

세계 교육 현황 보고서 요약본

2021/2

비국가 행위자의 교육 참여

누가 선택을 하는가? 누가 손해를 보는가?

unesco

Sustainable Development Goals

Global Education Monitoring Report

세계 교육 현황 보고서 요약본

2021/2

비국가 행위자의 교육 참여

누가 선택을 하는가? 누가 손해를 보는가?

‘교육 2030 인천선언과 실행계획(Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action)’은 『세계 교육 현황 보고서』의 역할을 “모든 관련 파트너들이 전반적인 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 후속작업과 검토의 일환으로 책무를 다할 수 있도록 하기 위해 국가적 및 세계적 전략 실행에 관해 보고”할 의무를 지닌 “SDG4와 기타 SDGs 중 교육 관련 사항에 대한 모니터링 및 보고 메커니즘”이라고 명시하고 있습니다.

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

이 요약본에 포함된 내용의 선정과 의견에 관한 책임은 세계 교육 현황 보고서팀에 있으며, 유네스코의 견해와 반드시 일치하거나 유네스코를 대표하는 것이 아님을 밝힙니다.

세계 교육 현황 보고서팀

팀장: Manos Antoninis

Daniel April, Bilal Barakat, Marcela Maria Barrios Rivera, Madeleine Barry, Katherine Black, Nicole Bella, Celia Eugenia Calvo Gutierez, Daniel Caro Vasquez, Anna Cristina D’Addio, Dimitra Dafalia, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Constanza Ginestra, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Craig Laird, Katie Lazaro, Kate Linkins, Camila Lima De Moraes, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Manuela Pombo Polanco, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Laura Stipanovic, Ulrich Janse van Vuuren, Juliana Zapata, Lema Zekrya and Jiaheng Zhou.

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

현재의 라이선스는 이 출판물의 텍스트 내용에만 적용이 됩니다. 이미지 사용을 위해서는 사전 허가를 받아야 합니다.

유네스코는 오픈 액세스 출판사이며, 유네스코의 모든 출판물은 오픈 액세스 저장소를 통해 온라인으로 무료로 이용할 수 있습니다. 유네스코 출판물의 상업적 판매는 종이나 CD의 인쇄 혹은 복사 및 배포에 소요되는 실제 비용을 회수하기 위한 것입니다. 어떠한 이익 동기도 없습니다.

본 출판물은 참고문헌 수록 시 다음과 같이 표기할 수 있습니다: UNESCO. 2021. *Global Education Monitoring Report 2021/2: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses? Paris,* UNESCO

© UNESCO, 2021

Second edition
Published in 2021 by the United Nations
Educational, Scientific and Cultural Organization
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

조판: UNESCO
그래픽 디자인: Optima Graphic Design Consultants Ltd
레이아웃: Optima Graphic Design Consultants Ltd
표지 사진: Jaap Joris Vens /Super Formosa Photography
사진 설명: 학교로 가는 다른 길, 네덜란드.

일러스트레이션: Housatonic SRL Unipersonale
삽화: Julio Carrión Cueva (Karry) and Miguel Morales Madrigal

인포그래픽: Housatonic SRL Unipersonale

ED-2021/WS/38

이 출판물은 오픈 액세스 정책에 따라 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA3.0IGO)license(http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/) 프로그램으로 볼 수 있습니다. 이 출판물의 내용을 이용하는 경우 이용자는 UNESCO Open Access Repository의 이용 약관(www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en)에 동의하는 것으로 간주됩니다.

현재의 라이선스는 이 출판물의 텍스트 내용에만 적용이 됩니다. 유네스코에 속하는 것으로 명확하게 밝혀지지 않은 자료를 사용하기 위해서는 publication.copyright@unesco.org 또는 UNESCO Publishing, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP France로부터 사전 허가를 받아야 합니다.

세계 교육 현황 보고서 목록

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
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
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?

이 보고서 및 모든 관련 자료는 Bit.ly/2021gemreport을 통해 다운로드할 수 있습니다.

한국어판 : © 유네스코한국위원회, 2022
발 간 일 : 2022년 5월 30일
펴 낸 이 : 한경구
번 역 : 이정현
감 수 : 김보람, 홍보강, 권송, 유보람, 윤효빈, 이주은

주 소 : 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26
이 메 일 : ed.team@unesco.or.kr
웹사이트 : www.unesco.or.kr

ISBN : 979-11-90615-35-8
유네스코한국위원회 간행물등록번호 : ED-2022-RP-5

비국가 행위자의 교육 참여 1

핵심 메시지 1
공교육에 대한 지지는 강력하다 3
다양한 주장이 비국가 행위자의 교육 제공에 대한 찬반 논쟁을 불러일으킨다 3
교육 분야의 국가 및 비국가 행위자에 대한 오해가 널리 퍼져 있다 5
공급 9
거버넌스와 규제 10
자금 조달 11
영향력 13
영유아 보육 및 교육 14
고등교육 15
기술교육, 직업교육 및 성인교육 16
권고사항 17

지속가능발전목표에서의 교육 모니터링 21

국가 차원의 SDG4 벤치마크 제출 21
코로나19 22
세부목표 4.1. 초등 및 중등 교육....25
세부목표 4.2. 영유아 26
세부목표 4.3. 기술교육, 직업교육, 고등교육 및 성인교육 26
세부목표 4.4. 직무 기술....27
세부목표 4.5. 형평성 27
세부목표 4.6. 문해력과 수리력 28
세부목표 4.7. 지속가능발전과 세계시민성 29
세부목표 4.A. 교육 시설과 학습 환경 29
세부목표 4.B. 장학금 30
세부목표 4.C. 교사 30
기타 지속가능발전목표에서의 교육 30
재정 모니터링 31

CREDIT: UNICEF/Olivie Asseli

비국가 행위자의 교육 참여

핵심 메시지

교육에서 비국가 행위자가 관여하지 않는 부분은 없다.

단순하게 말하자면 비국가 행위자가 없다면 3억 5,000만 명이 넘는 아동 교육을 국가가 책임져야 할 것이다. 하지만 비국가 행위자의 참여는 아동들이 사용하는 교과서, 학교 식당 음식, 추가 지원, 기술 습득 등에도 영향을 미친다.

대부분의 사람들은 공교육을 지지한다.

34개 중간소득 및 고소득 국가의 국민 중 4분의 3은 공교육 지출 증대를 선호하고, 불평등이 심한 국가일수록 교육에 대한 지원은 증가하고 있다. 10명 중 9명 정도는 교육이 기본적으로 공적이어야 한다고 생각한다.

그러나 이러한 지지는 몇몇 저소득 및 중간소득 국가에서 점차 감소하고 있다.

공립학교[1]의 공급이 부족하고 학교의 질이 떨어지는 국가에서는 많은 가정이 공립학교를 떠남으로써 반대 의사를 표시했다. 전 세계적으로 사립교육기관의 비중이 약 10년 동안 7%p 증가했으며, 사립교육기관의 비중은 초등교육에서 2013년에 17%까지, 중등교육에서 2014년에 26%까지 상승한 뒤 대체로 일정하게 유지되고 있다. 중앙아시아 및 남아시아의 사립학교 취학률은 초등교육에서 36%, 중등교육에서 48%를 차지한다.

공교육은 무상이 아니다.

전 세계 총 교육비 지출의 30%는 가구 부담이며, 저소득 및 중하위소득 국가에서는 39%에 이른다. 그 중 일부는 자녀에게 경쟁우위를 부여하기 위한 부유층의 지출 때문이지만, 대부분은 정부가 무상으로 제공하기로 약속한 취학전교육, 초등교육 및 중등교육에서 사용되고 있다. 약 8%의 가정이 교육비를 위해 대출을 받고 있으며, 그 비율은 저소득 국가에서 12%, 특히 아이티와 케냐, 필리핀, 우간다에서는 30% 이상에 달한다.

공교육은 종종 포용적이지 않다.

많은 공교육 제도가 계층화와 분리를 막지 못하고 있다. 국제학업성취도평가(PISA) 데이터에 기초한 학교의 사회 다양성 지수에 따르면, 아르헨티나와 브라질, 칠레, 멕시코의 경우 2018년 기준으로 비슷한 계층화 수준을 보이고 있음에도 오직 칠레만이 사립교육기관의 비중이 높은 것으로 비판을 받는 경향이 있다.

특정 유형의 공급자가 다른 공급자보다 더 나은 교육을 제공하지는 않는다.

30개 저소득 및 중간소득 국가의 데이터에 따르면, 가계 특성을 감안할 경우 사립학교를 다니는 데 따른 예상 프리미엄이 절반에서 3분의 2 정도로 떨어지고 있다. 49개국의 표본 분석에 의하면 최고 부유층이 빈곤층보다 사립학교를 선택할 가능성이 거의 10배 더 높다. 학교 선택권이 있는 학부모들은 충분한 정보가 거의 없는 교육의 질보다는 종교적 신념이나 편의성, 학생의 인구통계적 특성 등에 기반해 학교를 선택한다.

1 본 보고서에 나오는 'state school'이나 'public school'은 기존의 용어를 사용하여 '공립학교'라고 번역함. 단, 'non-state school'과 'non-state institution'은 단순히 사립학교를 의미하는 게 아니라 '비국가 행위자가 제공하는 다양한 형태의 교육'을 포괄하는 의미로 각각 '비공립학교', '비공립 교육기관'이라고 번역하고, 'private school'은 '사립학교'로 번역함(역자 주).

규제, 모니터링 및 시행 역량은 수요가 높을수록 오히려 낮아지는 경향이 있다.

PEER(Profiles Enhancing Education Reviews) 웹사이트에 있는 211개 교육시스템을 분석한 결과, 규제는 등록/승인/허가(98%), 교원 자격(93%), 인프라(80%), 학생 대 교사 비율(74%)에 중점을 두고 있는 것으로 나타났다. 반면에 규제가 질이나 형평성에 중점을 둘 가능성은 가장 낮았다. 교육시스템의 67%가 수업료 책정에, 55%가 비공립학교(non-state schools)의 선별적인 학생 입학 절차 금지에, 27%가 영리 목적 금지에 대한 규제를 가하고 있으며, 단지 7%만이 취약계층의 접근을 지원하는 할당제를 가지고 있다. 전체 국가의 48%는 사교육 관련 규제를 하지 않고 있으며, 11%의 국가만 상법으로 규제를 하고 있다.

유아교육, 기술교육, 고등교육 및 성인교육에서 비국가 행위자가 훨씬 더 많은 부분을 차지한다.

이러한 사실은 때때로 교육의 형평성과 질을 희생시킨다. 비국가 행위자가 제공하는 유아교육과 고등교육의 비용이 일반적으로 더 높고, 이는 곧 도시 엘리트가 이러한 교육기관을 더 많이 이용한다는 것을 의미한다. 미국에서는 학생의 학업 성취도 저하와 이윤을 극대화하는 대학 간에 관련성이 있었다. 또한 호주의 직업기술교육훈련 학자금 대출(TVET FEE-HELP) 프로그램이나 인도의 국가기술개발공사(National Skill Development Corporation, NSDC) 등과 같이 시장 경쟁이나 기술 개발 제도를 통해 개인 교육이나 훈련을 제공하는 기관은 교육의 질을 높이고 고용가능성(employability)의 결과를 개선하기 위해 책무성과 모니터링 과정을 재고해야만 했다.

정부는 모든 교육기관, 학생, 교사를 하나의 시스템으로 인식해야 한다.

표준, 정보, 인센티브 및 책무성은 정부가 모든 사람의 교육권을 보호·존중·이행하는 데 도움을 주고, 특권이나 착취를 눈감아 주지 않도록 해야 한다. 공적 자금을 지원받은 교육이 반드시 공교육 형태로 제공될 필요는 없지만, 교육 과정과 학업 성취도, 교사 근무 여건의 불균형은 정면으로 다루어 해결해야 한다. 효율성과 혁신은 상업적인 비밀이 되어서는 안 되고, 오히려 모든 사람이 공유하고 실행해야 한다. 이를 달성하기 위해서는 공교육 정책 과정의 투명성과 청렴성을 유지해야 한다.

정부가 항상 교육을 주도해 온 것은 아니다. 역사적으로 교육은 종교, 가족, 길드 등에 의해 자발적·비공식적으로 조직됐다. 18세기 말부터 각국은 교육받은 노동력이 경제를 발전시키고 공립학교가 국가 정체성을 개발하고 강화할 수 있는 가능성을 확인했다. 정부는 이러한 공공재 공급이 사회와 경제에 광범위한 혜택을 줄 것을 기대하며 여기에 드는 높은 비용을 부담할 준비가 되어 있었다. 20세기 신생 독립국들에게 공교육 제도의 확립은 식민주의로부터의 해방을 상징했다. 공교육은 언제나 숭고한 이상이나 지배 이념의 증진을 목표로 삼았다. 이 새로운 구조는 전통적인 교육 구조를 대체하고 흡수했다.

그러나 교육은 또한 사유재이기도 하다. 더 많은 교육은 개인의 기회를 향상시키지만 그렇지 못한 다른 사람들을 그 기회로부터 배제시킬 수도 있다. 교육 사다리를 오르는 데 성공한 사람은 더 높은 생활 수준과 보상을 누리는 위치에 더 쉽게 도달한다. 교육시스템이 상위 계층에 있는 사람들을 모두 수용할 수 없기 때문에, 각 가정은 자녀가 정상에 오를 수 있도록 최선을 다한다. 이러한 경쟁은 수요를 창출하고, 수요는 결국 교육 상품과 서비스의 공급으로 이어진다. 국가의 상황과 성향에 따라서는 더욱 유리한 교육 서비스를 직접 제공하는 시장이 형성될 수도 있다.

공교육에 대한 지지는 강력하다

교육의 선택은 아이들의 삶을 결정한다. 부모는 재정 비용과 그 혜택에 대한 단순한 계산뿐만 아니라 여러 가지 상관 요인을 고려해야 한다. 무엇을, 어떻게, 누가, 그리고 어디서 가르칠 것인지에 대한 선택은 학부모나 교육 이해관계자들 간의 서로 상충하는 세계관과 열망을 반영한다. 이들은 교육 선택에서 자원의 통제와 분배, 그리고 변화하는 사회에서의 가치와 믿음이라는 두 가지 주요 차원을 고려한다. 교육 선택은 매우 정치적이며, 정치적 의제에 명시적으로 또는 암묵적으로 반영된다. 개인의 이념적이고 상황적인 요인 외에도, 사회적 과제에 대한 인식이나 정부·국민·기관이 서로 어떻게 관계를 맺어야 하는지에 대한 인식은 국가마다 다르다. 이러한 인식은 정부가 어떤 정책을 추구해야 하는지, 누가 그 정책의 수혜자가 되어야 하는지에 대한 태도에 영향을 미친다.

공교육 지원에 대한 연구는 고소득 국가에서 압도적으로 많이 이루어지고 있다. 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 스페인, 스웨덴, 영국에서 실시된 최근의 한 의식 조사에서 응답자에게 8가지 잠재적 영역 중에서 추가적인 지출을 할 용의가 있는 우선순위 한 가지를 선택하라는 질문을 했는데, 교육은 28%로 가장 많은 선택을 받았고 의료가 22%로 그 뒤를 이었다. 또한 응답자의 77%는 학교 선택권을 갖기를 원하면서도, 60% 이상은 국가 교육시스템에서 사립학교가 중요한 역할을 하는 것에는 반대했다.

2016년 국제사회조사프로그램(International Social Survey Programme, ISSP)은 본 보고서를 위한 의뢰를 받아 정부 역할에 대한 특별 모듈 데이터 분석을 진행했다. 10개 중간소득 국가를 비롯한 35개국의 표본을 사용해 공교육 지지를 다룬 이 분석에서 성인 응답자의 89%가 학교교육을 제공하는 일차적인 책임이 정부에 있다고 응답했고, 6%는 가족에게, 5%는 다른 기관(▲사기업과 영리단체 ▲비영리단체, 자선단체, 협동조합 ▲종교단체)에 있다고 응답했다. 반면에 인도(46%),[2] 필리핀(63%), 칠레(76%)에서는 공교육에 대한 지지도가 가장 낮았는데, 이는 비국가 행위자의 교육 제공에 의존하고 있는 현실을 강하게 반영하고 있다(**그림 1**).

다양한 주장이 비국가 행위자의 교육 제공에 대한 찬반 논쟁을 불러일으킨다

교육 분야에서 비국가 행위자에 대한 지지자와 반대자는 교육의 효율성, 형평성, 포용성과 혁신을 촉진시키기 위한 국가·비국가 행위자의 역량 및 정당성과 관련하여 자신들의 입장을 주장한다. 사람들은 교육을 시장에서 얻을 수 있는 상품이나 서비스라고 인식하는지, 그리고 각자가 교육 선택권을 가져야 한다고 생각하는지에 따라 이러한 문제들을 서로 다르게 바라본다.

비국가 행위자가 제공하는 교육은 비용 면에서 더 효율적인가?

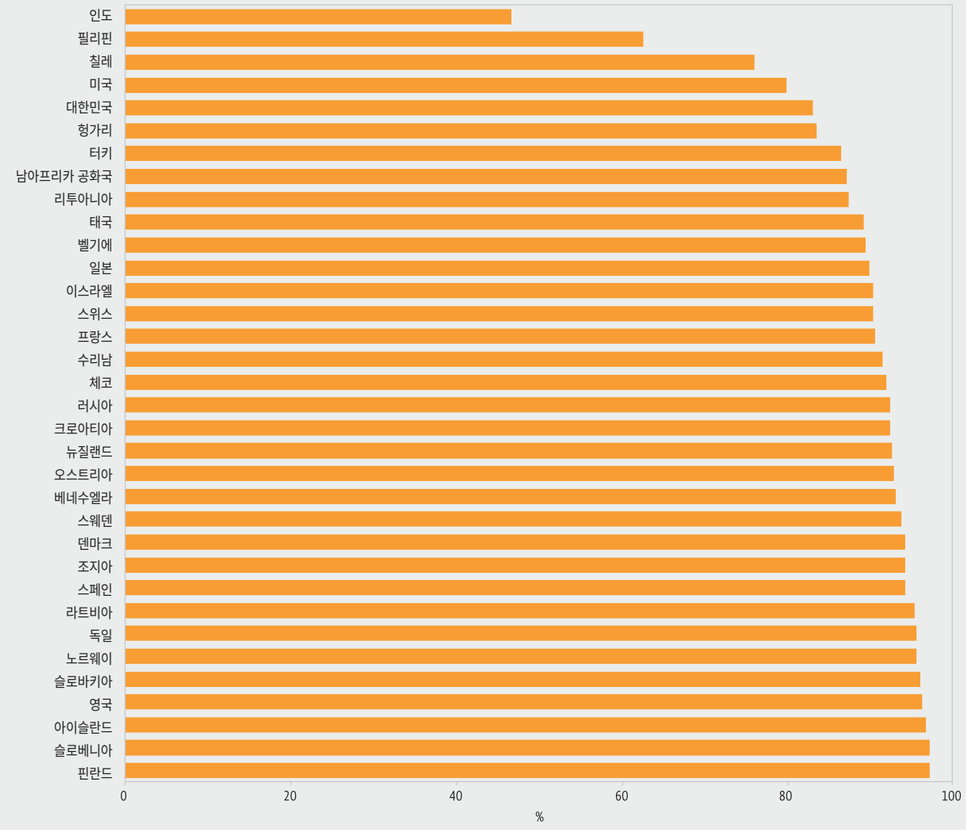
비국가 행위자의 교육 활동을 지지하는 사람들은 국가가 교육에 대한 모든 요구를 수용할 수 없기 때문에 비국가 행위자의 활동이 불가피하다고 주장한다. 비국가 행위자의 동기가 자선이나 신앙이나 사상에 있는 것이든 이익 창출에 있는 것이든 상관없이, 수요에 대한 반응으로서 교육 상품과 서비스를 공급하는 시장 — 통상적인 시장이 아니라면 적어도 계획된 시장 — 은 형성될 수 있다. 그리고 이 시장을 통해 비용 효율적인 목표를 추구할 수 있다.

