



\*교육이 중요하다

세계 교육 현황 보고서 요약본

2017/8

# 교육의 책무성:

우리의 공약을 어떻게 이행할 것인가





세계 교육 현황 보고서 요약본

2017/8

# 교육의 책무성

우리의 공약을 어떻게 이행할 것인가

교육2030 인천선언과 실행계획은 세계 교육 현황 보고서의 역할을 “모든 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 “2030 지속가능발전 의제 이행의 모니터링과 검토를 위한 전지구적 메커니즘에 따라 지속가능발전목표 4번(SDG4)과 기타 SDGs 안의 교육 관련 사항에 대한 모니터링 및 보고 메커니즘”이라 명시하고 있습니다. 이 보고서는 유네스코가 주관하는 독립적인 팀이 작성하였습니다.

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

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

### 세계 교육 현황 보고서팀

팀장: *Manos Antoninis*

Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Anna D'Addio, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Leïla Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mehtar, Branwen Millar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Taya Louise Owens, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Will Smith and Rosa Vidarte.

세계 교육 현황 보고서 팀은 이 보고서 출판을 위한 연구 및 개발을 이끌어온 Aaron Benavot 전 팀장에서 감사를 전합니다.

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



이 발행물은 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) 라이선스 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>) 하의 Open Access에서 이용 가능합니다. 이 출판물의 내용을 사용함으로써 이용자는 UNESCO Open Access Repository (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>) 의 이용약관에 동의하는 것으로 간주됩니다.

영어 원문 제목: Global Education Monitoring Report Summary 2017/8: Accountability in education: Meeting our commitments

#### 보다 자세한 내용은 아래로 문의하시기 바랍니다.

Global Education Monitoring Report team  
c/o UNESCO, 7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP, France  
Email: [gemreport@unesco.org](mailto:gemreport@unesco.org)  
Tel.: +33 1 45 68 07 41  
[www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)  
<https://gemreportunesco.wordpress.com>

© UNESCO, 2017  
All rights reserved  
First edition  
Published in 2017 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

표지 및 뒷표지 사진: David Tett  
Cartoons by Godfrey Mwampembwa (GADO)  
Illustration by Housatonic Design Network

표지 사진은 학교 재정 삭감에 항의하는 영국 웬델 초등학교의 집회를 촬영한 것입니다.

한국어판 © 유네스코한국위원회, 2018  
펴낸이 | 김광호  
기획 | 서현숙, 이지은  
번역 | 이지향  
주소 | 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26  
이메일 | [education@unesco.or.kr](mailto:education@unesco.or.kr)  
웹사이트 | [www.unesco.or.kr](http://www.unesco.or.kr)

ISBN: 9788994307787 03370  
유네스코한국위원회 간행물등록번호: ED-2018-BK-2

인쇄 후 발견된 오류나 누락 사항은 온라인판 ([www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport))에서 바로잡을 것입니다.

#### 세계 교육 현황 보고서 목록

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

#### 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?

#### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

(2017/8) 세계 교육 현황 보고서 : 요약본 / 저자 : 유네스코  
본부 ; 번역 : 이지향. -- 서울 : 유네스코한국위원회, 2018  
p. ; cm

원표제: Global education monitoring report summary 2017/8: accountability in education meeting our commitments  
원저자명 : UNESCO  
영어 원작을 한국어로 번역  
ISBN 978-89-94307-78-7 00370 : 비매품

교육 정책[教育政策]  
세계 교육[世界教育]

371-KDC6  
379-DDC23

CIP2018022857

이 보고서 요약본 및 모든 관련 자료는 [bitly.com/CountOnME](http://bitly.com/CountOnME) and [gem-report-2017.unesco.org](http://gem-report-2017.unesco.org) 를 통해 다운로드할 수 있습니다.



# 발간사

오늘날 2억6천4백만의 아동 및 청소년들이 학교를 다니지 않고 있으며 이는 우리 모두가 해결해야 할 문제입니다. 교육은 공동의 책임이며 공동의 노력을 통해서만이 진전이 지속가능하기 때문입니다.

이러한 공동의 책임과 노력은 지속가능발전목표 4번(SDG4) 달성을 위해 필수적이며 이를 위해 학생 및 학부모와 더불어 정부, 학교, 교사의 역할이 중요합니다.

앞으로 나아가는 것은 명확한 책임을 지는 것과 언제 어디서 이러한 책임이 무너질 수 있으며 어떠한 대응이 필요한가를 인지하는 것을 필요로 하며, 이는 이번 세계 교육 현황 보고서의 초점인 책무성의 의미입니다. 결론은 분명합니다. 책무성의 결여로 인해 진전은 위태롭고 유해한 관행이 교육제도에 내장 될 수 있습니다. 한 예로, 정부의 명확한 교육 계획이 부재한다면 역할과 수단이 불분명해 지고 공약은 이행되지 않고 나아가 정책에 예산이 지원되지 않을 것입니다. 공교육이 양질의 교육을 제공하지 못하고 그 간극을 영리를 목적으로 하는 주체들이 규정 없이 채운다면 주변화된 사람들이 손해를 보게 될 것입니다. 정부는 교육받을 권리의 주요 의무자이지만, 전 세계 거의 절반의 국가에서 이 권리가 정당화 되지 못하고 있으며, 이에 항의하는 사람들의 기본적인 방책이 상실되고 있습니다.

누구나 교육 향상에 기여할 수 있습니다. 양질의 공평한 교육의 간극을 밝혀내는 시민사회 및 연구기관의 지원을 받아 시민이 시작할 수 있습니다. 많은 국가들에서 학생 운동은 공평한 적정비용의 교육에 관한 정책에 영향을 주며 SDG4 달성을 위해 우리 모두가 공유하고 행사해야 하는 책임이 증명되었습니다. 또한 국제기구는 오늘날의 복잡한 문제들과 관련하여 새로운 목표와 세부목표들을 제시해 왔습니다.

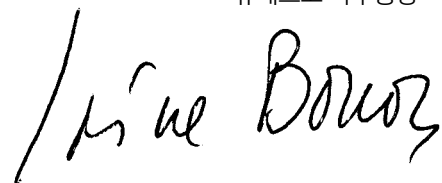
이 보고서는 또한 모든 책무성 수단들이 현재 SDG4 달성에 도움이 되는 것은 아님을 보여주고 있습니다. 예를 들어 일부 지역의 경우 양질의 교수 학습 개선을 위한 시도라는 미명하에 낮은 시험 결과를 이유로 교사와 학교를 제재하는 일이 점차 일반화되고 있습니다. 이 보고서는 의도치 않은, 반대 결과를 피하기 위해 위와 같은 접근이 보다 신중히 이루어져야 한다고 결론 지었습니다.

많은 자료들이 좁은 성과 측정에 기반한 고부담 시험은 ‘시스템을 시험’하려는 노력을 부추기고 학습에 부정적인 영향을 미치며 주변화된 사람들을 불균형하게 처벌할 수 있음을 보여주고 있습니다. 학업성취에 대한 자료를 수집하여 교육의 불평등을 유발하는 요인들을 밝혀내는 것이 중요합니다. 그러나 정확한 결론을 내리는 데는 시간과 자원, 기술이 필요로 하나 이를 보유한 국가는 매우 적고 반대로 잘못된 결론을 도출하는 것은 너무나 쉬울 수 있습니다.

책무성이란 무언가 잘못 되고 있을 때 정책, 법제, 시민 권리를 보호하기 위한 옴부즈맨을 통한 애드보커시 등과 같이 행동할 수 있는 것을 의미합니다. 우리는 교육받을 권리를 강화하고 공여자를 포함한 모든 정부가 공약의 책무를 다할 수 있도록 모든 분야에서의 보다 강력한 메커니즘이 필요합니다.

“책무성”이라는 단어는 교육2030 실행계획 전반에 걸쳐 등장하며, 이는 유네스코와 국제사회가 진전을 촉진하고 모니터링 하기 위해 후속작업과 검토 기능에 부여한 중요성을 보여주는 것입니다. 이는 또한 모든 국가가 각 국가의 이행대비 진전을 설명하는 국가 교육 모니터링 보고서를 발간해야 함을 의미합니다. 현재 약 절반의 국가만이 이를 이행하고 있으며 이들 대부분도 정기적으로 실시되고 있지 않습니다. 책무성은 증거를 해석하고, 문제를 확인하고, 해결 방법을 찾는 것입니다. 이는 모두를 위한 공평하고 양질의 교육을 달성하기 위한 우리 모두의 노력의 중추가 되어야 합니다.

이리나 보코바  
유네스코 사무총장



# 교육의 책무성

2017/8 세계 교육 현황 보고서는 SDG4의 비전인 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장과 평생학습 기회 증진과 관련하여 전 세계 교육체계에서의 책무성의 역할을 고찰한다.

학업성취 미달에 관한 증거와 더불어 교육에 대한 접근성을 확보한 인구의 증가는 교육을 제공하는 것과 양질의 교육을 제공하는 것 간의 지속적인 결핍에 대한 집중을 가져왔다. 교육 예산이 부족하고 전세계적으로 돈에 합당한 가치가 강조되면서 국가들은 해결책을 모색하고 있다. 그리고 대개 책무성 증진은 해결책 목록의 최우선 항목에 해당한다.

책무성은 책임감 있고 신뢰할 수 있는 품질을 나타내는 미덕이 될 수 있다. 이 보고서에서 책무성은 메커니즘의 한 유형으로 정의된다. 법적, 정치적, 사회적 또는 도덕적 근거에 따라 정부 및 기타 교육 주체들은 책무 이행을 보고해야 할 의무가 있다.

종종 다양한 주체들의 공유 책임 수행에 따라 야심찬 교육성과가 달라지기 때문에, 책무성은 단일 주체만으로는 쉽게 지탱될 수 없다. 이 보고서가 보여 주듯이 SDG4 달성 및 포용적이고 공평한 양질의 교육의 보장은 모든 주체들이 각자의 책무를 수행하기 위한 공동의 노력을 기울이는 집단적인 공동 작업이다. 이를 위해 정치적, 경제적 이해가 동반되어야 한다.

교육 정책 및 주체는 주변 세계와 동떨어져 있지 않다.

“ 비난을 넘어서서 기존 관행을 개선하는 것에 초점을 둔 정책은 보다 공평하고, 포용적인 양질의 교육체계를 생산할 가능성이 높다. ”

마찬가지로 주체들이 책무성을 이행할 수 있는 환경을 조성하지 못하거나 책무를 수행하기 위한 자원이 부족하다면 책무성을 보장하기 위한 어떤 접근법도 성공할 수 없다는 것이 중요하다. 명확한 정보, 충분한 자원, 역량이 없다면 이러한 노력이 성공할 수 없다. 비난을 넘어서서 기존 관행을 개선하는 것에 초점을 둔 정책은 보다 공평하고, 포용적인 양질의 교육체계를 생산할 가능성이 높다.

비난 게임은 그만  
교육은 모두의 책임입니다.





광범위한 교육 목표를 달성하기 위해서는 주체들간의 협력과 커뮤니케이션이 필요하다. 공공의 신뢰와 지원은 자원의 제약 속에서 합법적이고 달성 가능한 것으로 보이는 과정과 목표에 달려 있다. 궁극적으로 공공의 신뢰 부족은 시민의 이탈과 부모의 불참을 초래할 수 있다. 신뢰가 부족한 체계에서 교육 개혁은 느리고 피상적일 수 있다. 신뢰를 구축하기 위해서는 공유 목표 설정에 많은 이해관계자들이 참여하고 상호 책무성을 통한 주체들의 상호연관성에 대한 인식 개선이 필요하다.

다양한 사회·정치적 동향 변화로 인해 교육 정책은 책무성에 중점을 두고 있다. 20세기 후반 교육의 급속한 팽창으로 인해 교육제도의 관리가 점점 어려워지고 있다. 고소득 국가의 정부는 교육뿐만 아니라 다른 부문에 있어서도 이러한 문제 해결을 위해 투입의 관리에서 결과의 관리로 전환하고 있다. 지방 정부와 학교를 비교할 수 있는 측정 기준 및 표준화된 도구의 설정은 결과에 대한 관심을 증가시켰다.

중앙 정부의 재정, 모니터링, 규제에 대한 책무는 유지한 채 지방의 교육 제공에 대한 관리를 증가시키기 위한 분권화가 발전된 예라 할 수 있다. 또한 일부 국가의 경우 공공교육에 대한 불만족이 학부모가 경쟁을 야기하고 질적 제고의 의도로 발행된 학교 순위에 기반하여 아이들을 위한 학교를 선택할 수 있는 교육 제공을 다양화 하고 교육 '시장'을 창출하는 교육 정책에 영향을 주었다. 또한 정보의 유용성으로 인해 시민은 더 많은 투명성을 요구하게 되었다.

일부 고소득 국가의 경우 학생 시험 성적을 이용하여 성과를 측정하고 평가하는 책무성 정책을 향한 움직임이 있었다. 학생의 성과는 제재와 보상과 점차 연계되고 있으며 교사의 성과와 학교의 질을 평가하는 근거가 되고 있다.

그러나 책무성이 보다 포용적이고, 공평한 양질의 교육제도 보장을 지원하기 위해서는 가능한 정보를 현명하게 사용하

그림 1: 교육에서의 주체별 책무성 현황



출처: 세계 교육 현황 보고서.

는 유연한 접근이 필요하다. 책무성 메커니즘은 일부 맥락 및 교육의 측면에서 효과적일 수 있으나 또한 유해할 수 있다.

책무성은 교육체계 개선을 위해 매우 중요하나, 몇 가지 가정에 대해 의문을 제기할 필요가 있다. 책무성을 위한 책무성의 강조는 잘못된 방향이다. 책무성은 목표 달성을 위한 수단, 즉 교육체계 그 자체의 목표가 아닌 SDG4 달성을 위한 수단으로 이해되어야 한다.

2017/8 세계 교육 현황 보고서는 교육의 주요 주체들의 상호 연계된 책무성 메커니즘, 이러한 메커니즘의 SDG4 달성 효과성, 그리고 주체들이 각자의 책무를 수행하기 위해 필요한 지원 환경에 관한 전 세계의 증거들을 검토한다.

“ 책무성은 목표 달성을 위한 수단, 즉 교육체계 그 자체의 목표가 아닌 SDG4 달성을 위한 수단으로 이해되어야 한다. ”

## 책무성 있는 정부

전 세계 교육 목표 달성에 대한 궁극적인 책임은 정부에 있다. 저소득 국가, 고소득 국가 모두 정부는 교육 공약, 계획, 실행 및 결과에 대한 책무를 지닌다.

### 정부는 교육을 위한 법적 책무를 지닌다

모든 국가는 교육받을 권리에 관한 적어도 하나의 법적 구속력이 있는 국제 조약을 비준하였다. 정부는 이러한 권리를 존중하고 보호하고 수행할 책무가 있다. 현재 국가 헌법의 82%가 교육받을 권리에 관한 조항을 포함하고 있다. 전 세계 국가의 절반 이상에서만 이 권리가 정당화되고 있으며, 이에 따라 시민들은 정부의 권리 침해에 대해 고소할 수 있는 법적 능력을 지닌다(그림 2).

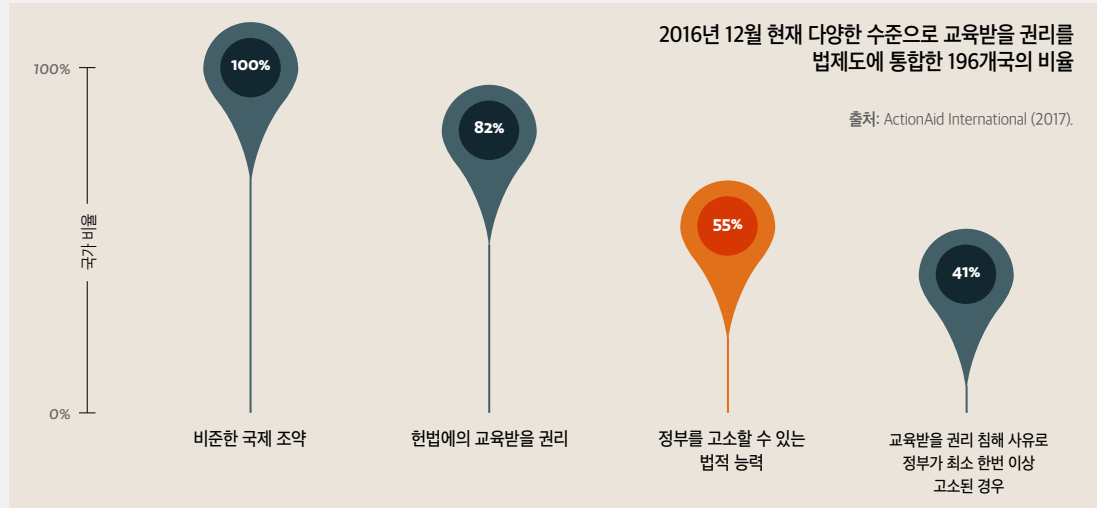
### 국제 보고 체계는 정부 책무성에 다양한 영향을 미친다

교육과 관련된 7대 주요 유엔 인권 조약 중 하나라도 비준한 국가는 의무 이행을 위해 취해진 조치에 대해 정기적으로 보고해야 한다. 7대 주요 국제연합 인권 조약 중 하나인 유엔 장애인 권리 협약(UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)은 모든 교육 수준에서 포괄적 시스템의 개발을 명시하고 있다. 이 협약은 장애인 교육에 대한 권리 기반 접근을 촉진하고, 정부 책무성에 대한 명확한 기반을 제공한다. CRPD는 국제적 및 국가적 이행 및 모니터링 메커니즘 설립을 제안한다. 국가는 자료를 수집하고 유엔 장애인 권리위원회(UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities)에 보고해야 한다.

현재까지 제출된 86개 국가의 보고서에 따르면 헌법, 법 혹은 정책에 장애인의 교육받을 권리가 명시되어 있으나, 장애에 대한 정의를 포함하는 것은 거의 없다. 국제적으로 명확한 정의 부재는 국제 기준에 따른 프로그램 개발을 어렵게 할 수 있다. 마찬가지로, 42개 국가들의 경우 헌법, 법 혹은 정책에 포용적 교육이 명시되어 있으며, 특수학교 추세에서 벗어나 일반 학교 내에 포괄 프로그램 선호를 제안하고 있다. 그러나 정책이 항상 실행과 일치하는 것은 아니다.

비정부기구(NGOs)의 병행보고는 유엔 인권 조약 위원회들의 결론에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 필리핀의 재정적 충분히 지원되지 않는 공공교육 및 규제되지 않는 사립 학교에 관한 유사보고가 위원회 결론에 반영되었다.

**그림 2:**  
**시민들은 정부의 교육받을 권리 침해를 고소할 수 있어야 한다**



자발적이기는 하나 국가는 또한 SDGs 이행 현황에 대해 보고한다. 현재까지 44 개 국가가 이행현황에 대해 보고하였다. 2019 유엔 글로벌 주제 검토인 ‘역량 강화 및 포용성 보장’은 SDG4를 신중히 검토할 예정이다. 변화를 위한 자발적, 국가 주도 접근의 효과는 여전히 알 수 없으며, 외부의 집행제도(enforcement mechanism) 부재는 진전을 지연시킬 수도 있다.

“ 86개국 중 42개 국가에서 헌법, 법률 또는 정책은 포괄적인 교육을 명시적으로 지칭한다. ”

### 시민들은 정치적 과정을 통해 정부의 공약 이행을 촉구할 수 있다

정치제도는 공무원이 대중의 요구에 응하는 동기를 부여한다. 자유롭고 공정한 선거는 이러한 메커니즘의 하나다. 1975 년과 2011년 사이 169개의 국가에서 국가 지도자들을 뽑는 890개의 선거 중 469개의 선거가 자유롭고 공정한 것으로 간주되었다. 1975-1985년의 70%에서 2001-2011년의 45%로 비율이 감소했으며, 그 이유 중 일부는 신생 민주주의 국가에서의 선거 출현 때문이다(그림 3).

공공 교육 지출은 민주주의 개방성으로의 전환과 함께 증가한다. 그러나 유권자들이 선출된 사람들에게서 실패 혹은 비 효율적 교육 정책에 대해 확인하고 책무성을 요구하는 것은 어렵다. 단순한 캠페인 공약은 더 중요한 교육 문제로부터의 관심과 투자를 외면케 한다. 정부는 전문성 개발과 같이 덜 가시적인 교육 투입보다 가시적인 교육 인프라에 집중하고 제공하는 경향이 있다.

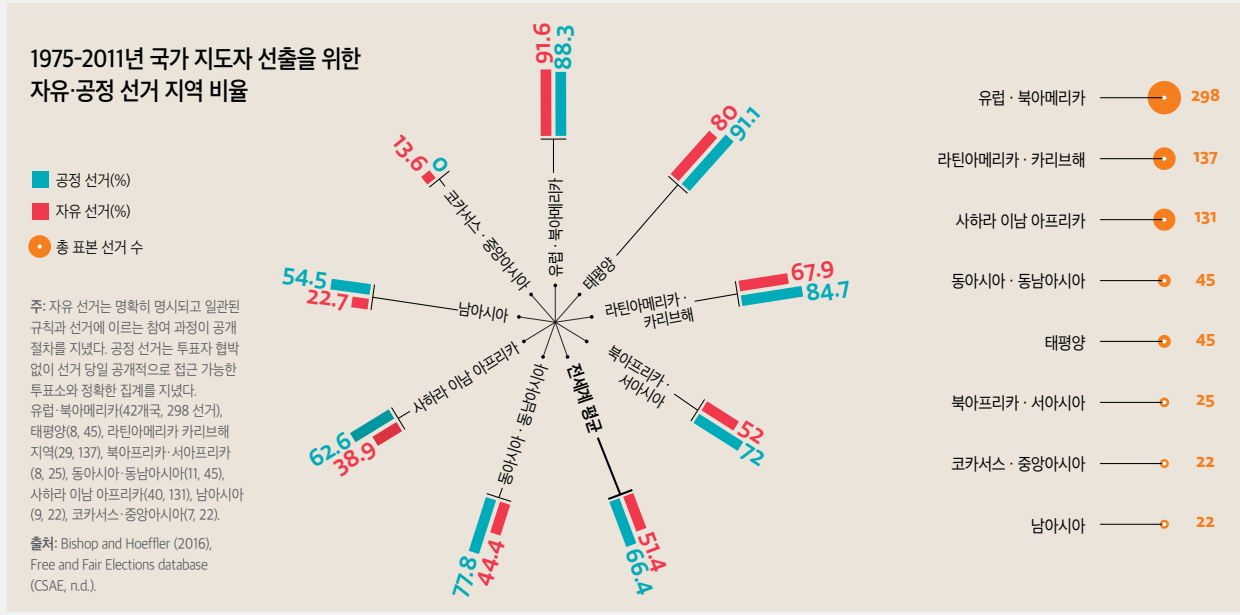
어떤 사람들은 선거 경쟁이 책임 있는 행동을 촉구한다고 주장하지만 증거는 불분명하다. 브라질에서는 재선을 앞둔 시장들이 임기가 만료된 시장들보다 자원을 27% 덜 동원했다. 반대로 대한민국은 교육감의 직접 선거 전환에도 불구하고 교육 지출, 이수율, 등록률이 크게 변하지 않았다.

### 시민들은 사회 운동을 통해 정부에 압력 행사가 가능하다

선거가 정부의 책무성을 촉구할 수 있는 유일한 정치적 메커니즘은 아니다. 칠레와 남아프리카공화국에서 등록금 인하를 위한 학생 운동이 성공한 사례와 같이 시민 행동 또한 정부에 압력을 행사할 수 있다.

그림 3:

투표를 통해 공약을 지지하지 않는 정부를 물러나게 하는 것은 대개 불가능하다



시민사회(CSOs)는 법적 메커니즘, 조사 및 기타 연구, 공개 자료, 연합체 형성 및 미디어 캠페인을 포함한 다양한 전략을 사용한다. 아르헨티나의 평등 및 사법 협회(Argentina's Civil Association for Equality and Justice)는 부에노스 아이레스 정부가 유아교육과 관련된 정보 접근 요청에 응답하지 않은 이유로 정부를 법정에 세웠다.

설문 조사는 정책의 결핍을 강조하고 변화를 촉구하기 위한 정보를 수집한다. 케냐, 파키스탄, 세네갈을 비롯한 많은 국가에서 아동의 기초 읽기 및 산술 능력을 평가하는 시민 주도 설문 조사가 정부의 교육 제공 개선을 위한 압력 행사에 활용되었다.

방글라데시 대중교육 캠페인(Campaign for Popular Education in Bangladesh)과 같은 시민사회 연합은 교육 자원 확대 등 정부에 대한 압력을 높이기 위한 추진력을 구축하였다. 1994년 방갈로르에서 시작된 시민 보고 카드(Citizen report cards)는 르완다를 포함한 다른 지역에서도 채택되었다.

인도와 탄자니아를 포함한 일부 국가의 경우, 시민사회가 예산 추적 및 분석을 통해 정부 지출 및 지출을 모니터링 하여 부패한 관행에 대처하고 자원이 예산 및 계획에 맞게 할당되고 지출되었는지 여부를 평가하는데 중요한 역할을 수행하였다.

장애인 단체는 정부가 변화를 가져올 수 있도록 로비 할 수 있다. 시민사회 및 독립적 인권 기관들은 정보를 제공하고 인식을 높일 수 있다. 86개 보고 국가 중 50개국에서 장애인 단체들이 CRPD 이행 모니터링에 참여하였으나, 29개 국가에서만 장애인 단체들이 국가 평가에 참여하였다. 역량 부족이 참여의 방해요인이다.

“ 86개 보고 국가 중 50개국에서 장애인 단체들이 CRPD 이행 모니터링에 참여하였다. ”

교사 노동조합은 보다 폭 넓은 시민사회의 일부이나 뚜렷한 목소리와 역할을 지니고 있다. 교사 노동조합은 교육 개혁을 지지하거나 반대하고 정부가 주저하는 민감한 문제에 대한 대화를 촉진함으로써 정부의 책무성을 촉구할 수 있다. 정책 형성에 노동조합이 참여하면 노조-정부

관계를 개선하는 동시에 책무성 및 교사 노조원이 증가한다. 그러나 안타깝게도 교육 개혁에 관해 노동조합과의 정기적으로 협의가 이루어지지 않는다. 50개국 이상의 70개 노조 중 60% 이상이 교재 개발 및 선택에 대해 거의 혹은 전혀 협의가 이루어지지 않았다.

