한에 가까워지고, SDGs의 핵심인 글로벌 과제 해결을 위한 다자적 접근 방식이 심각한 도전에 직면한 가운데, 『세계 교육 현황 보고서』는 교육에 관한 SDG 4의 성과를 평가하고 교훈을 도출하기 위해 ‘2030년을 향한 카운트다운’ 시리즈를 제시한다. 이 시리즈는 SDG 4의 범위를 세 부분, 즉 ‘접근성과 형평성’, ‘교육의 질과 학습’, ‘교육 관련성’으로 나누었다. 그리고 세 가지 질문을 제기한다. 첫째, 비슷한 수준에서 출발한 국가들 가운데 어떤 국가들이 이 광범위한 영역에서 다른 국가들보다 훨씬 빠르게 개선을 이루었는가? 둘째, 개선 또는 정체를 기준으로 선별된 국가들 중에서 관찰된 추세를 설명할 수 있는 주요 원인은 무엇이며, 이러한 설명이 기존 연구에서 핵심적인 역할을 한 것으로 규명된 설명들과 어떻게 부합하는가? 셋째, 통계, 국가 사례 연구 및 정책 분석의 결과는

향후 국제 교육 의제에 어떤 시사점을 제공하는가?

이 시리즈의 첫 번째 보고서는 교육의 접근성 및 형평성과 관련하여 이러한 질문들을 다룬다. 접근성 측면에서 볼 때, 2030년까지 보편적 초등교육 이수조차 달성되지 못할 것이라는 점을 고려하면 보편적 중등교육 이수라는 목표가 지나치게 비현실적이었다는 것은 분명하다. 형평성 측면에서 성별 격차 해소 및 모든 교육 단계에 대한 평등한 접근 보장이라는 목표 또한 지나치게 야심 찬 것이었다. 그러나 본 보고서는 이러한 상징적인 목표 달성에 세계가 얼마나 근접했는지에만 근거하여 이 의제의 성공 여부를 판단하는 것은 옳지 않다고 주장한다. 중요한 것은 각 국가들이 자국의 교육 발전 수준과 상황에 적합한 도구들을 활용하여 병목 현상을 해결하려고 노력했는지 여부이다, 즉, 목표를 설정하고 이를 모니터링하며, 그 정보를 바탕으로 적절한 정책 조합을 채택하고 조정했는지가 핵심이다. 이러한 시도가 실제로 이루어지고 있다는 증거가 있다.

다음 권고사항은 교육 접근성과 형평성 제고를 위한 모니터링 및 정책 설계와 관련된 사안들 중, 글로벌 및 국가 차원의 정책 논의 과정에서 충분히 다루어지지 않은 사안들을 선별하여 집중적으로 다룬다.

모니터링은 어떻게 개선되어야 하는가?

가. 각국은 글로벌 모니터링 프레임워크 내에서 국가별 목표를 설정할 필요가 있다.

글로벌 의제는 극심한 빈곤 퇴치나 지구 기온 상승을 1.5°C 이하로 유지하는 등의 공동 목표를 향해 공통의 언어를 사용하여 국제 사회를 얼마나 효과적으로 동원하는지에 따라 결정되는 경향이 있다. 그러나 실질적인 진전은 국가 차원에서 이루어진다. 중요한 것은 국가 정책 결정자들이 공개적으로 어떤 목표를 제시하는지, 이를 달성하기 위해 어떤 자원을 분배하는지, 그리고 이러한 목표의 달성 여부를 어떻게 확인하는지이다. 그러나 2030 의제의 기초 문서에 “각국 정부가 자체적인 국가 목표를 설정할 것”이라는 기대를 분명히 밝혔음에도 불구하고 이러한 기대는 퇴색된 것으로 보인다.

국제 행위자들의 역할은 분명하다. 이들은 공통의 모니터링 프레임워크와 국가들이 이러한 목표를 공유할 수 있는 절차를 개발하는 데 기여할 수 있으며, 또한 그렇게 해야 한다. 교육 분야에서 이러한 일이 실제로 이루어졌다. 유네스코통계원(UIS)과 GEM 보고서의 지원 하에 진행된 SDG 4 국가 벤치마킹 과정은 국가들이 자국의 목표를 선언할 수 있는 기회를 제공했다.

앞으로 두 가지 사항이 이루어져야 한다. 첫째, 국가들은 벤치마킹 과정을 보다 적극적으로 수용해야 한다. 전체 국가의 80%가 SDG 4의 8개 지표 중 일부에 대해 2030년 국가 목표를 제시하였고 잠재적 목표치의 56%가 설정된 상태이지만, 더 많은 목표치를 설정할 여지가 있다. 따라서 목표 설정 과정을 과거의 진전 추이와 다른 국가들의 경험을 바탕으로 국가 계획 및 예산 편성 과정에 더욱 확실히 자리잡도록 하고, 이러한 목표들을 국내에서 더 효과적으로 알릴 필요가 있다. 둘째, 국가들은 교육 분야에만 국한하지 않고 국제적 차원에서도 벤치마킹 과정을 적극적으로 수용하여, 이를 2030년 이후 보다 광범위한 향후 개발 의제의 기반으로 삼아야 한다. 각 국가의 출발점과 고유한 여건을 반영하여 어디까지 나아갈 준비가 되어 있는지는 각국 스스로 결정해야 한다. 글로벌 목표는 이러한 국가별 약속들의 총합이어야 한다.