2 비국가 행위자의 교육 참여에 대한 이 보고서의 지역판은 남아시아를 전문적으로 다루고 있다.

그림 1:

분석 대상 국가 대부분에서 응답자의 80% 이상이 공교육을 지지한다

학교교육 제공에 대한 일차적인 책임이 정부에 있다고 응답한 성인의 비율, 2016년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig1
출처: Edlund and Lindh (2021). 2016 국제사회조사프로그램에 기반함

비국가 행위자의 교육 활동을 반대하는 사람들은 만약 비용 효율적인 실행 방법이 존재한다면 이를 교육시스템 전반에 걸쳐 확산시켜 모든 공립학교 및 비공립학교에서 동일하게 시행해야 한다고 주장한다. 만일 특정 국가의 교사가 너무 많은 급여를 받는다는 사례가 나온다면, 이는 공공정책이 해결해야 할 문제이지 교육 제공 모델 자체를 바꿔야 할 이유는 아니라는 것이다. 비국가 행위자는 젊거나 무자격 교사를 고용함으로써 비용 효율성을 높일 수 있지만, 이는 지속가능한 해결책이 아니다. 공립학교 및 비공립학교의 비용에 대해 신뢰할 만한 비교를 하는 것은 어렵다. 공립학교는 교육에 더 많은 비용이 드는 취약계층을 대상으로 하는 경향이 있기 때문이다.

비국가 행위자는 교육에서 형평성과 포용성을 달성하고 있는가? 비국가 행위자가 제공하는 교육을 옹호하는 사람들은 비공립 교육 제공자가 교육을 받을 권리를 실현하는 데 도움이 된다고 주장한다. 많은 상황에서 비국가 행위자는 종종 공공시스템에서 소외된 취약집단의 교육 제공 격차를 실질적으로 메워왔다. 파키스탄의 경우에서처럼 정부는 비공식 정착촌에 학교를 세우는 것을 꺼리는 경우가 많았다. 또한 2015년 네팔 대지진의 여파에서 볼 수 있듯, 비국가 행위자들은 위기와 긴급 상황에서 가치있는 기여를 한다. 엘살바도르에서는 폭력과 갱단에 시달리고 있는 도시 지역의 비공립학교 취학률이 전국 평균의 2배에 달한다.

비공립학교를 반대하는 사람들은 학교 선택에 의해 야기되는 문제를 지적한다. 부모가 규제 없이 자신들이 원하는 학교를 선택할 수 있다면, 부유층은 가장 좋은 학교, 종종 비공립학교를 선택할 가능성이 높기 때문에 불평등과 계층화 및 계층별 분리를 악화시킬 것이다. 부모의 의사 결정을 위해서는 좋은 정보가 필요하지만, 학교 특성에 대한 정보는 부족하거나 설령 있더라도 불평등하게 제공되어 취약계층은 이에 대한 접근성이 떨어진다. 게다가 교육 제공자가 서비스 제공을 꺼려 정보 접근성이 더욱 떨어지는 사람들도 있다.

정부가 교육 제공에서 주요 역할을 해서는 안 된다고 주장하는 일부 사람들은 교육 내용을 결정하는 정부의 권한이나 사람들이 원하는 수준의 교육을 제공하는 정부의 능력에 이의를 제기한다. 학부모들은 그들의 자녀에게 가르치고자 하는 문화적·민족적·언어적 또는 종교적 공동체의 가치를 지역 공립학교가 위협한다는 우려 때문에 비국가 행위자가 제공하는 별도의 교육을 주장할 수 있다. 그러나 정부는 이러한 입장이 공평하고 포용적인 교육을 보장하겠다는 약속과 배치되며, 모든 아동에게 예외 없이 동일한 양질의 교육을 제공하기 위해 일정한 표준을 적용하는 역량을 방해한다고 주장할 수 있다.

비국가 행위자가 교육에 더 많은 혁신을 가져올 것인가? 비국가 행위자의 교육 참여를 찬성하는 사람들은 이들이 교육을 혁신하는 데 도움이 된다고 주장한다. 교육학에 대한 이해를 변화시킨 많은 아이디어들은 공교육 제도의 주변부와 심지어는 그 밖에서 일어났다. 공교육 제도는 그 대상이 되는 사람들을 시야에서 놓칠 수도 있는 대규모 중앙집권적 관료제도로 커졌다. 이에 따라 공교육 제도는 교육 주도권을 약화시키고 표준화를 강요하며 학생과 교사의 의욕을 떨어뜨린다는 일반적인 비판이 제기된다.

공교육 제도에서 혁신이란 복잡한 과제다. 변화는 확장성을 갖기 위해 시범 운영과 테스트 과정이 필요하지만, 여기에는 관료적 장애물과 조직 역량 격차, 교사와 학부모의 동기 부족, 재정 수단의 한계, 정치적 간섭과 반대 등의 난제가 있다. 그러나 공교육 제도가 의도적으로 혁신에 부정적인 것은 아니다. 그리고 일부 비국가 행위자들은 특정 혁신이 공교육에서 효과가 있는지 여부를 시험하고 있다.

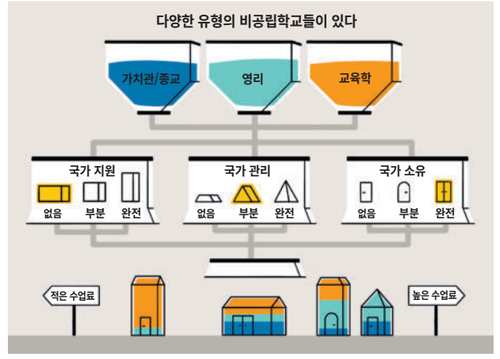
혁신에 대한 논쟁은 주요 개념이 서로 모순되는 방식으로 언급되면서 모호해지는 경우가 많다. 공교육 제도의 경직성과 획일성, 부족한 차별성 등에 반대하는 사람들은 표준화를 폄하한다. 반면에 모든 학교가 공통된 표준을 충족하게 할 공통 핵심 교육과정을 지지하는 사람들은 표준화를 옹호하며, 이들은 사립 교육기관의 영향에 따른 경쟁 압력이 표준화의 추세를 가속화한다고 주장한다. 궁극적으로 표준화가 혁신을 방해하는지 여부는 표준을 어떻게 정의하는가에 달려있다. '책무성', '자율성', '선택'과 같은 용어는 교육을 조직하는 원칙으로 환영받기도 하고, 또 악마화되기도 한다. 이러한 개념들 중 어떤 것이든 그 장점에 대해 살펴볼 수 있지만, 이것이 교육 제공에 있어서 비국가 행위자, 특히 사립 교육기관의 역할 확대를 반드시 정당화하지는 않는다.

교육 분야의 국가 및 비국가 행위자에 대한 오해가 널리 퍼져 있다

본 보고서는 교육 분야의 국가 및 비국가 행위자에 대한 10 가지 반복되는 오해에 대해 의문을 제기한다.

오해 1.

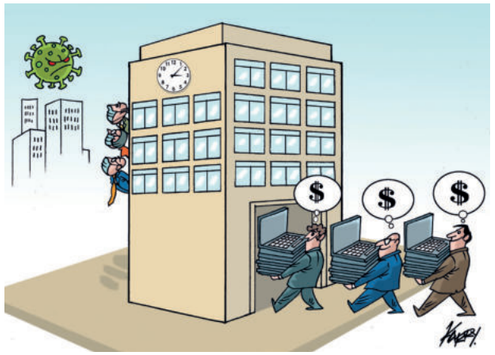
국가와 비국가 행위자를 명확하게 구분할 수 있다.



교육에서 비국가 행위자에 대한 논의는 일반적으로 공립학교와 사립학교라는 이분법적 분류를 포함하고 있다. 하지만 실제로는 그 양상이 더 복잡하며 분명하게 구분짓는 것도 쉽지 않다. 비국가 행위자들은 매우 이질적이다. 이들은 아이디어, 가치, 신념, 관심과 관련된 다양한 이유로 교육부문에 참여한다. 이 중 많은 행위자들은 계약 및 공공-민간 파트너십을 포함하여 정부와 공식 또는 비공식으로 운영상의 합의를 하는데, 이것이 공립과 사립의 구별에 대한 경계를 모호하게 만든다.

오해 2.

민영화의 정도는 잘 알려져 있다.



비국가 행위자의 역할에 대한 추이는 전체 등록 교육기관 중 사립 교육기관의 비율로 파악된다. 그런데 공립학교 교사가 방과 후 학생 지도를 통해 소득을 보충하는 것은 어떻게 분류할 것인가? 교과서, 평가 또는 데이터 관리, 심지어 음식 제공과 교통까지 아웃소싱하는 교육시스템은 얼마나 공적이라고 할 수 있는가? 로비스트가 마련한 정부 정책을 여전히 공적이라고 여길 수 있는가?

오해 3.

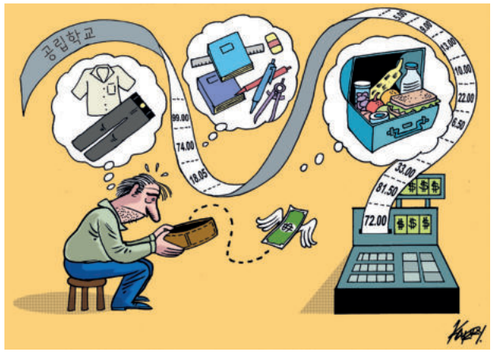
교육 민영화의 책임은 민간부문에 있다.



대부분의 사립 교육기관은 단독 소유주가 있는 학교들이다. 이러한 사립학교들은 도외시된 공립학교 수준 저하에 대한 학부모의 우려에 부응해 등장했다. 공립학교의 질이 현저히 떨어지자 부유한 가정과 일부 가난한 가정이 공교육 제도로부터 이탈하고, 이는 공교육에 대한 지지와 재정 지원을 더욱 악화시켰다. 또한, 정치 지도자들 사이의 엘리트주의는 불평등을 용인하고 공교육과 그 수혜자인 취약계층을 보호하려는 노력을 약화시켰다.

오해 4.

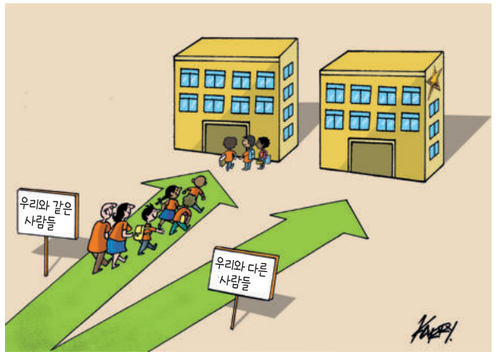
공교육은 공평하다.



각 가구는 공립학교가 제공하지 않는 서비스를 보충하기 위해 숨겨진 비용과 피할 수도 있었을 본인 부담금과 추가 지출을 감내하면서 높은 교육 비용을 부담하는 경우가 많다. 비공립 교육 제공자에게 문을 개방함으로써 불평등을 심화시킨 교육시스템을 비판하는 것이 일반적이지만, 많은 공교육 제도 역시 계층화와 분리를 막지 못하고 있다.

오해 5.

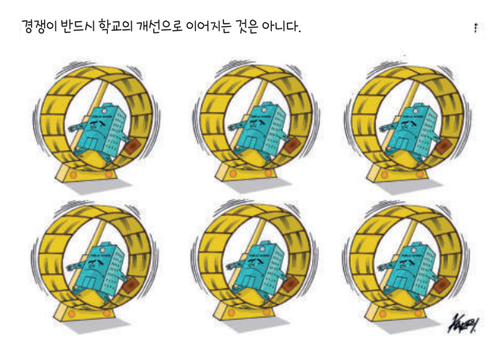
학부모는 학교 수준에 대한 확실한 정보에 기반해 학교를 선택한다.



비공립학교와 학교 선택권을 지지하는 사람들의 한 가지 기본 가정은 학부모가 소비자로서 최고의 학교에 대한 정보에 접근하고 이것을 효율적으로 사용한다는 것이다. 그러나 실제로는 학교 영향력에 대한 데이터는 너무나 복잡하여 대부분의 국가가 이를 관리하고 전달하는 것은 어렵다. 따라서 학부모들은 흔히 이런 정보를 무시하고 종교적 신념, 편의성, 학생의 인구통계적 특성 등과 같은 다른 이유로 그들이 끌리는 학교를 선택한다.

오해 6.

경쟁은 더 나은 학교를 만든다.



책무성과 건전한 경쟁은 일부 사람들이 발전하도록 동기를 부여한다. 경제 영역에서 기업은 이윤 창출이 존재 이유이기 때문에 생존을 위해 경쟁한다. 하지만 그러한 역학관계가 교육에서 어떻게 작용하는지는 명확하지 않다. 주제 자체의 복잡성 때문에 경쟁이 교육시스템 전체에 미치는 영향을 입증하는 연구는 거의 없으며, 연구 결과도 결론이 나지 않은 상태다. 더욱 우려스러운 일은 경쟁으로 인해 비공립학교가 학부모의 열망을 이용하여 좋은 교육 관행에 역행하는 결과를 초래할 수도 있다는 점이다.

오해 7.

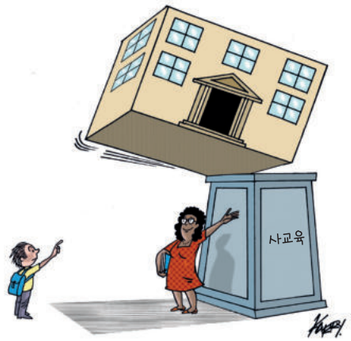
사립학교와 사립대학이 더 낫다.



공립학교와 사립학교의 시험 합격률 비교는 언론이 보도하고 학부모가 참고하는 학교 순위를 만들기 위해 일반적으로 의존하는 증거다. 실제로는 학생의 학교 입학 경로는 다양하며, 경제 여건이 좋고 교육 수준이 높으며 교육열이 높은 학부모가 사립학교를 선택할 가능성이 훨씬 더 높다. 따라서 사립학교는 최고의 성적을 올릴 가능성을 극대화하고자 입학생을 선별할 수 있다. 이런 요인들을 통제하면 공립학교와 사립학교 간 격차는 줄어들거나 없어진다.

오해 8.

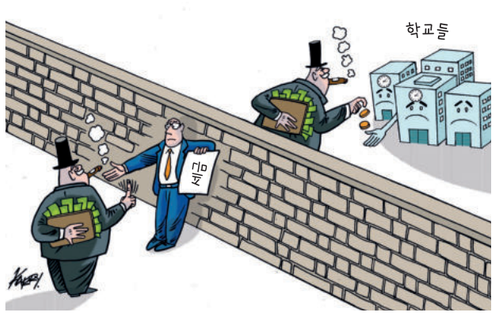
민간부문은 학교 밖 문제에 대한 해결책이다.



3억 5,000만 명이 넘는 초·중·고등학교 학생들이 사립 교육기관에 다니는 상황에서 이 학생들이 공교육 제도로 이동한다면 위기가 불가피해 보인다. 하지만 사립학교는 취학 수준이 이미 보편화 단계에 있는 도시 지역에서 급속히 늘어나고 있는 반면, 농촌 지역에는 거의 없는 실정이다. 그리고 저소득 및 중간소득 국가에서 최상위 20% 가구의 아동은 최하위 20%의 아동보다 사립학교에 다닐 확률이 10배 정도 더 높다.

오해 9.

민간부문은 교육 재정 격차에 대한 해결책이다.



SDG4 달성을 돕기 위해 민간부문이 교육 자금을 조달하는 데 중요한 역할을 할 수 있다는 높은 기대감이 종종 있다. 아직까지 민간부문이 그렇게 할 의지가 있다거나 할 수 있다는 증거는 없다. 그러나 민간부문은 세금 등을 통해 다른 방식으로 기여를 할 수 있는데, 특히 국내 세수 확충도가 낮고 탈세와 조세 회피 기회가 많은 저소득 및 중하위소득 국가에서 그러하다. 민간부문은 국가 규정에 따른 기술 개발과 보육 서비스에서 좀 더 주도적인 역할을 할 수 있다.

오해 10.

규제는 비국가 행위자가 제공하는 교육에 대한 모든 우려를 해결할 수 있다.



비국가 행위자의 교육 활동은 규제를 받아야 한다는 공감대가 형성되어 있다. 그러나 규제가 제도 전반에 걸쳐 형평성과 질을 어떻게 높일 것인지는 의미 있게 다뤄지지 않는다. 부유한 가정의 사립학교 진학이 교육시스템을 분절시키는지, 혹은 가계 교육비 지출이 불평등을 악화시키는지를 모니터링하는 정부는 거의 없다. 많은 정부가 선택적 학교 입학을 허용하고 있다. 파트너십이라는 미명 아래 대부분 정의되지 않은 개인 보충 과외나 로비 활동을 규제하는 정부는 극히 소수이며, 규제를 효과적으로 시행하고 집행할 수 있는 자원을 가진 정부는 거의 없다.

약 25년 전 미국에서 학교 선택에 기초해 공교육을 새로운 형태로 조직함으로써 초래된 불평등한 영향에 대한 증거가 나타나기 시작했을 때, 한 초기 연구의 저자들은 '누가 선택을 하는가?'와 '누가 손해를 보는가?'라는 두 가지 질문을 통해 그 결과를 적절하게 요약한 바 있다(Fuller & Elmore 1996). 전 세계적으로 학교 선택의 메커니즘과 그 효율성 및 결과에 대한 증거가 축적됨에 따라 『세계 교육 현황 보고서』는 바로 이 질문을 전 세계 독자들에게 하고 있다. 비국가 행위자의 교육 활동에서 4가지 주요 측면인 ▲공급 ▲규제 ▲자금 조달 ▲영향력을 초등 및 중등 교육단계에서 다루고, 이어서 관심이 덜한 경향이 있는 다른 교육단계, 즉 영유아교육, 고등교육, 기술교육, 직업교육 및 성인교육에서 좀 더 깊이 살펴보고자 한다.

공급

비공립학교의 등록률이 증가하고 있다. 전 세계적으로 사립 교육기관이 차지하는 비율이 약 10년 사이에 7%p 증가했다. 초등교육은 2002년 10%에서 2013년 17%로, 중등교육은 2004년 19%에서 2014년 26%로 증가했고, 그 이후로는 대체로 일정하게 유지되고 있다(**그림 2**).