“ 50개국 이상의 70개 노조 중 60% 이상이 교재 개발 및 선택에 대해 거의 혹은 전혀 협의가 이루어지지 않았다. ”

## 비판적 교육 문제 제기를 위한 미디어의 역할이 중요하다

시민들은 정부의 책무성을 촉구하기 위한 타당한 정보를 필요로 한다. 미디어는 정부의 감시자로서 시민의 정부 성과 평가를 지원할 수 있다. 또한 미디어는 시민사회가 정보를 보급하고 형평성과 같은 문제를 공공의제로 설정할 수 있는 통로 역할을 한다. 국제, 국가, 지역 미디어는 모든 아동을 위한 기초 기술 보장의 과제를 보여주기 위해 시민 주도 평가를 공표해 왔다.

미디어는 또한 싱크탱크, 대학 및 정부 기관의 연구 결과를 보고한다. 공공 재원이 어떻게 쓰이는지에 대한 미디어 정보가 늘어나면 시민의 역량을 증진하고 교육 공무원이 책무성 있게 행동할 수 있도록 압력을 가중시킬 수 있다. 압박을 가중시킬 수 있습니다. 우간다에서는 신문 지방국까지의 거리 2.2km 감소가 학교로 전달되는 자원 비율의 약 10% 증가로 이어졌다.

전통적인 미디어가 복잡한 문제를 대중에게 설명하는데 중요한 역할을 하지만, 소셜 미디어는 사용자들이 편집, 언론인 필터링, 일부의 경우 정부 검열을 받지 않고 정보를 더 넓게 공유하게 한다. 교육 정책이 급속하게 변화하는 시점에서 소셜 미디어의 기능이 중요하다.

그러나 미디어는 또한 독립적이고 책무성을 지니고 적합한 정보를 제공하고 다양한 사회적 시각을 반영해야 한다. 연구, 분석, 조직, 글쓰기 혹은 방송에 직접 참여하는 미디어 관계자들은 교육 문제에 대해 보고하고 신뢰할 수 있는 기술적 전문성을 가져야 한다.

## 책임의 범위가 명확한 신뢰할 수 있는 교육 계획은 중요한 도구이다

정부가 집권 한 후에는, 교육 계획 문서를 통해 공약을 수립하고 책임을 명시함으로써 책무성이 촉진된다. 정부는 교육 부문 다년도 전략 계획을 종종 수립하지만 계획 및 조정을 위해서는 연간 운영 계획이 매우 중요하다.

모든 이해관계자들에게 보다 공식적인 권한을 부여하는 제도적 메커니즘은 책무성을 강화할 수 있다. 분야 계획을 평가하고 승인할 공식적인 권한을 지닌 정부와 비정부 이해관계자들의 공동 운영 위원회를 권장한다. 그러나 역량이 문제가 되는 경우, 이해관계자들이 항상 모든 구성 요소를 대표해야 하는 것은 아니다.

“ 정부는 확대 협의는 피하고 전문가, 컨설턴트 혹은 공여자들로 하여금 빨리 계획을 수립하도록 하는 유혹에 빠질 수 있다. ”

진정한 참여적 교육 계획 수립은 시간이 오래 걸릴 수 있다. 정부는 확대 협의는 피하고 전문가, 컨설턴트 혹은 공여자들로 하여금 빨리 계획을 수립하도록 하는 유혹에 빠질 수 있다. 이러한 지름길은 지역 주인의식과 참여를 훼손한다. 원조를 받는 국가들은 계획 수립에 있어 공여자 독점을 피할 수 있도록 주의 기울여야 한다.

책임이 종종 정의되지 않고 중첩되어 책무성의 범위를 불분명하게 하는 분권화 시스템에서 특히 책임의 범위를 분명히 하는 것이 중요하다. 특히 저소득 국가 및 취약국의 지방 정부는 전략적 계획 수립 역량이 부족한 경우가 많다.

지방 정부의 역량 및 투명성 강화를 위한 성과 기반 조건부 보조금을 활용함으로써 일부 저소득 및 중간소득 국가에서

재정 관리가 향상되었다. 탄자니아의 경우 보조금 수혜 최소 요건을 충족한 지방 정부가 3년 내에 50%에서 90%로 향상되었다.

그러나 중앙에서 결정된 성과에 대해 지방의 책무성을 엄격하게 요구하는 것 또한 부정적인 결과를 초래할 수도 있다. 과도한 감사 문화는 책임을 모호하게 하고, 협력을 줄이고, 혁신을 저해하고, 서비스 제공자로 하여금 개선보다는 목표 달성에 집중하도록 할 수 있다.

### 예산 편성 기간 중의 관리 강화는 우선 순위 지역에서의 자원 배분을 보장한다

이해관계자들이 예산에 참여하고 계획된 지출을 검토하도록 역량 강화함으로써 자원 배분의 형평성을 향상시킬 수 있다.

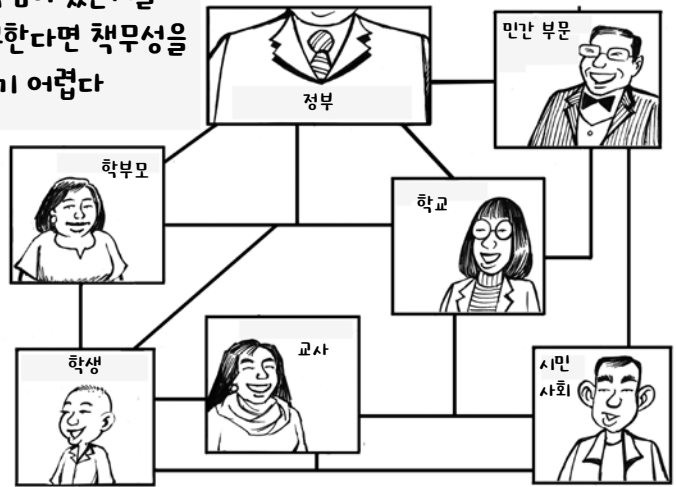
예산 검토는 시간 및 전문가의 투입이 필요한 입법부의 가장 중요한 기능이다. 시민사회는 인도네시아와 케냐와 같이 제안된 예산의 검토 및 심의에 도움을 줄 수 있다. 품목 예산보다 프로그램 예산 방식이 입법자의 효과적 지출 평가에 도움이 된다.

### 수평적 책무성이 효과적이다

입법위원회, 옴부즈만 사무실 및 법원들은 공공의 목소리를 대표하고 실행상 문제를 제기하는 수평적 책무성 수단의 예이다. 내부 및 외부 감사는 효과적인 예산 집행 책무성 도구로 낭비, 잘못된 할당, 부패를 제한하는데 도움이 된다. 그러나 이는 충분한 역량이 요구된다.

“ 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 미국 및 잠비아의 입법부는 정부의 활동을 면밀히 검토하고 법률을 검토하며 변경 사항을 권고하는 상임 교육위원회를 두고 있다. ”

누가 책임이 있는지를 알지 못한다면 책무성을 증진하기 어렵다



입법위원회는 중요한 모니터링 기능을 수행한다. 독립성 혹은 권한의 부재는 변화를 주도하는 능력을 제한 할 수도 있지만 교육 전문성을 지닌 입법자 간의 심의는 분열을 덜 초래하는 문제들에 대한 정책 제안을 개선 할 수 있다. 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 미국 및 잠비아의 입법부는 정부의 활동을 면밀히 검토하고 법률을 검토하며 변경 사항을 권고하는 상임 교육위원회를 두고 있다. 영국에서는 위원회 권장 사항이 86건 중 20건의 정부 정책 조치와 동일하거나 유사했으며, 특히 감사 시스템 개혁 법안 개발에 있어 그러하였다.

옴부즈만 사무실은 정부에 불만을 제기하고자 하는 시민들의 의견을 받는다. 그들은 시민들이 정부 공무원들과 불편함을 느낄 때 특히 중요하다. 2010년 118개국 이 옴부즈만을 보유하고 있다. 이 사무실들은 종종 정치적으로 논쟁이 되는 이슈를 다루기 때문에, 정부와 충돌 할 수 있다. 라틴아메리카에서는 제재의 권한이 없이도 옴부즈만의 존재만으로 1982년부터 2011년까지 교육, 보건, 주거에 대한 접근성 향상에 도움이 되었다. 인도네시아에서는 옴부즈만 사무실이 학생들에게 시험문제를 팔고 핸드폰으로 정답을 공유한 사기를 밝히는데 큰 역할을 하였다.

시민사회단체와 시민은 외부 감사를 강화할 수 있다. 칠레와 대한민국에서 온라인 상의 시민 불만 및 제언은 감사가 주목해야 할 부분을 강조한다. 공공 지출 추적 조사는 시민사회단체가 지출에 대한 사회적 감사를 수행 할 수 있게 한다. 그리

나 이는 대부분 실질적이고 지속적인 변화로 대개 이어지지 않는 한시적, 공여자 주도 개입이다.

## 부패 문제 해결을 위한 정직한 조직 문화 형성이 중요하다

부패는 재정 및 서비스 조달부터 기관 승인, 교사 관리, 시험, 장학금, 연구 및 교과서에 이르는 교육 제공의 모든 측면에서 발생할 수 있다. 헤드라인을 장식하는 횡령 혹은 부당 이용이든 낮은 수준의 관행이든 부패의 영향은 회계 손실을 훨씬 넘어 교육 접근 및 서비스 품질에 영향을 미친다. 부패는 정부 자원 배분 결정을 왜곡하고, 생산성을 떨어뜨리고, 공공 수익을 감소시킨다.

세계은행(World Bank)의 중앙 정부에서 지방 정부로의 그리고 학교로의 자금 이동에 있어서의 누출에 대한 연구는 이 분야의 많은 활동에 영감을 불어 넣었지만 특히 분배에 대한 명확한 규칙이 없는 경우 서비스 시점에서의 자금 수령을 추적하는 것은 어렵다. 존재하지 않는 '유령' 교사와 학교는 복잡하고 논쟁의 여지가 있는 주제다. 나이지리아에서는 2016년 상반기의 경우에만 공무원 급여 이상을 받는 유령 교사 혹은 교사에 대한 8,000건의 의혹이 제기되었다.

브라질의 교육 공정성 재정 메커니즘 개선을 위한 개혁 이후, 120개 지방 자치 단체와 4개 주를 대상으로 한 감사원(Comptroller General of the Union)의 조사 결과, 49건의 불법 입찰 절차가 있었고, 28건의 비정규 계약 집행이 있었으며, 21건의 계좌 '현금 인출'이 있었다.

갈등 상황과 같이 어려운 상황의 경우에 있어서의 지독한 관행들의 경우 외부 관찰자가 지각 할 수 없으며, 규모도 확인이 어려울 수 있다. 교육부가 교사의 급여를 지불하고 있음에도 불구하고, 아프가니스탄 고르 주의 740개 학교 중 약 80%가 운영되지 않고 있었다.

너무 굳건한 부패는 종종 발견되지조차 않는다. 방글라데시의 공공 지출 추적 조사에서 지역(district) 및 하위지역 초등학교 교육 공무원의 약 40%는 경비 책임자에게 경비 상환을 위해 '신속한 지불'을 한다고 인정했다. 이 지불금은 공공 재정에서 실제 또는 직접 누출에 포함되지 않으나, 공무원이 다른 방법으로 비용을 보충하도록 권장하고 있다.

부정 행위에 대한 폭로로는 충분하지 않으며, 법적 규범과 구조 조차도 강력하고 독립적인 감사 기관, 공개 정보 시스템 및 언론 감시, 시민사회 참여를 위한 환경 조성 등 개선된 모니터링 메커니즘을 동반해야 한다. 부패 사례가 밝혀지면, 경찰과 법원이 후속 조치에서 중요한 역할을 담당한다.

## 교육 모니터링 및 평가 체계화가 필요하다

모니터링과 평가는 정부의 책무성을 증진시킬 수 있다. 모니터링이 유용하게 활용되기 위해서는 모니터링이 원하는 결과에 대해 보고해야 하며 자료는 정확하고 정기적으로 수집되어야 한다. 그러나 모니터링 및 평가 시스템은 종종 분절화되어 있다. 주제에 따라 데이터 수집의 방법과 빈도가 다르며, 자료가 중앙에서 정리되고, 비교 혹은 접근 가능하지 않을 수 있다.

정보를 통합하는 한 가지 방법은 정부가 입법부나 국제기구와 같은 기관에 대한 의무의 일환으로 국가 교육 모니터링 보

“ 209개국 중 108개국은 2010년 이후로 적어도 한 번은 국가 교육 모니터링 보고서를 발행했지만, 전 세계 6개국 중 1개 국가만이 정기적으로 실시하고 있다. ”

고서를 준비하고, 정부가 책무성을 다할 수 있도록 시민들을 지원하는 것이다. 209개국 중 108개국은 2010년 이후로 적어도 한 번은 국가 교육 모니터링 보고서를 발행했지만, 전 세계 6개국 중 1개 국가만이 정기적으로 실시하고 있다.

국가 교육 모니터링 보고서가 고소득 국가들에서 더 일반적이지만 도미니카 공화국과 몰도바 같은 중간소득 국가는 물론 우간다 같은 저소득 국가도 보고서를 준비한다. 거의 모든 보고서는 초등 및 중등교육을 다루고 있다. 약 4분의 3이 영유아 보육 및 교육을 다루고 있고, 3분의

“  
기존의 국가 교육  
모니터링 보고서 중 3분의  
1만이 성인교육에 대해  
다루고 있다.

2은 고등교육 그리고 3분의 1이 성인교육을 포함한다.

보고서의 강조점은 다양하다. 다양한 국내 상황과 관련된 책무성 문제를 반영하여 약 60%는 주로 취해진 조치를 기술하고 있으며 25%는 현황 평가에 중점을 두고 있다. 보고서는 또한 지출 회계에 중점을 둘 수도 있다.

”  
교육부는 공공 관리 투명성에 관한 법에 따라 연례보고서를 발간한다. 필리핀의 경우 ‘투명성 제고 및 책무성 강화’를 위한 예산법의 ‘투명성 확보’ 조항은 모든 국가 정부 기관들이 공식 웹사이트에 국가 예산서의 정확한 지침에 따라 지난 3년간의 연례보고서를 게시할 것을 촉구한다.

독일의 교육 보고서인 Bildungsbericht의 경우 법이 요구하는 공개 보고서의 일환으로 일반적으로 활동 혹은 지출에 대한 회계에 중점을 주고 있다. 파나마의 교

일부 모니터링 정보는 모니터링의 업무가 존중되고 정부 통제가 없는 것으로 널리 받아 들여지는 기관에서 외부 위탁을 받아야 한다. 지난 10년 동안 콜롬비아, 에콰도르 및 멕시코를 포함한 라틴아메리카 국가들에서 독립적인 평가 기관들이 설립되었으며, 실제 조치 또는 새로운 법적 조항을 통해 이러한 기관들의 책임이 강화되었다. 지속가능한 기금은 각 기관이 그 역할을 효과적으로 수행하는 핵심 요소이다.

원조를 받는 국가에서 정부, 공여자, 시민사회 및 기타 이해관계자들을 하나로 모으는 연례 공동 부문 평가가 이제는 보편화 되고 있다. 그러나 넓은 범위의 이해관계자 참여가 충분하지 않고, 권고안 이행 계획이 부족하고, 의제가 공여자들에게 의해 주도되는 약점들이 있다.

## 책무성 있는 학교

학교 및 기타 교육·훈련 기관들은 공식적으로 정부와 비공식적으로 학부모 및 학생들에 대한 책임이 있다. 많은 국가가 지역 및 지방 학교 당국에 정책 결정을 내리고 상향식 및 하향식 책무성 모두를 장려한다. 책무성에 대한 강조는 학교에 몇 가지 문제점을 제기한다.

### 정부 규정이 학교 질적 측면 모니터링에 도움이 된다

정부의 교육 규정은 전세계적으로 다양하다. 예를 들어, 세계 교육 현황 보고서가 검토한 71개의 교육제도의 거의 전부가 교사 자격 규정을 가지고 있지만, 40% 미만만이 최대 학생/교사 비율에 해당되었다(그림 4). 규정은 교육 제공자의 책무성을 촉진할 수 있지만 실제로는 효과적이지 않을 수 있다. 저소득 국가의 경우 많은 학교가 통제 범위를 벗어난 이유로 기존 규정을 준수하지 않았다. 예를 들어, 규정에도 불구하고 타지키스탄의 많은 학교들이 재정부족으로 겨울철에 적절한 난방을 제공하지 못한다는 것을 의미한다.

전통적으로 학교 장학은 규정 준수를 모니터링하며, 장학사의 역량이 효과성에 영향을 준다. 일부 조사에 따르면 장학사로 인해 책무성에 대한 강한 압박감을 느낀 교장들이 성과 향상을 위해 노력하는 것으로 나타났다.

### 저소득국의 대다수 사립 학교들에 대한 규제가 없다

사립 학교가 확대되었다. 2005년과 2015년 사이에 사립 재학생 수가 20% 이상인 국가 수가 증가하였다(그림 5). 사하라 사막 이남의 아프리카와 남아시아의 일부 국가에서는 대다수의 사립 학교 특히 빈곤층을 대상으로 하는 저비용 학교에 대한 규제가 없으며, 이들은 정부가 감당할 수 있는 것보다 빠른 속도로 성장했다. 일부 학교는 지나치게 제한적인 규정을 피하기 위해 미등록 상태를 유지하고 있다. 형평성을 향상을 위한 사립 학교 규제를 위해서는 공동의 행동이 필요하다.

강력한 사설망이 급속하게 확장하는 경우 약한 규제 환경이 특히 문제가 된다. 브릿지 국제 아카데미(Bridge Internation-



그림 4: 전 세계의 다양한 정부 교육 규정

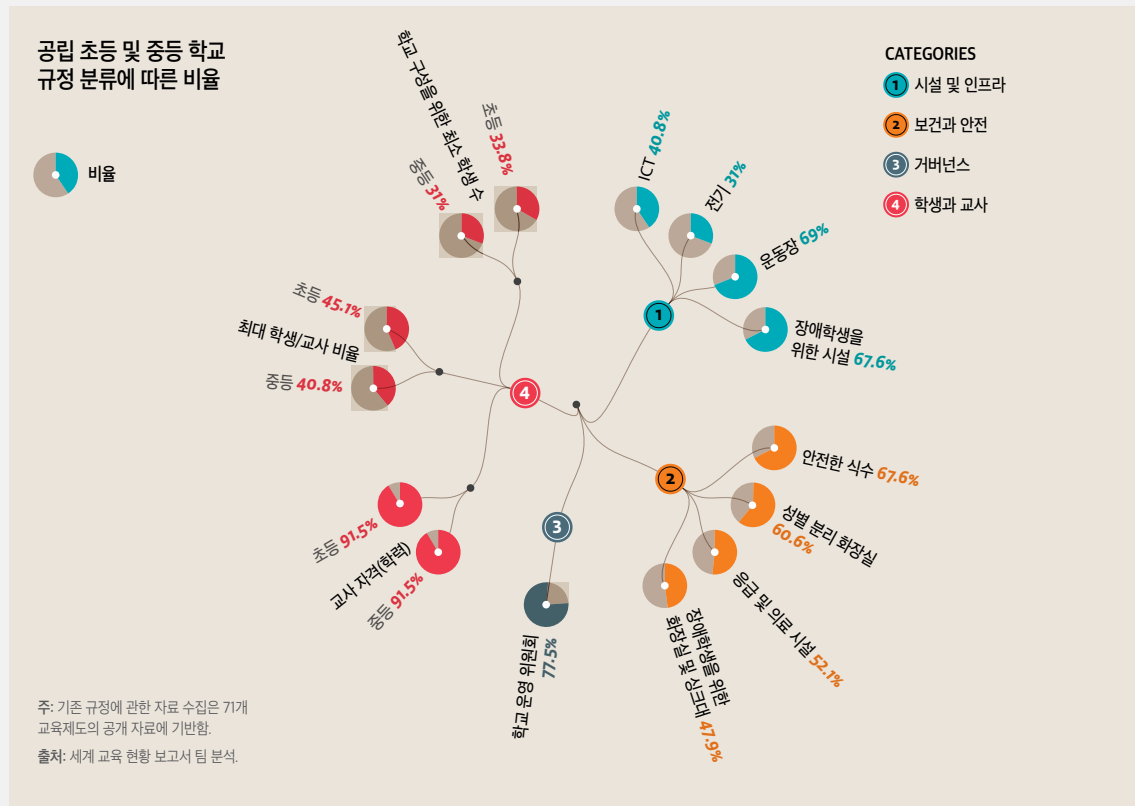
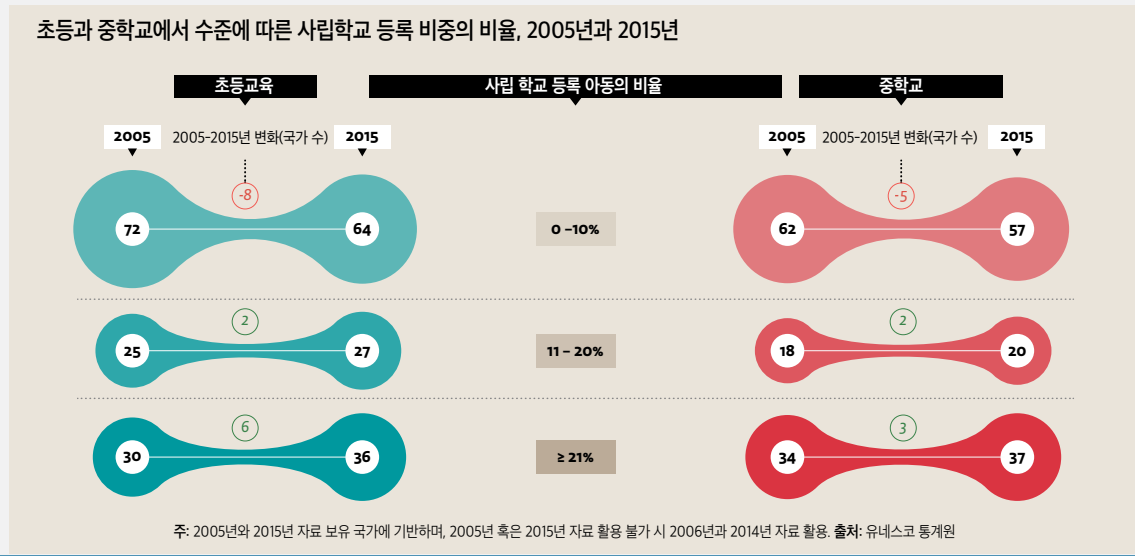


그림 5: 초등 및 중학교에서의 사립 기관 학생 등록 증가





학교 장학이  
교육의 질과 무관한  
경우가 종종 있다.

al Academies)는 5개국에서 500개의 학교를 운영한다. 케냐와 우간다에 대한 장학 결과 자격을 갖추지 못한 교사, 부적합한 시설, 교육과정이 보고되었으며 법원은 일부 학교를 폐쇄하기로 한 교육부의 결정을 지지했다.

**교육의 질적 제고에 중점을 둔 장학은 환영하나  
실행하기 어렵다**

점차적으로, 특히 고소득 국가에서는 학교 장학이 규제 기준 준수 여부 확인에서 학교에서 이루어지는 교육 및 학습의 질을 평가하는 방향으로 이동하고 있다. 그러나 이러한 지원 기능을 잘 수행하기는 어렵다. 저소득 국가의 장학 시스템은 자원 및 역량의 한계를 지닌다. 남아프리카공화국에서 장학사들은 인종 차

별 장학에 대한 기억의 일환으로 장학 개혁에 저항했다. 많은 경우 장학을 개선하는 데 오랜 시간이 걸린다. 2015년까지 앙골라 장학사의 45%만이 2010년에 시작된 교육개혁에 대한 훈련을 받았다.

**영유아 교육에서의 질보장은 쉽게 관찰할 수 있는 측면에만 집중되고 있다**

세계 은행의 2010-2015년 더 나은 교육 결과를 위한 시스템 접근법(Systems Approach for Better Education Results)에 따르면, 아동의 포괄적 발전에 대한 영유아 교육의 중요성에도 불구하고 34개 저소득 및 중간소득 국가들 중 14개 국가들만이 영유아 교육 표준 및 준수 모니터링 시스템을 구축하였다.

질보장과 관련하여 국가는 시설 및 학생/교사 비율과 같은 쉽게 측정 가능하고 가시적인 운영적 형질을 좋아한다. 그럼에도 불구하고 벨리즈, 인도네시아, 네팔, 스와질랜드의 사례에서와 같이 다수의 국가들이 규정 준수를 체계적으로 모니터링하는 데 어려움을 겪고 있다.

다른 교육체계들은 가르침(teaching)의 미묘한 측면을 평가하려 한다. 칠레에서는 모든 시립 학교(municipal school)의 교육자들이 자기 평가, 외부 관찰, 동료 평가, 포트폴리오의 과정이 포함된 우수 교수 체계 기준(Good Teaching Framework standards)에 따라 4년마다 평가를 받는다. 만족스럽지 않다는 평가를 받은 교사는 다음 해 재평가되며, 진전이 없다면 수업을 하지 못하게 된다.

“ 34개 저소득 및 중간소득 국가들 중 14개 국가들만이 영유아 교육 표준 및 준수 모니터링 시스템을 구축하였다. ”

영유아 환경 평가 척도(Early Childhood Environment Rating Scale)와 같은 도구의 경우 교사와 아동간의 상호 작용의 질 평가를 지원한다. 미국에서 개발되고 널리 활용되고 있는 이 척도는 또한 독일, 이태리를 포함한 다른 고소득 국가에서도 활용되고 있다.

영유아 발달에 대한 직접 측정은 질보장 과정을 향상시킬 수 있다. 종단 연구인 스코트랜드 성장 연구(Growing Up in Scotland)는 3개 코호트에 속한 1만 4천명의 아동을 대상으로 초기 경험과 후기 결과를 연결하고 연구 결과의 피드백을 통한 영유아 발달 및 교육의 재설계하는 것을 목표로 한다.

지역 사회 기여, 특히 부모의 기여는 영유아 발달의 질보장에 있어 매우 중요하다. 프랑스에서는 국가가족배분기금(National Family Allocation Fund)이 학부모 만족도 조사를 통해 정기적 지표를 산출하고, 선출된 학부모 대표가 일반인 사회 영유아 위원회(Early Childhood Commission of the General Council)에 의견을 제공한다.