나. 교육 참여 및 형평성을 모니터링하기 위해서는 데이터를 보다 효율적으로 활용할 필요가 있다.

2030 의제가 다양한 개발 분야에서 이론 개선 사항 중 하나는 진전 상황을 파악하기 위해 다양한 데이터 출처를 도입하는 것이다. 이는 2000년대에 시작된 추세로, 정보 생산의 증가와 자료 연계 방법의 발달에 힘입어 가능해졌다. 최근 몇 년간 교육 분야에서도 국제 차원에서 중요한 조치들이 취해졌다. 유네스

코통계원(UIS)과 GEM 보고서는 학교 밖 비율을 추정하는 모델을 개발했는데, 이는 행정 자료와 설문 조사 자료 간의 인위적인 경계를 허물고 각 자료의 장점을 최대한 활용하는 동시에 그 과정에서 각각의 약점도 보완한 것이다. GEM 보고서는 이에 앞서 완수율을 추정하는 모델을 개발하여 설문 조사 및 인구 조사에서 얻을 수 있는 데이터를 훨씬 더 효과적으로 활용할 수 있도록 한 바 있다. 이러한 추정치들은 두 가지 핵심 지표의 추세를 일관되게 추적할 수 있게 해 준다. 반면에 개별 연도의 추정치에만 의존했다면 결과의 적시성과 비교 가능성이 제한되었을 것이다.

그러나 많은 교육부는 아직도 다양한 데이터 출처를 진전 상황 모니터링에 활용하지 않고 있으며, 행정 자료가 불완전한 현상을 보여주는 경우가 많음에도 불구하고 예전부터 의존해 온 행정 자료를 여전히 고수하고 있다. 교육의 형평성을 모니터링하는 데 있어 다양한 데이터 출처를 활용하는 것이 매우 중요하지만, 각국의 상황에 맞는 개별적 특성에 따라 교육 참여와 이수 지표를 세분화할 수 있는 다양한 데이터 출처에 대한 인식이 부족한 실정이다. 따라서 교육부와 국가 통계청 간의 협력을 더욱 강화할 필요가 있다.

다. 교육 참여 및 이수 통계의 정확성을 높이기 위해서는 교육 모니터링 프레임워크를 개선할 필요가 있다.

각 국제 의제는 데이터 수집의 개선을 통해 가능해진 변화들을 반영하면서 교육 진전 상황에 대한 모니터링을 향상시켜 왔다. 예를 들어 총취학률과 최종 학년 총진급률은 점차 학교 밖 비율과 완수율로 대체되면서 진전 상황을 보다 현실적으로 평가하게 되었다. 정책 입안자들에게 정확한 정보를 제공하기 위해서는 이러한 방식의 정교화 작업이 더 많이 이루어져야 한다.

본 보고서는 몇 가지 사례를 제시한다. 유아교육에서 글로벌 지표는 초등학교에 조기 입학한 학생들도 포함하기 때문에 유치원에 다닌 적이 있는 아동의 비율을 과대 추정하고 있다. 초등 및 중등 교육의 경우에는 분쟁 영향국의 학교 밖 아동을 모니터링하기 위한 메커니즘이 필요하다. 중등후교육에서는 높은 중도 탈락률과 국가마다 연령별 참여 양상이 크게 다른 점을 고려할 때, 진전을 과대 추정하는 총취학률에서 벗어나 이수를 지표를 대신 도입할 시점이 되었다. 교육계는 현재 ‘교육 데이터 및 통계 회의(Education Data and Statistics Conference)’ 과정을 통해 거버넌스 체계를 갖추고 있으며, 이 회의는 2024년에 처음 소집되었고 2027년에 다시 개최될 예정이다. 각국은 이 회의를 향후 국제 교육 의제의 모니터링 프레임워크를 포괄적으로 발전시키기 위한 노력의 구심점으로 활용해야 한다.

라. 산출물과 성과뿐만 아니라 정책도 모니터링할 필요가 있다.

2020년 이후 GEM 보고서는 PEER 웹사이트를 통해 각국이 교육 성과 개선을 위해 채택한 법률과 정책을 체계적으로 검토해 왔고, 올해는 두 가지 방식으로 확장되었다. 첫째, 다섯 가지 재정 메커니즘을 통한 형평성 제고 정책을 다룬 포괄적인 국가별 프로필이 추가되었으며, 이는 정책 의도의 형평성 지향 지수로 집약되었다. 둘째, 포용을 주제로 한 2020년 보고서에서 처음 보고된 정책 지표 중 일부가 올해 업데이트되어 2000년 이후의 변화 추이를 보고하고 장기적 변화에 대한 통찰을 제공하고 있다. PEER 국가별 프로필은 원래 특정 시점의 특정 정책 분야 현황을 기록하기 위해 고안되었다. 그러나 이러한 접근 방식에 대한 관심이 높아지면서 GEM 보고서팀은 특정 정책의 진전 상황을 지속적으로 추적할 필요성을 느끼고 있다.