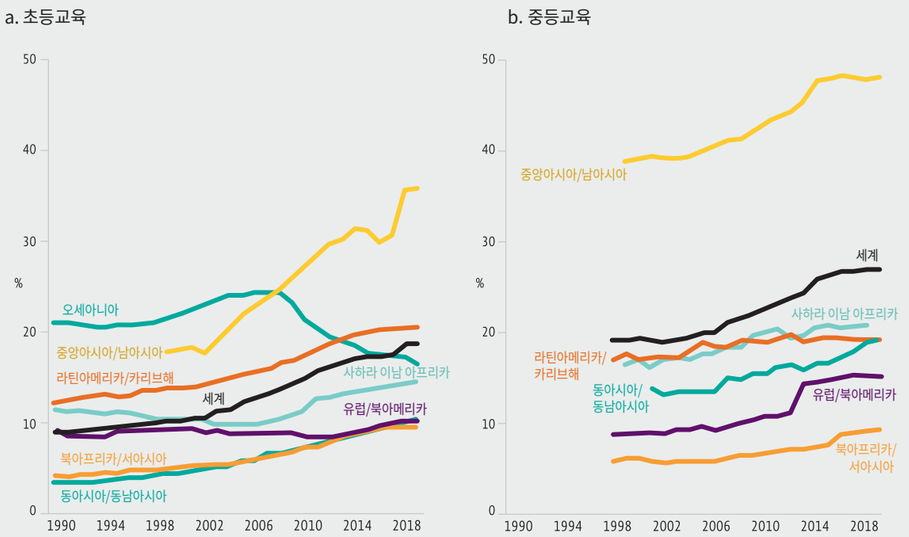
소유권, 관리 및 자금 조달은 비국가 부문을 정의하는 일반적인 기준이다. 교육 제공자들과 국가 간의 관계, 사업 동기 및 가격은 비국가 부문의 교육 제공자들을 그룹화하는 데 사용될 수 있다. 본 보고서의 분석에 따르면, 196개국 중 124개국에 종교 학교가 있다. 196개국 중 74개국에는 비정부기구(NGO) 학교와 지역사회 학교가 있는데, 이들 대부분은 비상 상황에 처한 지역에 위치한다. 영리 목적 학교는 아랍에미리트와 같은 일부 경우를 제외하면 소수에 그친다. 사하라 이남 아프리카와 아시아의 저소득 및 중간소득 국가에 있는, 대체로 가격이 저렴하고 대부분이 개인 소유인 학교들은 저비용 사립학교로 알려져 있다.

공립학교 및 비공립학교는 입학 정원과 자원 면에서 차이가 있다. 가난한 가정의 아동이 사립학교를 선택하는 경우는 거의 없다. 교육 경험의 질을 평가하기 위해 학부모는 학급 규모,

그림 2:

사립학교 취학률은 남아시아에서 가장 높다

교육단계별 사립 교육기관 취학률, 1990-2019년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig2
출처: 유네스코통계원(UIS) 자료

교사의 수준과 노력, 학교의 대응력, 규율과 안전, 수업 언어, 종교, 종족, 문화 등을 고려한다. 영국에서는 18,000개 공립학교와 개인이 운영하는 공립학교를 비교한 결과, 후자에서 무자격 교사 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

공립학교와 사립학교는 그 밖의 자원에서도 차이가 날 수 있다. 라틴아메리카의 경우 사립학교의 학생 1인당 평균 컴퓨터 수는 공립학교의 2배다.

대부분의 증거는 사립학교 재학의 학습 이점이 제한적이라는 것을 보여준다. 31개 저소득 및 중간소득 국가의 데이터에 의하면, 가계 자산 조정 이후 사립학교 재학에 따른 예상 프리미엄이 절반에서 3분의 2로 떨어졌다. 특히 핵심 교육 분야에서 비국가 행위자의 교육 제공은 단기적·중기적으로 그 격차를 메울 수는 있지만 차별과 불평등을 가져올 수 있다. 스웨덴의 경우 30개 지방자치단체 중 29개가 전기 중등학교(중학교)에서 심각한 분리 현상을 겪고 있으며, 16개 지방자치단체에서는 학교 선택이 주로 분리를 부추기는 것으로 나타났다. 비공립학교와의 경쟁은 공립학교의 개선을 촉진할 것으로 예상되지만, 공립학교 당국이 이에 대처할 수 있는 재원이나 자율성이 없다면 사립학교 혹은 기타 학교가 인근에 있다는 것만으로는 공립학교가 행동을 취하기에 충분한 동기 부여가 되지 못할 수도 있다.

보충학습형 개인교습, 즉 사교육은 거의 보편적이다. 일부 동아시아와 아랍 국가에 널리 퍼진 이 현상이 사하라 이남 아프리카와 북유럽 등 기존에 사교육이 흔치 않았던 지역에서도 퍼지고 있다. 보충학습에 대한 수요는 학생이 경쟁 우위를 확보하기 위해 고부담(high-stakes) 시험을 준비해야 하는 필요성과 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 개인교습이 학생 개인의 학업 성과에 미치는 영향에 대한 평가는 엇갈린다. 몇몇 연구에서는 성적이 가장 뒤쳐진 학생들에게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 다른 연구에서는 개인교습이 학생 성적에 체계적으로 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 게다가 개인교습은 학생과 교사의 행동에 부정적인 영향을 미침으로써 교육 시스템의 성과를 저해할 수 있다.

교과서 정책과 조달 및 배포에 대한 국가의 관여 정도는 다양하다. 일부 국가에서는 주로 국가가 소유하고 통제하는 기업이 교과서를 출판한다. 또 다른 국가에서는 공공 출판과 민간 출판이 혼합되어 있다. 스페인을 비롯한 몇몇 고소득 국가에서는 주로 교과서 제작을 상업적 공급업체에 맡기고, 정부는 지침을 제공하거나 제안서를 승인하는 데 관여한다. 가난한 국가에서는 국제 출판사, 원조 공여국, 지역 이익단체 간의 상호작용 때문에 현지 출판으로 전환하는 일이 종종 복잡해진다. 예를 들어, 가봉의 교과서 산업은 세계 최대 출판사 중 하나인 프랑스 소유의 아셰트 리브르(Hachette Livre)의 교과서 출판 계열사인 에디세프(Edicef)가 주도하고 있다.

대형 출판 및 기술 기업들이 콘텐츠 디지털화를 주도하고 있다. 교육 출판계의 글로벌 시장을 이끌고 있는 피어슨(Pearson) 그룹은 '세계 최대 교과서 및 온라인 교재 출판사'에서 '글로벌 디지털학습 회사'로 슬로건을 변경하고 온라인 교육과 평가에 더욱 중점을 두고 있다. 글로벌 및 지역 교과서 출판사 외에도 기술 분야의 거대 기업들이 온라인 교육부문에 진출했으며, 이러한 추세는 코로나19 팬데믹 기간에 더 강화되고 있다. 미국의 교육기술 조달 과정에 대한 경험을 분석한 결과, 학군과 학교는 일반적으로 다양한 제품을 마케팅하는 수천 개의 교육기술 공급업체에 압도되어 있다.

정부는 교육 분야 지원 서비스에 대한 아웃소싱을 늘리고 있다. 아웃소싱을 비판하는 사람들은 민영화가 공공 서비스와 전문성을 훼손할 수 있다고 우려한다. 호주의 한 분석에 따르면, 청소 직원의 계약 증가는 청소업체의 급증, 미지급 발생률 증가, 청소 시간 감소, 직업 안전과 건강 기준의 하락을 가져왔다고 한다.

거버넌스와 규제

비공립 교육 제공자의 거버넌스는 여러 부처 및 부서에 흩어져 있는 경우가 많다. 좋은 거버넌스와 효과적인 규제는 공평한 양질의 교육을 제공할 수 있는 정부의 능력을 결정하는 핵심 요인이다. 94개 국가의 교육부문 계획과 전략은 비국가 행위자가 교육 제공이나 기타 서비스 제공에 개입하는 것을 예상하고 있다. 일부 국가에서는 여러 부처 혹은 부서가 책임을 공유하고 있다. 부처 또는 부서의 파편화, 조정 부족과 책임의 중복이나 불분명한 표현은 교육의 형평성과 질에 부정적인 영향을 준다. 39%에 해당하는 국가만이 초등 및 중등 교육을 담당하고 있는 교육부 산하에 국가 차원의 사교육 담당 부서나 기관이 있다. 83%의 국가에서는 교육부가 비국가 행위자의 수준을 보장하는 데 전적으로 책임을 지고 있는 반면, 13%의 국가에서는 다수의 부처가 공동 책임을 지고 있다. 22%의 국가에서는 교육부가 아닌 종교 업무를 담당하는 부처가 종교 학교를 책임지고 있으며, 이들 국가 중 70%가 북아프리카와 서아시아에 있다.

자금조달 메커니즘은 거버넌스에도 영향을 미친다. 비국가 행위자는 다양한 형태로 정부로부터 직·간접적인 재정 지원을 받는데, 여기에는 학생 1인당 보조금(전체 국가의 79%), 학부모 보조금(23%), 교사 급여나 기타 운영 지원(약 70%), 대출 또는 기부(27%) 등이 있다. 공공-민간 파트너십에는 다양한 정책과 규제 조치는 물론 행위자들 간의 다양한 수준의 참여가 포함된다. 자금조달 메커니즘에 대한 연구를 검토한 결과 그 영향은 대체로 부정적이었다. 98개 연구 중 적어도 3분의 2에서 보조금, 바우처 프로그램, 차터(charter) 프로그램이 형평성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

규제는 교육의 질과 형평성을 향상시키는 데 도움이 되어야 한다. 거의 모든 국가는 등록과 인가를 비롯하여 비공립학교의 입학과 운영 요건을 명시하는 규정을 가지고 있다. 80%의 국가에는 부지나 건물 크기, 최소 교실 공간 등 공간 요건에 대한 규정도 있다. 인도의 하리아나(Haryana) 주에서 학교를 설립하기 위해서는 최소 20년 동안 건물을 소유하거나 임대해야 한다. 우타르 프라데시(Uttar Pradesh) 주에서는 두 가지 기준, 즉 학생 1인당 최소 면적($9m^2$)과 교실 크기($180m^2$)를 적용해 학교를 인가한다. 물과 위생 관련 규정도 있다. 데이터가 있는 국가 중 47%는 비공립학교에 성별로 분리된 화장실을 갖추도록 요구하고 있다. 74%의 국가에서는 학생과 교사의 비율이 규제를 받는다. 약 55%의 국가는 비공립학교의 입학 절차에 대한 규정을 가지고 있으며, 67%는 의무교육 단계에 있는 비공립학교의 등록금을 규제한다. 교육과정에 대한 규정이 있는 국가는 3분의 2에 달한다. 지난 10년 동안 21개국이 영리에 대한 규정을, 80개국이 교사 자격증에 대한 규정을 도입했다.

부실한 이행과 부적절한 책무성은 교육의 질과 형평성을 훼손한다. 규정이 있다고 해서 비공립 교육 제공자가 이를 준수하는 것은 아니다. 일부 저소득 및 중하위소득 국가에서는 등록 절차가 복잡하고 비용이 많이 들거나 소요 기간이 길어 교육기관으로서 공식 인정을 받는 것이 아주 힘들다. 나이지리아의 라고스 주 정부는 2021년 현재 2만여 개 사립학교 중 4분의 1만 승인했다. 최소 27개국의 통계에서 미등록 학교가 보인다. 우간다는 비공립학교를 인가, 등록, 미등록으로 분류하는데, 초등학교의 14%와 중등학교의 13%가 미등록 학교다. 이러한 학교의 감독 부족은 비공식적인 학생 선발을 초래할 수 있다. 콜롬비아의 수도 보고타에서 취약계층 학생을 지원하기 위해 설립된 차터 학교(charter schools)의 위탁 학교(Concession School) 프로그램은 비차별성과 거주지 근접성을 기반으로 하는 입학 정책을 가지고 있지만, 실제로는 — 비공식적이기는 하지만 — 학업 성적에 기초해 학생을 선발했다.

교육의 질을 보장하는 과정과 표준은 다양하다. 실제로 거의 모든 국가에서 학교 감사를 통해 비공립학교의 표준 준수를 강제한다. 81%의 국가가 이 의무를 모든 유형의 비공립학교에 적용하고, 3%는 정부 지원 학교에만 적용한다. 또한 전체 국가의 81%가 대규모 평가에 비공립학교의 참여를 의무화하는 규정을 가지고 있다. 이들 국가 중 절반 이상은 이 의무를 모든 유형의 비공립학교에 적용하는 반면, 12%는 정부 지원 학교만을 대상으로 한다.

효과적인 책무성 메커니즘과 제재·시정 메커니즘이 규정 준수를 촉진할 수 있다. 정부는 교육 제공자가 교육의 질과 투자, 안전 및 포용에 대한 표준을 준수하도록 요구해야 한다. 거의 모든 국가에서는 비공립학교가 규정을 준수하지 않을 경우 제재, 학교 폐쇄 또는 인가 취소 처분을 받는다. 약 54%의 국가는 폐쇄 기간을 규정하고 있다. 약 90개 국가가 교사와 교직원에 대한 윤리 강령 또는 행동 강령을 가지고 있으며, 여기에는 종종 비공립 교육 제공자도 포함된다.

사교육에 대한 규제는 거의 없다. 48%의 국가에서 사교육은 규제를 받지 않는다. 단지 53개국만이 교육법에서 이를 규제하고, 19개국은 상법에서만 규제한다. 31%의 국가는 개인교사의 자격 요건을 명시적으로 규정하고 있다. 10개국에서는 교사의 개인과외를 명시적으로 금지하고 있다. 중국에서는 2021년에 법을 제정하여 의무교육 과정을 제공하는 회사가 수익을 창출하고 자금을 조달하는 것을 금지하면서 신규 인가 발급을 막고 있다. 회사를 계속 운영하려면 비영리 법인이 되어야 하며, 정부는 사교육업체를 규제하고 감독하는 전담 부서를 설치했다.

자금 조달

비공립 교육 제공자에 대한 재정 지원 여부와 그 방법에는 정부 간 차이가 있다. 캐나다 정부는 사립학교 지출의 30%와 공립학교 지출의 94%를 지원한다. 네덜란드에서는 모든 학교가 유형에 관계없이 교직원과 운영비를 위한 일괄 보조금과 사회경제적 배경이 취약하고 특수교육이 필요한 학생을 위한 추가 자금을 지원받는다. 2000년 이후 칠레, 헝가리, 스웨덴, 영국을 비롯한 몇몇 국가에서는 정부로부터 최소 50%의 자금 지원을 받는 의존형 사립학교의 등록률이 증가하고 있다.

정부는 일부 비공립학교의 지출에 대해서만 자금을 지원한다. 방글라데시에서는 전체 학생의 96%가 16,000개 이상의 비공립 중등학교와 7,600개 마드라사(madrasa)에 다니고 있는데, 이 학교들은 교사 급여를 매월 지원받는다. 그러나 초등학교의 85%가 비공립학교인 아이티에서는 급여 비용이 지원되지 않는다. 인도에서는 2019-2020년에 초·중등학교의 6%만이 교사 급여 보조금을 받았다. 인도네시아는 전체 사립학

교의 35%를 차지하는 마드라사와 이슬람 기숙학교인 페산트렌(pesantren)을 일부 자금조달 메커니즘에서 제외시키고 있다.

일부 정부는 소외계층 학생의 비공립학교 입학을 지원한다. 2009년에 제정된 인도의 '교육권법(Right to Education Act)'은 사립학교 1학년의 25%를 저소득층 가정 자녀에게 할당할 것을 요구하고 정부가 이 학생들의 학비를 지원했다. 이와는 대조적으로, 보조금을 받는 중등학교의 학생 수가 2010-2011년과 2017-2018년 사이에 4배로 증가한 코트디부아르는 공평한 교육 접근을 목표로 삼지는 않았다.

가구는 엄청난 부담과 어려운 선택에 직면해 있다. GDP(국내총생산) 대비 가계 교육비 지출 비중이 고소득 국가에서는 0.3%지만 저소득 및 중간소득 국가에서는 1%에 이른다. 엘살바도르의 경우 GDP의 1.2%, 모로코는 1.5%, 인도는 1.8%, 가나는 2.5%를 차지한다. 아르헨티나, 코스타리카, 필리핀, 잠비아에서 소득 최하위 20% 가구는 교육비를 거의 지출하지 않는 반면, 소득 최상위 20% 가구는 GDP의 0.5-1.7% 사이를 지출한다.

공교육은 무상이 아닌 경우가 많다. 저소득 및 중간소득 국가에서 가계 지출의 약 3분의 1은 공립학교에 다니는 자녀가 있는 가구에서 발생한다. 과테말라와 파키스탄의 경우 사립학교에 다니는 자녀가 있는 가구는 전체 가계 지출의 약 80%를 차지하고, 중국과 케냐의 경우 공립학교에 자녀를 둔 가구가 전체 가계 지출의 약 60%를 차지한다. 탄자니아 농촌지역 가구의 4분의 3 이상은 초등학교 기여금 납부를 의무로 여기며, 기여금이 지연되면 자녀가 처벌을 받을 수 있다고 언급했다. 호주에서는 학부모의 기여금이 학교 간 불평등을 악화시킨다.

많은 가구에서 사교육비가 지출에서 주요 비중을 차지한다. 중국의 가구들은 2017년에 총 교육비 지출의 약 3분의 1을 학교수업 외 비용에 할당했는데, 그 비중은 농촌 가구에서 17%, 도시 가구에서 42%에 달했다. 이집트의 일반 중등교육 과정 학생 1인당 평균 지출액에서 개인교습이 차지하는 비중을 살펴보면 소득 최상위 20% 가구는 51%를, 소득 최하위 20% 가구는 29%를 지출했다. 미얀마에서는 사교육이 총 가계 교육비 지출의 42%를 차지했다.

사립 교육기관은 가구의 자기 부담 지출에 의존한다. 51개 중상위소득 및 고소득 국가의 교육시스템 중 28개국에서 대부분의 사립 중등학교는 수입의 최소 80%를 등록금으로 충당한다. 저소득 국가의 가난한 부모는 사립학교 비용을 감당하기 위해 다양한 전략을 사용한다. 전 세계적으로 6가구 중 1가구는 학비를 마련하기 위해 저축을 하고, 약 8%의 가구는 대출을 받기도 한다. 아이티, 케냐, 필리핀, 우간다에서는 전체 가구의 30% 이상이 학비 마련을 위해 대출을 받는다.

코로나19는 사립학교의 재원 조달에 심각한 영향을 미쳤다. 코로나19 팬데믹은 사립학교, 특히 등록금에 의존하는 학교에 영향을 미쳤다. 나이지리아는 사립학교 교사 급여를 지급하기 위해 저금리 대출을 포함한 경기 부양책을 실시했다. 가나의 사립학교는 중소기업을 위한 프로그램의 일부를 통해 재정 지원을 받았다. 베트남은 사립학교 교사를 대상으로 현금 지원(cash transfer) 프로그램을 확대했다. 파나마에서는 학부모의 35-40%가 월분납금을 납부할 수 없었다. 에콰도르에서는 공립학교 취학률이 6.5% 증가했는데, 이는 사립학교로부터 12만 명의 학생이 전학했기 때문이다.

사교육 자금 지원을 위한 원조 기금 사용은 논쟁의 여지가 있다. 국제금융공사(International Finance Corporation, IFC)는 미화 12억 달러에 달하는 교육 포트폴리오 중 15%를 사립학교 체인에 할당했지만, 시민사회단체의 압력으로 2019년에 학비를 받는 사립학교에 대한 투자를 동결했다. 글로벌 교육 파트너십(Global Partnership for Education)은 민간부문의 전략을 개발했지만, 협상 단계에서 반대에 부딪혀 핵심 교육 서비스를 영리 목적으로 제공하는 데 자금 지원하는 것을 금지하는 조항이 만들어졌다.

공여국들은 공공-민간 파트너십을 실험하고 있다. 이집트, 필리핀, 남아프리카 등 현금 부족을 겪는 정부들은 공교육 인프라 개선과 확장을 위해 민간자본을 모집했다. 일부 공여국들은 공공-민간 파트너십을 통해 기금을 모으기 위한 촉매제로 그들의 기금을 사용하는 것을 검토하고 있지만, 이보다는 파트너십을 설계, 시행, 규제할 수 있는 정부가 공공 조달을 사용하여 목표를 달성하는 것이 더 나을 수 있다는 우려도 나온다.