### 고등교육에서의 질보장 메커니즘은 다양한 장애요소를 반영하고 있다

국가의 법제도는 단일 또는 복수의 국가 기관이 고등교육의 질보장을 담당케 하나, 대다수의 저소득 국가의 경우 아직 국가시스템을 갖추지 못하고 있다. 리스본 협약(Lisbon Convention)과 같은 지역적 협정은 국가로 하여금 지역 표준을 국가 법에 통합하게 함으로써 국가 질보장 시스템의 발달을 촉진시켰다.

질보장 평가는 표준 설정, 기관 자체 평가, 외부 전문가 및 동료 검토, 평가 보고서 및 항소 과정을 포함한다. 규범적 또는 권고적 표준은 고등교육의 투입물, 활동 및 산출물을 포함한다. 중국의 학부 교육 품질 평가 표준은 대학 사명, 교직원, 시설, 학업 교육과정, 운영, 환경, 학습 개요 및 주요 프로그램 등 8개 주요 분야의 19개 지표로 구성된다.

질평가 기관은 연간 보고서, 데이터베이스, 국제·지역 기관, 국가 정보 센터 등록을 통해 책무성을 유지한다. 고등교육 질보장 기관 국제 네트워크

(International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education)는 책무성과 투명성 장려를 위해 우수 사례 매뉴얼을 발간하며, 코스타리카에서 아랍 에미리트에 이르는 18개 회원국이 우수 사례 가이드라인에 부합해 왔다. 그러나 이러한 책무성 보고서의 정보 대부분이 고등교육 전문가를 넘어 광범위하게 전파되지 않고 있다.

국가 간 고등교육을 대상으로 하는 규제 제도는 주로 기관 지원에 중점을 두고 있다. 국제 학생은 대부분 자신의 권리를 알지 못하고 정보 접근이 어려울 수 있다. 국가는 평판이 좋지 않은 제공자를 가려내고 이에 대한 인식을 제고하며 학생 단체가 양질의 제공자에 관한 정보를 널리 알릴 수 있도록 독려해야 한다.

많은 장학금 프로그램이 공여자에게 정기적으로 자원 사용에 대해 보고하고 있지만, 학생, 가족 및 대학에 정보를 적시에 제공한다면 보고서가 더 유용하게 활용될 것이다. 프로그램 영향을 측정하고 대학 및 졸업생 피드백을 수집하는 중단 연구가 유용하다. 예를 들어, 영국의 커먼웰스 장학위원회(Commonwealth Scholarship Commission)는 수상자를 대상으로 설문 조사를 실시하여 향후 프로그램 디자인에 활용한다.

### 정부는 적절한 비용에 의한 고등교육 접근 보장을 책임져야 한다

학생 진급률 및 시간제 학생수 증가에 따라 고등교육 등록은 꾸준히 증가하고 있다.

정부는 고등교육에서 형평성과 적절한 비용성 촉진을 위해 국가 법제도를 활용하지만, 고등교육 보편화를 보장하는 국가는 거의 없다. 고등교육 보편화를 보장하는 국가는 에콰도르, 그리스, 튀니지이다. 브라질과 라오스를 포함하여 고등교육에 대한 접근을 보장하는 많은 법률은 소수 민족 및 취약 집단에 대한 차별을 금지하고 접근을 장려한다.

고등교육에 대한 수요가 증가함에 따라, 정부는 학비와 수수료를 인상하거나 민간 부문에 의한 제공을 장려함으로써 비용 부담의 일부를 개인에게 이전하였다. 그러나 수수료가 없는 경우라도, 이것만으로 적절한 비용성을 보장하기에는 부족하다. 추가적인 지원이 없다면 무상의 보편적 접근은 고소득자들에게 보조금을 지급하는 결과를 낳을 수도 있다. 예를 들어 필리핀의 경우 2016년에 공립 대학의 학비를 폐지했지만, 이미 많은 고소득 배경의 학생들이 대학에 다니고 있었다.

“  
학비는 보조금, 대출 및 세제 혜택을 포함하는 재정 지원 프로그램과 결합되어야 한다.”

학비는 보조금, 대출 및 세제 혜택을 포함하는 재정 지원 프로그램과 결합되어야 한다. 저소득층 학생들을 위한 대출 상환 지원은 적절한 비용성 옵션을 늘리는 데 도움이 될 수 있다. 저소득층을 목표로 하는 것이 중요하지만, 많은 저소득 국가에서처럼 가구 재정 수지에 대한 신뢰도가 낮은 국가에서는 이 학생들을 찾아내는 것이 어려울 수 있음을 의미한다.

### 기술 및 인증 제공자는 연수생들과 고용주들에 대한 책무가 있다

전문 기술 개발을 위한 견고한 질보장 시스템은 당국 및 서비스 제공자가 근로자 및 고용주와 같은 수혜자 그리고 서로에게 책임을 지도록 도와준다.

기술 개발 자격 시스템은 목적을 분명히 명시한 공통 체계를 지닌 일관된 거버넌스를 필요로 한다. 노동 시장 수요와 공급자 공급을 연결하는 한 가지 방법은 고용주와 사회적 파트너를 개발 체계에 참여시키는 것인데, 폴란드와 튀니지의 경우처럼 항상 쉽지는 않다는 것이 증명되었다.

증가하고 있는 비정부 교육 기관들의 경우 공인을 받고 운영되는 규제 제도 및 과정에 부합해야 한다. 고등교육과 마찬가지로 인가는 일반적으로 외부 정부 또는 전문 기관이 제공자가 설정된 표준을 충족했음을 확인하는 질보장 과정이다.

2022년까지 4억 명 훈련을 목표로 하는 인도의 야심찬 기술 개발 프로그램의 경우 인증이 투명하고, 연수생이 모든 혜택을 받고, 고유인증번호를 활용하여 후보가 등록되는 것을 보장하고 비공인 제공자와의 불법 하청계약이 이루어지지 않도록 해야 한다. 정부는 고용을 약속하고 수수료를 요구하는 상술로부터 연수생을 보호해야 한다. 호주의 경우 상원 조사에서 사설 연수 기관의 마케팅이 특히 취약 집단에게 자격 취득의 가치에 대해 잘못된 판단을 내릴 수 있는 영향을 미쳤는가를 조사하였다.

#### 모니터링은 성인문해 프로그램의 책무성을 향상시킬 수 있다

성인문해 및 수리 프로그램에 있어서의 책무성은 다양한 프로그램, 제공 업체, 자금 조달 및 예측된 목표에 따라 복잡하게 이루어진다. 그럼에도 불구하고 국가들은 점점 더 품질 표준과 결과에 대한 기대를 설정하고 있다. 모니터링 시스템이 보편화되고 있다. 유네스코의 효과적인 문해 및 수리 활동 데이터베이스(UNESCO Effective Literacy and Numeracy Practices Database)의 200개가 넘는 성인문해 및 수리 프로그램은 대개 프로그램 운영 및 실행의 일부로 일부 모니터링 및 평가를 수행해왔다.

재무 자료 수집은 정부로 하여금 비정부 기관이 품질 및 자원 배분에 대한 책임을 지도록 도와준다. 남아프리카 공화국의 Kha Ri Gude (Let Us Learn) 문해 프로그램은 재무 회계 및 보고, 그리고 학습자 및 교육자들에게 정보 시스템의 데이터베이스를 업데이트하기 위해 민간 회사와 계약을 체결한다. 교사 임금 지불은 지출 및 출석 데이터 제출에 달려 있다. 2016년 실시된 감사에서는 자원 봉사자들이 자신의 주장한 실제 학습자보다 많은 학습자들에 대한 보조금을 받아 온 것으로 나타났다.

문해 프로그램 결과를 모니터링 하는 것은 책무성 보장에 도움이 될 수 있다. 파키스탄에서 활용한 것처럼 현장 방문 평가는 한가지 방법이다. 다른 방법으로는 시험, 구두 발표, 자기평가와 같은 형성 및 종합 평가 전략을 들 수 있다.

고소득 국가의 경우 미국의 경우와 같이 때로는 공적자금과 연계된 표준화된 국가 평가제도 및 도구를 활용하여 성과를 평가한다. 이란, 멕시코와 같이 중간소득 국가들의 경우 각 지구별로 자동으로 생성되는 온라인 시험을 제공한다. 기타 국가들의 경우 형성 및 종합 평가 실시를 수업 진행자에 의존하며 체계적으로 데이터를 수집하고 분석하지 않는다. 일부 프로그램의 경우 학습 성취를 평가할 때 제한적인 문해 기술 평가를 넘는 평가를 실시하기도 한다. 프랑스의 문해 프로그램은 참가자들에게 자율성, 자신감, 동기 부여, 일상 생활 상호 작용 및 인지 발달을 평가한다.

#### 학생 수준 학습 자료를 활용하여 학교의 책무성을 높이는 방안은 비용이 많이 든다

정부는 학교 및 학생 학습 결과에 대한 자료 수집에 점차 관심을 기울이고 있다. 원칙적으로 정보가 양질이고 의사 결정 권력이 정치적 이익과 무관한 경우, 교육 지도자들의 국가, 국가하부단위, 학교 수준에서 증거 기반 결정을 가능케 해야 한다.

종합평가 결과는 개인 수준에서 학생의 입학 및 진학 결정에, 기관 수준에서는 상대적인 개선 영역을 찾는데 활용된다. 교육체계 수준에서 종합평가는 표준 조건 충족 여부를 모니터링 하는데 도움이 된다.

“ 유네스코의 200개가 넘는 성인문해 및 수리 프로그램들은 모니터링 및 평가를 수행해 왔다. ”

국가마다 개인 학습 자료를 활용하는 방법이 다르다. 일본과 같은 일부 시스템은 국가 시험에 중점을 두는데, 이는 주어진 해에 학년 간 진전을 결정하지만 시간이 지남에 따라 장기적인 학습 결과를 비교할 수는 없다.

다른 교육체계의 경우 예상 학습에 대한 표준을 정의하고 이에 대한 보고를 위해 평가를 만든다. 영국의 학습 결과에 대한 복합적이고 포괄적인 평가 시스템은 국가 표준, 학생 평가 메커니즘과 정교한 외부 평가 시스템에 기반한다. 수집된 자료는 장학관의 학교 방문 전 준비를 돕고, 학부모에게 정보를 알리고, 학교 지도자들이 목표 수립, 추가 지원이 필요한 학생 확인, 책무성을 목적으로 하는 지역 및 국가 당국의 성취 모니터링에 활용된다.

어떤 국가는 언어와 수학에 초점을 맞춘 학습 결과에, 어떤 국가는 더 넓은 범위를 평가하는 것처럼 학습 결과에 대한 평가는 국가마다 다르다. 또한 문맥상의 비교를 가능하게 하기 위해 수집하는 학교 종류 및 학생 배경 정보 또한 국가마다 다르다. 호주에서는 재정, 인구 통계학적 구조 및 사회 교육적 이점을 포함하는 맥락적 정보가 My School 웹 사이트에서 제공된다. 덴마크에서는 교육과 질 기구(Agency for Education and Quality)가 학생 웰빙 지표를 도입했다.

그러나 모든 정보를 관리하는 것은 국가 교육체계의 도전과제가 될 수 있다. 고소득 국가조차도 학교와 학생의 사회 경제적 정보를 조정하고 학교와 학생들이 시간이 지남에 따라 향상되는지 여부에 주목하는 등 단순한 해석을 피하기 위해 보다 많은 노력을 기울여야 한다. 국가들은 점차 이러한 가치가 부여된 축정을 도입하고 있지만 충분히 정확하지 않을 수 있으며 그로부터 도출된 결론을 조정할 필요가 있다.

“ 이 모든 정보를 관리하는 것은 국가 교육체계의 도전과제가 될 수 있다. 고소득 국가조차도 단순한 해석을 피하기 위해 보다 많은 노력을 기울여야 한다.

이러한 문제는 중간 소득 및 저소득 국가에서 보다 악화된다. 신뢰할 수 있는 비교를 가능하게 하는 학습 결과에 대한 정보 생산을 위해서는 많은 비용이 들며, 역량을 위해 필요한 투자가 제한적일 수 있다. 이러한 국가들은 종종 표준에 대한 비교보다 최종 시험 결과에 더 중점을 둔다. 예를 들어, 요르단의 국가 시험은 3년마다 각 학년을 평가하지만, 테스트 항목이 정기적으로 바뀌므로 시간 경과에 따른 비교가 불가능하다. 발간된 보고서의 경우 주로 정책 관련 분석이 없는 설명 위주 표들로 구성되며, 교사는 페다고지 지원이라는 목적에도 불구하고 결과를 이해하기 위한 어떠한 지원도 제공 받지 못하고 있다.

## 성과기반 책무성이 양질의 교육을 제공한다는 증거는 혼재되어 있다

검토된 101개의 교육체계 중 51개는 학생 시험 성적이 공개적으로 볼 수 있으며 이 중 17개 국가는 이를 학교 및 교육가에 대한 제재 및 보상에 활용하고 있다. 그러나 시험 성적은 학교 밖의 요인에 의해 크게 결정된다.

시험 성적으로 학교를 제재하는 것이 학습을 향상시킨다는 명확한 증거는 없다. 통계는 전형적으로 이득이 없거나 미미한 긍정적 이득이 있을 뿐으로 나타난다. 미국의 낙오학생방지법(No Child Left Behind Act)은 성취가 낮은 학교의 폐쇄를 명시하였다. 이 법은 학생 성취에는 미미한 긍정적 효과를 가져왔고, 흑인-백인간 성취 간극을 넓히고 성취가 낮은 학교들에서 특히 학생들을 시험 과목을 우선시 하는 좁은 교육과정에 노출시켰다.

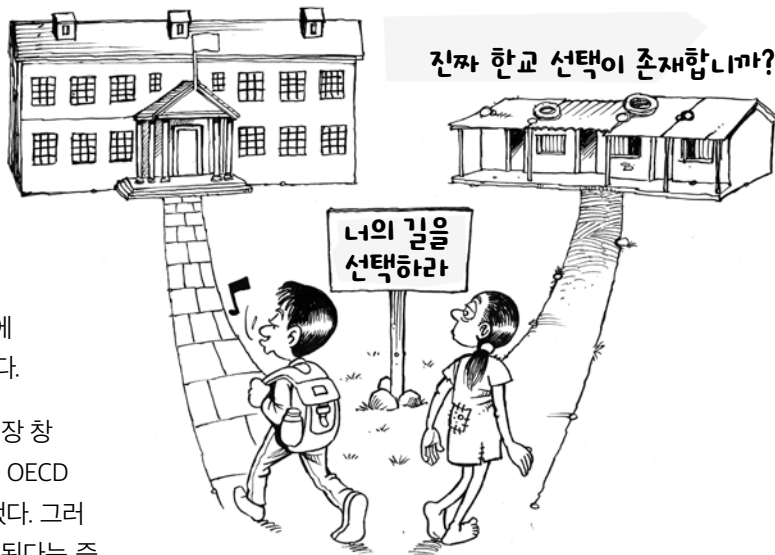
학교는 성과기반 책무성 시스템에 부정적으로 적응할 수 있는데, 교육제도를 속이고, 장기적인 개혁을 배제하여 제재를 피할 수 있다. 호주, 칠레, 한국 및 다른 국가들에서 불균형적으로 취약한 학교와 학생들에게 영향을 미치는 시험문 제풀 재조정, 교육과정 축소, 시험지도 및 부정이 발견되었다.

“ 학교는 성과기반 책무성 시스템에 부정적으로 적응할 수 있는데, 교육제도를 속이고, 장기적인 개혁을 배제하여 제재를 피할 수 있다.

## 교육에서의 시장경쟁은 사회 분열을 심화할 수 있다

책무성 메커니즘의 잠재적 방안은 경쟁이다. 부모가 자녀의 학교를 선택할 수 있다면 학생 유치를 위해 더 나은 성과를 내도록 학교에 압력을 가하게 된다.

학부모가 학교를 선택하고 시장이 기능하기 위해서는 학교 정보가 대중에게 공개되고 이해 가능하게 만드는 것이 선행되어야 한다. 많은 중간 및 고소득 국가 교육제도에서 학교 수준의 시험 결과가 공개적으로 게시된다. 그러나 저소득 국가에서는 의도된 사용자가 쉽게 정보에 액세스하거나 이해할 수 없다. 예를 들어 인터넷 접근성이 낮은 탄자니아의 경우 온라인 보고서 카드는 거의 활용되지 않는다. 케냐에서는 부모의 72%가 문해 및 수리 정보 활용법을 모른다.



일부 중간소득 및 고소득 국가에서는 학교를 위한 시장 창출을 위해 적극적으로 노력해 왔다. 지난 25년 동안 OECD 회원국의 학교 선택 정책이 3분의 2 이상으로 증가했다. 그러나 학교 선택 정책이 기득권 집단에게 보다 이익이 된다는 증거가 있다. 학부모는 인구 통계학적 구성과 같은 요인을 선택의 근거로 하며, 이는 다양성의 감소로 이어지고 사회·경제적 분열을 강화시킬 수 있다. 핀란드에서는 학업 성취가 우수한 자녀를 둔 교육받은 가정에서 주로 학교 선택이 이루어졌다. 칠레 산티아고에서는 1학년 학생 부모 4명 중 1명만이 학교 후보 명단에서 학업 성취가 가장 좋은 학교를 선택했으며, 70%의 대부분이 종교적으로 소속된 학교만을 선택했다.

바우처 프로그램은 학교 선택을 평등하게 만들 수 있지만 교육에 미치는 영향은 혼재한다. 콜롬비아의 저소득층을 대상으로 하는 프로그램은 사립 학교 등록, 바우처 수령자들의 학업 성취 및 졸업률을 향상 시켰다. 그러나 바우처를 보편적으로 사용할 수 있게 하고 학교가 학비를 인상할 수 있게 하면 학생의 성적 향상시키지 않으면서 불평등한 접근을 증가시킬 수 있다. 스웨덴의 보편적 바우처 프로그램은 증가하는 분열과 연관성이 있고, 칠레는 고도의 계층화 된 체계를 가지고 있다. 칠레의 바우처 프로그램은 높은 성적의 또는 고소득 학생들의 선택적 입학에 장려해 오고 있다. 2008년 대상 개선을 위한 개혁은 형평성 개선에 도움이 되지 못하였다.

## 지역사회는 학교 정책 및 실행을 형성하고 모니터링 하는데 도움이 될 수 있다

지역사회의 사회적 책무성은 학교의 반응성과 효율성을 향상시킬 수 있다. 지역사회 모니터링은 대개 시설, 직원 출석 및 예산에 초점을 맞추고 있지만, 일회성 개입의 영향은 지속가능하지 않을 수 있다. 에티오피아에서는 학교 자료를 수집하고 지역 사회 대화를 늘리기 위한 지역사회-정부 파트너십이 긍정적인 결과를 낳았다. 그러나 자원의 부족은 이러한 프로젝트의 지속가능성을 위협 할 수 있다.

지역사회 이해관계자들의 학교기반 운영(School-Based Management, SBM) 참가는 의사 결정의 권위와 책임이 지역 주체들로 이전되는 것이다. 학교기반 운영은 인도네시아, 멕시코 등의 국가에서 학생 성취와 출석을 향상 시켰다. 그러나 홍콩, 중국에서와 같이 지역사회 구성원들과 책임을 공유하지 않으려고 한 것은 일부 학교기반 운영 노력을 저해하였다. 지역사회 대표성은 때로는 소외계층을 제외한다. 네팔의 경우 일부 학교 기반 운영 위원회를 엘리트들이 장악하고 있는 것이 문제였다.

“ 학교의 선택에 있어서, 학부모는 인구 통계학적 구성과 같은 요인을 선택의 근거로 하며, 이는 다양성의 감소로 이어지고 사회·경제적 분열을 강화시킬 수 있다. ”

## 책무성 있는 교사

교사는 학생을 교육시키는 일차적 책임이 있다. 많은 국가들에서 교사는 점점 더 큰 압력에 직면해 있다. 교사의 복잡하고 다양한 업무는 시간에 대해 상충되는 요구를 야기할 수 있으며, 책임을 위한 노력을 복잡하게 한다.

### 양질의 교육 제공은 교사의 핵심 책무이다

대부분의 국가는 교사의 업무 시간의 상당 부분을 가르치는데 할당한다. 일부 국가의 공식적인 교사 지도는 핵심 과목을 넘어서 교과간 기술 및 사회·행동·정서적 역량으로 확대되었다. 교수학습 국제설문(Teaching and Learning International Survey, TALIS)에 따르면 교사는 스웨덴의 1시간에서 일본의 8시간에 이르기까지 교과 외 활동에 평균 주당 2시간을 사용하였다. 또한 교사는 종종 인정받지 못하거나 보상받지 못하는 책임을 맡고 있으며, 이는 그들의 동기를 낮출 수 있다.

2000년대 초 6개 저소득 국가와 중간소득 국가를 대상으로 실시된 연구에 따르면 평균 교사 결근률은 19%이다. 그러나 결석에 대한 교사 책임의 범위는 종종 과장된다. 2007년과 2014년 사이 세네갈 학생들은 평균 공식적인 학교 수업 일수 188일 중 108일 출석하였다. 결석에 대한 대부분의 이유는 교사의 통제를 넘어서는 것들이다(그림 6). 2013년과 2014년 사이 인도네시아에서는 초등학교 교사의 10%가 결근했다. 이 결근의 약 절반은 공부를 위한 시간으로 해명되었다.

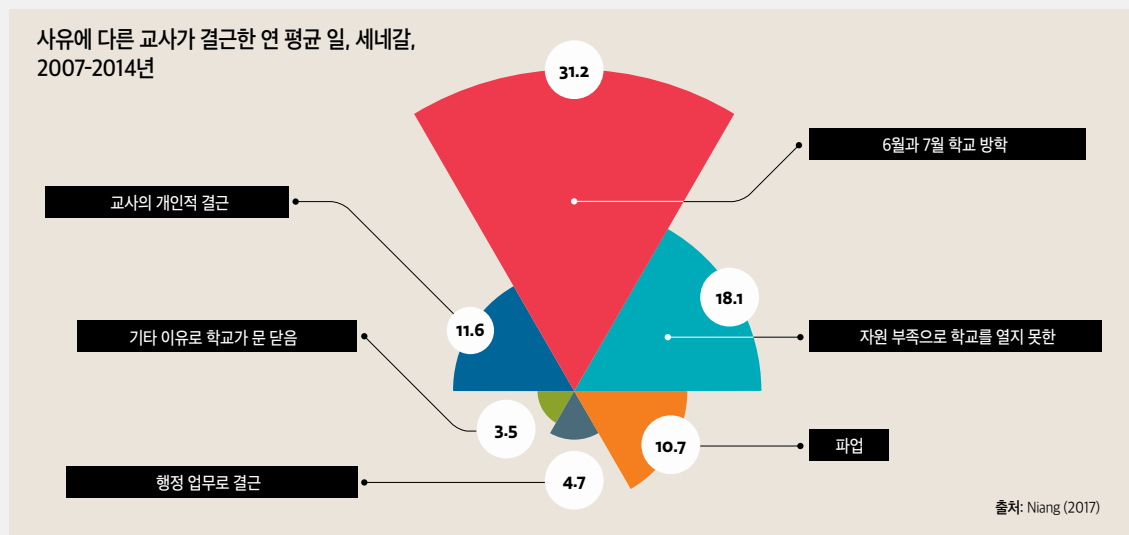
“ 교수학습 국제설문에 따르면 교사들은 교과 외 활동에 평균 주당 2시간을 사용하였다. ”

### 교사의 교수의 질 평가는 어렵고 많은 유형을 필요로 한다

전문직으로서의 교사에 대한 정부와 대중의 신뢰, 그리고 평가 과정에 대한 교사의 신뢰는 책무성 접근의 효율성에 큰 영향을 미친다. 핀란드에서는 교사들이 자신들의 책무성 정책을 수립하고 관리하며, 이해관계자 간의 상호 신뢰를 입증한다. 대조적으로, 일본의 교사들에 대한 신뢰는 국제 평가에서의 실적 저조로 인해 낮아졌고, 외부 책무성 메커니즘의 증가는 이미 일주일에 평균 54시간인 업무량에 보고의 책무를 추가했다.

그림 6:

세네갈 학생들은 학교가 문을 닫아 연간 50일의 수업일을 상실함



계약 교사는 본래 교사 부족을 극복하기 위한 임시 방편이었지만, 단기 교사 계약은 계약 갱신을 통해 성과 향상에 대한 인센티브를 부여하여 점차 신뢰도가 낮은 환경에서의 책무성 메커니즘으로 활용되고 있다. 정규직의 부족은 종종 직원 업무량증가, 공적 자금 감소 및 직원과 조직 권한의 감소로 이어진다. 계약 교사는 또한 흔히 자격이 부족하고 지원을 받지 못하며, 제대로 보수를 받지 못한다.

“ 평가 과정에 대한 교사의 신뢰는 책무성 접근의 효율성에 큰 영향을 미친다. ”

## 형식적인 평가는 교사의 책무성 증진을 위한 가장 보편적인 메커니즘이다

대부분의 국가는 다양한 방식을 활용하여 교사를 평가한다. 2013 TALIS에 참여한 가장 부유한 국가들에서 교사 평가의 96%에 교실 관찰이 사용되었다. 관찰은 일반적으로 교장 또는 관리팀 구성원이 수행하였으며 결과는 다양하게 나타났다. 싱가포르의 경우 관찰결과는 형성을 목적으로, 이스라엘의 경우 관찰은 승진에 활용되었다. 미국의 경우 교사 등급이 교사 역량을 잘 구별해 내지는 못하였다. 신뢰할 수 있고 유용한 관찰을 위해서는 세밀하고 실천 가능한 피드백이 필요하다. 주제 및 페다고지 전문성을 갖춘 동료 검토자들을 포함한 숙련된 관찰자들은 보다 일관된 피드백을 제공한다.

“ 학생 평가의 신뢰도는 평가 목적과 디자인에 크게 영향을 받으며 학생의 편견에 의해 왜곡될 수도 있다. ”

2013 TALIS에서 교사의 83%는 학생 설문 조사가 평가의 일부라고 보고했다. 학생 평가를 사용하는 것은 학생들이 좋은 가르침을 인식하고 이를 진실하게 보고 할 수 있다고 가정한다. 신뢰도는 평가 목적과 디자인에 크게 영향을 받으며 학생의 편견에 의해 왜곡될 수도 있다. 프랑스와 이탈리아에서는 높은 성적을 준 교사가 더 나은 평가를 받았다. 교사의 성별 또한 학생의 인식에 영향을 줄 수 있다.