국제 정책 대화를 위해서는 국가 정책 선택에 관한 보다 체계적인 정보가 필요하다. 본 보고서에서 분명히 밝히고 있듯, 이는 정책 순위를 매기거나 특정 정책을 처방해야 한다는 뜻이 아니다. 동일한 결과를 달성하는 데에는 여러 경로가 존재한다. 정책이 있더라도 그것이 이행되지 않는 경우가 많다는 사실 또한 널리 입증되어 있다. 그러나 정책 의도를 더 체계적으로 기록하고 파악하는 것은 국가들이 궁극적으로 어떻게 진전을 이루는지를 이해하고, 정책 옹호 활동에 필요한 정보를 제공하며, 기술 지원의 방향을 제시하는 데 있어 여전히 탄탄한 근거를 제공할 수 있다. 따라서 핵심 정책들이 어떻게 변화하고 있는지, 각국 정부가 공통의 과제에 어떻게 대응하고 있는지를 모니터링하는 데 더 많은 관심을 쏟을 것을 권고한다.

정책 수립은 모니터링된 증거에 어떻게 대응해야 하는가?

본 보고서는 일부 국가들이 접근성 확대와 형평성 제고 측면에서 비교 대상국들보다 훨씬 빠른 진전을 이룰 수 있었던 원인을 규명하는 데 주력하였다. 이 과정에서 드러난 사례들은 의미 있는 통찰을 제공한다. 어떤 사례들은 비교적 명확했는데, 특히 분명한 정치적 결정이 효과적으로 실행되어 변화가 나타난 경우가 그러했다. 덜 명확한 사례들도 있었는데, 특히 교육 외 요인을 포함한 여러 복합적인 요인이 작용한 결과로 변화가 나타난 경우에 그러했다.

본 보고서의 핵심 메시지는 우리가 특정 해결책이 획기적인 개선을 가져올 수 있다는 점을 지나치게 강조해 왔다는 사실이다. 이러한 해결책들은 대체로 국가 전역에 걸친 정책으로 적용되지는 않았다. 오히려 정교하게 설계된 개입으로 진행되었고 높은 수준의 평가가 수반되었다. 이러한 정책 실험들은 어디에 변화가 필요한지를 보여주지만, 일반적으로 시스템 전반에 걸쳐

적용되지는 않았다. 그리고 시행 후 1년 이내에 소규모로 평가되었다. 이와 대조적으로 본 보고서가 기록한 변화들은 시스템 차원에서 이루어졌으며, 그 시간적 범위 또한 10년 이상인 경우가 대부분이다. 변화의 동인은 제도와 시스템의 역량 개발과 관련된 비교적 단순한 요인이었을 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책 입안자들은 ‘입증된’ 결과를 내세우며 널리 알려진 단순한 처방을 따르고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 모든 교육 단계에 걸친 다음의 네 가지 권고사항은 핵심 원칙을 제시하며 각별한 주의를 당부한다.

가. 국가별 맥락에 부합하는 적절한 정책을 선택하라

빈번한 교류와 저비용 통신이 가능한 시대에, 다른 국가들로부터 배우는 것은 매우 귀중하면서도 비용 부담이 적은 기회이다. 다른 국가들의 경험은 풍부한 아이디어의 원천이다. 그러나 이러한 아이디어들을 다른 곳에도 그대로 복제해 적용할 수 있는 해법으로 간주해서는 안 된다. 오히려 어떤 제도적 구조와 정책 조합이 효과적이었는지(또는 그렇지 않았는지), 그 이유가 무엇인지를 이해하기 위해 신중한 검토가 필요하다. 다른 국가들의 선택 중 어떤 요소가 적용 가능한지, 그리고 그들이 어떤 문제를 해결하려고 했는지에 대한 숙고가 필요하다. 당연한 이야기로 들릴 수도 있지만, 많은 국가들이 다른 국가에서 ‘효과가 있는’ 정책을 자국의 교육시스템에 그대로 옮겨 적용하려는 경향을 보인다. 때로는 ‘즉시 적용 가능한(off-the-shelf)’ 해결책이 있다는 생각을 국제 행위자들이 조장하기도 한다. 그러나 적절성에 대한 면밀한 검토 없이는 어떤 정책도 그대로 도입할 수 없다. 정책은 각국이 가진 고유한 강점과 제약을 고려해 설계되어야 한다.