자선과 기업 활동의 교육에 대한 재정적 기여도는 미미하다. 자선 재단이 교육에 지출하는 금액이 늘어나고 있다는 인식에도 불구하고 그것은 비교적 미미한 수준에 머물러 있다. 경제협력개발기구(OECD)가 주도하는 '개발을 위한 글로벌 재단 네트워크(Network of Foundations Working for Development)'에 속한 143개 재단의 자선 기부를 체계적으로 분석한 결과, 2013년부터 2015년까지 3년에 걸쳐 교육 분야에 미화 21억 달러가 투입된 것으로 추산된다. 이는 전체 자선 기부의 9%에 해당한다.

영향력

효율성, 혁신, 형평성에 관한 논쟁은 교육에서 비국가 행위자의 역할에 대한 논의의 중심에 있다. 두 개의 서로 다른 세계관이 충돌하는 이러한 논의는 종종 격렬하기도 하고 불신을 가져오기도 한다. 다양한 행위자 그룹은 비국가 행위자가 좀 더 강력한 역할을 맡는 것에 찬성 혹은 반대하면서 여론과 교육 정책에 영향을 미치려 하며, 옹호와 로비 네트워크, 연구, 상품과 서비스 판매와 관련된 자금 조달 등을 그 도구로 활용한다. 행위자들이 합법·비합법적인 수단을 사용하여 자신들의 관점을 유리하게 하려고 각축을 벌이는 이러한 정치적 생각과 경제적 이익 간의 경쟁에서 중요한 것은 공교육 정책 과정이 투명성과 청렴성을 유지하고 기득권을 막는 것이다.

대부분의 행위자 그룹은 비공립 교육 제공자에 대해 통일된 입장을 가지고 있지 않다. 시민사회단체는 교육의 민영화와 상업화에 우려를 표명하며 교육이 민주적 통제 하에 있어야 한다고 주장하는 등 종종 비판적인 입장을 갖고 있다. 그러나 세계교육캠페인(Global Campaign for Education)과 같은 권리 기반 운동 내에서조차도 회원들은 자국의 현실에 영향을 받아 미묘하게 다른 견해를 보인다. 본 보고서를 위해 회원들에게 실시한 설문조사에서 영리 목적의 교육을 반대하는 응답자는 43%, 지지하는 응답자는 12%를 차지했다. 그리고 공공-민간 파트너십에 대해서는 부정과 긍정이 각각 41%와 20%였으며, 나머지는 의견이 엇갈렸다.

전 세계의 지지 네트워크들은 민영화와 상업화를 교육받을 권리에 대한 위협으로 간주한다. 이러한 관점은 공교육을 제공하고 교육에 대한 민간 참여를 규제하는 국가의 인권에 관한 의무를 명시한 아비장 원칙(Abidjan Principles)에서 나타난다. 2018년 케냐 시민 10명은 영리학교 체인인 브리지 국제아카데미(Bridge International Academies)가 교육과정, 보건, 안전 및 노동 표준을 위반하고 있다고 주장하며 국제금융공사(IFC)의 독립적인 책무성 메커니즘인 '준법 담당 옴부즈맨'(Compliance Advisor Ombudsman, CAO)에 불만을 제기했다. 2020년에 IFC는 학교 체인에 대한 투자를 동결했고, 세계은행의 독립 평가단이 사립학교 투자에 대한 검토를 시작했다.

비공립 교육 제공자에 대한 국제기구의 무비판적 지원과 자원 제공은 의제에 영향을 미친다. 세계은행이 정책 결정에 영향을 미치는 경로 중에는 민간부문 참여 모듈이 있는데, 이는 '더 나은 교육 결과를 위한 시스템 접근'(Systems Approach for Better Education Results, SABER) 포털에서 제공하고 있는 학습 촉진을 위한 13가지 주요 정책 영역 중 하나다. 이 모듈은 10개국 중 9개국에서 사립 교육 제공 확대를 권고하고 있다. 유엔아동기금(UNICEF)이 주관하고 있는 교육성과기금(Education Outcomes Fund)은 영향력 있는 투자자들을 — 비록 교육 분야에서 좋은 실적이 없음에도 — 성과 기반의 재원 조달 사업에 끌어들이고 있다. 국제적 지원의 혜택을 받고 있는 단체 중에 아크(Ark)가 있는데, 이 단체는 영국의 공립학교 운영에서 시작해 라이베리아, 남아프리카공화국 등의 국가에서 공공-민간 파트너십 이행에 대한 조언과 지원으로 활동을 확대하고 있다.

비국가 행위자가 교육에서 수행할 역할에 대해 재단들의 입장은 서로 다르다. 동기가 매우 다양한 기업이나 자선 재단들은 하나의 집단으로 묶기 어렵다. 재단들은 종종 특정한 방향으로 정책에 영향을 미치려고 한다는 비판을 받기도 한다. 자선 재단인 레만재단(Lemann Foundation)은 여러 차례의 자문을 거쳐 브라질의 국가 학습 표준을 도입하는 데 도움을 주었다.

교원 노조는 공교육 지지 노력에 앞장서 왔다. 노동조합은 부당한 상업화와 공공서비스의 아웃소싱으로 공교육을 훼손하려는 시도들을 강력하게 폭로해 왔다. 교원 노조 연합인 국제교육연맹(Education International)은 코스타리카와 도미니카공화국 등 라틴아메리카에서 공공-민간 파트너십의 광범위한 활용이 동일한 목적을 수행하는 공공기관에 피해를 주지 않는지 의문을 제기해 왔다. 그러나 때로는 노조의 전략이 공교육 강화 노력을 약화시킨다는 비판을 받기도 했다.

기업은 교육 개혁에 대한 지지를 인적 자본의 측면에서 접근한다. 전 세계의 강력한 경제 로비 단체와 마찬가지로 일본경제단체연합회(Japan Business Federation)는 현대화와 21세기 기술 개발을 요청하는 교육 정책 권고안을 발표했다. 일부는 이 권고안이 고용주의 고용 및 훈련 관행과 상충된다며 비판했다. 교육을 위한 세계경제단체연합(Global Business Coalition for Education)은 회원들의 전문지식과 리더십 및 자원을 요구하면서 교육에 정치적 중요성을 부여하고 있다. 이를 비판하는 사람들은 조세 회피와 탈세에 반대하는 캠페인에 진정으로 동참하는 것이야말로 공교육에 대한 최선의 지지라며 반박한다. 마케팅 기법을 이용해 공익에 부합하지 않는 방식으로 정부에 제품을 판매하는 에듀테크(education technology) 기업들이 코로나19 위기와 더불어 원격학습으로 전환하는 기간 동안 그러한 노력을 얼마나 더 강화했는지에 대한 우려도 표출되고 있다.

영유아 보육 및 교육

비국가 행위자가 3세 미만의 아동을 위한 보육 및 교육 서비스를 주도한다. 2018년에 33개 고소득 국가에 등록돼 있는 사립 교육기관은 전체 등록 기관의 57%를 차지했다. 호주, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국에서 영유아 보육 및 교육은 주로 영리 목적의 민간부문이 책임지고 있다. 독일에서는 2017년 등록생 중 73%가 사립 교육기관에 다녔지만, 영리 목적의 교육 제공자는 3%에 불과했다. 33개 중간소득 국가에서 비국가 행위자들은 3세 미만 아동 등록의 46%를 차지했으며, 거의 0%에 가까운 러시아부터 100%를 차지한 터키에 이르기까지 다양한 분포를 보였다. 엘살바도르를 비롯한 소수의 국가만이 국가의 교육 공급을 확대하는 방향으로 전환했다. 콜롬비아, 과테말라, 페루 등 라틴아메리카 국가들은 소규모 지역사회 기반 보육 프로그램을 도입했다. 부유한 국가에서 비교적 흔한 고용주 중심의 교육 제공이 빈곤한 국가에서도 점차 나타나고 있다. 저소득 및 중간소득 국가에서 공식 부문의 고용이 전체 고용의 30%에 불과하다는 점은 주요 도전과제다.

비국가 행위자의 비중이 기초교육보다 취학전교육에서 더 두드러지게 나타난다. 2000년부터 2019년 사이에 취학전교육에서 전체 등록 기관 중 사립 교육기관의 비율은 28.5%에서 37%로 증가했고, 동아시아와 동남아시아에서는 55%에 도달했다. 중국에서는 '두 다리로 걷기'(兩條腿走路, 서로 다른 두 가지 방법을 동시에 채택_역자 주) 정책에 따라 사립 교육기관의 비율이 31%에서 57%로 늘어났다. 반면에 베트남에서는 사립 등록률이 2003년 60%에서 2014년 12%로 떨어졌다. 우크라이나 등 동유럽 국가에서 그 비율은 1% 미만인 반면, 카리브해(예: 앤티가 바부다)와 태평양 국가에서는 95%를 상회하는 등 그 폭이 다양하다. 태평양 국가의 경우 교육 제공이 지역사회 기반(예: 바누아투)이거나 종교단체(예: 사모아)와 연관되는 경향이 있다. 알제리와 이집트가 주도하는 북아프리카와 서아시아는 취학전 등록에서 사립 교육기관의 비율이 가장 크게 감소한 지역으로, 2000년 53%에서 2019년 36%로 하락했다. 이와는 대조적으로 이스라엘과 쿠웨이트에서는 각각 5%에서 36%로, 26%에서 45%로 사립 등록률이 크게 높아졌다.

비국가 행위자가 제공하는 취학전교육의 비용은 빈곤층에 큰 부담일 수 있다. 가구 조사에 따르면 사하라 이남 아프리카 국가 7개 중 6개국의 행정 데이터에서 비국가 유치원의 등록률이 평균 20%p 과소평가됐다. 비국가 행위자의 교육 제공은 주로 교육 서비스를 쉽게 이용할 수 있는 도시 지역과 교육비를 감당할 경제적 여력이 있는 부유층 가구의 수요를 해결하고 있다. 가나의 경우, 연간 가구 소비 중 사립유치원 교육비의 비중이 최고 부유층은 6%, 최고 빈곤층은 17%를 차지한다. 에티오피아에서는 각각 4%와 21%다.

비국가 행위자의 교육 제공은 거버넌스와 규제에 어려움을 준다. 비국가 행위자의 다양성은 거버넌스를 복잡하게 만든다. 캄보디아는 지역사회 유치원에 대해 별도의 규정과 법령을 두고 있다. 스리랑카에는 여러 부문에 걸친 규제 체계가 없어 여러 부처(교육부, 보건부, 여성아동부)와 주의회 간의 업무 범위가 서로 중복된다. 나이지리아의 라고스에서는 등록금이 비싼 사립유치원(68%)이 등록금이 저렴한 사립유치원(48%)보다 교육부 감사를 받을 확률이 더 높다. 케냐의 나이로비에서는 지역사회 학교가 종교 학교, 자선 학교 또는 영리 학교보다 더 자주 감사를 받는다.

비공립 교육 제공자의 수준에 상당한 차이가 있다. 많은 저소득 및 중간소득 국가에서 사립 교육기관 교사는 공립 교육기관 교사보다 준비가 덜 되어 있고 전문성 개발 기회도 더 적다. 가나교육청(Ghana Education Service)에서 진행하는 훈련 프로그램에 공립유치원 교사의 75%가 참여하는 반면에 사립유치원 교사는 8%에 불과한데, 그 이유는 사립유치원 교사에게 최소한의 자격 요건이 없기 때문이다. 비공립유치원에서 영어를 수업 언어로 사용하는 브라질의 예는 아동 발달에 적합한 교육과정과 교육의 질에 대한 대중 인식 사이의 갈등을 보여주는 사례다.

저소득 및 중간소득 국가 중에서 행정 요건 이상의 수준 제고 절차를 갖춘 국가는 드물다. 주로 비국가 행위자가 교육을 제공하는 자메이카에서 교육부는 자격을 갖춘 장학관을 둘 것을 요구하며, 그 밖의 다른 직원들은 매월 현장 방문을 통해 아동, 교사, 부모, 간병인, 지역사회 구성원 간의 상호작용 및 관계를 포함한 12가지 국가 표준에 기초한 모니터링을 실시한다. 필리핀은 정부가 승인한 '필리핀 영유아 발달 체크리스트'를 통해 국가 표준 및 역량을 모니터링한다.

비국가 행위자는 영유아 보육 및 교육을 혁신하고 지지한다. 역사적으로 헌신적인 교육 전문가들은 아동 중심 학습의 비전을 추구하기 위해 공식적인 공교육 제도의 주변부나 외부에서 활동했다. 학계 연구자들은 영유아교육 프로그램의 장기적인 효율성에 주목하여 공공당국이 이런 프로그램을 확대하도록 권장했다. 비국가 행위자들은 칠레에서는 감옥에 수감된 어머니와, 필리핀에서는 가난한 노동자 계층 부모와, 루마니아에서는 구호 기관 아동과 함께 협력하면서 소외된 아동들을 보호하는 활동을 한다. 이처럼 영유아 보육과 교육을 지원하고 옹호하는 단체들로는 버나드 반 리어 재단(Bernard van Leer Foundation), 아가 칸 재단(Aga Khan Foundation), 열린사회재단(Open Society Foundations) 등이 있다.

고등교육

거의 모든 국가들이 국가와 비국가 행위자의 협력을 통해 고등교육 제공을 보장한다. 전 세계적으로 고등교육을 받는 학생의 약 33%가 사립 교육기관에 다니는데, 이 비중은 중앙아시아 및 남아시아, 라틴아메리카, 카리브해 국가에서 가장 높다. 비국가 행위자의 교육 제공은 다양한 수요에 반응해 증가한다. 종교나 문화를 지향하는 교육기관들은 역사와 전통과 연결되며 '다른' 교육에 대한 요구를 충족시킨다. 엘리트 학교의 등장은 부유층의 '더 나은' 교육에 대한 요구에 부응하는 것이다. 마지막으로, 최근에는 소규모의 비종파적인(non-denominational) 학교들이 특히 공공 예산이 부족한 상황에서 '더 많은' 고등교육에 대한 요구에 따라 급증했다.

비공립 교육기관은 교육시스템의 수준에 영향을 미친다. 규모가 작으면서 수업료를 받는 교육기관은 소수의 전문 분야만 제공하는 경향이 있는데, 주로 직업교육 분야에 중점을 두고 있다. 인도에서는 사립대학의 약 40%가 일반적으로 교육이라는 한 가지 분야만 제공한다. 비공립 교육기관의 교직원은 정규직이 아닐 가능성이 높으며(세네갈에서는 20% 미만), 이들은 대개 공립 교육기관의 겸임 교수를 하는 경우가 많다. 말레이시아에서는 소규모 신규 비공립 교육기관의 교직원 중 80% 정도가 겸직을 하고 있다. 수익성 지향적인 측면은 시장에 대한 과도한 집중과 학업 향상보다 수익을 우선시하는 면 등의 질적인 문제를 추가적으로 야기한다.

비국가 행위자의 교육 제공은 형평성에 대한 우려를 제기한다. 중상위소득 국가에서는 전체 고등교육 등록 기관 중 비국가 행위자의 비중이 취학에 대한 불평등과 연관돼 있다. 우루과이에서는 비공립 교육기관의 전체 학생 중 75% 이상이 소득 최상위 20% 가구에 속하는데 반해, 공립 교육기관의 경우에는 그 비율이 40% 미만이다. 하지만 비공립 교육기관은 소외의 위험에 처한 집단에 교육 기회를 제공할 수도 있다. 사우디아라비아에서는 비공립 교육기관이 여성 전용 강좌를 제공하여 여성의 교육 접근을 확대했고, 말레이시아에서는 공립 교육기관에 다니지 못하는 중국계와 인도계 학생에게 소수 민족 할당을 통해 교육 기회를 제공했다. 그럼에도 불구하고 이러한 분리된 교육 제공은 사회적 응집력을 위협할 수 있다.

규제 체계는 비국가 행위자에 대한 정부의 견해를 반영하는 경향이 많다. 불신이 클 때는 엄격한 규제가 뒤따르지만, 비국가 행위자에 대한 호의적인 견해는 기관 인가 및 모니터링, 심지어는 공적 자금 지원까지도 용이하게 한다. 일부 국가에서는 영리 목적 교육기관에 대해 좀 더 엄격한 지침을 적용한다. 예를 들면 아르헨티나와 칠레에서 이런 기관들은 완전히 불법이며, 필리핀에서는 투자 수익률 상한선을 10%로 두고 있어 예산 할당에 제한이 따른다. 이처럼 국가들은 교육의 질을 보장하는 메커니즘을 통해 기만적인 사업 관행에 관여하거나 수준 이하의 서비스를 제공하는 기관을 폐쇄할 수 있다. 2017년에 파키스탄 고등교육위원회는 전국에서 153개 학교가 불법 운영 중인 사실을 적발했다. 하지만 비공립 교육기관의 인가와 모니터링에 필요한 자원이 부족한 경우가 종종 있다.

형평성을 촉진하는 규정은 행정 규칙보다 덜 일반적이다. 취약계층의 고등교육 기회를 개선하기 위해 고안된 할당제나 특례 입학 기준이 항상 비공립 교육 제공자에까지 적용되는 것은 아니다. 인도처럼 일반적으로 공적 자금을 지원받는 학교에만 이러한 규정이 적용되는 경우도 있다. 예외적으로는 비공립 교육기관이 일부 학생에게 의무적으로 보조금이나 장학금을 지급토록 하거나(볼리비아, 에콰도르) 비공립 교육기관의 학생 등록금에 상한선을 두는(아제르바이잔, 케냐) 경우가 있다.

비공립 교육기관의 재원 조달 방식은 교육 수준과 형평성에 상당한 영향을 미친다. 대부분의 비공립 교육기관, 특히 소규모의 비엘리트 학교는 운영 자금을 등록금에 크게 의존한다. 그러나 대부분의 국가에서는 정부가 비공립 교육기관에도 재정적 도움을 준다. 인도네시아에서는 일부 교직원이 공무원으로서 보조금을 받고 있으며, 태국에서는 비공립 교육기관에 특별 기금을 지급하고 있다. 공적 자금을 지원받는 비공립 교육기관은 연구 사업을 장려하거나 혹은 교육 수준이나 형평성을 보장하기 위한 기준을 충족하기 위해 노력함으로써 교육의 질을 높일 수 있다.

고등교육 자금의 큰 비중을 가구들이 부담하고 있는 상황은 국가 및 비국가 행위자에 대한 지원 필요성을 높이고 있다. 정부는 브라질과 칠레에서처럼 비공립 교육기관에 특정 목적의 수업료 보조금을 지급할 수 있으며, 70개국 이상에서 실시되고 있는 것처럼 고등교육을 받는 모든 학생을 대상으로 한 학자금 대출 프로그램을 통해 지원할 수도 있다. 비국가 행위자는 기업, 재단, 비정부기구(NGO), 자선가가 제공하는 장학금뿐만 아니라 학자금 대출 또는 소득 공유 후불제(income-share agreement, 먼저 교육을 받고 취업에 성공하면 소득의 일정 비율을 정해진 기간 동안 지불하는 방식_역자 주)를 통해 가구의 교육 비용 부담을 경감할 수 있다.

비국가 행위자는 등록금 외의 방법으로 교육기관의 재정 조달

을 돕는다. 흔히 이용하는 방법으로는 토지 임대 제공, 상품과 서비스의 상업화, 대출과 채권을 통한 자금 조달 등의 시장 활동 참여가 있다. 2020년 중반까지 전 세계 대학의 채권 발행액은 미화 114억 달러에 이르렀으며, 이는 2019년에 비해 2배 이상 늘어난 규모다. 등록금 이외에 학교의 주요 수입원으로는 기부자와 자선 단체가 있으며, 이들은 2020년에 미국 고등교육기관이 모금한 총액의 절반 이상을 차지했다.