2013 TALIS에서 학생 시험 점수는 교사 평가의 가장 보편적인 구성 요소였으며 교사의 97%가 이를 보고했다. 그러나 시험 점수는 교육과정의 적용 범위, 학생의 능력, 학부모 참여, 학교 문화 및 자원 등 많은 요인에 의해 영향을 받는다. 점수만으로는 교사의 효율성에 대한 신뢰할 만한 지표로 충분하지 않다. 보다 정확한 평가는 여러 소스를 사용하는데, 이는 자원이 부족한 교육제도에서는 어려울 수 있다.

교사 평가는 점점 더 결과론의 영향을 받고 있다. 책무성에 대한 이러한 접근이 교육문제에 대한 효과적인 대응을 제공할 것이라고 믿는 사람들은 전형적으로 (a) 모든 교육 행위자가 정확하게 측정 될 수 있는 결과에 동의 (b) 책임은 명확하게 식별되고 전달되며, 책임 있는 행위자는 스스로 원하는 결과에 영향을 줄 수 있음 (c) 선택된 인센티브는 원하는 성과를 창출하는 행동을 유도 할 것을 가정한다.

그러나 성과기반 급여는 학업성취에 혼재된 영향을 낳고 있으며 형평성에 해를 끼칠 수 있다. 또한 이는 경쟁적 환경을 촉진하는 경향이 있으며, 이로 인해 의도와는 반대로 교사의 동기 부여가 줄어들 수 있다. 일부 연구에 따르면 이는 남성 교사보다 여성교사에게 부정적인 영향을 미친다.

고소득 국가들의 높은 이해관계 시스템에서의 교사평가는 교수 개선에 제한적인 영향력을 지닌다. 실천 가능한 피드백이 부족하고 개선 보다 모니터링에 초점이 주어지면 교사의 만족도를 떨어트리고 많은 이들로 하여금 평가를 단지 행정 업무로 간주하게 한다.

## 책무성에 초점을 둔 교육체계는 충분히 준비된 교사를 만들지 못한다

지도 및 운영 책임을 학교로 옮기는 것은 분명한 추세이다. 이 추세는 강력한 책무성 시스템의 도입과 더불어 업무량을 증가시키고 교사 및 학교 지도자의 추가적인 기술을 필요로 하며 이는 불만으로 이어질 수 있다. 영국의 경우 교사의 56%가 자료 수집 및 관리가 불필요한 업무를 야기한다고 보고하였다.

교사는 학생의 성과를 평가하고, 자료를 분석하고, 가르침에 이를 활용하는 기술이 필요하다. 그러나 많은 교사들이 데이터 활용에 준비가 안되어 있다고 느낀다. 미국의 한 연구는 교사의 3분의 2가 교육을 향상시키기 위해 데이터를 사용할 수 있는 시설을 갖추고 있지 않고 종종 비용이 과도함을 밝혔다.



많은 고소득 국가들의 경우 점차 자료 문해(data literacy)를 교사 및 교장 준비와 전문성 개발 프로그램에 포함하고 있다. 그러나 이러한 프로그램은 보고서 이해에 중점을 두는 경향이 있으며, 학생 교사들이 가르침에 자료를 활용하는 실습을 포함하는 경우는 거의 없다. 또한 이러한 프로그램들은 종종 자료 문해 능력보다는 기술을 강조한다.

자료 수집 중복의 최소화는 교사 및 교장의 부담을 줄일 수 있다. 그러나 교육 관리를 위한 자료 활용 경향이 커짐에 따라 보다 일반적인 질문 또한 제기되고 있다. 첫째, 학습 개선이 프로그램 될 수 있다는 생각은 교육의 사회 및 문화적 측면을 무시한다. 둘째, 모니터링 할 수 있는 학업성취에 대한 강조는 실제로 학업성취의 매우 협소한 부분을 전제로 하는 책무성 시스템에 우선적으로 기여할 수 있다. 따라서 유용성에도 불구하고 자료를 액면 그대로 받아들이지 않는 것이 중요하다. 자료를 진단적으로 사용하는 데 더 중점을 두어야 한다.

## 전문적 책무성은 가르치는 문화를 형성할 수 있다

전문적 책무성은 교사 참여를 통해 개발되며 그들의 전문성에 기반한다. 전문적 책무성을 통합한 시스템은 일반적으로 양질의 교육을 제공하기 위한 교사 전문성에 대한 대중의 신뢰에서 비롯된다.

동료학습은 가르침을 향상시킬 수 있다. 일반적으로 중간 및 고소득 국가들에서 전문적 학습공동체는 동료들과 수업을 공유하는 등 협력 학습을 위한 구조를 제공한다. 호주, 홍콩, 일본, 싱가포르, 스웨덴, 영국, 미국에서 활용되는 수업 연구 모델(Lesson Study Model)은 공동 기획, 관찰, 분석 및 개선을 활용하여 수업 제공 및 학생 학습을 개선한다. 영국의 경우 수업 연구는 교육적 위험 감수를 장려하고 교사의 고립감을 줄였다. 효과적인 동료학습은 교사의 자율성, 상당한 시간 그리고 자원에 대한 약속을 필요로 한다.



“ 24개 국가의 윤리 강령을 검토한 결과 많은 교사들이 이 강령에 대해 알지 못했다. ”

대부분의 국가는 공식화된 전문 규범을 통해 자발적 지침을 제공하는 교사가 개발한 윤리 강령을 보유하고 있다. 24개 국가의 윤리 강령을 검토한 결과 많은 교사들이 이 강령에 대해 알지 못했다. 명확한 시행 메커니즘 부재는 또한 효과성을 저해할 수 있다. 보고 메커니즘 및 제제가 항상 정의된 것은 아니다. 부정 행위를 평가하는 사람들에 대한 훈련이 필요하다.

## 시민은 교사의 책무성 증진을 지원할 수 있다

지역사회 모니터링은 특히 교사결근 문제를 해결하는데 유용하다. 우간다에서는 지역사회가 개발한 보고 카드가 교사 결근을 줄였다. 그러나 교사의 책무성 증진을 학부모에게 의존하는 것은 지속가능하지 않다. 케냐의 경우 학부모의 교사 모니터링 및 평가가 종료된 1년 이후 학습효과가 사라졌다.

신뢰 및 거슬림에 대한 우려에도 불구하고 보다 많은 교육체계가 교사 모니터링에 기술을 활용하고 있다. 파키스탄은 생체정보를 이용한 인증 방식을 통해 2만6천2백개 학교의 21만 교육 지원들의 출석을 모니터링 하였다. 2017년 2월 현재 4만명의 결근 교사와 6천명의 실종자들이 규율을 준수하게 되었다. 중국의 수천 개의 교실이 실시간 스트리밍 되어 학부모 및 대중이 수업 실행과 학생 행동에 대해 모니터링하고 의견을 제시할 수 있다. 비평가들은 지속적인 감시가 교사와 학생의 개인 정보 보호 권리를 침해하고 교육에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 우려하고 있다.

교사 모니터링에 참여하는 것은 사회·경제적 지위, 개인 역량 및 교사의 태도에 영향을 받을 수 있다. 취약 집단 부모는 종종 교사와 상호 작용할 기술, 지식 또는 자신감이 부족하다. 이러한 모니터링이 성공적으로 이루어지기 위해서는 지역사회 구성원과 교사가 명확하게 정의된 역할과 책임을 가지고 기준을 결정하고 책무성 메커니즘을 설계하는 데 참여해야 한다.

# 책무성 있는 부모와 학생

책무성 정책은 일반적으로 양질의 공교육을 받을 권리에 대한 책임을 정부, 학교 그리고 교사에게 부여한다. 그러나 교육은 공유된 사회적 노력이기 때문에 학부모와 학생 또한 중요한 역할을 한다. 학부모는 고무적인 가정 환경을 제공뿐만 아니라 자녀의 학교 출석, 노력 및 행동을 지원할 책임이 있다. 학생들은 나이가 들수록 후자의 책임을 더 많이 짚어지게 된다.

## 무단결석법이 학부모와 학생에 대한 처벌을 조장

허가 받지 않은 학교로부터의 결석인 무단결석은 세계적으로 널리 퍼진 문제이다. 평균적으로 학교 기반 세계 학생 보건 조사(Global School-based Student Health Survey)에 참여한 33개국 13-17세 청소년 3명 중 1명은 지난 30일 동안 무단결석 한 것으로 보고되었으며, 바하마 및 우루과이의 경우 무단결석률은 20%, 쿠웨이트, 오만, 토켈라우는 40%로 다양했다. 무단결석은 학생에게 부정적인 장단기 결과를 가져오는데, 학년 유지 및 중퇴 그리고 사법 제도 참여와 관련이 있다.

취약 집단 학생들이 무단결석을 할 가능성이 더 많다. 무단결석은 다양한 요인을 포함한 다차원적 현상이지만, 이를 완화하는데 있어 부모의 역할이 중요하다.

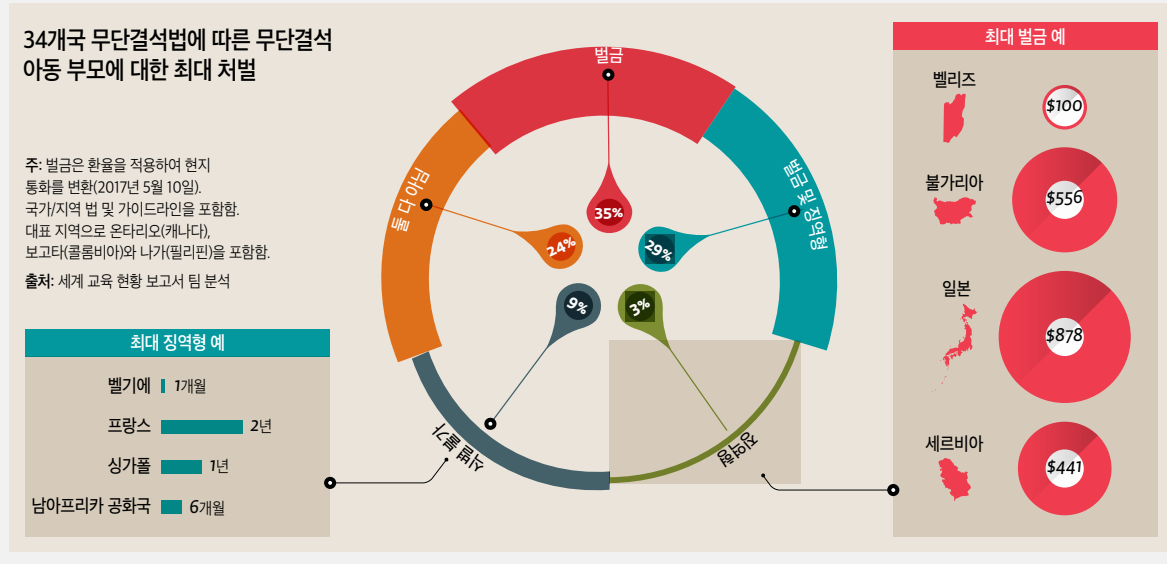
많은 국가에서 부모가 출석에 대해 책임을 지는 무단결석법이 있다. 벌금은 가장 일반적인 처벌이지만, 형사 처벌을 적용하는 국가는 거의 없다(그림 7). 심각한 제재는 저소득 가정 및 편부모 가정을 이끄는 여성들에게 불균형적으로 영향을 미친다.

따라서, 무단결석법은 법제도를 제공하는 동시에 예방을 위한 지원 구조를 동반해야 한다. 호주, 프랑스 및 아일랜드의 사례가 제안하는 바와 같이 학부모 책무성 강화는 학교-학부모 관계 이해 및 개선으로부터 시작된다.

## 조건부 현금 지급은 저소득층 가정을 대상으로 한다

조건부 현금 지급(Conditional cash transfers, CCTs)은 학부모가 자녀가 학교에 다니는 것을 보장하는 것을 조건으로 저소득층 가정에 보조금을 제공하는 것이다. 조건부 현금 지급은 브라질, 콜롬비아, 멕시코를 포함한 라틴 아메리카 국가

그림 7: 무단결석에 대한 가장 일반적인 처벌은 벌금이다



에서 시작되었으며, 중간 및 저소득 아시아 및 사하라 이남 아프리카 국가로 확대되었다. 유럽과 북아메리카에서 조건부 현금 지급은 일반적으로 벌금과 같은 부정적 인센티브를 적용한다. 예를 들어, 루마니아는 사유가 밝혀지지 않은 결석이 수 차례 발생하면 저소득층 가정의 아동 수당에 제제가 가해진다.

조건부 현금 지급은 방글라데시, 캄보디아, 니카라과 등에서 여아의 출석률을 증가시켰다. 34개 고소득 국가의 조건부 현금 지급 프로그램을 검토 한 결과 비슷한 결과가 나타났다. 조건부 현금 지급의 효과는 목표 대상, 학교에의 접근 용이성, 지급 규모의 영향을 받으며, 지급 규모의 경우 출석의 기회비용을 충당하기에 충분해야 한다.

## 학부모와 학생은 안전한 학습 환경을 증진하는데 중요한 역할을 한다

아이들과 청소년들이 배우기 위해서는 그들의 학습 환경에서 안전함과 지원 받고 있음을 느낄 필요가 있다. 이러한 환경을 조성하기 위한 적극적인 파트너로서 학생은 자신의 행동이 다른 사람이 그러한 안전과 지원을 받을 권리를 부정하지 않을 수 있도록 책임을 져야 한다.

학교는 학생들에게 수용 가능한 상호 작용 전략을 가르치기 위해 행동 강령을 점점 더 많이 사용하고 있다. 이러한 강령은 학교 폭력을 줄이는데 효과적인 것으로 나타났다. 유럽과 북아메리카에서 주로 보고되고 있으나, 싱가포르와 같은 아시아 국가에서도 이러한 접근법이 적용되고 있다.

학생을 위한 명확하고 일관된 규칙 및 규율 기준 외에도 학부모 회의 및 교육은 학교 폭력의 발생률을 줄이기 위한 중요한 구성 요소이다. 학부모는 직접적으로(예: 자녀가 또래 관계 기술을 발전하도록 돕는 것) 그리고 간접적으로(예: 부모 태도를 통해) 자녀의 또래 관계의 발전에 기여한다.

미국에서는 학부모가 과도하게 자녀를 비판하고, 규칙을 거의 적용하지 않으며, 자녀를 학대하고, 서로에게 폭력적인 가정 환경이 괴롭힘의 더 큰 발생률과 관련이 있어 왔다. 이집트, 모로코, 튀니지에서는 부모의 격려, 정서적 지원 및 부모-자녀 간의 대화가 또래 괴롭힘 가능성의 축소와 관련이 있어 왔다.

“수용 가능한 상호 전략을 가르치기 위한 학생들을 위한 행동 강령은 학교 폭력을 줄이는데 효과적인 것으로 나타났다.”

## 책임 있는 국제기구

국제, 다국가, 초국가적 기구는 국가가 국제 기준에 부합하도록 동원하고 지원한다. 그러나 이러한 기구는 다양한 이해관계자에 대한 책임이 있기 때문에 책무성을 지니기 어렵다. 예를 들어 국제연합은 회원국과 회원국에 의해 권리를 침해 받는 사람 모두에 대한 책임이 있다.

“지속가능발전 의제의 사례의 경우 다양한 이해 관계를 수용하는 것은 복잡다양한 목표, 명확하지 않은 우선 순위 설정과 비교적 약한 모니터링을 의미하게 되었다.”

### 국제기구는 공동의 목표 설정을 지원한다

국제기구는 회원국 및 기타 이해관계자가 공동의 교육 목표를 수립하고 이행 메커니즘을 수립하도록 지원해야 한다. 다양한 목소리가 교육 의제 및 협약에 반영되도록 책임을 다해야 한다. 그러나 지속가능발전 의제의 사례의 경우 다양한 이해 관계를 수용하는 것은 복잡다양한 목표, 명확하지 않은 우선 순위 설정과 비교적 약한 모니터링을 의미하게 되었다. 지속가능발전목표 기본 문서에서 ‘책무성’은 배제되어 있다.



누가 무엇에 책임이 있는지에 대한 정확한 명시가 없어 공약을 이행하지 않는 국가뿐 아니라 국제기구에 대해서도 책무성의 공백이 존재한다. 모두를 위한 교육(EFA) 조정 메커니즘 평가 결과 파트너 및 기관의 역할이 불분명하고 책무성 메커니즘이 부족한 것으로 나타났다. 다중 역할과 경합하는 의제는 잘못 정의된 책무성으로 모든 주체들의 책임을 어렵게 만드는 상황에 이르게 한다. 기관의 책무성 증진은 또한 부족한 자원을 필요로 한다.

목표를 설정하고 성과를 촉진시키는 국제기구의 책임은 국제 수준에서 상당히 희석되지만 지역 차원에서는 상황이 다를 수 있다. 유럽의 ET

2020 전략 계획은 포괄적 성장 전략의 일환으로 교육을 다루고 있다. 유럽연합(EU)은 조밀한 제도적 구조를 활용하여 업무를 위임한다. EU 집행위원회는 국가들의 목표 대비 진전 및 벤치 마크를 추적하는 연례보고서를 준비하고, 유럽이사회와 함께 5년마다 협력을 통해 가장 잘 해결된 우선순위와 공통과제에 관한 보고서를 제출한다. 그러나 강력한 제도적 및 조직적 능력에도 불구하고 조정된 행동에 대한 책무성은 분절화되어 있다.

### 국제기구는 기준 설정에 있어 투명해야 한다

국제기구는 조정, 합의 및 형평성을 지원하기 위한 형식교육 과정의 기준을 수립한다. 상당한 자문을 통한 SDG 지표 체계의 개발이 그 한 예이다. 또 다른 예로는 이동성을 촉진하기 위해 48개국을 공통된 자격 체계, 학점 제도, 질보장 표준 및 실행 도구로 연계한 유럽 고등교육 지대(European Higher Education Area)를 설립한 볼로냐 프로세스(Bologna Process)가 있다. 이는 국가적 이행을 강요하지 않으면서 책무성 메커니즘을 제공하는 점에서 높이 평가된다.

국제기구는 또한 학습 표준과 같이 공식적인 절차 밖에서 생성된 교육 표준의 보급을 이끌고 있다. OECD 국제 학생 평가 프로그램(Programme for International Student Assessment, PISA)는 학업성취를 향한 교육정책으로의 변화를 야기하였고 또한 이는 OECD의 책임하에 있지 않은 비회원국 교육체계에도 영향을 미치고 있다는 비판을 받고 있다.

### 공여자는 원조 공약에 대한 책임을 져야 한다

일부 기관의 경우 재정적 또는 기술적 지원을 통해 저소득 국가들의 교육체계를 개선할 책임이 기관 미션에 포함되어 있다. 공여기관은 공여국의 시민과 원조를 받는 국가 모두에 대한 책무성을 지니며, 잠재적으로 경쟁적인 책임을 나타낸다.

공여자가 원조 공약의 책임을 다하도록 하는 후속 조치 메커니즘이 부재하다. 2015년의 경우 OECD DAC 회원국 28개

“ 2010년과 2015년 사이 원조 예측성은 감소했으며, 포괄성에 관한 상호 책무성 조건은 충족되지 않았다. ”

국가 중 6개 국가만이 국민 소득의 0.7%를 원조에 할당하겠다는 공약을 이행하였다. 기관은 OECD 동료 평가 메커니즘과 같은 공식적인 프로세스 및 미디어와 NGOs 과 같은 비공식 채널을 통해 원조 규모에 대한 책임을 진다.

원조 규모뿐 아니라 효과성 또한 중요하다. 효과적 개발원조를 위한 글로벌파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation)은 개발 파트너 활동을 모니터링 한다. 2016 모니터링 보고서에 따르면 원조 보고 투명성이 미미하게 개선되었다. 그러나 2010년과 2015년 사이 원조 예측성은 감소했으며, 포괄성에 관한 상호 책무성 조건은 충족되지 않았다. 강력한 모니터링 체계가 비록 원조 규모 증가

나 필요로 하는 국가를 목표 대상으로 하는 개선 결과를 낳지는 못했지만, 이러한 체계가 없었다면 집단적인 기록은 불가능했을 것이다.

총 교육 원조의 약 3분의 1은 다자공여자에 의한 것이다. NGO는 시민들에게 영향을 미치는 정책 결정이 민주적인 절차 밖에서 발생하는 것에 대한 우려를 표명하였다. 세계은행은 세계 최대의 교육 유상원조기관이다. 2015년 주식 보유 검토에 따르면 세계은행은 개발도상국의 대표성을 높이기 위한 개혁 과정의 일부로 인해 개발 도상국 투표 점유율이 50%를 넘을 것으로 예상된다.

### 근거 기반 원조가 반드시 효과성과 책무성을 높이는 것은 아니다

2005년 원조 효과성에 관한 파리 선언(2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness)은 시민과 입법부에 대한 공여자 및 파트너 국가의 책무성 증진을 위한 노력이었다. 그 중 하나는 근거 기반 관리를 향상시키는 것이었다. '근거에 따른 지급'은 이러한 견인의 하나로, 이는 이상적으로는 수혜자에게 더 큰 자율성을 부여하고 변화를 꾀하는 것이지만 실제로는 상황이 더 복잡하다.

근거 기반 프로그램은 정책 도입을 조건으로 하는 이전의 구속성 원조와는 달리 성과와 효과성을 목표로 한다. 근거 기반 프로그램은 여러 형태를 취한다. 세계은행의 성과를 위한 프로그램 금융(Program-for-Results financing)은 지출을 직접적으로 결과와 연계한다. 교육분야 대표 사업인 탄자니아의 Big Results Now in Education 프로그램의 경우 학생/교사 비율뿐 아니라 읽기 능력 향상을 지표로 삼고 있다.

일부 프로그램은 비정부 기관들과 교육 서비스를 제공하기로 계약한다. 공여자는 학생 1인당 서비스 제공 비용과 때로는 다양한 인센티브 중심의 지급을 포함한다. 챌린지 기금(Challenge funds)은 기관들이 원조 배분을 위해 경쟁하도록 하며, 공급자 책무성 강화를 목표로 한다. 영국국제개발부(United Kingdom Department for International Development)의 소년교육 챌린지 기금(Girls Education Challenge Fun)은 교육분야의 가장 큰 기금 중의 하나이다.

이러한 프로그램에 대한 평가가 거의 이루어지지 않고 있다. 세계은행의 성과를 위한 프로그램 도구를 활용한 경과 보고에 따르면 기대와 달리 대부분 성과 수준이 아닌 제도적 측면에서 달성된다는 결과가 나왔다. 더욱이, 영향력 평가는 근거 기반 프로그램을 통해 관찰된 변화에서 기인하는 어려움에 직면해 있는데, 부분적으로는 대부분의 개입이 다양한 결과를 목표로 하고 있어 지급 접근의 효과에 관한 결론을 복잡하게 만들고 있다. 마지막으로, 자료를 활용 가능케 하고 결과가 나타나게 하기까지는 시간이 걸린다. 공여자들은 현재 근거 기반을 개선하기 위한 투자를 하고 있다.

“ 근거 기반 자금 조달에 사용되는 지표들은 장기 목표에 부합하는 것이어야 하며 형평성에 우선 순위를 두어야 한다. ”

일부 근거의 경우 논쟁의 여지가 있다. 외부 인센티브를 덧붙이면 제공자의 본질적인 동기가 손상 될 수 있다. 원조의 수준이 불확실하기 때문에, 수혜자 또한 위험을 감수하며, 이는 정당성의 일부를 약화시킨다. 근거 기반 프로그램을 통해 공급자에게 자율성을 주는 것은 효과성을 높일 것으로 예상되지만, 공급자는 지급을 위해 결과를 보장해야 하는 경우 검증된 방법을 변경하는 것을 꺼린다.

측정 가능하고 비용 효과적으로 검증 가능한 지표는 개발하기가 어렵다. 지표는 또한 장기 목표에 부합해야 한다. 형평성을 무시하는 부적절한 지표는 가장 쉬운 수혜자를 대상으로 하는 간접 인센티브를 제공 할 수 있다.

더욱이 결과에 의한 지급은 국가의 주인의식을 훼손 할 수 있는데, 이는 이러한 접근 방식이 공여국에서 기인한 것으로 수원국의 시스템과 향상 일치하지는 않기 때문이다. 공여자는 종종 비정부 공급자를 선호하고 공공 부문의 역량을 강화하기 위한 투자를 소홀히 한다. 성과에 기반한 원조 지출은 자원 흐름의 예측 가능성을 위태롭게 할 수 있다. 사실 이 접근은 목적이 분명하고 목표가 잘 정립되어 있으며 위험을 감수 할 여력이 있는 교육체계와 같이 가장 필요가 없는 곳에서 가장 효과적 일 수 있다.

## 책임 있는 민간 및 영리 목적의 주체

민간 및 영리를 목적으로 하는 주체들 또한 급식 프로그램 및 교육자료 제공과 같은 핵심 교육 및 보조 서비스를 제공하고 있다. 이러한 주체들의 교육에 대한 영향력을 감안할 때, 그들은 효과적으로 책임을 져야 한다.

### 효과적인 학교 급식 프로그램은 정부의 관리를 필요로 한다

학교 급식은 세계에서 가장 널리 제공되고 있는 사회 보호의 유형이다. 어린이 5명 중 1명이 매일 학교 급식을 먹는다. 여러 국가에서 급식은 부분적으로 또는 전적으로 민간 기업과의 계약으로 이루어진다. 효과성을 위해 민간 계약에 대한 명확한 정부 및 제공자 책임, 투명성, 적절한 자금이 필요하다.