나. 형평성을 지향하는 교육 정책을 설계하고 그 결과를 평가하라

교육의 형평성을 이루기 위해서는 불리한 상황을 예측하고 파악하며 이를 보완할 수 있는 다양한 정책 도구가 필요하다. 취학, 진급, 완수를 용이하게 하는 공정하고 포용적인 제도도 필요하다. 형평성은 학업에 어려움을 겪는 학생들에게 처벌보다는 지원을 제공해야 한다. 불이익을 심화시키는 선택적 해결책보다는 기회를 열어주는 포괄적 해결책이 바람직하다. 경직성보다는 유연성이 중요하다. 이러한 접근 방식 중 일부는 가장 도움이 필요한 대상에게 자원을 재분배하기 위해 지방정부, 학교, 학생 및 그 가족에게 현금이나 현물 형태의 지원을 필요로 한다. 그러나 재분배의 여력이 없는 빈곤국이라 할지라도 포용에 대한 의지를 표명함으로써 성과를 낼 수 있다. 대부분의 교육 부처가 여전히 중요한 요소들을 놓치고 있다. 교육 부처는 자신들의 노력을 보완할 수 있는 사회 보장 메커니즘의 중요성을 인식하고, 타 부문과 협력하며, 대상 선정 메커니즘의 질을 개선하고,

형평성을 지향하도록 설계된 정책이 실제로 그 목표를 달성하고 있는지를 평가해야 한다. 교육 정책에서 형평성을 이행하는 과정에 관한 국가 간 학습 네트워크는 특히 유용하며, 각국이 자국의 정책 선택을 평가하는 데 도움이 될 것이다.

다. 장기적 관점에서 사고하라: 변화에는 시간이 걸린다

교육 정책 수립의 어려움 중 하나는 정책이 실행된 후 결과로 이어지기까지의 속도가 매우 느리다는 점이다. 오늘날 유아교육 연령에 도달한 한 아동이 온 좋게 중등교육의 최종 학년에 도달할 때까지는 평균적으로 여섯 명의 교육부 장관을 거치게 된다. 그러나 모든 것이 가속화되고 주의 집중 시간이 짧아지는 이 시대에, 즉각적인 해결책에 대한 욕구도 점점 커지고 있는 듯하다. 접근성 확대와 형평성 제고는 일반적으로 정치적 주기에 맞춘 단기 프로젝트가 아니라 지속적인 개입을 통해 이루어진다. 이를 위해서는 오랜 세월을 걸쳐 인내심 있게 역량을 키워온 제도가 변화해야 한다. 가장 빠른 성과를 거둔 국가들은 학교 교육을 둘러싼 제도, 행동 방식, 기대치가 천천히 변화한다는 것을 자각하면서 꾸준한 투자를 지속하고, 핵심 정책을 유지하며, 새로운 증거와 경험을 바탕으로 해당 정책들을 점진적으로 조정했다. 이러한 교훈은 교육에 대한 외부 재정 지원이 줄어드는 상황에서도 중요하다. 지금은 더 빠른 결과를 추구하기보다는, 과거의 잘못을 바로잡고 결코 지속가능하지 않은 비용 구조 속에서 단순히 더 많은 아이들을 학교에 보내는 수치로 효율성을 측정하던 방식을 중단해야 할 때이다.

라. 균형 있고 일관된 정책 조합을 선택하라:

한 가지 개혁만으로 접근성 확대와 형평성 제고를 지속가능한 방식으로 달성할 수는 없다

본 보고서가 다룬 4가지 정책 검토—유아교육, 초등 및 중등 교육, 중등후교육, 그리고 재정 지원을 통한 형평성 제고—는 장기적인 성과를 달성하기 위해 다양한 정책 수단의 결합이 필요하다는 점을 상기시킨다. 제도 차원의 조치(법률, 거버넌스, 일반 재정 관련)는 수요 측면의 정책(취약계층의 비용 절감을 목표로 하는 재정 지원)과 공급 측면의 정책(예: 인프라, 규제, 학습 환경 등)에 의해 뒷받침되어야 한다. 각 요소가 잘 조율된 효과적인 정책 패키지는 교육을 하나의 통합된 시스템으로 여긴다. 이러한 패키지는 교육의 접근성, 형평성, 질을 함께 고려하여 학습자가 학교 체계에 일단 진입하면 학업을 지속하고 졸업할 수 있도록 지원한다.

지속가능발전목표에서의 교육 모니터링

2030년 목표 시한까지 5년이 남은 시점에서, 데이터 공백은 진전 상황을 모니터링하는 데 여전히 중대한 과제로 남아있다. 데이터 가용성은 지표에 따라 큰 차이를 보인다. 학교 밖 비율(지표 4.1.4)은 데이터 가용성이 가장 높아 거의 95%에 달하는 국가가 최근 데이터를 보유하고 있으나, 영유아 발달(지표 4.2.1)은 주로 단일 출처(다중지표군집조사, MICS)에 의존하고 있어 가용성이 제한적이다. 데이터 가용성은 다른 차원에서도 차이를 보인다. 예를 들어 성별 분리 데이터는 지역이나 부의 수준별 데이터보다 훨씬 흔하며, 국가 소득 수준에 따라서도 차이가 나타난다.