비국가 행위자는 여러 경로를 통해 고등교육에 영향을 미친다. 연구 협력, 로비, 거버넌스의 효율적인 개혁 및 지지와 같은 일부 메커니즘은 투명성을 높이고 교육부문을 강화하는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 영리기관이 정치인에게 주는 상당한 액수의 기부금(예: 브라질, 미국) 등은 정책 결정에 부적절한 영향을 미치고 학교의 자율성을 훼손할 수 있다.

기술교육, 직업교육 및 성인교육

비국가 행위자는 기술 및 직업 교육 제공 확대에 도움을 준다. 전 세계적으로 2019년 중등후 비고등교육 학생의 38.5%가 사립 교육기관을 선택했다. OECD 회원국에서 고등교육 단계의 단기 직업 프로그램에 등록한 학생의 44%가 사립 교육기관에 등록했다. 비국가 행위자와의 협력은 직업기술교육훈련(technical and vocational education and training, TVET) 제도가 노동시장의 수요에 보다 잘 대응하고 시스템의 역량과 자원을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 이 목표는 통합된 공공 TVET 제도가 있는 국가에서도 마찬가지다. 그러나 상황이 다른 국가의 경우 비국가 행위자는 전통적인 교육 제공, 자율적인 훈련 사업, 그리고 주로 국가가 조정하는 공공-민간 파트너십을 통해 직업교육의 제공을 보완해 왔다. 빈곤국에서 비국가 행위자는 취약계층의 TVET 기회를 보다 공평하게 제공하고 있다.

고용주가 공식 및 비공식 견습과정에 관여한다. 국제노동기구(ILO)의 '학교에서 노동시장으로의 이행 조사(School-to-Work Transition Survey)' 결과에 따르면, 33개국에서 교육과정의 일부로 최소 한 번의 견습 과정을 수행한 15-35세 참가자는 5명 중 1명 미만인 것으로 나타났다. 저소득 국가에서 나타난 낮은 참여는 노동시장과 훈련제도의 비공식성과 관련이 있을 수 있다. 견습과정과 연계된 인센티브가 적절하게 관리되고 인정되지 않으면 견습제도는 약화될 수 있다. 견습제도 전통이 확립되지 않은 국가에서는 중개 기관이 고용주와의 대화를 촉진하고, 학습을 개선하며, 훈련과 직장의 적절한 연계를 보장할 수 있다.

지속적인 기술 개발은 대부분 민간 고용주가 제공한다. 공식적인 TVET는 주로 자동화 위기에 처한 직업을 대상으로 하며, 기술의 재습득(reskilling)이나 직무 숙련도 향상(upskilling)은 전통적인 교육 밖에서 이루어지고 있다. 비공식적이고 고용주가 비용을 부담하는 교육이 주를 이루고 있으며, 어떤 교육이 제공되는지는 회사 규모와 직접적인 관련이 있다. 세계은행의 STEP 기술 측정 프로그램의 결과에 의하면, 고용주는 공식적인 공공 혹은 민간 기관이 제공하는 외부 프로그램보다 '직장내 훈련'을 더 선호한다.

기술 개발 제도의 참여적 거버넌스는 어려운 과제다. TVET제도는 여전히 중앙집중적이다. 150개 이상의 국가에서 국가 자격체계는 TVET 거버넌스를 보다 참여적이고 목적에 부합하도록 만드는 것을 목표로 하고 있지만, 기술의 투명성과 관련성을 높이는 것은 여전히 공공당국의 우선순위를 차지하고 있다. TVET제도의 효율성은 교육 수준 보장 메커니즘의 부분적 이행으로 인해 저하되고 있다. 민간부문과 교육부문의 상호작용은 교육과정 개발보다는 기술 발굴에 초점을 맞추는 경향이 있다. 경제 변화에 잘 대처할 수 있는 기술 제도는 사회·경제적 주체들을 참여시키는 3자 접근방식에 의존하는 제도다. 노동시장의 요구를 더 잘 파악하기 위해 부문별 기술위원회를 통한 지식 기반의 공공-민간 파트너십이 수립됐다.

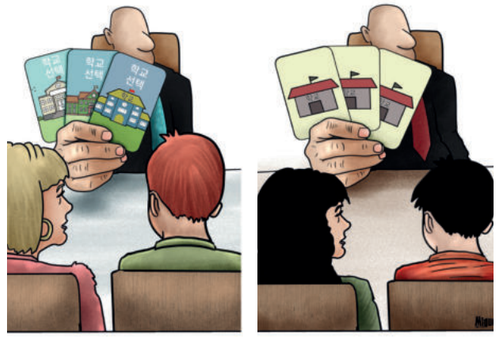
기술 개발 제도는 국가 및 비국가 재정 지원에 의존한다. TVET 제도는 정부의 직접적인 할당 외에도 용도가 지정된 훈련 부담금이나 기업이 참여하는 기금을 통해 재원의 다각화를 모색하고 있다. 비국가 행위자도 경쟁 조달을 통해 직접 참여했지만 결과는 엇갈린다. 고용주에게는 선징수-후수혜(levy-grant) 프로그램을 통해 훈련을 제공하는 것이 권장되고 있다. 그러나 기업은 여전히 훈련에 투자를 적게 하는데, 이는 교육의 인센티브가 노동시장에서 필요한 기술을 직접 구하는 인센티브보다 지속적으로 낮기 때문이다. 따라서 정부는 개인 학습 계정이나 수당 수급을 통해 직·간접적으로 훈련 비용을 보조함으로써 개인에게 인센티브를 제공한다.

비정부기구(NGO)와 지역사회 단체가 성인교육 프로그램을 주도한다. 비정부기구와 시민사회단체는 지역사회 학습센터, 문해 프로그램 등을 통해 전통적으로 형식교육에서 배제된 성인 취약계층에게 다가가려고 노력한다. 몇몇 경우에서 정부는 이 단체들의 서비스에 의존하여 국가 성인 문해 프로그램과 재도전(second chance) 프로그램을 실시한다. 또 다른 경우, 특히 라틴아메리카에서 이 단체들은 성인 문해 교육에서 비우세(non-dominant) 언어를 장려하는 등 국가의 성인교육 제공에 문제를 제기한다. 한편으로 이들 단체는 공여 주체의 우선순위로부터 영향을 받는다. 정부 정책 개발에 대한 이들의 참여는 여전히 제한적이지만, 서아프리카와 중앙아프리카에서는 국가가 자원의 감독과 분배를 관장하고 비국가 행위자는 교육 제공을 담당하면서 분권화와 아웃소싱 전략이 긍정적인 결과를 내기도 했다.

민간부문은 성인교육, 특히 언어 학습에서 역할을 확대하고 있다. 민간기업은 흔히 기업의 사회적 책임 이니셔티브나 정보통신기술(ICT) 제공의 일환으로 지역사회 개발을 진행함으로써 성인교육에 참여할 수 있다.

언어 학습과 평가의 중요성이 높아지면서 영리회사들이 몰려들고 있다. 아르헨티나와 페루의 영어 학습자 중 약 40%는 사설 어학원에서 공부한다. 모바일 지원 언어 학습도 확산되고 있지만 그 효과에 대해서는 논란이 있다.

권고사항



단순히 공립-사립이라는 이분법으로 나눌 수 없는, 실로 다양한 유형의 비공립학교가 있다. 더욱이 비국가 행위자는 학교교육 제공을 넘어 다양한 교육단계 및 여러 영향력이 있는 경로를 통해 개입하면서 그 역할을 확장하고 있다. 따라서 정책 입안자는 비국가 행위자의 교육 참여가 합의된 질적 표준을 충족하는지 여부뿐만 아니라 비국가 행위자가 교육의 형평성과 포용을 보장하기 위한 노력을 어떻게 지원하거나 저해하는지도 살펴보아야 한다.

교육받을 권리 보호 및 이행을 위한 정부의 임무와 관련하여 재원 조달과 교육 제공 측면에서 두 가지 전략적 방향이 두드러진다. 첫째, 2015년에 각국 정부는 공적 자금으로 무상 지원되는 1년간의 취학전교육과 12년간의 초·중등 교육을 모든 아동과 청소년이 받을 수 있도록 하겠다고 약속했다. 하지만 3분의 1에 해당하는 국가만이 GDP의 4% 및 총 공공지출의 15%를 교육에 할애하고 있어, 많은 국가들이 이 약속에 상응하는 재정 지원을 하지는 않고 있다. 둘째, 각국 정부는 교육을 제공하고 관리하는 데 있어 그들이 얼마나 강력한 역할을 할 것인지를 결정해야 한다. 학교 선택과 비국가 행위자에 대한 시각은 국가 간 차이가 크다.

다양한 비국가 행위자들이 교육의 여러 측면에서 더욱 가시화되고 있다. 기업은 교육이 수익성이 높은 활동이 될 것인지, 그들의 상품과 서비스를 어떻게 판매할지, 자신들이 책임져야 할 대상을 주주로 국한할 것인지 아니면 다른 사람들까지 포함할 것인지를 선택한다. 비정부기구와 시민사회단체는 우선순위를 정해 자신들이 그 격차를 메움으로써 이를 해결할지, 아니면 국가가 그 역할을 하도록 촉구해야 할지 결정한다. 재단은 우선순위를 정하고 사회에 어떻게 영향을 미칠지, 그리고 교육시스템과 얼마나 긴밀하게 협력할지를 선택한다. 교사와 교사 단체는 공교육 제도에 대한 신뢰를 강화하거나 약화시킬 수 있는 선택을 한다.

이 보고서가 외치고 있는 구호인 "누가 선택을 하는가? 누가 손해를 보는가?"는 정책 입안자가 기본적인 선택의 관점에서 비국가 행위자와의 관계에 대해 질문을 던질 것을 요청한다. 여기에는 선택의 자유와 형평성 사이의 선택, 이니셔티브 장려(즉, 교육시스템 내 모든 부분에서의 수준 향상)와 표준 설정(즉, 모든 학습자를 위한 교육의 질 향상) 사이의 선택, 수단과 요구가 다른 인구 집단 사이의 선택, 즉각적인 약속(즉, SDG4에 따른 12년간의 무상 교육)과 점진적으로 실현되어야 할 약속(예: 중등후 교육) 사이의 선택, 그리고 교육부문과 다른 사회부문 사이의 선택 등이 포함된다.

이런 점을 염두에 두고, 재정 지원, 품질, 거버넌스, 혁신, 정책 수립 등에서 교육의 형평성을 보장하도록 #RighttheRules 캠페인을 지원하기 위해 아래와 같은 권고사항을 마련했다. 이것의 목표는 비국가 행위자가 평등을 훼손하지 않으면서 양질의 교육을 제공하기 위해 할 수 있는 기여를 활용하는 것이다. 이러한 잠재력을 동원하여 정부가 목적 의식을 갖고 공교육의 질적 저하와 불평등의 문제를 해결하라고 요구할 수 있다. 이 권고사항은 주로 정부를 대상으로 한 것으로, 정부는 형평성과 포용의 관점에서 제기되는 5가지 핵심 질문에 명확하게 답변을 해야 한다. 그러나 이 권고들은 SDG4 달성을 지원하기 위해 헌신하는 모든 교육 행위자들의 옹호 도구로도 사용될 수 있다. 따라서 이 권고사항들은 국가와 비국가의 모든 행위자가 #RighttheRules의 원칙을 준수할 것을 요청한다.

1. 교육에 대한 재정 지원이 일부 학습자에게 유리하고 다른 학습자를 배제하는가?

1년의 취학전교육과 12년의 초·중등 교육을 무상으로 제공하겠다는 약속을 이행하라 — 그러나 형평성이 보장될 수 있다면, 공적 자금 지원이 반드시 공교육을 의미할 필요는 없다



정부는 등록 시점부터 양질의 교육을 무상으로 제공해야 한다. 정부는 국가가 무상으로 제공하기로 약속한 교육 재화와 서비스에 대해 가구가 비용을 지불하지 않도록 보장해야 한다.

정부는 가계 소득 및 지출 조사를 통해 가구가 부담하는 교육비 지출을 모니터링해야 한다. 정부는 문서로 충분히 입증되지 못하고 불평등을 악화시키는 비용을 외면하는 경우가 종종 있다.

국가든 비국가 행위자든 모든 교육 제공자는 학생들에게 동일한 조건을 제공해야 한다. 교육에 공적 자금을 지원한다는 약속이 모든 교육을 공적으로 제공해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 모든 교육기관은 공통의 규칙과 재정 지원 및 감독 메커니즘을 갖춘 하나의 시스템으로 간주되어야 한다.

교육 제공을 다각화하려는 모든 시도는 형평성을 보장하는 방식으로 고안되어야 한다. 공립학교 관리를 위탁하거나, 사립학교 운영비를 보조하거나, 가구가 선택하는 학교에 다닐 수 있도록 자금을 제공하는 것은 부유한 학습자에게 쉽게 혜택을 주는 결과를 낳을 수 있다.

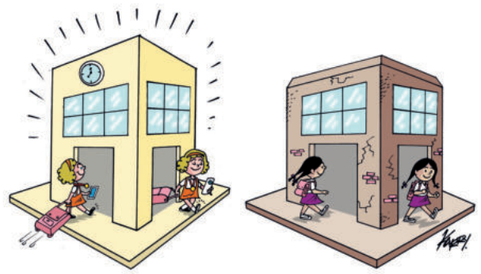
학교가 학생을 선택해서는 안 된다. 국가는 교육에 있어 차별 금지를 약속하고 있으며, 이 원칙은 입학 정책에 반영되어야 한다. 또한 가족과 학생의 학교 선택권이 불평등을 악화시켜서는 안 된다.

국가의 자금을 지원받는 비공립 교육 제공자는 어떤 수업료도 부과해서는 안 된다. 모든 국가가 취학전교육, 초등교육, 중등교육을 무상으로 보장하는 것을 목표로 해야 하지만, 많은 국가가 이 이상에 훨씬 미치지 못한다. 정부 의존형 사립 교육기관조차도 수업료를 부과한다.

영리 추구는 취학전 및 초·중등 교육의 무상 보장에 대한 약속과 일치하지 않는다. 영리 추구를 규제하거나 금지함으로써 불평등을 가중시키는 학교 선택 정책을 해결할 수 있다.

2. 모든 학습자는 그들이 마땅히 받아야 하는 양질의 교육을 받고 있는가, 아니면 일부는 부당한 대우를 받고 있는가?

모든 공립 및 비공립 교육기관에 적용되는 질적 표준을 수립하라



정부는 모든 교육기관에 적용되는 질적 표준을 수립해야 한다. 투입뿐만 아니라 결과까지 포함하는 질적 표준은 가장 많은 손해를 보는 사람들을 보호한다. 이 표준은 또한 안전과 포용을 포괄해야 한다. 질적 표준은 학교의 현황과 관련되어야 하며 학교의 개선에 도움이 되어야 한다. 표준 충족 여부는 공립 또는 비공립 학교별로 평가되어야 하며 공개적으로 보고되어야 한다.

교사는 모든 학교에서 전문가로서 존중받아야 한다. 교육 제공자에 따라 교사 자격과 전문성 개발 기회가 달라져서는 안 된다. 분절된(segmented) 교사 노동시장과 교사 급여 및 근무 여건의 심한 불평등은 교육시스템이 제대로 작동하지 않는다는 강력한 신호다. 정부는 이러한 불균형의 모든 근본 원인을 점진적으로 해결해야 한다.

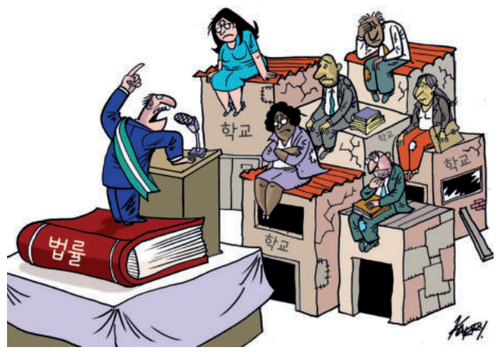
표준 준수를 모니터링하고 감독하기 위해서는 수준 보장 메커니즘이 마련되어야 한다. 학교 감사와 평가 및 학습 평가를 통한 정부의 감독은 교육 제공자와 관계없이 공통적인 것이어야 한다. 이 메커니즘은 국가의 이행 역량을 고려해야 한다.

국가는 직업기술교육과 고등교육에서 보다 강력한 수준 보장 과정이 필요하다. 훈련을 촉진하기 위해 개인에게 보조금을 지급하거나 회사와 계약할 때 정부는 속기 쉬운 사회적 약자를 보호해야 한다. 가장 질이 낮은 교육을 제공하거나 위법 행위를 하는 등의 이유로 영리 목적의 대학들은 정밀 조사를 받아오고 있다.

정부는 사교육비가 교육시스템의 질과 형평성에 부정적인 영향을 미치는 것을 방지해야 한다. 정부의 대응 정책은 개인 교사 허가 요건부터 효과적인 감독을 위한 온라인 등록에 이르기까지 다양하다. 과외 금지가 하나의 선택이 될 수 있지만, 이는 비공식 시장을 낳을 수 있다. 교사의 낮은 급여와 고부담 최종 시험 등과 같은 근본 원인을 해결하는 데 우선순위를 두어야 한다.

3. 규제는 효과적이고 실현 가능한가, 아니면 취약계층 학습자들에게 피해를 주는 의도하지 않은 결과를 가져오는가?

모든 공립 및 비공립 교육기관에 적용되는 공통의 모니터링과 지원 과정을 수립하라



정부는 비국가 행위자를 어떻게 참여시키고 규제를 통해 비전을 어떻게 전달할 것인지에 대한 분명한 비전과 틀을 가져야 한다. 규제는 행정적인 세부사항이나 비현실적인 투입 기준이 아니라 교육의 과정과 결과에 초점을 맞추어야 하며, 공립학교 및 비공립학교의 의견 수렴을 통해 투명하고 참여적인 방식으로 주기적인 검토와 조정을 해야 한다.

교육 제공자는 교육 주체로서 언제나 교육당국으로부터 규제를 받아야 하고, 절대로 시장 규제 기관에 의해 상업적 주체로서 규제를 받아서는 안 된다. 일부 교육 제공자는 영유아 보육 및 교육, 개인 보충 과외, 직업훈련의 사업체로서 규제를 받는다. 마찬가지로 다른 제공자들은 사회 보호 부처나 종교기관에 의해 감독을 받는다.

규제는 간단하고 투명하며 효율적이어야 한다. 역설적이게도 규제 요구가 가장 많고 부패 가능성이 가장 높은 곳에서 규제 능력이 가장 낮다. 비현실적인 규칙을 감시하고 시정할 수 있는 능력이 부족한 경우, 규제는 부적절하고 생산적이지 못한 결과를 초래한다.

정부는 규제하고자 하는 현상의 원인에 대해 솔직해야 한다. 모니터링과 지원 과정은 공통적이어야 하며, 정부는 아동들이 다니는 학교 유형에 관계없이 모든 아동의 교육을 잘 관리하고 있다는 것을 보여주어야 한다. 또한 정부는 비공립 교육 제공자와 신뢰 관계를 구축하여 그들이 학교를 효과적으로 운영할 수 있도록 적절한 인센티브를 제공해야 한다.

4. 교육에 대한 좋은 아이디어가 개발되는가, 아니면 사장되는가?

공동선을 위해 교육시스템을 통한 혁신을 확산시켜라



정책 입안자는 혁신을 식별하고 좋은 아이디어를 개발할 시간과 공간을 제공할 수 있어야 한다. 아무도 좋은 아이디어를 독점할 수 없다. 교육은 사회적 노력이자 복잡한 시스템이다. 정책 입안자의 과제는 혁신을 장려하는 것이며, 이것은 일반 대중이 실험보다 순응을 선호하는 경향이 있을 때 특히 그렇다.