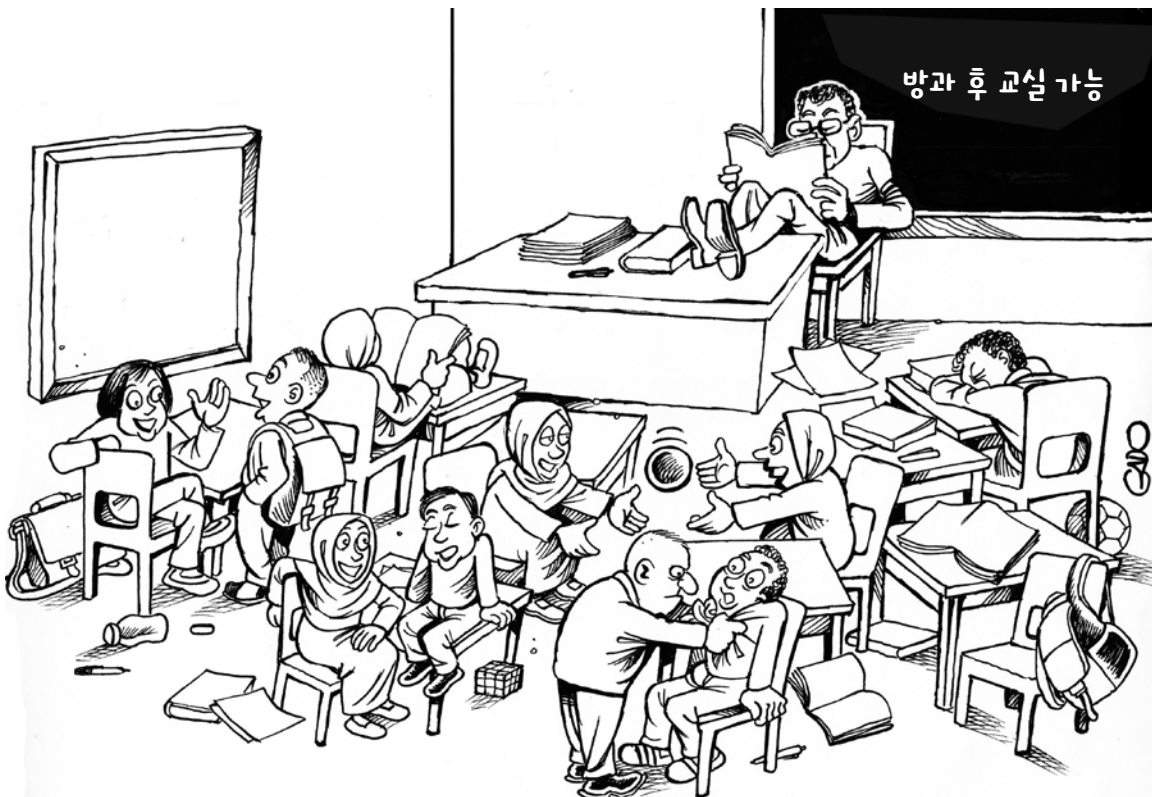
효과적인 정부 모니터링은 식품 공급자의 목표 대상이 필요한 사람들이 되도록 하는 것에 도움이 된다. 칠레와 가나에서는 전체 학교 급식 공급 체인이 아웃소싱 되고 있다. 그러나 칠레의 영양 프로그램이 잘 모니터링 되고 빈민층을 대상으로 하는 반면, 가나의 급식은 가난한 지역사회를 적절하게 목표하지 못하며, 정치적 간섭이 널리 퍼져 있고 정부의 모니터링 자금이 부족하다.

“ 여러 국가에서 급식은 부분적으로 또는 전적으로 민간 기업과의 계약으로 이루어진다. ”

### 사교육은 교육 형평성에 영향을 줄 수 있다

사교육은 아제르바이잔, 중국, 스페인 등 조사된 전 세계 고등학생 중 절반 이상이 참여하는 세계적인 현상이다. 2014년 대한민국 초등학생의 81%, 고등학생의 56%가 사교육을 받았다. 사교육 세계 시장은 2022년까지 미화 2,270억 달러를 넘어 설 것으로 예상된다. 사교육은 학생들의 스트레스를 가중 시키고, 가계 예산을 위축시킬 수 있다.

정부는 주로 소비자 정보를 제공하고, 학교와 협력하며 교사 노조와 함께 표준을 개발함으로써 책무성을 장려한다. 홍콩, 중국의 경우 사교육 기관은 라이선스를 획득하고 고객들에게 정보를 제공한다. 이는 온라인 상에서 등록 기관 목록을 제공하여 투명성을 높이고 미등록 기관 고발을 촉진한다.



“ 세계 사교육 세계 시장은 2022년까지 미화 2,270억 달러를 넘어 설 것으로 예상된다. ”

교사가 사교육을 제공하도록 허용하는 것은 이해 상충을 발생시킬 수 있다. 네팔에서는 교사들이 사교육에 대한 요구 증대를 위해 학교에서의 진도를 적게 다루었다. 그러나 많은 교사들은 낮은 급여 및 적절한 교육 시간 부족에 대처하기 위해 사교육을 제공하고 있다. 일부 국가에서는 교사의 사교육 참여를 규제하는 규정이 있다. 조지아의 2010년 교사 윤리 강령(2010 Teachers' Code of Ethics)은 교사가 자신의 학생을 가르치지 못하게 하는 반면, 일본은 정규 교사의 사교육을 금지하고 있다. 반대로 우즈베키스탄 교사는 자신의 학생을 사교육 할 수 있다.

## 정부 및 시민사회단체는 교육자료 공급자의 책무성을 촉진해야 한다

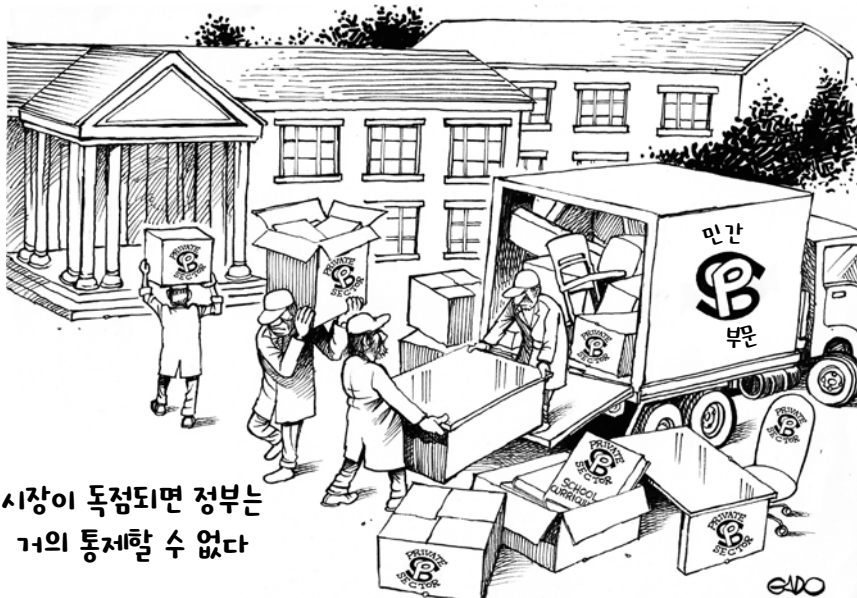
많은 정부들이 출판 및 배포 비용을 줄이기 위해 민간 교과서 공급자를 활용한다. 일부 민간협력은 비용효과적이었으며 우간다의 경우 교과서 비용을 3분의 2로 줄였다.

명확한 책임, 언론 보도, 정부의 공약 및 사회적 행동은 교과서 제공 및 개발을 향상시킬 수 있다. 필리핀에서는 정부 조치와 시민사회 참여가 결합되어 교과서 입찰 프로세스의 투명성을 높여 2002년에서 2005년 사이 평균 가격, 개발, 납기를 절반으로 줄였다. 시민사회단체는 또한 교과서 내용 모니터링에도 도움이 된다. 텍사스에서는 풀뿌리 단체들이 압력을 가하여 출판사가 기후 변화 사실을 크게 왜곡시킨 교과서를 개정하도록 하였다.

민간기업은 주주들에게만 책무성을 지니고 있어, 교육과 같은 공공재를 제공함에 있어서의 시민에 대한 책임에 대한 우려가 커지고 있다. 대규모 교육 서비스 회사인 피어슨(Pearson)이 교육 시장에서 독점권을 획득하는 것을 막기 위해 독점 금지 소송이 제기되었다. 이에 따라 회사는 2018년 공식보고가 시작되면 그 결과를 알 수 있는 내부 책무성 이니셔티브를 시작했다.

“ 민간기업은 주주들에게만 책무성을 지니고 있어, 교육과 같은 공공재를 제공함에 있어서의 시민에 대한 책임에 대한 우려가 커지고 있다. ”

정부는 학생과 학교 간의 '디지털 격차'를 극복하기 위해 개인용 태블릿 및 노트북 공급 업체와 제휴하여 왔다. 그러나 태국에서와 같이 이러한 이니셔티브의 많은 경우가 빈약한 조달 및 계약 집행으로 인해 학생이 아닌 판매 회사에 혜택이 돌아갔다. 인도는 2015년에 목적을 달성하지 못한 채 Aakash 프로그램을 중단했다. 그 동안, 공급 업체인 DataWind는 저렴한 태블릿 혁신의 선두 주자가 되었다.



시장이 독점되면 정부는 거의 통제할 수 없다

브라질 아마조나스 주 마나우스  
근교 학교에서 공부하는 학생

CREDIT: GEM Report/Andres Pascoe





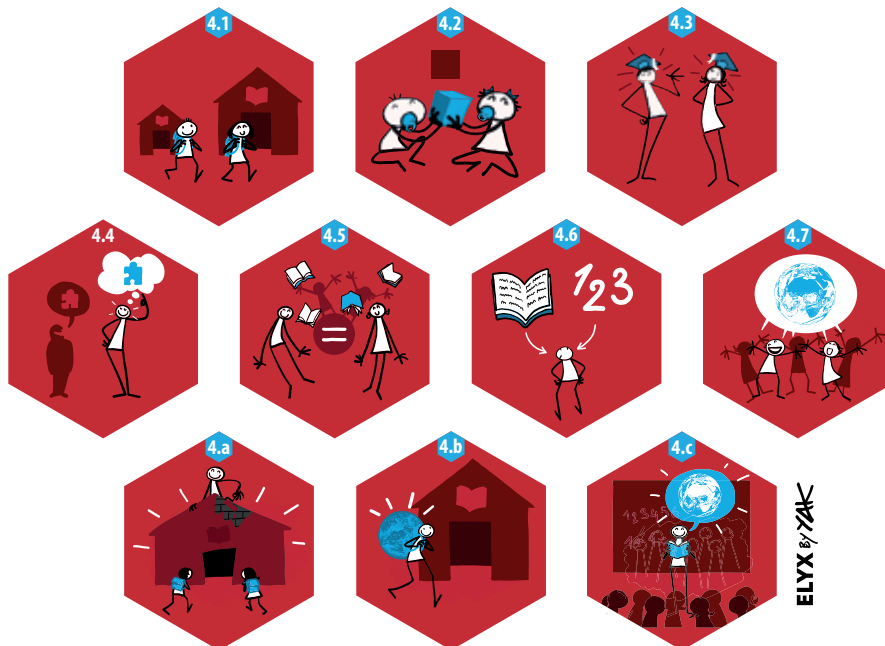
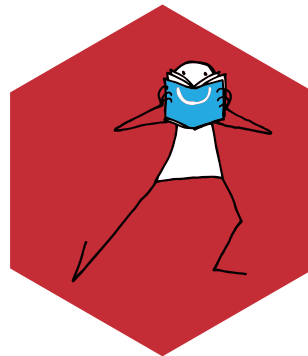
## SDGs의 이행현황 모니터링

지속가능발전 의제로 인해 교육의 새로운 모니터링 체계가 도입되었다. 이 체계는 진정한 보편성을 지향하고, 야심찬 목표를 달성하고, 기존 교육 관리 정보 시스템의 경계를 뛰어 넘는 것을 목표로 한다. 그러나 2016년 세계 교육 현황 보고서에서 언급했듯이, 이 체계는 교육 및 평생학습의 핵심 문제들, 특히 지속가능발전과 관련된 문제들을 극히 피상적으로 다루고 있다.

그럼에도 불구하고, 이 새로운 모니터링의 초점은 표준을 설정하고 형평성, 질 그리고 학습을 다루기 위한 관련 도구 배치에 상당한 자원 동원이 필요할 만큼 야심차다. 국가들의 성실한 참여를 위한 조정 노력에는 많은 비용이 든다. 통계 및 연구와 같은 국제 공공재를 위한 자원 조달에 상당한 제약이 있는 시대에, 이것은 쉬운 일이 아니다.

유네스코 통계원(UNESCO Statistics Institute)을 사무국으로 하는 SDG4-교육2030 지표에 관한 전문가협력그룹교육2030(Technical Cooperation Group on the Indicators for SDG4-Education 2030)과 같은 일부 제도적 토대가 마련되었다. 이는 지표의 정의에 대한 의견 일치 및 과정에 대한 국가 주인 의식 형성을 목표로 한다. 그러나 본 보고서에서 알 수 있듯이, 국제 사회는 모든 지표가 잘 정의되고 모니터링 될 수 있도록 더 많은 투자를 해야 한다.

### 목표 4 모두에게 양질의 교육을 보장 10가지 세목표부





# 초등 및 중등 교육

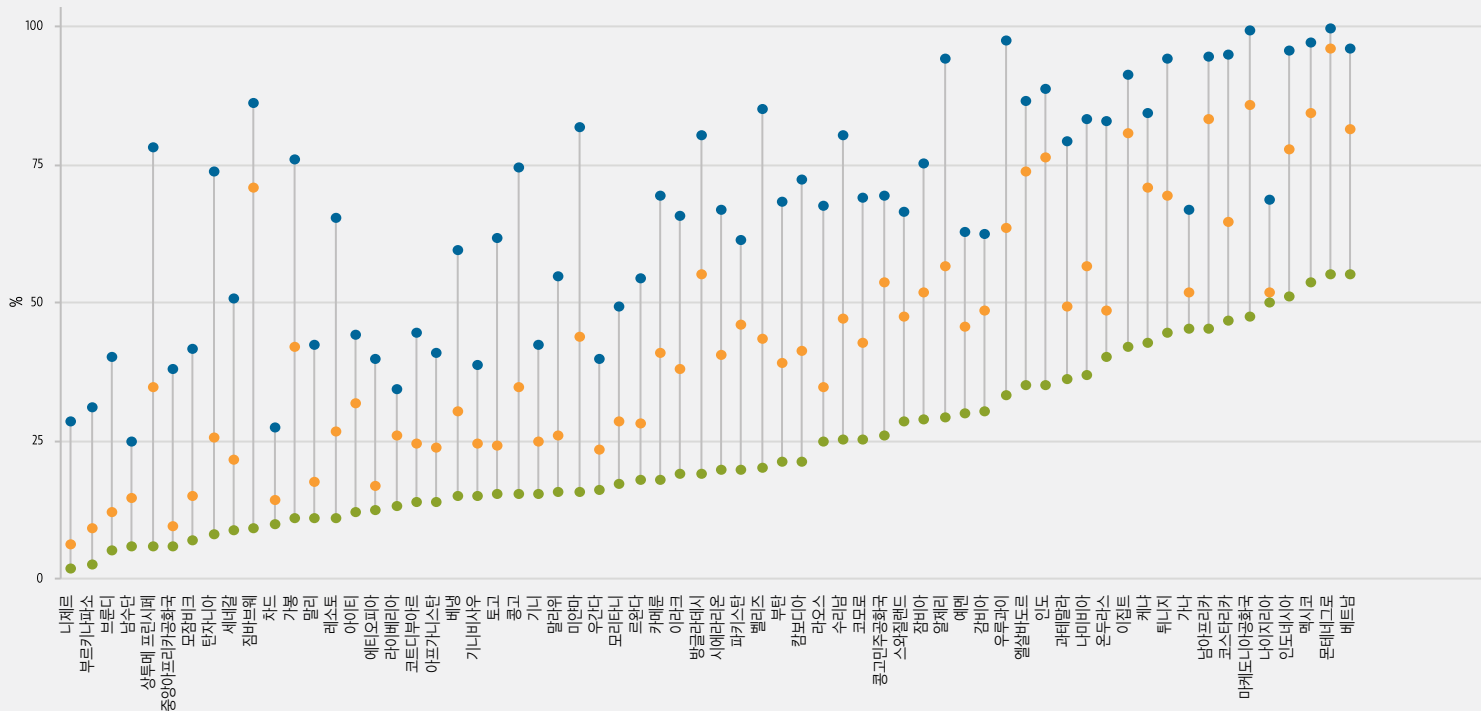
## 세부목표 4.1

세부목표 4.1의 글로벌 지표는 초등학교 저학년, 초등학교 말, 중학교 말에 읽기 및 수학 숙달 수준을 측정하는 것이다. 유네스코 통계원이 조정을 담당하는 글로벌 학습 모니터링 연합(Global Alliance to Monitor Learning)을 통해 최근 숙달 수준에 관한 글로벌 표준 마련을 위한 조치가 취해졌으나 아직 글로벌 표준이 마련되어 있지 않다.

전 세계 국가의 약 절반이 초등교육 및 중학교 교육 말에 읽기 및 수학에 대한 전국 학습 평가를 실시한다. 그러나 2017년 현재 지역 또는 국제 학습 평가에 참여한 국가 중 25%에서 38%만이 글로벌 지표를 위한 자료를 제공하였다. 또한 평가 결과는 각 설문이 정의한 숙련 수준에 관한 보고로, 이는 비교가 불가능하다.

SDG4 달성을 공약하였으며 세계 인구의 절반 이상을 차지하는 저소득 및 중간소득 국가 포럼인 E9 그룹의 국가들이 학업성취에 대한 세계 보고의 성패를 좌우한다. 그 중 브라질, 이집트, 인도네시아, 멕시코는 세 교육 수준 중 일부 데이터를 제공하고 있으나, 방글라데시, 중국, 인도, 나이지리아 및 파키스탄은 모든 교육수준에 대한 어떤 지표도 보고하지 않고 있다. 따라서 모든 9개국 국가간 설문 참여 혹은 그들의 국가 평가를 보고에 활용하는 것이 매우 중요하다.

**그림 8:**  
약 절반의 국가에서 2명 중 1명의 청소년이 중등교육을 이수  
일부 국가 교육 수준에 따른 이수율, 2010-2015



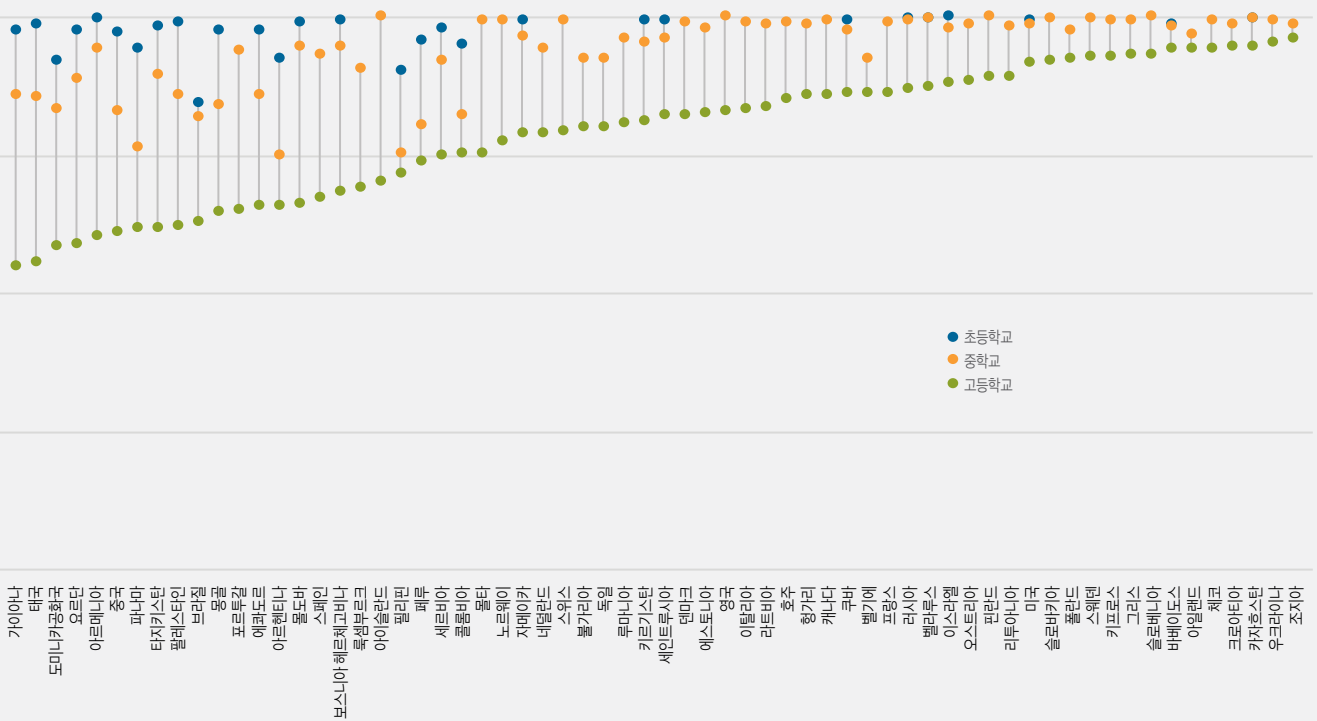
출처: 가구 조사를 활용한 세계 교육 현황 보고서 팀 분석.

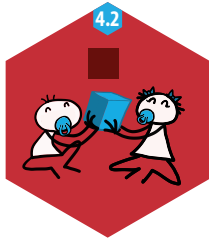
이러한 도전들에도 불구하고 국가간 학습평가 보고에 따르면 많은 국가 특히 저소득 및 중간소득 국가들에서 많은 학생들이 최소 숙달 수준에 미치지 못하고 있다. 수학에서는 차드, 쿠웨이트, 니카라과의 초등교육 말에 그리고 알제리, 인도네시아 및 마케도니아 공화국의 중학교 말에 실시된 수학 학습평가에서 3분의 1 혹은 그 이하의 학생들만이 최소 기준을 통과하였다. 카메룬, 콩고 및 토고에서 실시된 초등교육 말 그리고 알바니아, 조지아 및 레바논에서 실시된 중학교 말 읽기 평가의 경우 절반 이하의 학생들이 최소 기준을 통과하였다.

이러한 기준은 해당 학년에 도달한 학생들의 성취를 측정하는 것이다. 학교 중퇴 혹은 학교에 한 번도 등록하지 않는 학생들은 기준에 미달할 것을 가정하면, 실제 최소 숙달 수준에 도달한 학생들의 비율은 하향 조정되어야 한다. 2015년에는 2억6천4백만 명의 초등 및 중등 학교 연령의 아동과 청소년이 학교를 다니지 않았다. 학교 밖 아동 비율은 2000년대 초반의 감소 이후, 초등학교의 경우 2008년, 중학교의 경우 2012년, 고등학교의 경우 2013년 이후 정체되어 있다.

학교를 다니는 것이 졸업을 보장하는 것은 아니다. 2010-2015년의 가구 조사 자료에 따르면 세계적으로 이수율은 초등학교의 경우 83%, 중학교의 경우 69%, 고등학교의 경우 45%이다. 세계 인구의 중등교육 연령 90%에 해당하는 2010-2015년 사이 128개국의 자료에 따르면, 40개국에서 4명 중 1명만이 그리고 60개국에서 2명 중 1명만이 청소년들만이 중등교육을 이수했다. 이수율이 90% 이상인 국가는 겨우 14개국뿐이었다(그림 8).

무상 및 의무 교육을 보장하는 것은 학교 중도 탈락을 예방하는 방법 중의 하나이다. 전 세계 국가의 약 70% 그러나 사하라 사막 이남 아프리카 국가들의 경우 약 40%가 최소 9년의 의무 교육을 실시하고 있다. 전세계적으로 5개국 중 1개국이 무료 교육과 의무 교육을 모두를 12년간 보장하고 있다. 라틴아메리카와 카리브해 지역(국가들의 47%)과 코카서스·중앙아시아(국가들의 38%)에서 12년의 무상 및 의무 교육이 보편적이며, 저소득 국가에서 이를 실시하는 국가는 없다.





# 영유아

영유아 교육과 관련하여 전 세계 3분의 1의 국가만이 최소 1년의 무상 영유아 교육 제공을 법으로 규정하고 있으며, 21%는 1년의 의무교육, 17%는 1년의 무상 및 의무교육을 제공하고 있다.

그럼에도 불구하고, 2015년 초등학교 입학 연령보다 1년 어린 아동의 69%가 세부목표 4.2의 첫 글로벌 지표인 조직화된 학습에 참여하였다. 지역 비중은 유럽, 북아메리카, 라틴아메리카와 카리브해에서 95% 그리고 사하라 이남 아프리카 지역에서 42%에 이르기까지 다양했다. 많은 국가에서 2000년 이후로 대규모 등록이 증가했음을 알 수 있다(그림 9).

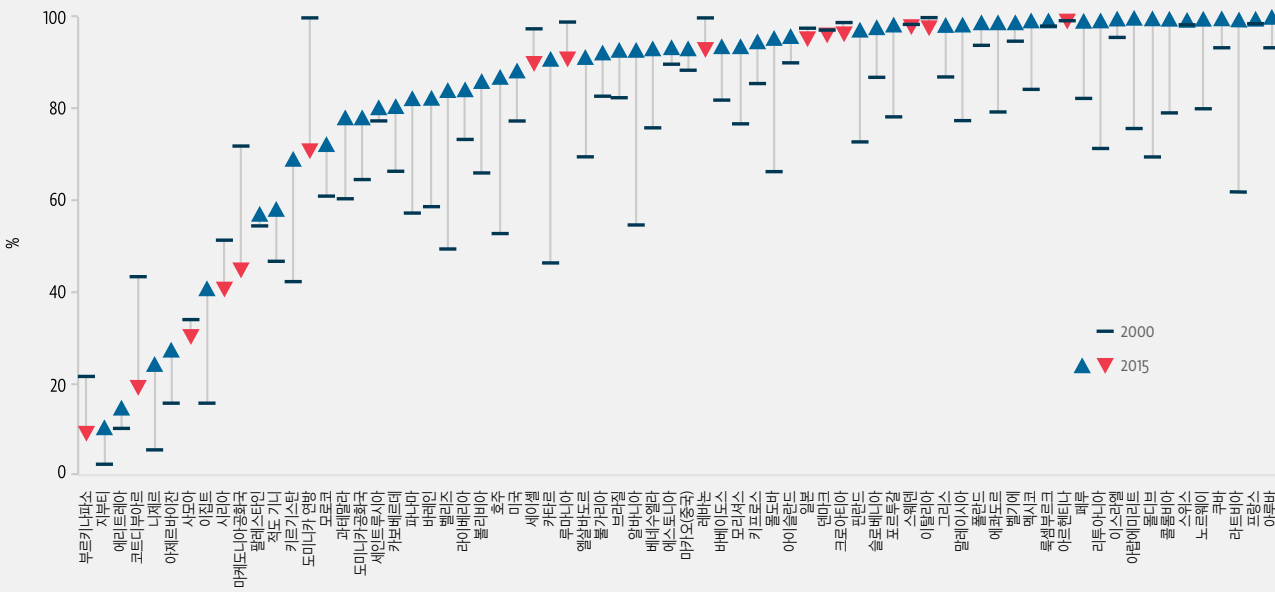
세계의 많은 곳에서 영유아 교육 기회는 매우 불평등하게 제공되고 있다. 52개의 저소득 및 중간소득 국가들에서 2010년과 2015년 사이 최상위 5% 가정은 10명의 3-4세 연령의 아동이 조직화된 학습 프로그램에 참여한 반면 최하위 5%의 가구에서 겨우 2명이 참여하였다. 세르비아와 나이지리아에서 최고 부유층 아동들의 출석률은 80% 이상이며 최고 빈곤층 아동들의 출석률은 10%를 넘지 않았다.