세부목표 4.1. 초등 및 중등 교육

본 보고서는 학교 참여율과 완수율의 주요 추세를 중점적으로 다룬다. 요약하자면, 2024년 기준 학교 밖 인구는 2억 7,300만 명으로 남학생 1억 4,000만 명과 여학생 1억 3,300만 명으로 구성되어 있다. 연령대별로는 초등교육 연령대 7,900만 명, 전기중등교육 연령대 6,400만 명, 후기중등교육 연령대 1억 3,000만 명이 학교 밖에 있다. 학교 밖 인구는 2017년 이후 계속 증가하고 있지만, 그 비율은 2015년 이후 약 17% 수준으로 안정세를 유지하고 있다. 국가 소득 수준별로는 고소득 국가의 3%에서부터 저소득 국가의 36%에 이르기까지 넓은 분포를 보인다. 전 세계적으로 2024년에 각 교육 단계를 적기에 완수한 코호트의 비율은 초등교육 88%, 전기중등교육 78%, 후기중등교육 61%였다. 저소득 국가의 경우 이 비율은 각각 60%, 37%, 20%에 불과하다. 다만, 늦은 취학과 유급 등으로 인해 많은 학습자가 몇 년씩 지연되어 최종 학년에 도달한다는 점을 고려하면, 최종 완수율은 각각 71%, 46%, 25%에 이를 것으로 추정된다.

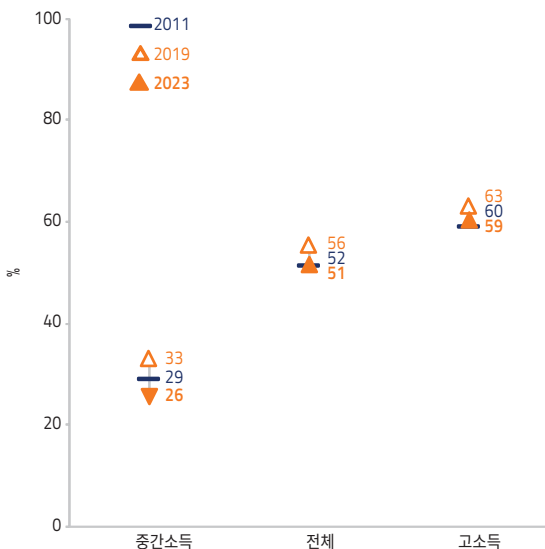
학습 성과 데이터는 자주 업데이트가 이루어지지 않는다. 예를 들어 전 세계적으로 초등교육 졸업 학년에 읽기에서 최소 숙달 수준을 달성한 학생 비율은 58%, 수학에서는 44%로 추정되는데, 이 수치는 코로나19 이후 업데이트되지 않았다. 전기중등교육 졸업 학년에서 이 비율은 각각 64%와 51%로 상승한다. 이는 해당 추정치가 전체 인구가 아닌 재학생만을 대상으로 한 결과임을 보여준다. 따라서 저소득 및 중하위소득 국가에서 전기중등교육을 마치지 못하는 인구의 4분의 1은 이 추정에서 제외되며, 이들 역시 최소 숙달 수준을 달성할 가능성이 낮을 것으로 보인다.

중상위소득 및 고소득 국가들을 대상으로 한 국제 평가 결과, 최근 몇 년간 학업 성취도가 저하된 것으로 나타났다. 2024/25 『세계 교육 현황 보고서』에 수록된 2022년 국제학업성취도 평가(PISA) 결과에 따르면, 이러한 하락세는 읽기의 경우 코로나19 이전부터 시작되었으나 수학의 경우에는 코로나19로 인해 발생한 것으로 보인다. PISA보다 조사 대상 국가 수는 적지만 2023년 ‘국제 수학·과학 성취도 추이변화 국제비교 연구(TIMSS)’ 데이터도 수학 분야에서 이와 동일한 결과를 확인해 준다. TIMSS 기준으로 수학 최소 숙달 수준을 달성한 학생 비율은 전 세계적으로 2011년에 51%에서 2019년에 56%로 증가했으나 2023년에는 다시 52%로 하락했다. 3개 연도 데이터가 모두 있는 국가들을 기준으로 살펴보면 일부 중상위소득 국가의 26%에서부터 고소득 국가의 60%까지 분포했다.

그림 10:

고소득 국가에서 전기중등교육 졸업 학년에 수학 최소 숙달 수준을 달성한 학생 비율은 2019년에 상승했다가 다시 2011년 수준으로 하락했다

수학 최소 숙달 수준을 달성한 8학년 학생 비율, 일부 중간소득 및 고소득 국가, 2011년, 2019년, 2023년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig10
출처: TIMSS 데이터에 기반한 GEM 보고서팀 분석.

세부목표 4.2. 영유아

영유아발달지수 2030(Early Childhood Development Index 2030)을 기준으로 건강, 학습, 심리사회적 웰빙의 측면에서 발달 정도가 정상적인 5세 미만 아동 수를 보고한 소수의 국가들 사이에서도 결과는 큰 차이를 보인다. 코트디부아르와 모잠비크에서는 40% 미만인 반면 자메이카와 트리니다드 토바고에서는 90%를 넘는다. 성별에 따른 차이는 대체로 크지 않지만 부에 따른 격차는 상당하다. 나이지리아의 경우 소득 상위 20%(5분위) 아동의 77%는 발달 정도가 정상적인 반면, 소득 하위 20%(1분위)에서는 30%에 불과하다.