정부는 모든 사람에게 효과가 있는 교육시스템을 구축하기 위해 자문 방식을 우선시하면서 모든 행위자들과 협력해야 한다. 혁신을 촉진하기 위해서는 신뢰 문화를 형성하는 것이 필요하다. 여러 행위자들이 상호작용하고 협력할 수 있는 여건을 조성하고 플랫폼을 조성함으로써 공교육 제도를 제대로 유지하기 위한 다양한 견해와 전문지식을 제공받을 수 있다.

우선, 정부는 공교육 제도의 혁신을 불러일으켜야 한다. 정부가 우수한 교육 제공을 위해 전념하고 있다는 메시지를 전달할 필요가 있다. 정부는 또한 학습과 그 결정 요인을 모니터링하고, 모범 사례 영역을 평가하며, 실무자들이 경험을 공유하며 좋은 아이디어를 시험하고 확장할 수 있도록 자원을 제공해야 한다.

정부는 비국가 행위자로부터 배울점을 찾아야 한다. 특히 소외된 학습자와 관련하여, 교수 및 학습에 대한 자율적이고 상황에 맞는 유연한 접근방식은 정부가 활용할 수 있는 새로운 통찰력을 일깨울 수 있다. 반면에 정부의 역량이 낮을 경우 비공립 학교는 물론이고 공립학교를 적절하게 모니터링하고 평가하는 것도 어렵다는 점을 인정해야 한다.

정부의 역할은 혁신을 창출할 수 있는 적합한 환경을 조성하는 것이다. 교육을 교육 '생산자'가 다른 교육 제공자를 능가하는 하나의 시장으로 여겨서는 안 된다. 대신에, 새로운 아이디어를 공유하고, 테스트하고, 입증되면 이를 채택해야 한다. 이를 위해 국가는 교육시스템을 통해 아이디어를 보급하고, 비국가 행위자는 경제적 동기가 아니라 공동선을 위해 아이디어를 자발적으로 제공해야 한다.

5. 교육의 공적 논의를 형성할 동등한 기회가 모든 목소리에게 주어지고 있는가?

기득권을 막기 위해 공교육 정책 과정의 투명성과 청렴성을 유지하라



정책 입안자는 모든 이해관계자의 통찰력과 관점을 고려해야 한다. 정책 입안자가 다양한 목소리에 귀를 열어야 하는 것과 마찬가지로, 교육 입법과 정책, 규제에 관한 공무원과의 의사소통 역시 투명해야 한다. 그럼에도 일부는 공익보다 시장 점유율이나 정치 세력을 늘리는 데 더 노력을 쏟는다.

정부는 기득권층의 로비가 공공정책에 과도하게 영향을 미치지 않도록 로비를 감시하고 경계해야 한다. 공공정책 과정에 대한 신뢰를 유지하기 위해 각기 역량에 맞는 투명성 제고 방안을 시행할 수 있다. 그 방안으로는 정당 기부금과 고위 공무원과의 접촉 내역 공개를 촉진하는 정보자유법, 공무원이 퇴직 이후 사적 이익을 취할 수 있는 직책을 맡는 것을 금지하는 규칙, 로비스트와 후원자의 공직 진출을 금지하는 규칙 등이 있다. 이러한 권고들은 비국가 행위자가 정책 참여 과정에서 형평성과 포용을 최우선으로 삼도록 해야 하는 모든 국제기구에도 적용된다.

지속가능발전목표에서의 교육 모니터링

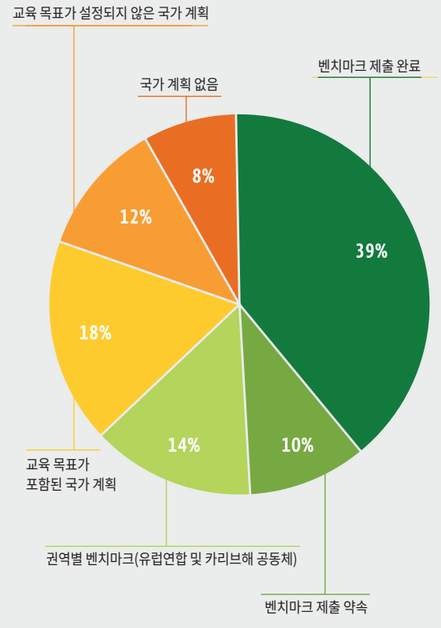
2030 지속가능발전의제 달성을 위한 중간 지점이 가까워지면서 국가들은 모니터링 체계 개발과 목표 설정 측면에서 중요한 진전을 이루었다. 그러나 코로나19 팬데믹은 이 두 영역에서 모두 큰 차질을 빚게 만들었다. 따라서 교육의 진행 상황을 모니터링하는 데 사용되는 표준 도구뿐만 아니라 목표 자체도 다시 생각해야 할 수도 있다.

국가 차원의 SDG4 벤치마크 제출

'교육 2030 실행계획'은 초기 여건을 감안해 글로벌 의제에 기여할 준비가 어느 정도 되어 있는지를 파악하기 위해 SDG4 지표에 대한 '적절한 중간 벤치마크'(예: 2020년 및 2025년)를 설정할 것을 각국에 요청했다. 유네스코통계원과 세계 교육 현황 보고서팀은 국제사회가 이에 부응하도록 노력해 왔다. 2019년에는 벤치마크 설정을 위해 7개의 SDG4 지표가 선정됐다. 아울러 2020년 10월에 채택된 '세계교육회의 선언문'에 "진행 상황을 가속화하고 SDG4 핵심 지표의 관련성 있고 현실적인 벤치마크를 제안"하라는 권고가 포함되면서 각국은 2025년과 2030년의 국가별 벤치마크 수치를 2021년 10월까지 제출하라는 요청을 받았다. 전체 국가의 39%가 벤치마크 수치를 제출했다. 10%의 국가들은 제출을 약속했으며, 권역별 벤치마크를 가지고 있는 유럽연합과 카리브 공동체 회원들 중 14%의 국가들도 이를 약속했다(**그림 3**).

2025년과 2030년 대비 기준선 수치와 이미 제출된 국가별 벤치마크 수치에 대한 정보는 새로 만들어진 교육 관련 데이터 포털인 세계교육관측소(Global Education Observatory)에 있다. 유네스코통계원과 세계 교육 현황 보고서팀은 이 과정의 결과를 분석한 기초 보고서를 2022년 초에 발간할 예정이다. 이 보고서는 국가, 지역, 세계가 지향하는 목표를 강조할 것이다. 또한 교육 목표가 아직 설정되지 않은 국가들이 목표를 개발하는 데 도움이 되는 과정을 개략적으로 설명하고, 관련 데이터가 나올 경우 코로나19의 잠재적 영향 역시 국가별 벤치마크에 반영할 것이다.

그림 3:
3개국 중 2개국이 SDG4 벤치마크 설정 과정에 참여했다
2021년 10월 기준 SDG4 국가별 벤치마크 제출 현황에 따른 국가 비율



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig3
출처: 유네스코통계원(UIS), GEM 보고서팀

코로나19

코로나19는 SDG4 달성에 대한 전망과 모니터링 진행 수단에 영향을 미쳤다.

코로나19는 전 세계 모든 교육시스템을 동시에 강타한 최악의 위기다. 2020년 3월부터 2021년 10월 사이에 학교들은 수업일수의 28%에 해당하는 기간 동안 전면 휴교를, 26%에 해당하는 기간 동안 부분적인 휴교를 했다. 그 정점은 2020년 4월이었다(95%). 2020년 9월부터 2021년 8월 사이에 학교들은 수업일수의 절반 동안 휴교 또는 부분휴교를 실시했다(**그림 4**). 많은 국가들은 대부분의 학교들이 문을 닫았을 때도 이를 부분 개방으로 분류했다.

대부분의 SDG4 공식 통계는 2019년에 해당되는 것으로, 코로나 팬데믹 이전의 상황만 반영하고 있다. 유네스코통계원이 2020년 6월부터 9월까지 129개의 교육부 계획 단위를 평가한 결과, 전체 대상의 3분의 2에서 보고 요건을 충족시키는 역량에 약간 혹은 심각한 문제가 발생해 데이터 수집을 늦추거나 다음 학년도로 연기해야 했다. 팬데믹 기간 동안 설문조사 행정에서도 심각한 차질이 빚어졌다.

이에 일부 대규모 가구 조사 프로그램이 전화 조사로 전환됐다. 2020년에 계획됐거나 이미 진행 중인 25개 이상의 조사에서도 현장 조사가 지연되고 있다. 따라서 조사 결과를 살펴볼 때는 현장 조사가 정확히 언제 수행됐는지, 조사 당시 인근 학교가 문을 열었는지 여부를 신중하게 고려해야 한다. 학습 평가 역시 영향을 받았다. 예를 들어 2021년도 국제학업성취도평가(PISA)는 1년 연기됐다.

방법론, 샘플, 시기, 맥락 등의 차이와 함께, 출처의 다양성은 코로나19의 영향에 대한 설명을 기술하는 작업이 여전히 어렵다는 것을 뜻한다. 행정 데이터가 없는 상황에서 에티오피아, 가나, 세네갈에서 실시한 조사는 등교 재개 이후 아이들이 학교로 복귀하고 있다는 것을 잠정적으로 보여주지만, 유급률의 증가는 단순히 중퇴가 미뤄졌다는 뜻일 수도 있다.

두 가지 주요 우려 사항으로는 학습 중단이 미치는 영향, 그리고 부정적인 학습 및 그 외의 영향들이 소외계층 학습자들에게 더 불평등하게 작용된다는 것이다.

전 세계 어린이 3명 중 1명, 그리고 최고 빈곤층 어린이 6명 중 1명만이 인터넷에 접속할 수 있다. 따라서 가용한 원격학습 방식의 대부분의 효과는 대다수의 학습자를 배제시켰으며, 이 방식을 확장하려는 노력은 단기적으로나 중기적으로 형평성을 악화시킬 것이다. 언론의 상당한 주목을 받은 모바일 학습 앱은 사하라 이남 아프리카 6개국 대상 조사에서는 가장 보편적이지 않은 원격학습 접근법으로 나타났다. 나이지리아에서는 17% 이하의 아동이, 에티오피아에서는 12%의 아동이 이 앱을 사용했으며, 부르키나파소, 말라위, 말리, 우간다에서는 거의 사용되지 않았다.

학습에 미치는 영향은 휴교 기간, 원격학습 방식 및 학생 지원 범위에 따라 달라지며, 이 모든 것은 국가 간 또는 국가 내에서도 큰 차이를 보였다. 대부분의 연구는 고소득 국가에서 수행됐다. 7개국의 평균을 보면 학교가 8주 간 휴교한 경우 학습 손실은 수학에서 한 학년의 30%, 읽기에서 35%에 해당한다. 하지만 프랑스에서는 6학년 학생들 사이에서 읽기와 수학 성적이 향상됐다.

사회경제적 지위에 따라 영향이 다르다는 분명한 증거가 있다. 미국의 12개 주에서 3-8학년 학생의 시험 합격률을 분석한 결과, 대면 학습에서 완전한 온-오프라인 병행 혹은 가상 학습으로 전환할 때 수학에서 평균 10%p, 영어에서 평균 4%p 차이로 부정적인 영향이 더욱 악화되는 것으로 나타났다. 완전한 온-오프라인 병행 또는 가상 학습으로의 전환시 흑인이나 히스패닉 학생이 없는 학군의 경우 합격률이 4%p 낮아졌지만, 흑인이나 히스패닉 학생 인구가 50%인 학군의 경우 합격률이 9%p 낮아졌다.

저소득 및 중간소득 국가에서는 직접 학습 평가가 부족하다. 팬데믹으로 인해 브라질 상파울루의 중등학교 학생들은 원래 학교에서 습득했어야 할 학습 내용의 27.5%만을 배웠다. 하지만 다시 등교를 재개한 학교의 학생들은 학습 손실이 적었다. 콜롬비아에서는 학생들이 전 학년도에 비해 5점 낮은 점수를 받았는데, 이는 한 학년(a school year)의 약 4분의 1을 잃은 것과 같다. 남아프리카공화국의 2학년과 4학년 학생들의 경우 팬데믹 이전의 또래 학생들에 비해 2020년도 읽기 능력이 한 학년의 57%와 81% 사이 수준으로 감소했다.

남아시아의 시민 주도 평가 이니셔티브인 『연례 교육 현황 보고서』(Annual Status of Education Report)에 따르면 저학년에서 학습 수준이 떨어지는 것으로 나타났다. 인도 카르나타카(Karnataka) 주에서는 2학년 교과서를 읽을 수 있는 학생의 비율이 모든 학년에서 하락했지만, 2018-2020년 사이에 4학년 학생들의 하락 폭이 가장 컸다(33%에서 18%로). 파키스탄의 16개 학군 대상 조사에서는 1학년과 3학년의 기초 학력에서 유사한 학습 손실이 발생했지만 5학년에서는 그렇지 않은 것으로 나타났다.

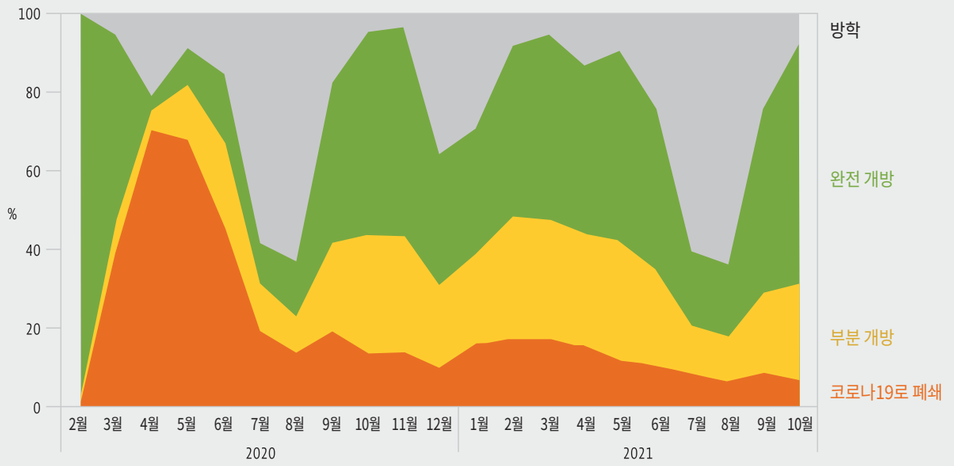
이러한 서로 다른 증거들을 종합해 보면, 학교 폐쇄가 학생들의 학습에 부정적인 영향을 미쳤다는 것을 확인할 수 있다. 학습 손실 정도를 SDG4에서 규정한 최소 숙달 수준을 기준으로 정의하면, 초기 수준이 매우 낮았던 저소득 국가나 학교 폐쇄 기간이 짧고 학생들이 온라인 학습에 쉽게 접근할 수 있었던 고소득 국가에 비해 중간소득 국가가 더 큰 영향을 받았을 수 있다. 하지만 학습 수준이 다시 반등할지 또는 코로나19가 학습에 장기적인 영향을 미칠지 여부를 포함하여 많은 측면이 아직 밝혀지지 않은 상태다.

코로나19의 충격을 완화하기 위해 각국은 학년을 연장하거나 조정했으며, 교육과정의 특정 영역이나 일부 기술에 우선순위를 두었다. 전체 국가의 3분의 2가 초·중등 교육에서 개선 조치를 시행했다고 보고했다. 필리핀 교육부는 기말 시험에서 75% 이하의 점수를 받은 학생들을 대상으로 6주간의 보충 수업에 대한 지침을 발표했다. 영국은 '국가 튜터링 프로그램'(National Tutoring Program)을 통해 600만 명에 이르는 소외계층 학생에게 15시간의 개인 지도 과정을 지원하고 있다.

코로나19 팬데믹은 **교사**들에게 유례없는 어려움을 안겨주고 있다. 학교가 문을 닫았지만 많은 교사들은 원격학습에 대한 준비가 되어 있지 않았고, 자신의 역할에 대해서도 명확하게 알지 못했으며, 관련 기술에도 익숙하지 않았다. 165개국 2만 명 이상의 교사를 대상으로 한 설문조사에서 39%가 팬데믹 기간 동안 신체적, 정신적, 정서적으로 어려움을 겪었다고 응답했다. 반면에 응답자의 50%는 자신들의 직업에 대해 더 열정을 느낀다고 대답했다. 이 위기로 교사 교육 콘텐츠에 변화가 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 기술 지식 외에도 교사는 학생들의 새로운 사회·정서적 요구와 학문적 요구에 대응해야 한다.

지속가능발전교육과 **세계시민교육**은 점점 더 상호 연결되어 있으면서 미래가 위태로운 전 지구적 도전과제에 대한 대응이다. 그러나 코로나19로 인해 교육시스템이 연대와 다자주의의 이상을 추구하는 데 실패했다는 사실이 드러났고, 국가 내에서, 그리고 국가 간에 심화되고 있는 불평등이 도덕적 우려를 낳고 있다. 전 세계는 백신 민족주의에서부터 외국인 혐오 정책, 차별적 신념의 확산에 이르기까지 지금까지와 반대 방향으로

그림 4:
20개월 동안 학교가 최소한 부분적으로 폐쇄된 일수는 전체의 55%에 이른다.
2020년 2월부터 2021년 10월까지 월별 학교 등교일 비율



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig4
출처: 유네스코통계원(2021c).

흘러가는 수많은 반응들을 목격해 왔다. 코로나19는 또한 건강 문해(health literacy)를 관심의 중심에 두게 만들었다.

학교 폐쇄 및 재개교가 사회적 수준에서 감염 역학에 미치는 영향은 아직 결론이 나지 않은 상태다. 그러나 마스크 쓰기, 거리 두기 및 손씻기부터 물건 공유하지 않기, 접촉 표면을 자주 소독하기 등 다양한 조치를 통해 **학습 환경**에서 감염의 위험을 최소화할 수 있다. 환기 개선을 위한 로우테크(low-tech) 해결책으로는 계절에 맞게 실외 공간을 사용하거나 창문을 여는 것 등이 있다. 모든 학습자와 교직원의 안전을 보장해줄 비누와 깨끗한 물, 마스크, 위생 시설 등과 같은 기본 조치를 갖추고 있다고 보고한 국가는 저소득 국가의 10% 미만에 그친 반면, 고소득 국가의 경우에는 그 비율이 96%에 달했다.

팬데믹의 여파로 정부 수입이 감소하고 다른 부문의 재정 소요가 증가하면서 교육의 **재원 조달**을 압박했을 것이라는 일부 증거가 나타나고 있다. 유네스코통계원이 71개국을 대상으로 수집한 데이터에 따르면 전체 지출에서 교육이 차지하는 비중의 중앙값은 2019년 14.1%에서 2021년 13.5%로 떨어질 것으로 보인다.

영유아 교육에서는 원격학습이 가능한 곳에서조차 교사 훈련 부족, 어린 아동의 원격학습 적응, 아동 발달 모니터링 및 평가, 지원이 부족한 취약계층 가정 환경 대응문제 등이 문제였다. 시설 폐쇄와 제한된 상호작용으로 인해 아이들은 가정 밖에서 사회적이고 인지적인 자극을 받지 못했다.