튀니지와 투르크 메니스탄에서는 농촌- 도시 출석률 격차가 40%를 넘었으며, 방글라데시, 자메이카, 멕시코, 팔레스타인, 세인트 루시아, 상투 메 프린시페, 태국에서는 격차가 거의 같거나 농촌 지역이 약간 우세하였다.

그림 9:

### 많은 국가에서 영유아 교육 참여가 빠르게 증가

일부 국가 조직화된 학습 참여율(공식 초등학교 입학 연령 1년 전), 2010-2015



출처: 유네스코 통계원 데이터베이스

두 번째 글로벌 지표는 영유아 발달을 포착하는 것을 목표로 하지만 보건, 심리 사회적 및 학습 영역에 관해 무엇을 측정할 것인가에 대한 다양한 견해를 지니고 있다. 주요 자료 출처인 유니세프 영유아 발달 지표(UNICEF Early Childhood Development Index)에 따르면, 콩고 민주 공화국, 모리타니아, 네팔 등의 국가에서 36-59개월 아동의 3분의 2만이 정상 발달로 간주되었다. 이러한 간접적으로 평가되는 방법을 개선하기 위한 상당한 노력이 진행 중이다.

가정 환경은 영유아 발달에 강한 영향을 미친다. 자료가 있는 국가의 거의 절반에서 36-59개월 영유아의 적어도 4분의 1 이상이 보호자가 그림책을 읽거나 보거나, 노래를 부르거나, 수를 세거나 그리는 등 학업 및 학교 준비를 촉진하는 4가지 이상의 활동에 참여하지 않는 가정에서 생활하고 있다. 최고 빈곤층 가정이 최고 부유층 가정보다 이러한 활동에 참여할 확률이 낮았다.



## 기술, 직업, 고등 및 성인교육

세부목표 4.3의 글로벌 지표는 형식·무형식 교육 및 훈련에서의 청소년과 성인의 참여율이다. 노동력 조사는 자료원으로서의 잠재력을 보유하고 있다. 예를 들어, 형식·무형식 교육 및 훈련에 참여하는 EU 노동력 조사(European Union Labor Force Survey)는 여성과 청소년이 참여 가능성이 더 높다는 것을 보여준다. 국가 간 비교 가능성과 완성도를 위해 세계 다른 지역의 노동력 조사 설계에 있어 형식 및 무형식 교육을 모두 다루는 공통 모듈을 개발해야 할 필요가 있다.

전세계적으로 전체 중등교육 학생의 약 10%인 6천만 명 이상의 학생들이 2015년에 기술 및 직업 교육에 등록하였으며, 주로 고등학교 수준에서 이루어졌다. 코카서스·중앙아시아에서의 참여가 증가하였고 태평양의 경우 감소하였지만, 대부분의 지역은 2000년 이후 등록률 변화가 거의 없었다. 기술 및 직업 교육은 여전히 남성이 지배적이며, 여학생의 등록률은 43%를 차지했다.

“ 2015년에는 6천만 명 이상의 학생들이 기술 및 직업 학교에 등록하였으며, 2억1천3백만 명이 고등교육에 등록하였다. ”

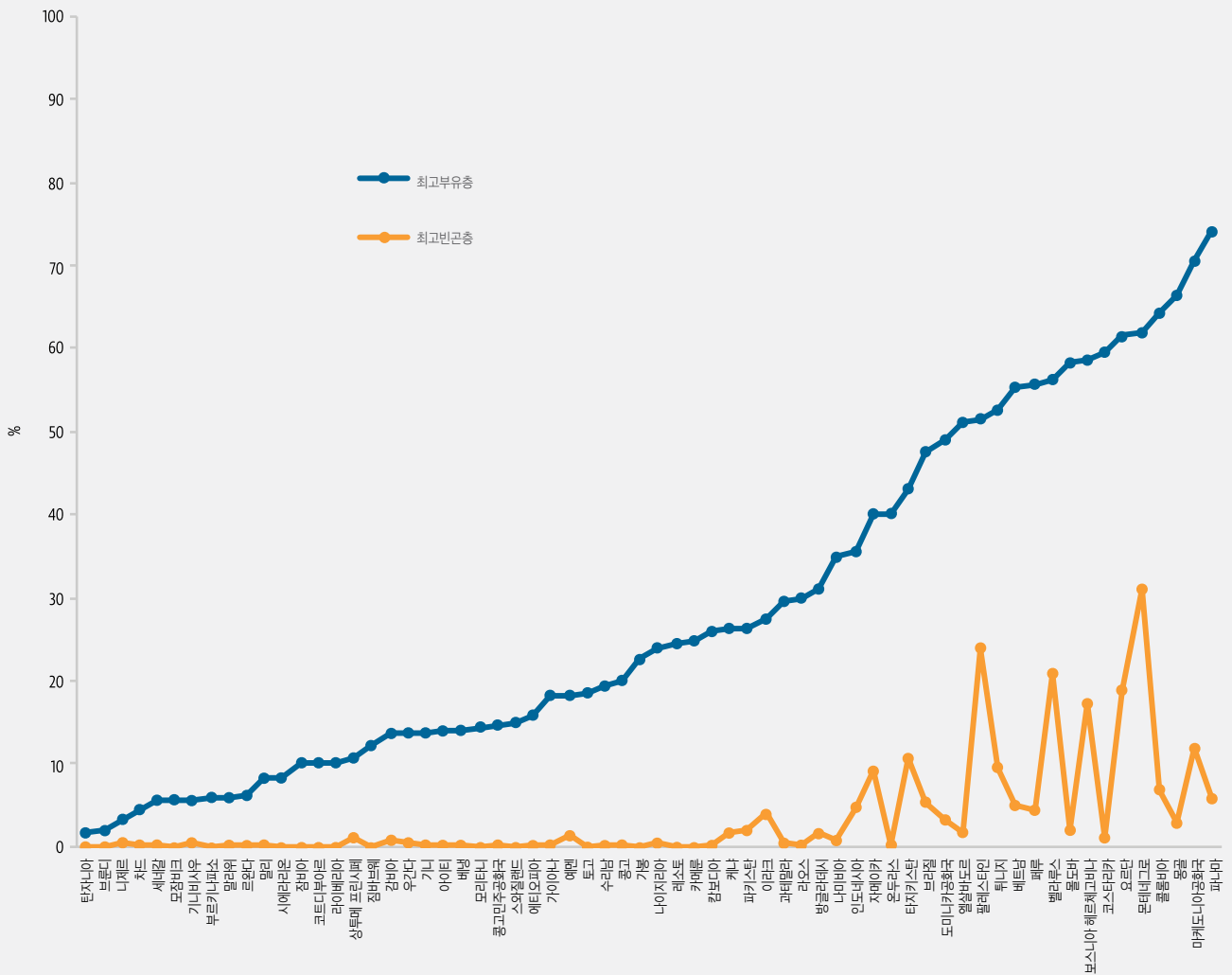
2015년 고등교육 등록 학생 수는 2억1천3백 만 명이다. 2000년 이래로 상위 중간소득 국가들에서 고등교육 총 등록률은 17%에서 46%로 약 30% 상승하였다. 코카서스·중앙아시아 및 사하라 사막 이남 아프리카에서의 등록 성장은 거의 정체되었다. 사립 등록 비중이 증가하고 있다.

고등교육 등록에 있어 여성이 남성을 앞지르고 있으며, 사하라 사막 이남의 아프리카가 여성 등록 수가 남성보다 적은 유일한 지역이다. 그러나 여전히 과학, 기술, 공학 및 수학 학위 이수에 있어 여성은 남성보다 뒤떨어져 있다.

중등 이후 교육 참여 및 성취에서의 불균형을 입증하기 위해 가구 조사가 활용될 수 있다. 이 보고서의 새로운 추정치에 따르면 저소득 국가와 중간소득 국가에서 최고 부유층 5%의 18-20세의 중등 이후 교육 참여는 증가하고 있으나 최고 빈곤층 5%의 경우 0에 가깝다. 엘살바도르에서는 최고 부유층 5%의 51%와 최고 빈곤층 5%의 2%만이 어떤 형태의 중등 이후 교육에 참여하고 있는 반면 몽골에서는 각각 67%와 3%로 나타나, 중간소득 국가에서 중등 이후 교육에의 접근성을 높이기 위한 정책 도입의 시급함을 보여주었다(그림 10).

저소득 및 중간소득 국가의 성인 인구의 상당 부분이 초등학교를 마치지 못했다. 그럼에도 불구하고 이들이 기초 교육 이수를 위해 초등학교로 돌아갈 확률은 매우 낮다. 케냐에서는 성인 2명 중 1명만이 초등교육을 마쳤지만, 초등교육에 있어서의 성인 점유율은 3%에 불과하다. 이 통계는 형식제도 밖에 있는 평생교육에 대한 세부 사항을 포착하지 않고 있다.

**그림 10:**  
저소득 및 중간소득 국가의 빈곤층은 중등 이후 교육 기회를 거의 갖지 못함  
일부 국가 부에 따른 중등 이후 교육 참여율, 2010-2015



출처: 가구 조사를 활용한 세계 교육 현황 보고서 팀 분석.



# 직업을 위한 기술

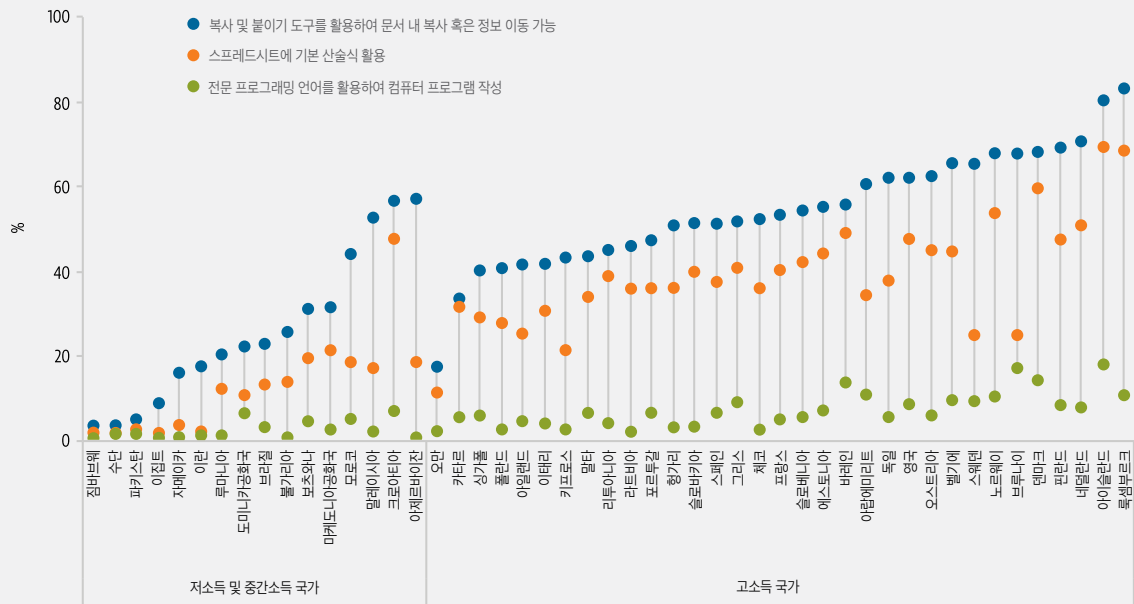
모든 맥락에 적절한 직업 기술을 식별하는 것은 매우 복잡하므로 세부목표 4.4 모니터링 체계는 정보통신기술(ICT) 그리고 디지털 문해기술에 중점을 둔다. 특정 기술에 대한 성과에 초점을 맞추면 정책 결정자의 관심을 그 기술 습득을 위한 다른 방법들로 옮길 수 있다. 이러한 것들은 일반적으로 형식 교육제도 밖에서 발견된다.

기술 습득에 대한 평가는 비용이 많이 드나 바람직한 직접 자료 혹은 가구 조사와 같은 간접 자료를 통해 가능하다. Eurostat 자료와 OECD 국제 성인역량 조사(Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC)의 결과를 사용한 직접 및 간접 지표의 비교는 낮은 기술 수준에서 상관 관계가 더 높았지만 두 유형의 측정 값이 긍정적인 상관 관계가 있음을 보여주었다.

글로벌 지표에 대한 자료에 따르면, 저소득 및 중간소득 국가의 성인은 기본 컴퓨터 작업조차 수행해 본 적이 없었다. 예를 들어, 수단과 짐바브웨 성인 중 4%만이 파일을 복사하고 붙여 넣기 할 수 있었다 (그림 11).

보다 정교한 기술의 경우 국가 간의 상당한 격차가 있다. EU 내에서 불가리아 성인의 1%는 컴퓨터 프로그램을 작성할 수 있지만 덴마크의 경우 14%가 가능하다. 성별 불균형 또한 높다. 체코와 헝가리에서는 남성 100명당 약 25명의 여성이 프로그래밍 기술을 지니고 있었다. 더 단순한 기술의 경우에서도 양성균등을 달성 못하는 국가가 많다. 이탈리아, 독일, 네덜란드에서는 남성 100명당 약 75명의 여성이 스프레드 시트에서 기본 산술식을 사용할 수 있었다.

**그림 11:**  
저소득 및 중간소득 국가에서 기초 ICT 기술의 보급은 매우 제한적이다  
일부 국가 컴퓨터 관련 활동을 지난 3개월간 수행한 성인의 비율, 2014-2016



출처: 국제전기통신연합 데이터베이스.



# 형평성

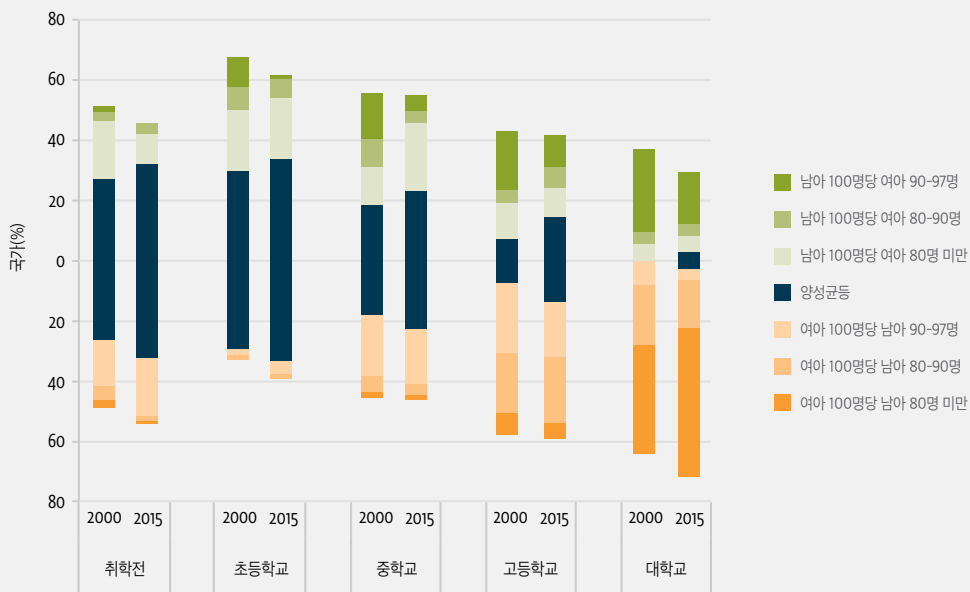
지속가능발전 의제는 개인의 특성, 투입물 및 산출물, 교육 수준에 걸친 형평성 모니터링의 필요성을 강조하고 있다.

평균적으로 세계는 고등교육을 제외한 모든 교육 수준에서 양성균등의 목표를 달성했다. 그러나 이는 모든 지역 및 국가 수입 그룹 또는 개별 국가 수준에서 적용되는 것은 아니다. 전 세계 국가의 66%만이 초등교육에서, 45%가 중학교, 25%가 고등학교에서의 양성균등을 달성했다.

학업성취의 양성 불균형은 과목 및 시간이 지남에 따라 예상치 못한 패턴을 나타낸다. 예를 들어, 라틴아메리카와 카리브해 및 사하라 사막 이남 아프리카의 일부 저소득 국가와 중간소득 국가에서는 초등학교 말 소녀들이 수학에 있어 확연한 난점을 지니고 있다. 비록 일부 국가 및 학습평가에 따라 다르지만, 중등학교 수준에 있어 국가들은 평균적으로 학업성취에 있어 양성균등을 달성한 것으로 보인다.

교육관리직에서 여성의 비율은 불충분하다. 일본의 경우 중학교 교사의 39%가 여성이나 오직 6%만이 학교장이다. 교육 수준에 따른 가능한 자료로 볼 때, 리더십 역할에서의 여성 비중은 교육 수준이 높아짐에 따라 감소한다. 오스트리아에서는 초등학교 교장의 79%가 여성이나, 중학교는 32%이다.

**그림 12:**  
국가들은 점차 양성균등을 달성하고 있으나 특히 고등교육 수준에서의 도전과제가 잔재  
총 등록률 및 교육수준 양성균등 지표에 따른 국가 비율, 2000-2015



출처: 유네스코통계원 데이터베이스.



위치(location)와 부(wealth)는 긴밀한 모니터링을 원활하게 하는 두 가지 핵심 요소이다. 2010-2015년에, 도시 청소년 100명 대비 농촌 청소년 75명이 중학교를 졸업하였다. 빈곤층의 패리티 지수는 가장 안 좋다. 전세계적으로 최고 부유층의 100명 대비 최고 빈곤층 5분의 1의 61명만이 중학교를 졸업하였다. 중-저소득 국가의 경우 그 비율은 최고 부유층 100명 대비 최고 빈곤층 54명, 저소득 국가는 100명 대비 14명이다. 전 세계 이수율은 69%이지만 빈곤층 남성의 12%, 빈곤층 여성의 8%만이 중학교를 졸업하였다.

또한 가구 조사는 계절 노동자, 노숙자, 난민 및 분쟁 지역의 인구를 포함하는 취약 인구를 포함하지 못하고 있다. 조사 설계의 결과로 전세계적으로 약 2억 5천만 명이 제외되었으며, 슬럼 거주자를 포함하여 1억 명 이상이 불충분하게 조사되는 것으로 추산된다.

“ 전세계적으로 약 2억5천만 명이 조사 설계 결과에서 제외되었으며, 1억 명 이상이 조사에 반영되지 못했다. ”

언어의 국가 간 비교는 쉽지 않지만 형평성에 큰 영향을 미친다. 학생들의 모국어 어 6년 이상 지도하면 학생의 성적이 향상된다. 동부 및 남부 아프리카 21개국의 정책 문서를 검토 한 결과, 대부분이 4-5학년까지 하나 이상의 지역언어로 교수학습하는 조기 과도기적 이중언어 교육 정책을 갖고 있었다. 그러나 자원의 제약 혹은 교사 및 학부모와 같은 주요 주체들의 저항으로 인해 정책이 항상 구현되는 것은 아니다.

이 보고서는 인구 통계, 언어 인구 통계 및 교육에서의 언어 관련 정책을 결합하는 새로운 분석을 통해 동아시아 및 동남아시아 11개 국가를 가정에서 교수학습 언어를 사용하는 학생의 비율에 따라 분류하였다. 이 분석에 따르면 브루나이와 인도네시아에서는 25% 미만의 아동이 가정 언어에 따른 교육에 접근 가능하며, 베트남에서는 약 90%가 가능한 것으로 추정된다.

국가간 학습 평가 비교는 또한 언어 문제를 파악하는 데 도움이 될 수 있다. 예를 들어, 2015년 수학·과학 성취도 추이변화 국제비교 연구(Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS)에 따르면 참가국의 4학년 학생 중 78%가 시험 언어를 거의 항상 가정에서 사용하였다.

장애와 관련하여, 인구의 장애 비율 그리고 교육과 관련하여 불리한 점을 평가하는 이중의 도전과제가 있다. 두 건의 인구 통계 및 건강 조사(Demographic and Health Surveys)에서 추정된 장애 비율(캄보디아 2.1%, 몰디브 9.7%)이 큰 차이를 보였으며 학교 출석에 대한 장애 영향 또한 큰 차이를 보였다. 몰디브의 경우 장애가 있는 학생들의 초등학교 출석률은 85%, 없는 학생들의 94%였으며, 캄보디아의 경우 각각 43%와 93%의 비율을 보였다.

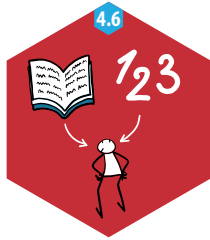
## 취약 집단을 식별하는 것이 항상 명확한 것은 아니다

SDGs의 근간이 되는 문서인 ‘세계의 변혁: 2030 지속가능발전 의제’는 ‘성별, 연령, 인종 또는 민족, 장애인, 이민자, 원주민과 관계없이 모든 사람들이 평생학습에 접근 할 수 있어야 한다고 명시하고 있다. 각 국은 국가가 인준한 인권협약을 준수 할뿐만 아니라, SDGs 이행현황 모니터링을 위한 자료를 수집해야 한다. 그러나 실제로는 국가별로 직면한 그리고 소외된 인구에 대한 상당한 장애가 남아있다.

소외 집단에 대한 자료 수집은 개인 정보를 침해 할 수 있다. 자료 보호법에 따라 소수 민족 및 종교에 관한 정보는 민감한 것으로 분류 될 수 있다. 스웨덴을 비롯한 일부 국가에서는 제제하는 것이 없음에도 불구하고 민족에 관한 데이터를 수집하지 않는다. 다른 국가들은 개별적으로 식별 가능한 자료 수집은 허용하지 않지만 익명 데이터 수집을 허용하고 있다. 인구 조사 설문지의 3분의 1 이상이 민족 분류에 관한 어떠한 유형도 포함하지 않았다.

소수 민족 데이터가 특정 인구 집단을 지목하는데 오용되어 왔기 때문에 소외 집단 스스로 자료를 제공하는 것을 꺼려 할 수 있다. 차별에 대한 두려움 때문에 유럽의 로마 사람들은 종종 인구 조사를 불신한다. 장애가 있는 사람들은 낙인 찍히는 것이 두려워 자기 보고를 하지 않을 수도 있다. 또한 정부는 결과가 정책에 악영향을 미치거나 인구의 긴장을 악화시킬 것을 우려하여 자료 수집을 피할 수 있다.

불평등을 측정하고 비교하는 것은 장애, 민족 및 기타 범주의 여러 정의로 인해 복잡하다. 인종 및 민족을 포함하는 분류된 자료 범주는 사회 및 정치적 태도 혹은 발전에 따라 변화하며, 이에 따라 시간에 따른 결과 비교를 어렵게 한다. 불평등에 대한 자기 식별은 자료 수집에서의 윤리적 딜레마를 해결하는 데 유용하지만, 개인들은 정확하게 보고하지 않을 수 있다. 혜택을 받지 못한 부분에 대한 외부적 증명은 항상 관찰자의 편견의 대상이 되기 때문에 문제가 된다.



## 문해와 수리

2000-2015 년 사이에 성인문해율은 81.5%에서 86%로 증가했으나, 사하라 사막 이남 아프리카에서는 64%, 저소득 국가에서는 60% 미만으로 유지되었다. 문해력이 없는 성인의 수가 753만 명으로 4%만이 하락하였다.

반면 문해력이 없는 청소년의 수는 27% 감소했다. 그러나 사하라 사막 이남의 아프리카와 저소득 국가에서는 4명 중 1명을 포함하여 1억 명 이상의 젊은이들이 읽을 수 없다.

“ 1억 명 이상의 젊은이들이 비문해자다. ”

가정 언어와 교수학습 언어 간의 지속적인 단절은 사하라 사막 이남 아프리카에서의 읽기 능력 향상에 특히 중요한 역할을 한다. 이 보고서의 새로운 분석에 따르면 이 지역의 36개국에서 5년간의 학교 교육을 받은 성인의 절반만이 전체 문장을 읽을 수 있다. 그러나 가정 언어로 5년 교육을 받은 성인의 69%는 문장을 읽을 수 있었던 반면, 식민지 또는 혼합 언어 시스템 하의 성인의 41%만이 전체 문장을 읽을 수 있었다.

주로 자가 보고하는 전통적이고 이분법적인 문해 측정 방법을 보다 적절하고 직접 평가되며 섬세한 문해력 숙달 수준의 개념으로 대체하려는 상당한 노력에도 불구하고 세부목표 4.6에 대한 글로벌 지표 보고를 위해 필요한 이 새로운 접근 방식은 일부 고소득 국가를 제외하고는 아직 유효하지 않다. OECD의 PIAAC 조사에 참여한 국가 성인 중 19%가 최소 문해 숙달 수준을 달성하지 못했다.

사회 경제적 지위에 의한 문해 및 수리 능력의 불평등이 널리 퍼져있다. 예를 들어, PIAAC에 참여하는 OECD 국가의 경우, 성인이 최소 수리 능력 수준 이하로 떨어질 확률은 부모 중 한 명이 고등교육을 받은 경우보다 부모들이 고등학교 교육을 받지 않은 부모를 둔 성인이 3배 이상(33% 대 10%) 높았다. 체코와 슬로바키아의 경우 그 차이가 10배(29% 대 3%) 높았다.

어떤 불균형 유형은 진화하기도 한다. 15세 연령에 실시한 PIAAC 설문 조사를 12년 후 비교 한 결과 청소년기에 거쳐 놀라운 변화가 발견되었다. 비교 대상인 20개국의 75%에서 사회 경제적 불균형은 확대되었고, 15세 때 점수가 낮은 국가들에 집중되었다. 대조적으로, 성별 격차는 거의 없어진 것으로 나타났다. 그러나 PIAAC 설문 조사에서 16세 양성균등은 매우 낮은 것으로 나타나, 이는 두 설문 조사 관리 방식의 차이로 인한 것일 수 있다(그림 13).