앞서 언급한 바와 같이 초등교육 입학 1년 전 조직화된 학습 참여율은 저소득 국가에서 2008년 29%에서 2023년 48%로 상당한 증가가 있었음에도 불구하고, 전 세계적으로는 2015년 이후 약 75% 수준에서 정체 상태에 머물러 있다. 초등학교 조기 입학을 고려해 조정하면 1년 이상 유아교육을 받는 아동의 비율은 약 60%에 그친다. 무상 또는 의무 유아교육을 보장하는 국가에서 참여율이 상당히 높게 나타난다는 것은 지원 정책 체계의 중요성을 다시 한번 상기시킨다.

세부목표 4.3. 기술교육, 직업교육, 고등교육 및 성인교육

본 보고서 앞부분에서 기술·고등교육 취학률은 2000년 이후 모든 소득 집단에서 확대되어 2024년에는 44%에 도달했으며, 저소득 국가의 15% 미만부터 고소득 국가의 80% 이상까지 다양하다. 가장 빠른 증가세는 중상위소득 국가에서 관찰되었으며, 중국을 포함한 많은 국가들이 대중화 단계에 근접하고 있다.

15~24세 청소년의 직업기술교육훈련(TVET) 참여율은 2000년에 2.7%에서 2024년에 4.2%로 전 세계적으로 증가했다. 25~64세 성인의 교육·훈련 참여율은 2000년 2%에서 2024년 2.4%로 증가했다. 고소득 국가는 참여율 수준과 증가 폭 모두에서 가장 높은 수치를 기록하며 4.6%에서 6.7%로 상승했다. 반면 중하위소득 국가에서는 이 비율이 1.2%에 불과하며 낮은 수준에 머물러 있다.

세부목표 4.4. 직무 스킬

정보통신기술(ICT) 역량에 대한 글로벌 지표의 정의는 청소년과 성인이 디지털 기술을 활용하는 방식의 급격한 변화에 대응하기 위해 지속적으로 발전해 왔다. 글로벌 보고의 중요한 한계 중 하나는 데이터를 보고하는 국가의 85%가 중상위소득 또는 고소득 국가에 해당한다는 점이며, 따라서 이러한 추정치는 전

세계를 대표한다고 보기 어렵다. 2022~2024년 기간을 포괄하는 최신 데이터에 따르면, 일부 디지털 활용은 광범위하게 이루어지고 있으나 상대적으로 고도화된 활용은 여전히 제한적인 수준에 머물러 있다. 중위(median) 국가 기준으로 성인의 68%가 소셜 네트워크에 참여했고, 54%는 파일 복사 및 이동이 가능했으며, 33%는 전자 프레젠테이션을 작성할 수 있었고, 24%는 온라인 정보를 검증할 수 있었다. 프로그래밍 기술을 보유한 성인은 6%에 불과했다.

세부목표 4.5. 형평성

성별 격차는 평균적으로 작지만 소득 수준에 따라 상당히 다르게 나타난다. 저소득 국가에서는 남성 100명당 여성 79명이 후기중등교육을 이수하는 반면, 고소득 국가에서는 남성 100명당 여성 106명이 이수한다. 지역별 격차는 더욱 두드러진다. 저소득 국가에서는 도시 청소년 100명당 농촌 청소년 30명만이 후기중등교육을 이수한다. 부의 수준은 여전히 불평등의 가장 강력한 동인이다. 저소득 국가에서 소득 상위 20% 100명당 소득 하위 20%의 교육 이수자 수는 초등교육 40명, 전기중등교육 20명, 후기중등교육 13명이다. 고소득 국가에서도 소득 상위 20% 청소년 100명당 소득 하위 20%의 후기중등교육 이수자 수는 66명이다.

세부목표 4.6. 청소년 및 성인 문해

전 세계 청소년 문해율은 2000년 90%에서 2024년 92%로 증가했으며, 성인 문해율은 81%에서 88%로 증가했다. 이는 주로 중하위소득 국가에서 이룬 괄목할 만한 성과에 기인한다. 그러나 저소득 국가는 여전히 뒤처져 있으며, 2024년 기준으로 청소년 4명 중 1명이 문해력이 없는 것으로 추정된다. 전 세계 비문해 청소년 수는 2000년에 1억 4,300만 명에서 2024년에 8,600만 명으로 감소한 것으로 추정되나, 저소득 국가에서는 급격한 인구 증가가 문해율 향상 속도를 앞지르면서 그 수가 3,000만 명에서 3,700만 명으로 오히려 증가했다.