직업기술교육훈련(TVET)은 전체의 80%에 달하는 프로그램이 대면 학습을 통해 습득해야 하는 실기 및 소프트 스킬(다른 사람들과 효율적으로 일할 수 있게 해 주는 정량화할 수 없는 기술_역자 주)에 초점을 맞추고 있기 때문에 어려움을 겪고 있다. 표준 교육 프로그램이 중단된 상태에서, 원격학습을 제공할 역량이 부족한 교사들을 준비시키는 것이 가장 어려운 문제였다. 첨단 기술 솔루션에만 의존하지 말고 다양한 방법을 사용해 원격학습을 제공하는 것이 중요하다. 또한 지속적으로 제공되는 훈련이 피해가 상당히 심한 부문에서 회복을 돕는 사례들이 있다.

다른 교육단계보다 **고등교육 단계**에서 원격학습이 더 많이 이루어졌다. 53개국 대상 조사에서 3개국은 온라인 고등교육으로 완전히 전환했다고 보고했으며, 19개국은 주로 온라인 교육 방식을, 28개국은 원격학습과 대면학습의 혼합 방식을 사용했다. 콜롬비아, 이집트, 중국, 러시아 등의 중간소득 국가들은 온라인 플랫폼을 개발했다. 그러나 사하라 이남 아프리카 학생 대상 조사에서는 원격학습 옵션을 제공하는 학교에 다니는 학생은 39%에 불과했다. 유럽연합(EU) 국가에서는 학업 기간에 일을 병행하는 학생들의 41%가 일자리를 잃었는데, 29%는 일시적으로, 12%는 영구적으로 일자리를 잃었다.

호주, 뉴질랜드, 영국, 미국 등과 같은 인기 있는 영어권 국제학생 목적지들은 **학생 이동성**의 유입(inbound)이 감소했다. 국제학생이 전체 학생의 3분의 1에 달하는 호주의 경우 고등교육기관들은 심각한 재정 위기에 처하게 됐다. 학생과 졸업생들은 귀국을 기다리며 체류국에 발이 묶이기도 했다.

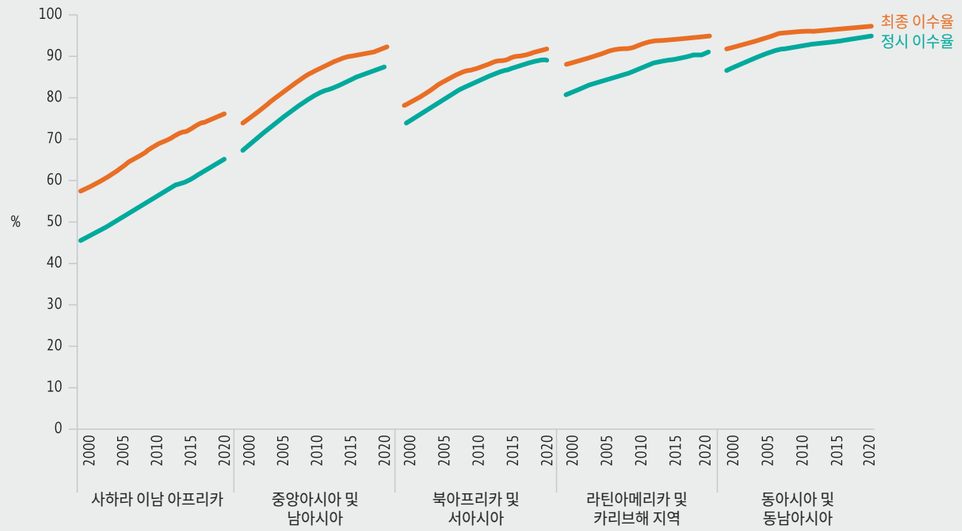
성인 문해력과 수리력은 건강 문해력과 효과적인 예방 접종 캠페인에 매우 중요하며, 공공 비상 대응 및 복구 계획에서 필수적인 부분이다. 인도에서는 성인 문해 프로그램에 참여한 여성이 비문해 여성보다 코로나19에 대한 지식이 높았다. 수리력은 잘못된 코로나19 정보에 대한 민감성을 줄여주는 가장 일관된 예측 변수였다. 그런데 팬데믹 이전에도 원격교육은 초기 문해 프로그램에서 인기가 없는 방식이었다. 브라질에서는 초등교육과정에 해당하는 수업은 반드시 직접 대면 수업이 되어야 한다고 규정에 명시되어 있다.

세부목표 4.1. 초등 및 중등 교육

이전에는 2억 6,000만 명에 달하는 초·중등 학령의 아동, 청소년, 청년들이 학교에 다니지 못했다. 그 수치는 10년 동안 거의 변하지 않고 있다. 세계 교육 현황 보고서팀과 유네스코통계원은 행정 조사 및 가구 조사의 출처를 통합해 삼각 검증을 하고, 행정 데이터 공백을 메우며, 일관성 있는 시계열을 개발하기 위해 협력 프로젝트를 진행하고 있다. 이 프로젝트는 이수율을 추정하기 위해 다양한 데이터를 통합하는 세계 교육 현황 보고서팀의 작업을 기반으로 한다. 새로운 웹사이트인 VIEW(www.education-estimates.org)를 통해 이수율 자료에 보다 쉽게 접근할 수 있다. 초등교육 이수율은 사하라 이남 아프리카를 제외한 모든 지역에서 90%에 근접하거나 초과하고 있다. 사하라 이남 아프리카 지역에서는 초등학교를 마치는 아동이 3명 중 2명에 불과하지만, 아주 늦게나마 최종 학년을 마치는 학생까지 포함하면 그 비율은 65%에서 76%로 증가한다(**그림 5**). 이 지역에서는 초등학생의 23%, 중등학생의 31%가 과령(over-age) 학생인데, 이는 이 지역에서 정시(timely) 이수율과 최종 이수율 사이의 격차가 가장 크게 나타나는 이유를 설명해 준다.

전 세계 국가들의 '수학·과학 성취도 추이변화 국제비교 연구'(Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS)에 따르면, 2015-2019년 사이에 최소 숙달 수준에 도달하는 학생 비율의 연평균 증가폭은 4학년(초4)에서 0.3%p, 8학년(중2)에서 0.5%p였다. 평균을 초과하는 국가 중에서 칠레의 경우에는 2003년 41%에서 2011년 57%, 그리고 2019년 70%로 증가율이 평균 대비 3배 이상 높았다. 요르단이나 루마니아 등의 국가에서는 거의 또는 전혀 증가하지 않았다. 자원이 충분한 환경에서도 이수율을 90% 이상으로 높이는 일은 쉽지 않다는 것이 입증되고 있다. 미국의 경우 1995년 86%, 2019년 87%의 학생들이 TIMSS 기초 수준을 달성했고, 뉴질랜드에서는 그 비율이 1995년 89%에서 2019년 82%로 꾸준히 감소했다.

그림 5:
정시 학교 이수율(timely school completion) 지표는 특히 사하라 이남 아프리카에서 최종적으로 학업을 마치는 학생 수를 상당히 과소평가한다
지역별 이수율 및 최종 이수율, 2000–2020년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig5
출처: 가구 조사 데이터에 대한 GEM 보고서팀 분석

세부목표 4.2. 영유아

36-59개월 아동의 영유아발달지수(Early Childhood Development Index)에 관한 데이터는 빈부 격차가 대부분 그대로이거나 더 증가했다는 것을 보여준다. 이 지수는 신체적 건강, 학습, 심리사회적 웰빙의 측면에서 발달 궤도에 있는 어린 아동의 비율을 반영하는 것으로, 그 방법론은 철저히 업데이트되고 있다. 학습은 가정에서부터 시작된다. 2012-2019년 저소득 및 중간소득 국가 가구 아동의 62%가 4가지 이상의 성인이 이끄는 활동에 참여했다. 감비아, 시에라리온, 토고에서는 그 비율이 20% 미만이었다. 함께 책 읽기 등과 같은 자극 활동에 주요한 걸림돌이 되는 것은 책의 이용가능성이다. 평균적으로 5세 미만 어린이 중 4분의 1 정도가 집에 3권 이상의 책을 가지고 있는 반면, 사하라 이남 아프리카의 8개국에서는 그 비율이 1%도 안 된다.

교육받을 권리는 태어날 때부터 시작된다. 아이가 3세가 되면 뇌의 90%가 발달한다. 3세 미만 아동의 영유아 보육 및 교육 프로그램 참여는 제한적인 경향이 있지만, 일부 중간소득 및 고소득 국가에서는 참여율이 0-1세의 경우 20%, 2세의 경우 60%가 넘는다. 고소득 국가에서도 영유아 보육과 교육에 대한 접근은 여전히 사회경제적 배경에 크게 좌우된다. 프랑스와 아일랜드의 경우 빈곤층과 부유층 가정의 0-2세 참여율 격차는 50%p 이상이다. 전 세계적으로 75%의 아동이 2020년에 끝나는 학년도의 정규 초등학교 입학 연령이 되기 1년 전에 취학전교육에 등록했다. 저소득 국가(45%)의 조정 순취학률은 고소득 국가(91%)의 절반 수준이었다.

세부목표 4.3. 기술교육, 직업교육, 고등교육 및 성인교육

아르메니아, 브라질, 브룬디, 코스타리카, 인도네시아, 우루과이 등의 국가에서는 지난 15년 동안 직업기술교육훈련(TVET) 참여율이 크게 증가했지만, TVET는 여전히 자금이 부족하거나 간과되는 경우가 많다. 일반 중등교육과 달리 직업교육 졸업장이 고등교육으로 직접 이어질 수 있는 선택권을 제공하지 않는다면 직업 중등교육은 매력적인 선택으로 보이지 않을 수도 있으며, 4분의 1 정도의 국가들이 이 경우에 해당된다. 이와 대조적으로 30%의 국가에서는 모든 직업 중등학교 졸업생이 고등교육에 직접 접근할 수 있다.

전 세계 고등교육 취학률은 39%로, 2000년 이후 매년 평균 약 1%p씩 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 행정 데이터가 출석률 조사 데이터와 항상 일치하지는 않는다(**그림 6**). 많은 학생들이 공식 통계에 반영되지 않는, 인정이나 인증을 받지 못한 기관에 다니는 경우에는 취학률이 출석률보다 과소평가될 수 있다. 반대로 많은 학생들이 명목상으로만 등록하는 경우, 특히 등록금을 면제받거나 학생 신분에 따른 보조금을 지원받는 경우에는 취학률이 출석률보다 과대평가될 수 있다. 또한, 행정 데이터는 고등학교 졸업 연령 후 5년을 명목상의 고등교육 연령대로 받아들이고 있지만, 특히 사하라 이남 아프리카에서는 나이가 많은 사람들이 고등교육을 받는 일이 흔하다.

평생의 관점에서 볼 때, 고등교육의 비용은 쉽게 감당할 수 있는 수준이 아니다. 경제적인 측면에서 고등교육의 비용 분담은 신용 제약이 없는 예비 입학생에 결정적으로 달려있다. 70개국 이상에서 다양한 종류의 학자금 대출이 가능하며, 그 시장 규모는 1조 달러 수준으로 성장했다. 많은 국가에서 학자금 대출을 상환하는 데 요구되는 대출자의 소득 비율이 지나치게 높다. 특히 소득이 낮은 졸업생의 경우 더욱 그렇다. 따라서 보다 유망한 정책 개혁으로는 현재 널리 이용되고 있는 '시간 기반 상환 대출'(time-based repayment loans)에서 '소득 연계 학자금 대출'(income-contingent loans)로의 전환이 포함되어 있다.

대부분의 고소득 국가에서 고용주는 가장 중요한 성인 교육 및 훈련 제공자 중 하나며, 이는 노동시장 밖에 있는 개인을 대상으로 한 정책의 필요성을 강조한다. 피고용자에게 있어서도 교육을 받는 시간은 지원 못지 않게 중요하기 때문에, 교육 휴가 프로그램의 형태로 공적 개입이 필요하다. 6개 고소득 국가의 종단 데이터(longitudinal data)에 따르면 성인교육은 특히 교육 수준이 높은 소수 집단에서 반복적으로 이루어지고 있다.

세부목표 4.4. 직무 기술

글로벌 비교 모니터링에 따르면, 데이터가 있는 91개국 중 10개국에서만 대다수의 성인이 9가지 정보통신기술(ICT) 중 5가지 이상을 갖고 있다. 약 절반 정도의 국가에서는 성인 대부분이 어떤 기술도 보유하고 있지 않다. 대부분의 저소득 및 중간소득 국가에서는 최소한의 중학교 과정을 이수하지 못한 청소년 중에 ICT 역량을 보유하고 있는 청소년은 거의 없다. 이라크, 라오스, 시에라리온에서는 가장 교육 수준이 높은 청소년들조차 평균적으로 9가지 기술 중 2가지 미만을 보유하고 있다. 기기 장치 및 인터넷에 대한 접근성 또한 장애물이다. 20-24세 사이 인구에서도 차드에서는 여성의 98%와 남성의 90%가, 라오스에서는 여성과 남성의 각각 61%와 63%가, 튀니지에서는 36%와 31%가 인터넷을 사용해 본 적이 없다고 보고했다.

컴퓨팅 사고(computational thinking)가 국가 교육과정에 포함되고 있다. 핀란드는 범교과 활동으로 1학년 때부터 알고리즘적 사고와 프로그래밍을 의무화했다. 2018년에 고소득 국가 8개국을 검토한 결과, 학교 관련 과제를 위해 학교에서 ICT를 자주 사용한 학생이 반드시 또래보다 높은 점수를 받은 것은 아니며, 프로그래밍 경험이 있는 학생이 반드시 그 기술을 비프로그래밍 환경으로 전환할 수 있는 것도 아니었다.

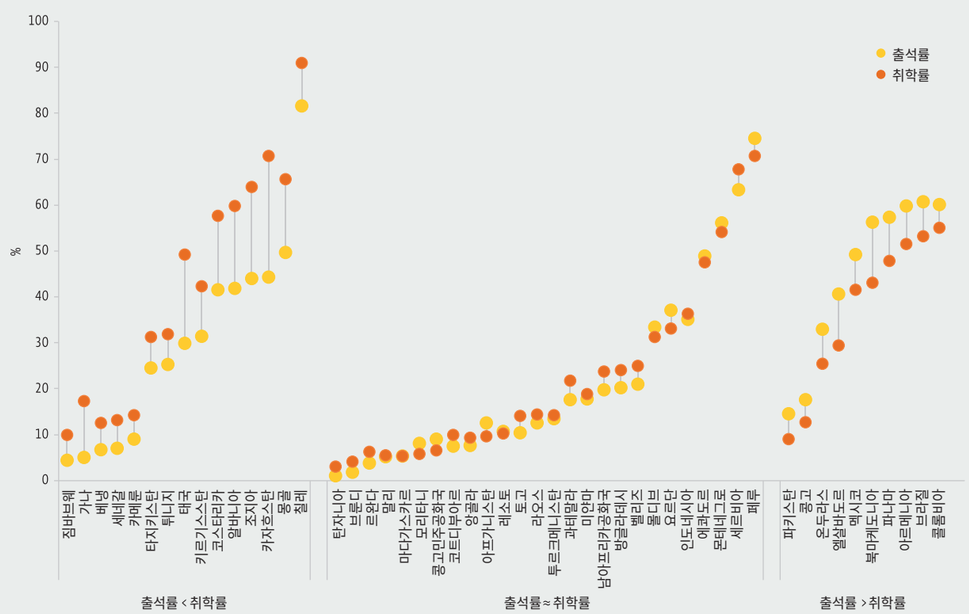
금융 문해력(financial literacy)은 현대 경제에서 생계 및 일반적인 성인 생활을 하는 데 필요한 핵심 능력이지만, 모든 사람이 학교에서 중요한 금융 개념을 배울 기회를 갖는 것은 아니다. 2018년 PISA에는 20개 참여국의 교육시스템에서 사용되는 금융 문해력의 선택 모듈이 포함됐다. 금융교육이 일반적으로 선택과목이 아닌 수학 과목에 포함된다는 사실에도 불구하고, 모든 참여국의 여학생들은 금융 주제와 관련된 수업 활동을 보고하는 경우가 더 적었다.

세부목표 4.5. 형평성

비록 다양한 수준과 장소에서 발생하는 광범위한 문제를 이해하기 위해서는 겉으로 보이는 것 이상의 미묘한 내용을 파악해야 하지만, 성 불평등은 여전히 주요 관심사로 남아 있다. 후기 중등교육은 사춘기 여학생들이 심각한 불이익을 받을 수 있는 단계(예: 베냉, 차드, 니제르)이기도 하고, 혜택을 누리고 더 유리한 환경으로 빠르게 전환할 가능성도 있는 단계다. 이는 캄보디아, 콩고, 감비아, 가나, 말라위, 르완다 등과 같이 특정 지역의 또래 학생들에 비해 SDG4 달성이 가장 뒤처진 국가들까지 포함한 많은 나라에서 일어나고 있다.

부는 가구 단위로 측정되는 경향이 있기 때문에, 각 가구 내에서 아동만이 느끼거나 경험하는 결핍이나 박탈감을 포착하지 못하는 경우가 많다. 예를 들어 몇몇 국가에서는 결핍 아동의 10%가 최고 부유층 가정에 속해 있으며, 반대로 최고 빈곤층 가정에 속한 아동의 30% 이상은 결핍 상태에 있지 않은 것으로

그림 6:
고등교육 취학률 데이터는 실제 출석률을 과대평가 또는 과소평가할 수 있다.
고등교육 총 출석률 및 총 취학률, 2015-2019년



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig6
출처: 유네스코통계원 데이터베이스

확인된다. 아동의 결핍 수준은 교육 결과를 예측하는 또 다른 강력한 변수가 될 수 있다.

상당수 어린이들이 비국가 무장단체의 통제를 받는 학교에 다니고 있다. 이들 단체는 직접 통제를 하든, 교육과정 등에 선택적인 개입을 하든, 또는 기존 교육기관들이 계속 운영하도록 내버려두든 간에 다양한 이유를 갖고 교육을 제공한다. 교육은 시민들이 가장 중요하게 여기는 서비스 중 하나이며, 이를 충족시키지 못할 경우 분노로 이어질 수 있다.

교육에는 언어 다양성과 관련한 도전과제가 있다. 차드, 감비아, 토고 등을 포함한 서부 및 중부 아프리카 국가에서는 7-14세 아동의 5%만이 학습에서 사용하는 언어를 가정에서도 사용한다. 수업 언어 정책 및 언어 데이터 소스, 학령 인구 추정치와 취학률을 통합한 접근방식에 의하면, 저소득 및 중간소득 국가의 아동 중 37%가 가정에서 쓰는 언어 이외의 언어로 학습하는 것으로 나타났다. 이를 세분화하면 27%는 소수 민족의 문자 언어를, 그리고 10%는 더 희귀한 언어를 사용하며, 이들 언어 사용자는 상대적으로 그 수가 적다.

세부목표 4.6. 문해력과 수리력

문해의 이분법적 분류의 측면에서 보면, 전 세계 15세 이상 성인 중에서 여성의 83%와 남성의 90%가 문해자로 그 차이는 7%p다. 사하라 이남 아프리카에서는 젊은 여성 4명 중 1명 이상이 비문해자이며, 여성 청소년 문해율 증가폭은 매년 1%p에도 미치지 못하고 있다. 전 세계적으로 1999년 이후 동아시아와 동남아시아에서는 여성 비문해율이 감소했지만, 이는 사하라 이남 아프리카에서의 증가분으로 인해 거의 상쇄됐다. 또한 모든 중등학교 졸업자가 문해자라는 가정은 이전 조사에서 실제 문해력 수준이 과대평가됐다는 것을 뜻한다. 18개국의 최근 조사 데이터에 따르면, 중학교를 마친 학생 중 거의 절반이 간단한 문장을 읽을 수 있는 기초 문해력 수준에도 도달하지 못하고 있다**(그림 7)**.