그림 13:

향후 12년간 15세 연령의 사회-경제적 문해 격차는 증가하나, 성별 격차는 사라짐

일부 국가 PISA에 따른 15세 연령과 PIAAC에 따른 26-28의 표준화된 문해 점수 간극, 2000-2003에서 2011-2014



출처: Borgonovi 외(2017).



## 지속가능발전 및 세계시민성

1974년 국제이해, 협력, 평화를 위한 교육과 인권, 기본 자유에 관한 교육 권고(1974 Recommendation concerning Education for International Understanding, Co-operation and Peace and Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms)에 대한 보고 메커니즘은 세부목표 4.7에 대한 글로벌 지표의 진전을 모니터링 하는 수단으로 제안되었다. 그러나 정책 시행에 대한 자체 평가는 객관성, 신뢰성이 결여되어 있을 수 있고 혹은 정책 목적에 따른 뉘앙스를 담고 있을 수 있으므로 정책 구현 여부를 확인하기에 충분하지 않을 수 있다. 유네스코는 국가들이 글로벌 지표 모니터링 요구 사항을 보다 잘 충족시킬 수 있도록 국가 보고서 작성 지침을 보다 세밀하게 조정할 필요성을 인식하고 있다.

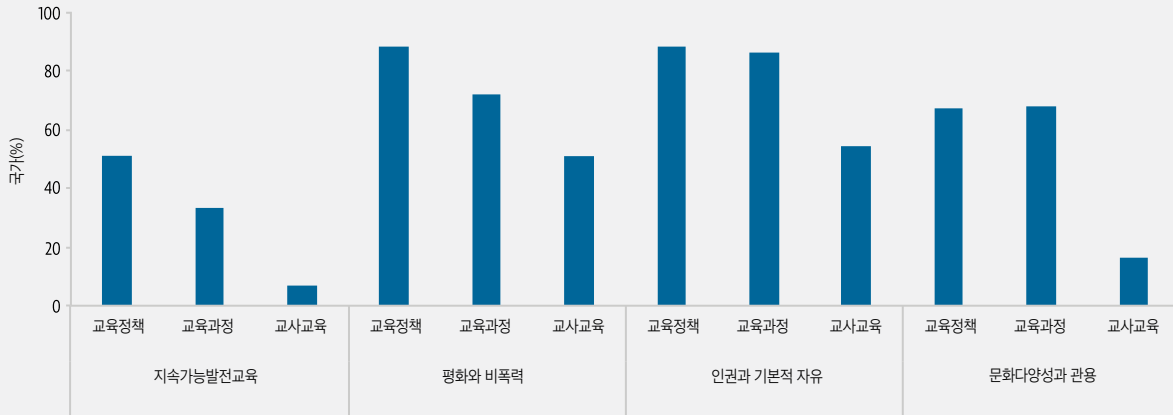
1974년 권고의 다섯 번째 협의 기간 동안 보고에 참여한 국가의 85% 이상이 교육 정책 및 교육 과정에 인권과 기본적 자유를 포함하고 있지만 51%만이 지속가능발전교육을 정책에, 33%만이 교육과정에 통합하였다. 교사 교육에 있어서는 참여 국가의 약 절반이 평화, 비폭력, 인권 및 기본적인 자유를 다루었으며, 16%는 문화 다양성과 관용을 다루었고, 7%만이 지속가능발전을 포함하였다(그림 14).

많은 국가에서 교사는 세부목표 4.7과 관련된 주제를 가르칠 준비가 부족하다. 교사 교육 프로그램이 변화하고 있지만, 노력이 단편적으로 이루어지고 있다. 아일랜드와 자메이카는 초기 교사 교육에서 지속가능성과 세계시민성을 포함하는 등 많은 진전을 이루었다. 지속적인 전문성 개발은 보다 빈번하게 교사를 지원할 수 있는 도구이지만 체계적으로 제공되는 경우는 매우 드물다.

그림 14:

**7%의 국가만이 지속가능발전을 교사 교육에 포함**

관련 용어를 교육 정책, 교육과정, 교사 교육에 포함한 것으로 1974년 권고의 다섯 번째 협의에 보고한 국가들의 비율, 2012



출처: McEvoy (2017).

젠더 권력 관계를 다루는 포괄적인 학교 기반 성교육 프로그램은 성병 및 의도하지 않은 임신의 비율을 줄이는 가능성을 5배 향상시킨다. 48개국을 대상으로 한 2015년 검토에 따르면, 80%의 국가들이 포괄적인 성교육을 지원하는 정책을 갖고 있었으나, 항상 실시되는 것은 아니었다. 가나와 케냐의 연구는 불안전하고 때로는 부정확한 정보가 가르쳐지고 있음을 발견했다.

지속가능발전교육 및 세계시민교육이 달성해야 할 결과가 무엇인지에 대한 합의가 여전히 이루어지지 않고 있다. 기후 변화와 지구에 관한 과학 지식을 측정하는 것은 한가지 간단한 방법이다. 2015년 PISA에 따르면 OECD 국가 15세의 21.5%가 '지구와 우주' 콘텐츠 영역에서 최소 숙달 수준 이해를 수행한 것으로 나타났다. TIMSS는 초등학교 학생들의 지구과학 지식이 15개국에서 2011년과 2015년 사이에 개선된 것을 보여 주었는데, 9개국에서 감소하였으며 16개국에서 큰 변화가 없었다.

기존 도구들은 기본 교육에서의 학생 지식 수준만을 평가한다. 2014-2016년 파일럿 지속가능성 문해 시험(pilot Sustainability Literacy Test)은 고등교육 학생 및 성인의 지속가능발전에 대한 지식을 평가하였다. 참가자들은 시험 모드에서 핵심 질문의 54%와 학습 모드(집에서 응시 및 감독되지 않음)에서 60%의 응답(집에서 응시 및 감독되지 않음)을 보였다. 그들은 환경 문제보다 인권과 경제와 관련된 질문에 대해 훨씬 잘 답하였다.

**다양성, 관용 및 평화 의제를 위해 교과서가 중요하다**

교과서는 주제에 대한 지식뿐만 아니라 사회적 가치, 정치 정체성, 역사 및 세계에 대한 이해를 전달한다. 그러나 많은 국가에서 여전히 사회 응집, 정치적 안정 및 지구의 미래에 대한 중요한 개념을 적절하게 다루지 못하고 있다.

“ 1980년대에는 전세계 교과서의 13%만이 세계시민교육에 대해 언급하고 있었지만, 2000-2008년도에는 25%로 늘어났다. ”

세계시민교육은 인권, 민주주의 및 사회 정의와 같은 원칙을 수립하는 것을 목표로 한다. 1980년대에는 전 세계 교과서의 13%가 세계시민성을 언급한 반면, 2000-2008년에는 25%였다. 평화로운 사회 건설을 돕기 위해 교과서는 갈등 예방, 해결 및 화해에 관해 논의해야 한다. 교과서의 10%만이 이러한 주제를 명시적으로 다루고 있다. 많은 교과

서들이 여전히 군국주의와 전쟁을 미화하고 있다.

다양성을 다루는 교과서는 여전히 매우 드물다. 2000-2011 중등교육 사회 교과서 4권 중 단 1권만이 민족, 문화, 종교, 언어적 소수 집단을 언급하였다. 이민자와 난민 권리의 범위가 확대되었지만 여전히 일부 교과서에는 이주와 이주민에 대한 정형화된 이미지들이 포함되어 있다.

1946년부터 1969년까지 15%였던 반면 2000-2011년 교과서의 37%가 여성의 권리를 언급하고, 여성에 대한 차별 묘사는 16%에서 38%로 증가했다. 그러나 많은 교과서들은 양성불평등을 영속시키는 암시적 메시지를 계속하여 전달하고 있다. 많은 교과서들이 여성을 포함시키지 않거나 여성을 복종적이고 전통적인 역할로 묘사하고 있다.

국제 및 지역의 주체들이 개혁을 지지하는 데 도움을 주었다. 유네스코는 특히 규범과 표준을 제정하여 변화를 만들어 가는 국가들을 지원했다. 분쟁 국가에서 과도기적 정의 이니셔티브들은 변화를 촉진할 수 있다. 페루의 진실위원회(Truth Commission)는 다양성과 인권에 대한 존중을 증진시키는 교과서를 장려했다. 시민사회는 정부가 지원하는 프로젝트의 기반을 마련 할 수 있지만, 변화를 촉진하는 데 있어 정치인의 역할이 여전히 중요하다.



## 교육시설 및 학습 환경

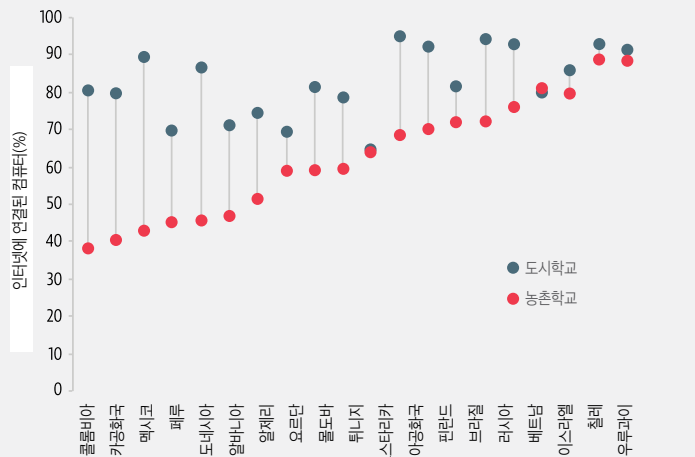
학교 시설은 다양한 요소들이 얽혀있어 평가가 복잡하다. 그러나 학교 설문 조사에 따르면 실제 물리적 시설의 상태가 모든 소득 수준의 국가에서 특히 사회 경제적으로 취약한 학교의 교육을 방해하는 것으로 나타났다. 라틴아메리카의 2013년 제3차 지역 비교 및 설명 연구(2013 Third Regional Comparative and Explanatory Study in Latin America)에 따르면 최고 부유층 3학년 학생의 5분의 4 이상이 적절한 수자원 및 위생 시설을 갖춘 학교에 다니고 있는 반면 최고 빈곤층 학생의 3분의 1만이 그러한 학교에 다닌다.

많은 저소득 국가의 초등학교는 전기 사용이 부족하다. 사하라 사막 이남의 아프리카에서는 초등학교의 22%만이 전기를 사용한다. 국가 간 그리고 국가 내 기술 및 인터넷 접근성 격차가 존재하며, 농촌 학교는 도시 학교보다 접근성이 높을 가능성이 적다(그림 15).

초등학교의 식수 사용은 148개국 중 72개국에서 75% 이하였다. 사하라 사막 이남 아프리카 지역에서는 17개국을 포함하여, 137개국 중 24개국에서 기본적인 공중 위생 시설에 대한 접근이 50% 이하였다.

장애가 있는 학습자는 이동 장비의 부족, 부적절한 건물 설계, 교수 보조 장치 부재 및 부적절한 교육과정과 같은 장애물에 계속 직면해 있다. 세르비아, 남아프리카 공화국, 터키 등의 국가에서는 학교의 35% 이상이 자원 부족의 영향을 받고 있다.

**그림 15:**  
**농촌 학교가 인터넷에 연결될 가능성이 더 적다**  
 일부 국가 인터넷이 연결된 컴퓨터 보유 학교의 비율, 2015



출처: OECD (2016).

2004년 이후, 불균형적으로 남아시아, 북아프리카 및 서아시아의 지역의 학교에 대한 공격이 급증했다. 2005년과 2015년 사이에 적어도 26개국에서 군대 및 무장 집단들이 군사 목적으로 교육 기관들을 이용했다.

## 학교 관련 성기반 폭력을 다루는 것이 중요하다

학교 관련 성기반 폭력(school-related gender-based violence)을 해결하려면 효과적인 법과 정책, 적절한 교육과정과 교육자료, 교육자를 위한 교육 및 지원, 교육 부문과 기타 주체들 간의 협력, 모니터링과 평가가 필요하다.

국가는 성인 대 아동 및 또래 간 폭력으로부터 학생을 명백하게 보호하고 책무성을 촉진하는 법제도를 채택해야 한다. 칠레, 피지, 핀란드, 페루 및 스웨덴은 특히 학교에서의 폭력에 관한 법을 도입한 국가들이다. 교사를 위한 행동 강령은 폭력과 학대를 명시적으로 언급하고 법제도에 부합하는 처벌을 명확히 규정해야 한다.

“  
2005년에서 2015년 사이에  
적어도 26개 국에서 군대 및  
무장 집단들이 군사 목적으로  
교육 기관들을 이용했다.”

법률과 정책이 항상 실행으로 이어지는 것은 아니다. 많은 국가들이 정책을 실행하지 못하거나, 충분한 자원을 할당하지 못하고, 경찰과 같은 주요 주체들의 지원을 보장하지 못한다. 권리와 의무에 대한 인식이 부족한 지역 주체들이 너무나 빈번하다.

보고 메커니즘은 신뢰할 만하고 피해자 기밀성을 보장해야 한다. 교육자는 학생들의 사건 보고에 대해 경청하고, 지원하고, 도와 줄 수 있도록 훈련 받아야 한다. 말라위에서의 교육 이후, 학교에서의 성희롱에 대한 교사의 인식은

소녀 피해자에 대해서는 30%에서 80%로, 소년에 대해서는 26%에서 64%로 증가했다. 그러나 학교 직원들은 종종 행동을 할 준비가 되어 있지 않다. 미국에서는 피해자 사건을 보고한 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더/트랜스 섹슈얼 또는 중성 학생들 중 직원들이 문제를 효과적으로 해결했다고 응답한 비율은 3분의 1도 안 되었다.

성적 다양성과 성 정체성/표현을 다루는 성교육은 네덜란드의 경우처럼 학교 분위기를 개선 할 수 있다. 성교육 프로그램은 성 및 생식건강을 넘어 성별 역할을 다루지는 못하고 있다.

인도를 비롯한 남녀 간 행동 및 규범에 대한 소년과 청년의 비판적 성찰을 촉진하는 교육 프로그램은 이해와 태도를 개선하고 폭력 사건을 줄이는데 유의미한 결과를 낳았다. 학교 기반의 클럽 및 스포츠와 같은 교과 외 활동은 젠더에 대한 긍정적인 메시지를 전달하기 위한 교실 수업을 보완 할 수 있다.



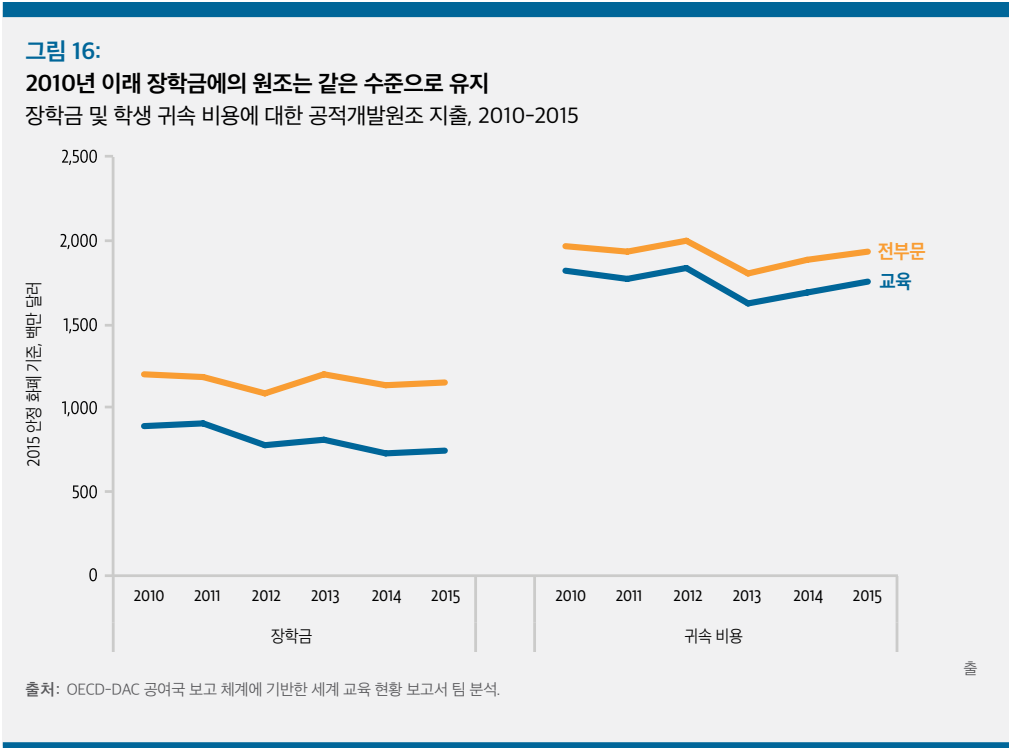
# 장학금

장학금에 관한 글로벌 지표는 원조 프로그램 자료를 기반으로 한다. 몇 가지 이유로 이 지표는 불완전한데, 많은 공여국의 원조 프로그램이 장학금을 포함하지 않는 것도 원인 중 하나다. 장학금을 원조 프로그램에 포함하는 경우 그 지출은 2010년 12억 달러에서 2015년 11억 5천만 달러로 4% 감소하여 교육에 대한 지원이 전반적으로 감소했다(그림 16). 호주(23%), 프랑스(14%), EU 기관(15%)은 전체 장학금의 절반 이상을 차지한다. 또한, 공여자는 학생 귀속 비용을 보고하는데, 2015년 이 비용은 미화 17억6천만 달러에 달했다.

약 미화 4억 2300만 달러(37%)에 달하는 장학금이 특정 국가 학생들에게 배정 할 수 없게 되어 있다. 나머지 장학금 중 최빈개발도상국 출신의 학생들은 미화 1억 5,100만 달러를 받았다.

2016 세계 교육 현황 보고서에 따르면 장학금 자료 모니터링 및 보고 시스템이 존재하지 않거나, 접근이 어렵고, 혹은 세부목표 4.b 보고에 필요한 정보를 수집하지 않았다. 이 보고서를 위한 5개국 시범 연구는 호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 영국에서 3개의 장학금 관리 기관, 3개의 장학금 프로그램 그리고 1개의 자금 지원 기관의 자료 수집 방법을 평가했다. 이 자료는 세부목표 4.b를 모니터링 하는 데 도움이 되는 방식으로 아직 보고되지 않은 경우에도 사용할 수 있을 것으로 보인다. 장학금 수에 대한 직접적인 척도를 세우려면 자료 점수를 표준화하고, 역량을 구축하고, 데이터 관리자 간의 협력을 촉진하기 위한 전 세계적인 노력이 필요하다.

“ 장학금 수에 대한 직접적인 척도를 세우려면 자료 점수를 표준화하고, 역량을 구축하고, 데이터 관리자 간의 협력을 촉진하기 위한 전 세계적인 노력이 필요하다. ”





# 교사

“ 전 세계적으로 초등교사의 86%가 교육을 받았다.

얼마나 많은 교사가 국가 표준에 의해 규정된 최소한의 교수법 훈련을 받았는지에 대한 자료가 제한적이다. 사용가능한 데이터에 따르면 많은 교사들이 여러 지역에서 불충분하게 훈련되고 있다. 전세계적으로 초등교사의 86%가 교육을 받았으며, 남아시아(77%), 카리브해(70%), 사하라 사막 이남 아프리카(62%)의 비율이 특히 낮았다.

” 놀랍게도, 사하라 사막 이남의 많은 아프리카 국가에서는 훈련된 교사 수가 시간이 지남에 따라 긍정적으로 증가하는 경향이 있었지만, 에리트레아, 가나, 니제르를 포함한 국가에서 2000년 이후 훈련된 교사의 비율이 감소했다(그림 17).

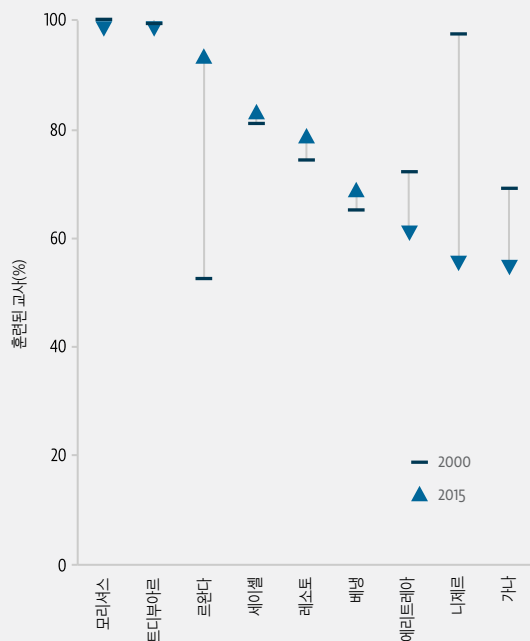
SDG 세부목표는 ‘자격을 갖춘’ 교사를 명시한 반면, 글로벌 지표는 ‘훈련된’ 교사를 의미하여 혼란을 가져온다. 자격을 갖춘 교사는 최소한의 학문적 자격을 가진 사람이며, 훈련된 교사는 전문 교육을 받은 사람들이다. 교사 준비 요건이 다르기 때문에 일부 국가에서는 두 교사 간의 차이가 발생하며, 저소득 및 중간소득 국가에서 가장 큰 차이가 발생한다. 예를 들어 자메이카에서는 중등학교 교사의 15%가 자격을 갖추고 있으며 85%는 훈련이 되어 있다.

‘훈련된’ 교사에 대한 비교 가능한 정의를 개발하는 것은 어려운 전망이며, 교사 교육에 대한 세계적 분류법은 수년간 개발되지 않을 것으로 보인다. 교사의 특성에 대한 정보를 기록하는 국가간 조사들이 대안이 될 수 있다. 예를 들어, TIMSS는 자격을 갖추고 훈련된 수학 교사가 가르치는 4학년 학생의 비율이 2007년과 2015년 사이 카자흐스탄에서는 89%에서 54%로 감소했지만 덴마크에서는 18%에서 38%로 증가하였다.

전세계적으로 학생/교사 비율은 저소득 국가들에서 높지만 교사 당 기본 학생 수는 2000년 이후 감소했다.

교사 급여, 전문성 개발 및 감축률에 관한 정보는 거의 없다. OECD국가의 교사들은 비슷한 자격을 가진 다른 근로자보다 급여가 적은 경향이 있다. 2013년 TALIS 조사에 따르면 중등 교사의 약 88%가 전문성 개발에 참여하였다.

**그림 17:** 일부 사하라 이남 아프리카 국가에서 훈련 받은 교사의 비율이 감소  
일부 사하라 이남 아프리카 국가 훈련 받은 초등학교 교사 비율, 2000-2015



출처: 유네스코통계원 데이터베이스



# 교육과 다른 지속가능발전목표

교육은 보건, 수자원 및 위생, 식량 안보를 포함한 여러 SDGs의 성과 달성을 위한 핵심이다.

## 교육은 비전염성 질병 예방에 도움이 된다

2012년 현재 암, 당뇨병, 만성 호흡기 질환 및 심혈관 질환과 같은 비전염성 질병은 전세계적으로 사망자의 68%를 차지하고 있으며, 이는 저소득 및 중간소득 국가의 거의 4분의 3에 해당한다. 교육은 이러한 질병의 발생을 줄이기 위한 행동을 변화시키는 데 도움이 될 수 있다.

담배 사용으로 인해 2015년에 6백 4십만 명이 사망했다. 교육 수준이 높은 사람들은 저소득 국가 및 고소득국가 모두에서 담배를 거의 사용하지 않는다. 중간소득 국가에서 형식 교육을 받지 못한 남성은 적어도 중등교육을 받은 사람보다 흡연 가능성이 1.75배에서 6.5배 정도 높았다. 미국에서는 고교 중퇴자가 대학 졸업자보다 흡연 가능성이 3배 높았다.

정규 교육 외에도 대중 매체 캠페인은 금연 추구에 효과적일 수 있다. 그러나 대개 캠페인은 더 높은 사회 경제적 위치에 있는 인구에게 더 효과적이므로 흡연의 불평등을 증가시킬 수 있다. 취약한 인구를 목표로 하기 위한 고도화된 캠페인 설계가 필요하다.

전 세계 비만 유병률은 1980년에서 2014년 사이 두 배 이상 증가했다. 교육 수준과 비만 간의 관계는 국가의 경제 발전 수준과 비만의 전반적인 유병률에 달려 있다. 비만 인구가 낮은 저소득 국가에서는, 고학력 여성이 비만일 가능성이 높고, 반면에 고소득 국가에서는 고등교육이 낮은 비만 유병률로 이어진다.

부모 교육은 아동 비만에 큰 영향을 미치며 경제 발전 수준에 따라 영향을 받는다. 케냐에서는 교육을 받은 부모의 아이들이 과체중일 가능성이 높았지만, 브라질에서는 과체중일 가능성이 적었다.

학교에서 더 나은 영양 섭취는 좋은 평생 습관을 가르쳐 준다. 핀란드의 세이나조키(Seinäjoki)에서는 건강을 교육 정책에 통합하는 프로그램을 통해 2009년과 2015년 사이 5세의 비만을 17%에서 10%로 줄이는 성과를 거두었다.

## 교육은 SDG 전략 수행을 위한 역량 강화에 도움이 된다

보건 증진을 목표로 하는 SDG3 세부목표 달성을 위해서는 숙련된 전문가가 필요하다. 세계보건기구(World Health Organization, WHO)는 2013년에 전세계적으로 보건 종사자가 1,740만명 부족한 것으로 추정하였으며, 사하라 사막 이남의 최빈국에서의 필요 기반 부족이 심화됨에 따라 2030년에도 1,450만명이 부족할 것으로 예상했다. 아프리카, 아시아, 카리브해 의사들과 간호사들의 높은 국제 이동성은 저소득 국가들이 전문가를 잃고 높은 재정적 부담을 안고 있음을 의미한다. 더 부유한 국가들은 그들의 인구를 위해 의료 서비스를 제공하는 의료진의 훈련 비용을 그들이 훈련 받는 곳과 상관없이 지불해야 한다.