세부목표 4.7. 지속가능발전과 세계시민의식

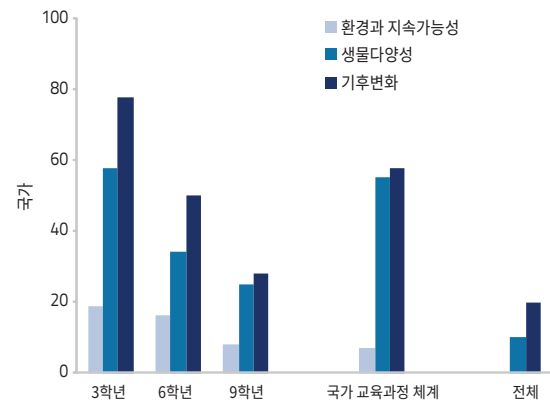
2025년에 실시된 SDG 지표에 대한 두 번째이자 마지막 종합 검토의 일환으로, 세부목표 4.7의 글로벌 지표는 지속가능발전교육의 교육과정을 다루는 새로운 직접 측정 지표를 포함하는 방향으로 확대되었다. 이 지표는 3학년, 6학년, 9학년의 국가 교육과정 체계와 과학 및 사회 교과 학습 내용에 환경과 지속가능성, 기후변화, 생물다양성이라는 세 가지 영역의 핵심어가 포함되어 있는지를 측정한다. 110개국을 대상으로 한 분석 결과 전반적인 반영 범위와 영역별 균형 측면에서 상당한 차이가 드러났다. 국가 간 차이는 주로 특정 영역의 언급 여부에서

비롯되며, 해당 영역을 포함하는 국가들 사이의 교육 강도 차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 기후변화는 가장 통합 수준이 낮은 영역으로, 3학년 교과 학습 내용에서는 78개국, 6학년에서는 50개국, 9학년에서는 28개국에서 해당 내용이 포함되어 있지 않다. 국가 교육과정 체계에서도 50개국 이상이 생물 다양성 및/또는 기후변화를 다루지 않고 있다. 학년이 올라갈수록 반영 범위가 전반적으로 확대되지만, 불균등한 반영 양상은 체계적인 주류화보다는 일부 내용에 대한 선별적 접근에 그치고 있음을 시사한다.

그림 11:

전 세계 국가의 절반은 초등교육 후기 교육과정에서 기후변화를 언급하지 않고 있다

국가 교육과정 체계 및 3·6·9학년 교과 학습 내용에 영역별 핵심어를 포함하고 있는 국가 수, 2024년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2026_Summary_fig11

출처: GEM 보고서, MECCE 프로젝트 및 유네스코 데이터베이스에 대한 GEM 보고서팀 분석.

세부목표 4.A. 교육시설과 학습환경

저소득 국가의 학교 시설은 여전히 열악한 수준에 머물러 있다. 2024년 기준으로 초등학교의 40%만이 손 씻기 시설을 갖추고 있으며(2015년 대비 4%p 증가), 52%만이 식수를 이용할 수 있었다(2015년 대비 11%p 증가). 전기 보급률은 2015년 이후 28% 수준에서 큰 변화 없이 유지되고 있는 반면, 중간 소득 국가에서는 66%에서 82%로 크게 증가했다. 학교 급식은 확대되어 2024년 기준 전 세계 4억 6,600만 명의 아동에게 제공되었으며, 이는 2020년 대비 20% 증가한 수치이다. 저소득 국가에서 증가 폭이 특히 컸는데, 단 2년 만에 급식 수혜율이 60% 증가했다.

학습 환경 내 폭력 실태 역시 전 세계적으로 모니터링되고 있다. 데이터가 있는 83개국 중 70개국에서 전기중등교육 학생의 50% 이상이 집단 괴롭힘을 경험했다고 보고했다. 2024년에는 교육 현장에 대한 공격이 69개국에서 3,909건 기록되었으며, 이는 ‘교육 공격 방지를 위한 글로벌 연합(Global Coalition to Protect Education from Attack)’이 2013년 집계를 시작한 이래 가장 높은 수치이다.

세부목표 4.B. 장학금

2023년에 전 세계 고등교육 학생의 2.8%가 국제 이동 학생으로, 군소도서개발도상국(7.2%)과 사하라 이남 아프리카(4.9%) 지역에서 더 높은 비율을 보였다. 개별 장학금 수혜자에 관한 포괄적인 데이터가 부족하여 글로벌 지표는 장학금에 할당된 공적개발원조(ODA)만을 추적하고 있다. 2024년에는 교육 부문 내 장학금으로 17억 달러가 지출되었으며, 전체 부문으로 확대하면 19억 달러로 늘어난다. 자금 지원 규모는 2015년부터 2019년까지 증가세를 보이다가 코로나19 팬데믹 기간에 감소하였고, 2023년에 회복되었다가 2024년에 다시 하락했다.

세부목표 4.C. 교사

전 세계 초등학교 교사의 약 90%는 국가가 정한 최소 학력 자격 요건을 충족하고 있으며, 82%는 전문 자격 요건을 충족하고 있다. 저소득 국가에서는 학력 자격을 갖춘 초등학교 교사의 비율이 2013년 89%에서 2024년 78%로 하락했다. 고소득 국가에서는 전문 자격을 갖춘 초등학교 교사의 비율이 97%에서 92%로 하락했다. 국가별 기준은 큰 편차를 보이는데, 초등학교 교사에게 학사 학위를 요구하는 비율은 저소득 국가에서 11%에 불과한 반면 고소득 국가에서는 79%에 달한다.