반대로 학교교육을 받지 않았다고 해서 비문해자가 되는 것은 아니라는 사실은, 학교 밖에서 문해력을 습득하는 것의 중요성을 강조한다. 비문해자 추정 인구와 관련하여, 성인의 비형식교육 초등교육(ISCED 1 단계) 프로그램 등록률은 볼리비아, 온두라스, 모잠비크, 카타르, 수리남에서 1% 이하, 바레인과 페루에서 2%, 콜롬비아와 태국에서 3%, 사우디아라비아에서 4%, 그리고 도미니카 공화국에서 8%를 기록했다.

간단한 수리력에 대한 데이터도 매우 부족한 실정이다. 기초 수리력의 대리 지표로 자신의 나이를 정확하게 말할 수 있는 사람의 비율을 활용하는데, 이는 간단하고 낮은 정수를 처리하는 능력을 반영하기 때문이다. 대부분의 경우, 심지어 극빈층 인구도 이 기준점을 넘지만, 이러한 측정은 과거의 수리력 추세를 파악하는 데 적합하다. 가구 조사 및 인구 조사 데이터를 분석하면, 42개 사하라 이남 아프리카 국가에서 1960년대와 2010년대 사이에 태어난 코호트(cohort)의 수리력을 추적할 수 있다. 시간이 지나도 극빈층 사이에서 개선은 미미했고 지속적이지 못했다. 아프리카에서 수리력이 전반적으로 증가한 것은 거의 전적으로 학교 참여 증가에 기인했다.

세부목표 4.7. 지속가능발전과 세계시민성

세부목표 4.7은 SDG4의 나머지 의제보다 한 걸음 더 나아가 SDG4의 변혁적인 목표를 달성하기 위해 학습자가 무엇을 배워야 하는지를 다루고 있다. 생활양식 기반의 HIV(후천성면역결핍증) 및 성교육을 제공하는 학교의 비율은 특히 초등교육 수준에서 낮은 경우가 많다. 예를 들면 부르키나파소에서는 초등학교의 2.5%, 니제르에서는 6%만 이러한 교육을 제공한다. 그러나 개정된 유엔 '국제 성교육에 관한 기술 지침(International Technical Guidance on Sexuality Education)'에서는 학습자가 사춘기와 월경을 경험하기 전인 9-12세 사이에 그 문제들을 다룰 것을 권고하고 있다. 유네스코의 성교육 검토 및 평가 도구(Sexuality Education Review and Assessment Tool)는 포괄적 성교육에 대한 최근의 글로벌 경과보고서의 기초가 되고 있다. 24개국 중 3개국만 9-12세의 청소년에게 성과 재생산 건강에 관한 '심화' 교육과정 콘텐츠를 제공하고, 5개국은 '이미 수립된' 콘텐츠를 가지고 있는 것으로 평가된다.

23개 중상위 및 고소득 국가의 2016년 국제시민교육연구(International Civic and Citizenship Education Study)에 따르면, 세계시민성과 관련된 문제를 충분히 이해하는 학생의 비율은 도미니카공화국, 라트비아, 네덜란드에서는 약 40%, 크로아티아, 대한민국, 스웨덴에서는 70%에 이르는 것으로 나타났다. 2019년 TIMSS에 의하면 전체 학생의 약 30%만이 환경과학에 대한 지식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 기후변화 교육의 목표는 사람들이 기후변화의 영향을 이해하고, 해결하고, 완화 및 적응할 수 있도록 하는 것이다. 세계 교육 현황 보고서와 '기후 커뮤니케이션과 교육 모니터링 및 평가'(Monitoring and Evaluating Climate Communication and Education) 프로젝트에 의해 진행되고 있는 기후변화 커뮤니케이션과 교육에 대한 국가별 프로필을 보여주는 새로운 시리즈는 해당 주제에 대한 비교적인 관점을 제공한다. 첫 번째 세트인 20개국의 프로필은 모든 지역과 국가 소득 집단을 다룬다. 2022년에 발표될 예정인 두 번째 세트는 최대 50개국의 프로필로 구성되어 있다. 초기 분석에 따르면 국가 교육법의 40%, 교육부문 계획이나 전략 중 45%만이 기후변화에 초점을 맞추고 있다.

세부목표 4.A. 교육 시설과 학습 환경

환경이 적합하지 않으면 양질의 학습이 이루어질 수 없고, 환경이 아동의 안녕을 위협하는 경우에는 말할 것도 없다. 무력 충돌 시 학생, 교사, 학교 및 대학을 공격으로부터 보호하기 위한 정부 간 정치적 약속인 '안전한 학교 선언'(Safe Schools Declaration)은 현재 112개국에서 채택됐다. 체벌은 아동의 권리를 침해할 뿐만 아니라 교육 결과에도 영향을 미친다는 증거가 계속 늘어나고 있다. 현재 156개국의 학교에서 체벌은 완전히 금지되어 있다.

학교는 일부 아동에게는 물과 개인 위생, 위생 시설을 이용할 수 있는 유일한 장소다. 기본적인 국제 표준에 맞는 위생 시설을 갖춘 가정이 거의 없는 라이베리아에서는 학교의 69%가 위생 시설을 갖추고 있다. 그러나 주로 외딴 시골 지역에 위치한 소규모 학교가 인프라의 품질 기준을 충족할 가능성은 대규모 학교에 비해 낮다고 가정하는 것이 합리적이다. 카보베르데에는 2018년에 손을 씻을 수 있는 기본적인 시설이 부족한 초등학교가 22%에 달했다. 그러나 규모가 가장 작은 22%의 초등학교에 등록된 학생은 전체의 2%에 불과했다. 따라서 전 세계적으로 기초 시설이 없는 학교에 다니는 아동의 비율은 기초 시설이 없는 학교의 비율보다는 크게 낮을 것으로 보인다.

물리적 시설 외에도 학사 일정 편성 등의 다른 측면(주간 및 연간 수업일수 배분부터 수업일 자체의 기간과 편성에 이르기까지)이 교육시스템의 질과 형평성에 중요한 결과를 가져올 수 있다. 많은 국가의 학사 일정 편성은 계절보다는 식민지 역사의 영향을 더 많이 받고 있으며, 지역 농업 주기와 잘 맞지 않는다. 등교 시간 또한 중요하다. 청소년들이 더 많은 수면을 취할 수 있도록 하는 것 외에도, 늦은 등교는 늦은 아침과 늦은 저녁에 각성이 최고조에 이르는 청소년들의 일주기(日週期) 리듬과 더 잘 맞는 것처럼 보인다.

그림 7:

중등학교 졸업생도 문해력을 습득했다고 가정할 수는 없다

국가별 및 교육단계별 20-24세 연령 집단의 문해율, 2015-2019년



주: 점의 크기는 각 교육단계별 인구수에 비례한다.
GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig7
출처: DHS 데이터에 대한 GEM 보고서팀 분석.

세부목표 4.B. 장학금

학생 이동성을 지원하는 전반적인 원조 규모는 2015-2019년 사이에 34억 달러에서 44억 달러로 30% 증가했다. 저소득 국가에 대한 장학금 원조 총액은 2015-2019년 사이에 두 배로 증가하여 고등교육 등록률 증가를 초과했다. 그러나 저소득 국가와 중간소득 국가를 모두 고려하면 해외 유학생 수의 증가폭은 장학금 원조액 증가를 훨씬 앞질렀다. 2006년에 비해 2019년의 유학생 1인당 평균 장학금 지원액이 더 적었다. 기존의 불균등한 데이터는 2020년까지 장학금을 크게 늘리려는 목표가 달성되지 않았다는 것을 시사한다. 그러나 현재 공여자들은 2015년에 비해 더 많은 수의 개발도상국에 장학금을 제공할 가능성이 높으며, 더 중요한 것은 수혜자들이 한두 명의 주요 공여자들에게만 의존할 가능성이 줄어든다는 점이다.

장학생들이 본국으로 돌아가지 않는 상황을 설명하는 '두뇌 유출(brain drain)'이라는 개념은 '두뇌 순환(brain circulation)'이라는 보다 정교한 개념으로 대체되고 있다. 최근 추산에 따르면, 사하라 이남 아프리카와 라틴아메리카로 이주하는 흐름이 귀환 이주의 상당 부분을 차지하며, 이들 이주자는 평균적으로 더 많은 교육을 받은 것으로 나타났다. 일부 국가는 고도로 숙련된 국민이 가까운 장래에 돌아오지 않더라도 제대로 고용이 되어 있다면 국가의 자산으로 간주할 수 있다고 인식하고 있다. 이민자 정책 지수(Emigrant Policies Index)로 분석한 라틴아메리카 및 카리브해의 22개국 중 8개국이 공식적인 두뇌 순환 네트워크를 유지하고 있다. 전 세계의 모든 지역과 소득 수준 및 정부 유형을 대표하는 35개국의 디아스포라 정책을 조사한 결과, 3분의 2는 일종의 과학적 네트워크를 유지하고 있으며, 절반은 장학금을 받고 해외에 파견된 학생들에게 귀환 의무를 부과하고 있는 것으로 나타났다.

세부목표 4.C. 교사

보고된 데이터에 따르면 사하라 이남 아프리카는 국가 표준을 충족하는 교사 비율이 가장 낮은 지역으로, 그 비율은 취학전 교육에서 57%(라틴아메리카와 카리브해 83%), 초등교육에서 67%(북아프리카와 서아시아 85%), 중등교육에서 61%(중앙아시아와 남아시아 78%)를 차지한다. 따라서 2015년 이후 약간의 개선에도 불구하고 사하라 이남 아프리카에서 학생 대비 훈련된 교사의 비율은 전 세계 평균의 두 배에 가깝다.

자격을 갖춘 교사일지라도 자신이 담당하는 특정 과목에 대한 자격이 없는 경우도 있다. 상치 교과(자기 담당 분야 외의 교과)를 가르치는 일은 전 세계적으로 널리 퍼져 있다. 2018년 교수 및 학습 국제조사(Teaching and Learning International Survey)에 참여한 40여 개 교육시스템에서 중학교 과학 교사의 10% 이상이 해당 과목에 대한 정규 교육이나 훈련을 받은 적이 없었다. 수학 교사도 마찬가지다. 조지아와 사우디아라비아에서는 과학 및 수학 교사 중 정규 교육의 일환으로 해당 과목에 대한 교육을 받은 교사는 60% 미만이었다. 상치 교과를 가르치는 일은 형평성에 대한 우려를 낳는데, 그 이유는 상치 교과를 맡은 교사로부터 모든 학생이 동등한 교육을 받지는 못할 것 같기 때문이다. 이러한 현상은 시골 지역이나 취약계층 학생을 대상으로 하는 학교에서 더 흔히 일어난다.

유네스코통계원의 교사 급여 지표에 대한 새로운 추정치에 따르면, 국가 내에서 교육단계가 다른 교사 간의 평균 급여 차이는 국가 간의 차이에 비해 일반적으로 작은 것으로 나타났다. 교사 급여 지표는 동등한 수준의 자격을 요구하는 다른 직업과 비교하여 교사가 어떤 대우를 받는지를 보여준다. 관련 자료 대부분을 제공한 고소득 국가에서 교사는 다른 산업부문의 동등한 전문가보다 급여가 낮은 경향이 있다**(그림 8)**.

교사 급여 지표는 교사의 동기 부여를 측정하는 데 사용되는 대리 지표다. 그러나 동부 및 남부 아프리카 8개국에서 교사 결근이 상당히 많다는 최근 분석이 시사하는 바와 같이, 교사 동기 부여에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 교사가 스스로 작성한 보고에 따르면 일주일에 한 번 이상 결근하는 교사의 비율이 케냐와 르완다에서는 10% 미만이지만 남수단에서는 거의 30%에 이른다. 교사의 결근 사유는 건강(62%)과 가족 문제(35%), 날씨(특히 폭우와 폭염), 공식 업무, 교통 문제 순이었다.

기타 지속가능발전목표에서의 교육

가정 내 에너지 접근성은 아동을 교육 활동에 참여시키는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 부탄의 농촌 전력 공급 사업 덕분에 땔감 사용이 줄면서 아동이 학교에 다니는 시간은 0.8년 늘었고, 특히 남아보다 여아에게 더 많은 영향을 미쳤다. 학교의 에너지 접근성은 학습 환경을 개선하고 학습 자원에 대한 접근성을 높이는 데 도움이 될 수 있다. 에너지 부문 관리 지원 프로그램(Energy Sector Management Assistance Program)에 따르면, 케냐의 72%, 에티오피아의 22%에 해당하는 학교가 국가 공공 전력망에 연결된 것으로 나타났다. 도로 건설은 빈곤을 완화하고 교육 성과를 포함한 경제적·사회적 발전을 촉진하는 데 도움이 된다. 콜롬비아 안티오키아 주에서는 농촌의 도로 상황이 개선되면서 농촌 학생의 교육 성취도가 향상됐다.

2030년까지 SDGs를 달성하기 위한 여정에서, 태양광과 풍력 발전으로의 전환을 위한 대규모 투자 덕에 재생에너지 기술 개선에 상당한 진전이 있었다. 지속가능한 소비와 생산의 필요성에 대한 인식도 높아지고 있다. 그러나 청정 조리 기술에 대한 공평한 접근, 재생에너지에 대한 전문지식, 최빈국의 역량 강화를 위한 재정적 지원, 다양하고 공평한 인력 개발 등 시장 지향적이지 않은 목표 영역에서는 여전히 어려움을 겪고 있다. 교육은 지속가능성 목표의 달성을 지원하고, 교육기관은 에너지 및 기타 지속가능성 문제에 대한 학생들의 인식을 향상시켜야 한다. 대중의 인식은 더 광범위한 사회 변화를 촉진할 수 있다. 녹색 전환을 지원하기 위해서는 전문적인 역량 개발이 전례 없는 속도로 이루어져야 한다.

재정 모니터링

총 공공지출에서 교육비가 차지하는 비중은 2000년 13.8%에서 2019년 14.1%로 증가했다. 71개국의 최근 데이터에 따르면 2021년에는 이 비중이 13.5%로 감소했는데, 이는 코로나19의 강력한 영향을 보여주고 있다. 2014-2019년의 데이터가 있는 151개국 중 48개국(32%)이 GDP 대비 교육비 4%와 정부 지출 대비 교육비 15%라는 두 가지 벤치마크를 모두 충족시키지 못했다. 일부 국가에서 시작된 취약계층을 위한 프로그램들은 아주 효과적이다. 알제리는 300만 명의 초·중등학교 학생들에게 미화 23달러에 해당하는 연간 교육 수당을 지급하고 있으며, 이에 따라 최고 빈곤층의 38%, 최고 부유층의 10%가 지원을 받고 있다.

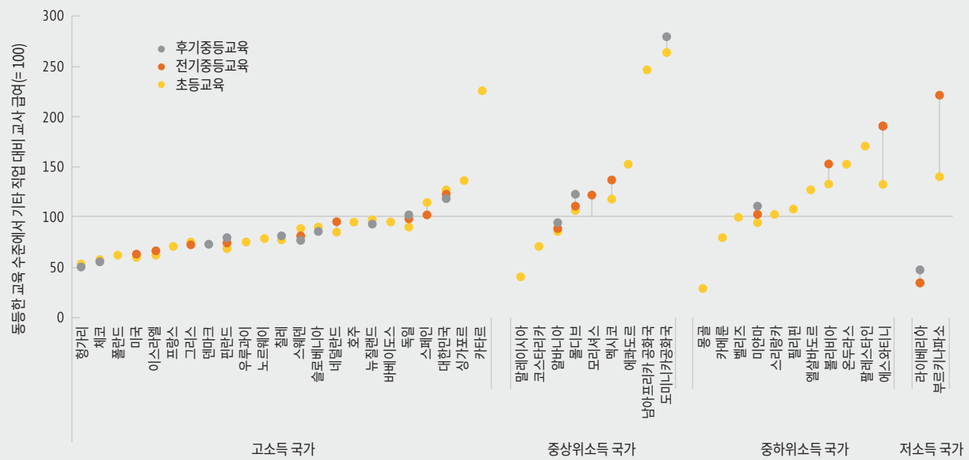
교육 원조는 2019년에 153억 달러로 정체 상태에 있다. 원조의 효과성에 대한 생각은 사람마다 다르다. 한 가지 정의에 따르면, 원조는 수원국의 주인의식과 결과, 투명성, 상호 책무성, 그리고 포괄적인 개발 협력에 중점을 둔다. 총 원조에서 직접 예산 지원이 차지하는 비중은 2002년 6.6%에서 2019년 2.5%로 떨어졌다.

2010년대에 약 100개 저소득 및 중간소득 국가의 가계 예산 조사 보고서를 분석한 결과 교육 지출은 총 가계 지출의 3.2%를 차지하는 것으로 나타났으며, 아이티와 레바논, 그리고 르완다와 우간다, 잠비아 등 사하라 이남 아프리카 국가에서는 6% 이상에 달했다.

그림 8:

다른 전문직에 비해 교사는 고소득 국가에서 상대적으로 낮은 급여를 받지만 일부 저소득 및 중소득 국가에서는 높은 급여를 받는 경향이 있다

동등한 교육 수준을 요구하는 기타 직업 대비 교사 평균 급여, 2015-2019년(데이터가 있는 가장 최근 연도)



GEM StatLink: https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig8
출처: 유네스코통계원 데이터베이스

비국가 행위자의 교육 참여:

누가 선택을 하는가? 누가 손해를 보는가?

비국가 행위자는 학교 교육 제공을 넘어 다양한 교육단계 및 영향력 있는 영역에까지 그 역할을 확장하고 있다. 2021/2022『세계 교육 현황 보고서』는 SDG4의 진행 상황을 검토하고 더불어 코로나19 팬데믹의 영향에 대한 새로운 증거를 포함하고 있다. 본 보고서는 정부가 모든 교육기관, 학생 및 교사를 하나의 시스템으로 인식해야 한다고 촉구하고 있다. 표준, 정보, 인센티브 및 책무성은 정부가 특권이나 착취로부터 눈을 돌리지 않으면서 모든 사람의 교육권을 보호, 존중, 이행하는 데 도움이 되어야 한다. 공적 자금을 지원받은 교육이 반드시 공교육일 필요는 없지만, 교육 과정과 학업 성취도, 교사 근무 여건의 불균형은 해결되어야 한다. 효율성과 혁신은 상업적인 비밀이 되어서는 안 되고, 오히려 모든 사람이 공유하고 실행해야 한다. 이를 달성하기 위해서는 공교육 정책 과정의 투명성과 청렴성을 유지해야 한다.

이 보고서가 외치고 있는 구호인 "누가 선택을 하는가? 누가 손해를 보는가?"는 정책 입안자가 선택의 자유와 형평성 사이, 이니셔티브 장려와 표준 설정 사이, 수단과 요구가 다른 인구 집단 사이, 즉각적인 약속과 점진적으로 실현되어야 할 약속 사이, 교육부문과 다른 사회부문 사이에서의 기본적인 선택의 관점에서 비국가 행위자와의 관계에 대해 의문을 제기할 것을 요청한다.

다섯 번째로 발간되는 2021/2022『세계 교육 현황 보고서』는 두 가지 온라인 도구의 지원을 받았다. PEER는 전 세계 교육시스템에서 비국가 행위자의 활동과 규제에 대한 정책 대화를 알리기 위한 도구이고, VIEW는 여러 출처의 자료를 통합하여 시간 경과에 따른 새로운 이수율을 추정하는 웹사이트다.

unesco 유네스코한국위원회

unesco Global Education Monitoring Report

4 QUALITY EDUCATION

Sustainable Development Goals

www.unesco.org/publishing • wwww.unesco.org/gemreport