“ 세계보건기구는 2030년에 보건종사자가 1,450만명 부족할 것으로 예상했다. ”

제도적, 교육적 결핍은 형평성 문제를 야기한다. 사하라 사막 이남의 아프리카 26개국에는 2008년 의과 대학이 하나도 없거나 아예 없었다. 국가 내에서는 도시의 편향성이 강해 농촌 인구는 의료 서비스를 받지 못하고 있다. 역량을 향상시키기 위해 보건제도의 인적자원 계획은 병원 및 대학 중심 교육에서 벗어나 기술 및 직업 교육 기관과 더 밀접하게 연결하고, 학교와 직장 간 전환, 청소년 실습제 및 지속적인 전문성 개발을 촉진해야 한다.

SDG 6 달성을 위해서는 물 및 위생 서비스를 향상시키기 위한 전문성이 필요하다. 이 부문에 있어 인적 역량 문제는 거의 고려되지 않고 있다. 조사된 94개국 중 15% 미만이 최소한 2년마다 전략을 검토했다. 자원과 숙련된 자원과 숙련된 졸업생의 부족, 그리고 숙련된 노동자가 농촌 지역에서 일하기를 꺼려하는 성향은 이러한 역량 개발을 지연시키고 있다.

식량 안보에 관한 SDG 2를 달성하려면 교육과 역량 강화가 필수적이다. 더 교육받은 농부들이 보다 생산적이며, 기후 변화 위험을 줄이기 위한 더 많은 조치를 취하고, 더 많은 신기술을 채택한다. 파키스탄의 교육받은 농민들은 정보를 찾고 사용하는 것에 앞서 있기 때문에 재생 가능 에너지를 사용하여 개선된 수도 펌프를 관개할 가능성이 높은 것으로 나타났다.

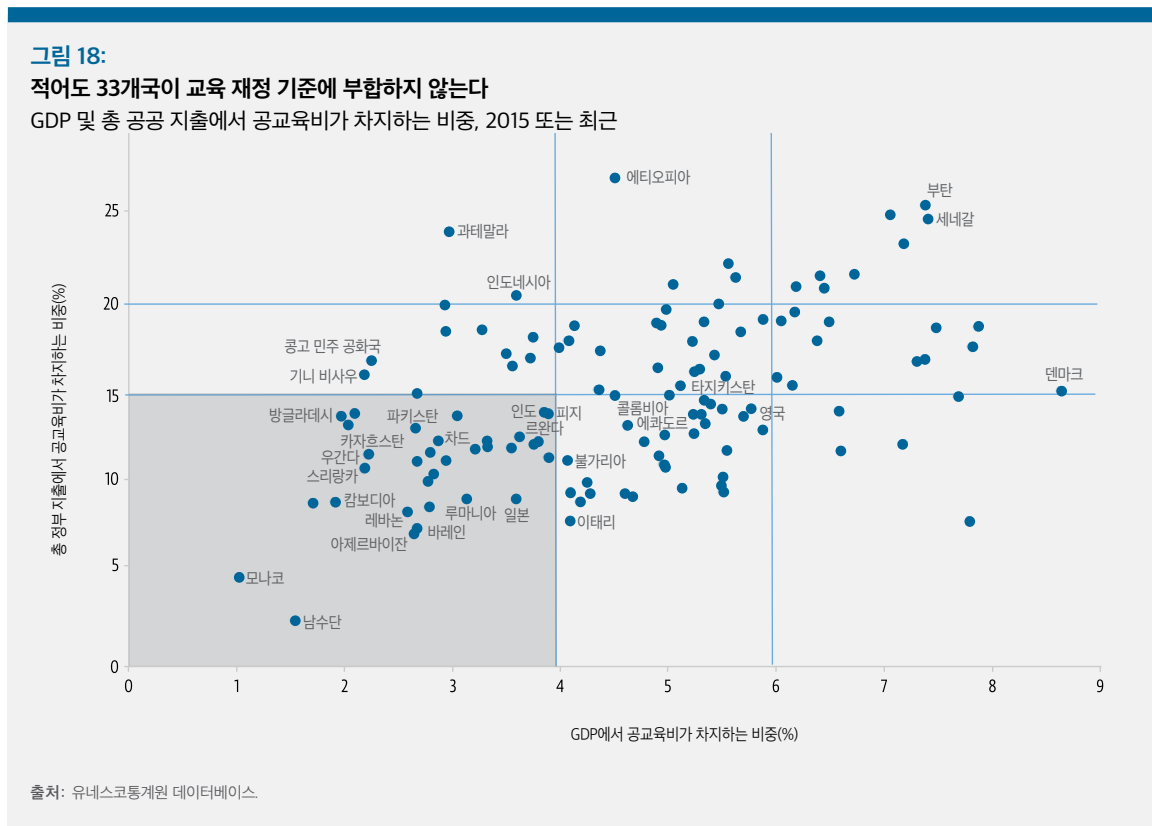
보건, 농업, 수자원 및 위생 분야는 교육 이수를 목표 달성을 위한 핵심 전략으로 강조해야 한다. SDG의 진전을 위해서는 또한 역량 강화, 숙련된 인력 배분 및 대중 인식 캠페인에서 형평성 문제를 우선시하는 목표화 된 행동이 필요하다.

## 재정

교육 재정 조달의 주요 공헌자는 정부, 공여자 및 가계이다. 현재의 교육 기금 수준은 부적절하지만, 더 많은 비용을 지불해야 하는가에 대해서는 다양한 관점이 존재한다.

### 공공 지출

2015년 세계 중앙 공교육 지출의 중앙값은 GDP 4.7%였고, 교육2030 실행계획(Education 2030 Framework for Action)이 제안한 4-6%의 범위 내에 해당하였다. 지출은 저소득 국가의 3.7%에서 고소득 국가의 5.1%로 다양했다. 그러나 공교육비는 2014년 총 공공 지출의 14.1%이며, 이는 실행계획이 제시한 15-20%에 못 미치는 것이다. 최소한 33개국(가난하고 부유한 국가 모두)은 이러한 교육 재정 조달 기준 중 하나를 충족하지 못하고 있다(그림 18).



## 원조 지출

SDG4달성을 위해서는 저소득 및 중간소득 국가의 교육에 대한 원조가 2012년 수준의 6배가 되어야 한다. 그러나, 총 ODA가 2010-2015 동안 24% 증가 했음에도 불구하고, 2015년 교육에 대한 총 원조는 2010년보다 4% 낮았다. 공여자들의 우선 순위가 교육에서 멀어지고 있다. 교육이 총 원조에서 차지하는 비중(부채 탕감 제외)은 2009년 10%에서 2015년 6.9%로 6년 연속 하락했다.

수원국의 재정 부족 문제를 보다 잘 다루기 위해 목표 설정이 개선되어야 한다. 저소득 국가는 2015년 교육에 대한 총 원조의 19%, 기초교육에 대한 원조의 23%를 받았으며 이는 2014년의 21%와 29%에서 하락한 것이다(그림 19). 지역적으로, 전 세계 학교 밖 아동의 절반을 차지하는 사하라 사막 이남의 아프리카는 2015년에 기초교육 원조의 26%를 받았으며 이는 2002년 수준의 절반에도 미치지 못한 것이다.

교육에 대한 인도주의적 지원은 2016년 50% 이상 증가하여 3억 300만 달러를 기록했지만 위기상황에서의 교육에 대한 지원은 전체의 2.7%로 부족한 상태로 남아 있다.

교육에 대한 현재 수준의 원조가 주요 SDG4 목표를 달성하는 데 필요한 수준에 미치지 못하는 상황에서, 예산 부족을 바로 잡을 수 있는 잠재력을 지닌 기존 및 신흥 프로그램에 주의를 기울여야 한다. 교육을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Education)은 2018년 초까지 보충 캠페인을 완료 할 예정이며, 성공하면 연간 지출액이 4배 증가하게 된다.

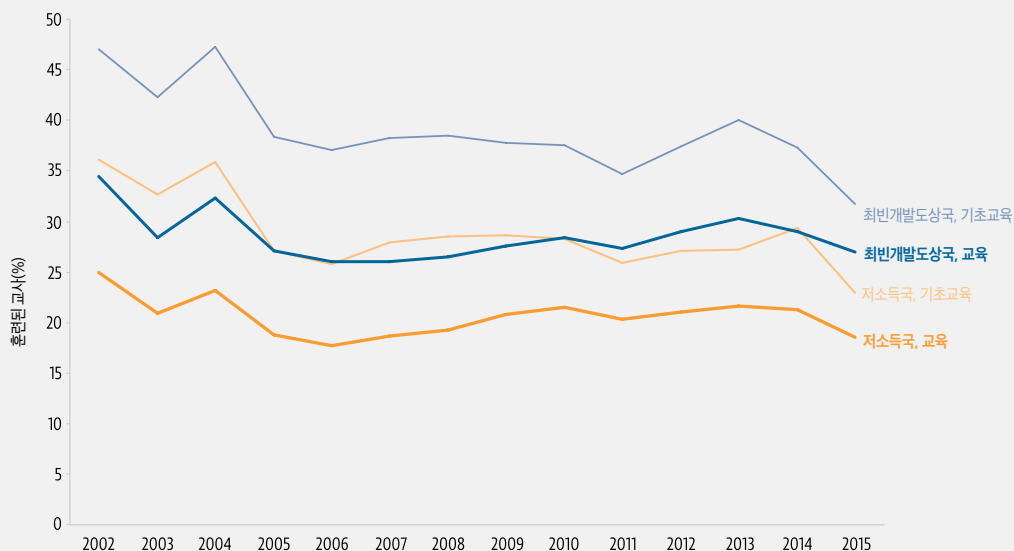
교육 기회를 위한 국제 재정 위원회(International Commission on Financing Global Education Opportunity)에 의해 처음 제안된 교육을 위한 국제 금융 시설(International Finance Facility for Education)의 설립에 관한 사항이 2017년 7월 함부르크에서 개최된 G20 정상회의 선언문에 포함되며 크게 환영 받았다. 이것의 목표는 개발 은행의 저소득 및 중간소득 국가에 대한 대출 능력을 확대하는 것이다.

마지막으로 유니세프(UNICEF)가 주최한 Education Cannot Wait는 위기 발생 시 신속하게 자금을 배치 할뿐만 아니라

그림 19:

### 2015년 저소득국에 대한 기초교육 원조 비중이 크게 감소

교육 및 기초교육에의 원조에서 저소득국 및 최빈개발도상국이 차지하는 비중, 2002-2015



출처: OECD-DAC 공여국 보고 체계에 기반한 세계 교육 현황 보고서 팀 분석.

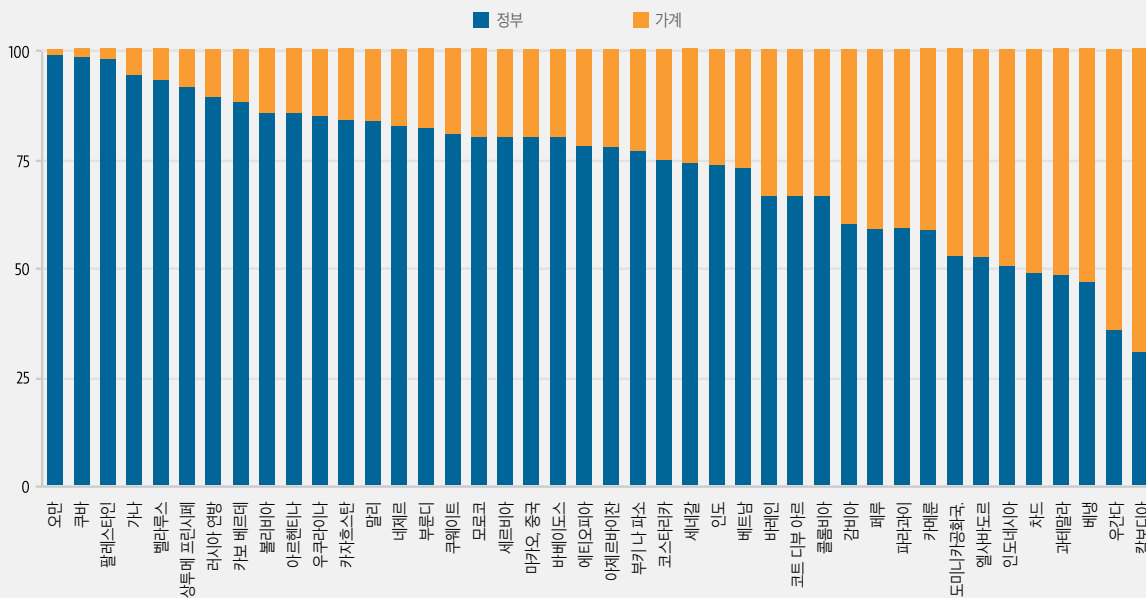
인도주의 원조와 개발 원조 간의 분열을 해소함으로써 위기상황에서의 교육 제공을 혁신적으로 전환시키는 것을 목표로 한다. 공여자는 이러한 세 가지 이니셔티브가 서로를 보완하고 불필요한 관리 비용을 추가하거나 노력의 중복으로 이어지지 않도록 협력적이고 조정된 방식으로 작업해야 한다.

### 가계 지출

저소득 및 중간소득 국가에서 가정의 교육 참여에 대한 주요 장애 요인인 교육비는 충분히 고려되지 않고 있다. 많은 부처들이 공공 및 민간 지출을 통합된 전체로 보지 못하고 있다. 게다가 표준화된 가구 조사가 없다는 것은 가계 지출이 과대 또는 과소 평가 될 수 있음을 의미한다. 유네스코, OECD, Eurostat는 표준을 만들었지만, 조사 설계에 아직 충분히 영향을 미치지 못하고 있다.

가계 지출을 포함하면 국가의 교육 투자에 대한 이해가 바뀔 수 있다. 예를 들어, 엘살바도르 정부는 교육 지출에 있어 프랑스보다 GDP의 2% 적게 지출하고 있으나, 엘살바도르의 가계가 프랑스보다 GDP의 3% 이상을 교육에 할당하기 때문에 전체적으로는 더 많은 지출이 있다. 일반적으로 가계가 부담하는 총 교육 지출의 비율은 고소득 국가보다 저소득 국가가 크다.

**그림 20:**  
3개국 중 1개국에서 가계는 전체 교육 비용의 최소 1/3에 기여  
일부 국가 자금원에 다른 총 교육 지출 분포, 2005-2015



주: 이 수치는 2005-2015 기간 동안 EU와 OECD 회원국을 제외하고 자료가 있는 국가에 해당.  
출처: 유네스코 통계원 데이터베이스

자료가 있는 국가 중 총 교육 지출에서 가구의 비율은 고소득 국가 15%, 중간소득 국가 25%, 저소득 국가 32%로 다양하다. EU와 OECD 회원국을 제외하고는, 3개국 중 1개국 이상에서 가계의 비중이 전체의 최소 30%이었다. 2011년 캄보디아 가계 지출 비중은 69%였다(그림 20).

## 국가 교육 계좌 도입을 위한 보건 부문의 교훈 차용

교육을 위한 글로벌 파트너십, 유네스코통계원 및 유네스코 국제교육계획연구소(UNESCO's International Institute for Educational Planning)가 지원하는 국가 교육 계정(National Education Accounts) 체계는 국가 간 공공 및 가계 교육 지출을 비교하는 도구이다. 직업 훈련을 포함하여 초등 이전부터 고등교육까지 모든 교육 수준을 다루고, 모든 공급자와 자금을 포괄하는 것을 목표로 한다.

이 체계의 선구자 격인 국민 건강 계정 시스템(National Health Accounts system)의 교훈이 적용되어야 한다. 이 시스템은 2000년에 합의되었고 2011년에 개정되었으며, 112개 국가가 체계에 따라 계정을 만들었다. 그러나 아직 시스템을 채택한 국가들이 충분하지 않고, 공여자 주도 프로젝트라는 비판을 받고 있다. 또한 역량의 부족으로 국제 컨설턴트에 의존하고 있고 해당 부문의 특정 영역에 집중되는 경우가 있어, 항상 수원국이 주인의식을 지니고 주도하는 것은 아니다. 교육 계좌의 경우 국가 정책 입안자, 특히 예산 관련 입안자에게 유용하게 데이터가 활용되어야 하며, 그 유용성이 소통되어야 한다.

2016년 종료된 국가 교육 계정 시범 프로젝트는 자금 조달 메커니즘의 평가 및 재구성 그리고 국제 비교 가능성을 보여 주고 있다. 다음 단계는 교육 지출 데이터 수집에 있어 국제 태스크포스를 구성하고 국가들이 지식과 도전과제를 공유할 수 있는 플랫폼을 구축하는 것이다.

“ 교육 지출 데이터 수집에 관한 국제 태스크포스와 국가들이 지식과 도전 과제를 공유 할 수 있는 플랫폼이 구축 되어야 한다. ”

## 제안

포괄적이고 공평한 양질의 교육과 평생 학습을 위한 세계 공통의 약속을 지키기 위한 분명한 책무성 메커니즘이 마련되어야 한다. 이 보고서는 책무성에 대한 개념이 알려지지 않은 국가 및 교육에 대한 권리 침해가 문제시 되지 않는 국가에서부터 책무성이 그 자체로 교육을 위한 수단이 아닌 목적이 된 국가에 이르기까지의 모든 가능한 접근법을 명시하였다.

교육에 대한 책무성은 교육에 대한 권리를 보장하는 일차적인 의무를 지고 있는 정부에서부터 시작된다. 전 세계 모든 국가는 교육의 권리에 대한 공약을 명시한 하나 이상의 국제 조약을 비준했다. 그러나 국가 중 단지 55%에서만 교육받을 권리가 합법이며, 이는 시민들이 합법적으로 교육제도의 실패를 문제 제기할 수 있는 법률이 있음을 의미한다. 시민 사회단체와 국제 사회는 국가의 법제도 내에서 권리를 정당화할 수 있도록 하는 것을 포함하여 교육받을 권리를 위해 정치적인 로비를 해야 한다.

물론 법은 구현되는 경우에만 강력한 효과를 지닌다. 효과적인 책무성을 위해서는 정부가 법을 시행할 수 있는 보다 강력한 시스템 구축이 필요하다. 따라서 이 보고서는 정부뿐만 아니라 교육에 이해관계를 둔 다른 주체들 또한 강력한 책무성 체계를 설계하고 구현할 수 있도록 다음과 같은 권고안을 제시한다.

### 강력한 책무성 체계 설계

1. 정부는 모든 교육 주체와 신뢰 및 각자의 책임에 대한 공동의 이해를 형성할 수 있도록 유의미하고 대표성 있는 참여를 위한 장을 마련해야 한다. 교육 주체는 모든 정부 기관 및 부서, 입법 기관 및 사법 기관, 자치 기관, 학교, 교사, 학부모, 학생, 시민사회, 교사 노조, 민간 부문, 국제기구를 포함한다. 이를 위한 단계는 다음을 포함한다:
  - a. 다양한 이해관계자, 특히 정부 외부에 있는 사람들 간의 의미 있는 대화를 위한 공식적인 장을 제공.
  - b. 정기적인 검토 절차를 도입하고 회원들의 역량 증진을 통해 입법부 교육위원회의 역할 강화.
  - c. 모든 교육 수준에서 공공의 이익을 위해 취해진 조치 및 결과를 제시하는 연간 교육 모니터링 보고서 발행.
2. 정부는 책임 소재가 명확하고 진정한 독립적인 감사 메커니즘을 갖춘 신뢰할 수 있는 교육 부문 계획과 투명한 예산을 개발해야 한다. 근본적으로 정부 주체는 각자의 책임이 무엇인지가 명확하지 않다면 책임을 질 수 없다. 예산 문서 투명성은 자금이 어디에서 언제 공개되는지를 명확히 하는 데 도움이 되며, 특히 입법부에서 비판적인 검토에 필요한 정보를 제공할 수 있다.
3. 정부는 신뢰할 수 있고 효율적인 규제와 모니터링 메커니즘을 개발하고 기준이 충족되지 않을 경우 후속 조치와 제재를 준수해야 한다. 공립 및 사립 교육 제공자와 부수적인 서비스 제공자를 다루어야 한다. 등록, 인증 또는 입찰 및 계약과 같은 프로세스는 명확하고 투명해야 한다. 그러나 규정은 또한 교육의 형평성과 질적 측면을 다루어야 한다.
4. 정부는 지지적이고 형성적인 학교와 교사의 책무성 메커니즘을 개발해야 하며, 처벌적 메커니즘, 특히 협소한 성과 측정에 기반한 유형을 피하도록 해야 한다. 학생의 시험 점수를 사용하여 학교를 제재하거나 교사를 평가하는 것은 유해한 경쟁 기반 환경을 조성하고, 교육과정을 편협하게 하며, 시험에 대한 교육을 장려하고, 교사의 동기를 낮추고, 약한 학생들을 소외시키고, 이 모든 것은 전반적으로 교육의 질과 학생의 학습을 저해할 수 있다.
5. 각국 정부는 민주적인 목소리를 허용하고, 교육을 면밀히 조사하기 위한 언론의 자유를 보호하고, 시민들이 민원을 제기할 수 있는 독립적인 기관을 설립해야 한다. 자유롭고 공정한 선거는 정부에 대한 시민의 신뢰를 증대시키고

선거 경쟁은 시민들의 요구에 보다 신속하게 대응할 수 있게 한다. 미디어는 특히 접근성이 제한된 인구 집단이 중요한 정보를 쉽게 이해할 수 있게 할 수 있다. 옴부즈만 사무소는 정치적 인센티브가 시민의 불만에 대응해야 하는 필요성에 부합하는 한, 시민 불만 사항에 대한 중요한 발산수단을 제공 할 수 있다.

## 강력한 책무성 체계 구현

아무리 설계가 좋아도 정부 및 기타 핵심 이해관계자가 진정한 의지와 적절한 정보, 자원 및 역량을 갖추지 않은 경우 책무성 체계가 구현되기 어렵다.

### 1. 정보 : 의사 결정자가 투명하고 관련성 있고 시기 적절한 자료를 이용할 수 있어야 한다.

- a. 정부는 교육제도의 강점과 약점에 대한 이해를 높이는 정보에 투자하고, 효과적인 책무성 체계 구축을 지원해야 한다.
- b. 동시에, 이 데이터의 사용에 있어 신중해야 한다. 정보는 의도된 용도에 맞게 조정 되어야 하며 수집 비용은 국가의 처리 능력과 일치해야 한다.
- c. 교사 및 교장의 보고 작업은 단지 절차적이어서는 안되며 교육의 개선으로 연결되어야 한다.

### 2. 자원 : 교육제도 재정을 위한 적절한 재원이 제공 되어야 한다.

- a. 정부는 GDP의 4% 이상 교육부문 지출 혹은 총 정부 지출의 15% 할당에 대한 공약을 이행해야 한다.
- b. 공여국은 국민 소득의 0.7% 원조 제공에 대한 공약을 이행하여야 한다. 그 중 10%는 기초 및 중등교육에 할당 되어야 한다. 공여국은 위험 감소 준비가 되지 않은 국가로 위험을 이동시키는 결과 기반 메커니즘을 통한 원조를 제공하는 데 신중해야 한다.

### 3. 역량 : 주체들은 책임을 수행하는 데 필요한 기술과 훈련을 갖추어야 한다.

- a. 정부는 교육의 부패를 방지, 탐지 및 조사하는 데 도움이 되는 능력을 갖춘 치안, 사법 및 감사 기능을 제공하는 기관을 포함하여 강력한 기관들이 기능하도록 보장해야 한다.
- b. 정부는 교사를 전문가로 대우해야 한다. 정부는 교사에게 필요한 초기 및 현직 교육 프로그램에 투자하고 자율성을 제공함으로써 교사가 전문성을 키울 수 있도록 지원해야 한다. 이에 대응하여 윤리 강령을 통해 전문성 강화를 목표로 하는 교사 조합은 회원들의 인식을 높이고 이러한 내부 책무성 메커니즘을 통해 회원들의 역량을 키워야 한다.
- c. 정부는 교사 평가자가 교사를 지원하는데 집중하고 공평하고, 양질의 포괄적인 교육을 제공 할 수 있도록 적절한 훈련을 보장해야 한다.
- d. 정부는 국제기구의 업무에 적극적으로 참여하고 모니터링하기 위한 대표단의 역량을 강화해야 한다. 이에 대응하여 국제기구는 포괄적이고 투명해야 하며 회원국에 보고해야 한다.

## NOTES

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---









# 교육의 책무성

## 우리의 공약 이행

두 번째로 발간되는 세계 교육 현황 보고서는 유엔 지속가능발전목표의 교육 목표를 향한 전 세계적 이행 현황에 대한 최신 증거를 제시합니다.

여전히 수억 명의 사람들이 학교에 다니지 못하고, 많은 이들이 학교에서 최소한의 기술을 습득하지 못하고 있습니다. 이것은 현 교육 시스템이 글로벌 목표를 달성하기 위한 올바른 방향으로 나아가지 못하고 있음을 나타냅니다. 현재 소외 계층이 이러한 여파를 가장 크게 받고 있지만, 정책 입안자가 이들의 필요에 충분히 주의를 기울인다면 이들이 가장 큰 혜택을 받을 수도 있습니다. 이러한 과제에 직면해 있고 예산 부족 및 돈에 합당한 결과지향적 가치의 강조에 어려움을 겪고 있는 국가들은 해결책을 모색하고 있습니다. 대부분의 경우 책무성 증진이 최우선 해결책으로 명시되고 있습니다.

2017/8 세계 교육 현황 보고서 요약본은 교육의 책무성에 대한 모든 접근법을 보여줍니다. 이 보고서는 책무성에 대한 개념이 낮은 국가 및 교육에 대한 권리 침해가 문제시 되지 않는 국가에서부터 책무성이 그 자체로 포괄적이고 공평한 양질의 교육과 평생 학습을 위한 수단이 아닌 목적이 된 국가까지를 포괄합니다.

본 보고서는 교육이 공동의 책임이라는 점을 강조합니다. 교육에 대한 기본적인 책임은 정부에 있지만, 학교, 교사, 학부모, 학생, 국제기구, 민간 부문 제공자, 시민사회 및 미디어 등 모든 주체는 교육제도 향상을 위한 역할을 지닙니다. 본 보고서는 투명성과 정보 가용성의 중요성을 강조하지만 자료 사용 방법에 대한 주의를 촉구합니다. 협소하게 정의된 결과와 처벌적 제재에 대한 불균형적 집중은 책무성 시스템을 회피하게 만드는 경우를 만듭니다. 여러 책무성 도구들이 존재하는 시대에 본 보고서는 어떠한 도구가 효과가 있고 그렇지 않은지에 대한 분명한 증거를 제시하고 있습니다.