재정

2024년 기준 정부부담 공교육비의 중앙값은 GDP 대비 4.2%로 2010년의 4.3%에서 하락했으며, 총 공공지출 대비로는 12.6%로 2010년의 14.4%에서 하락했다. 비교 가능한 2015년도 데이터를 보유한 159개국 중 2023년 기준으로 GDP 대비 교육비 비중이 줄어든 국가는 54%였으며, 총 공공지출 대비 교육비 비중을 줄인 국가는 64%에 달했다. 데이터를 보유한 183개국 중 41개국(22%)만이 GDP의 최소 4%와 공공지출의 최소 15%를 교육에 지출하는 국제 기준을 모두 충족했다.

공적개발원조는 감소 국면에 접어들었다. 부문별 할당 가능 원조(2024년 122억 달러, 즉 학생 지원 간접비를 제외하고 기초·중등·중등후 교육에 명시적으로 배분된 원조)로 정의하든, 또는 국가별 프로그램 가능 원조(2024년 105억 달러, 즉 학생 지원 간접비와 장학금을 제외하고 예측 가능하고 국가 차원의 계획에 활용 가능한 자금)로 정의하든, 원조 규모는 2023년과 2024년 사이에 8% 감소했다. 기초교육에 대한 원조는 16% 감소했다. 부문별 할당 가능 원조에서 교육이 차지하는 비중은 7.5%로 하락하여 20년 만에 가장 낮은 수준을 기록했다.

전 세계적으로 총 교육 지출의 약 4분의 1을 가계가 부담하고 있으나, 부담의 무게는 균등하지 않다. 총소비에서 교육 지출이 차지하는 비중을 보면, 저소득 국가의 가계는 0.5%, 중하위소득 국가의 가계는 2.5%, 중상위소득 국가의 가계는 1.4%, 고소득 국가의 가계는 1.3%를 교육에 할당하고 있다.

접근성과 형평성

2030년을 향한 카운트다운

2030년 목표 시한이 다가오고 다자주의가 도전에 직면한 상황에서, 각국이 SDG 4를 향해 걸어온 다양한 경로를 이해하기 위해 데이터와 각국의 경험을 활용할 필요가 있다. 이번 『세계 교육 현황 보고서(Global Education Monitoring Report)』는 ‘2030년을 향한 카운트다운’ 3부작 시리즈의 첫 번째 보고서로, 접근성과 형평성(2026), 교육의 질과 학습(2027), 관련성(2028/9) 측면에서 교육의 진전 상황을 점검하기 위해 기획되었다. 세 편의 보고서는 교육시스템이 어떻게 문을 열고, 지식을 함양하며, 불확실성이 가득한 세상에 대비해 학습자를 준비시키는지를 평가할 것이다. 나아가 2030년 이후 교육의 제에 대한 논의의 방향을 제시하는 데 기여할 것이다.

이러한 목표에 따라 2026년 세계 교육 현황 보고서는 성별, 지역, 소득, 장애에 따른 격차 해소를 포함하여 유아교육, 초등교육, 중등교육, 중등후교육 참여 측면에서 지난 25년 동안 비교 대상국보다 빠르게 개선된 국가와 상대적으로 부진해 보이는 국가를 함께 파악해 보았다.

다양한 지리적 여건과 국가 소득 수준별 맥락을 포괄하는 대표적인 국가 사례 연구를 통해 본 보고서는 각 사례별 성과와 관련된 교육적 요인과 비교육적 요인을 분석한다. 이에 대한 면밀한 검토는 공식 통계를 뒷받침하는 동시에 대안적 해석을 제시함으로써 향후 모니터링 개선 방안을 모색할 수 있는 계기를 마련한다.

마지막으로, 본 보고서는 사례 연구 결과와 폭넓은 연구 분석 결과를 결합한다. 특정 사례나 맥락에만 국한될 수 있는 우수 사례를 찾는 대신, 본 보고서는 대규모의 변화를 장기간에 걸쳐 지속시키는 요인이 무엇인지 이해하는 것이 중요하다고 주장한다. 국내 정책의 일관성, 외부 환경에 대한 대응력, 그리고 형평성을 향한 장기적인 노력이 그러한 진전을 가능케 했다.

또한 PEER 웹사이트를 위한 두 편의 심층적인 국가별 검토 보고서는 지난 25년간 법률과 정책이 어떻게 변화해 왔는지를 살펴본다. 첫째는 교육의 형평성을 높이기 위해 각국이 교육 및 사회 보장 자원을 지방정부, 학교, 학생 및 가구에 어떻게 의도적으로 재배분하는지를 검토하며 ‘정책 의도 지수(index of policy intent)’를 제안한다. 둘째는 각국이 포용적 교육에 관한 법률과 정책을 어떻게 채택하고 자국의 실정에 맞게 적용해 왔는지 분석한다.