



세계 교육 현황 보고서 요약본

2019

이주, 강제이주와 교육:

장벽이 아닌 가교 만들기



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



Sustainable
Development
Goals



Global
Education
Monitoring
Report

세계 교육 현황 보고서 요약본

2019

이주, 강제이주와 교육:

장벽이 아닌 가교 만들기

‘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 “SDG 4와 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, Madeleine Barry, Nicole Bella, Anna Cristina D’Addio, Glen Hertelendy, Sebastien Hine, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Kate Linkins, Leila Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mehtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Carlos Alfonso Obregon Melgar, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Anna Ewa Ruzkiewicz, Will Smith, Rosa Vidarte and Lema Zekrya.

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



이 출판물은 오픈 액세스 정책에 따라 Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) license (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>) 프로그램으로 볼 수 있습니다. 이 출판물의 내용을 이용하는 경우 이용자는 UNESCO Open Access Repository의 이용약관(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.

이 출판물은 참고문헌 수록 시 다음과 같이 표기할 수 있습니다: UNESCO. 2018. *Global Education Monitoring Report Summary 2019: Migration, Displacement and Education—Building Bridges, not Walls*. Paris, UNESCO.



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
Tel.: +33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport
<https://gemreportunesco.wordpress.com>

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

© UNESCO, 2018
All rights reserved
First edition
Published in 2018 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

7 Place de Fontenoy, 75352
Paris 07 SP, France

조판: 유네스코
재활용된 PEFC 산림인증 용지에 식물성 잉크로 인쇄

Graphic design by FHI 360
Layout by FHI 360

ED-2018/WS/51

표지 사진: Rushdi Sarraj/UNRWA
Infographics by Housatonic Design Network

표지 사진은 가자(Gaza)에 있는 유엔 팔레스타인 난민 구호 사업 기구(UNRWA)가 운영하는 학교에서 2학기 첫날을 맞이하는 팔레스타인 난민 학생들을 촬영한 것입니다.

한국어판 © 유네스코한국위원회, 2019

발간일 2019년 7월 31일

펴낸이 김광호

기획 조우진, 오혜재

번역/교열 이정현

주소 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26

이메일 ed.team@unesco.or.kr

웹사이트 www.unesco.or.kr

ISBN: 978-89-94307-91-6

유네스코한국위원회 간행물등록번호: ED-2019-RP-5

세계 교육 현황 보고서 목록

- 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 요약본 및 모든 관련 자료는 <http://bit.ly/2019gemreport> 을 통해 다운로드 할 수 있습니다.



발간사

사람들은 늘 한 장소에서 다른 장소로 이동해왔습니다. 어떤 사람들은 더 나은 기회를 찾아서, 또 어떤 사람들은 위험을 피해서였습니다. 이런 이동은 교육제도에 큰 영향을 미칠 수 있습니다. 『세계 교육 현황 보고서』 2019년판은 세계 전역에 걸쳐 있는 이런 이슈들을 심층적으로 살펴보고자 하는 첫 시도입니다.

지금 국제사회는 두 개의 중요한 국제협약, 즉 ‘안전하고 질서있고 정기적인 이주를 위한 글로벌 콤팩트(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)’와 ‘난민 글로벌 콤팩트(Global Compact on Refugees)’를 최종 마무리하는 시점이어서 이 보고서의 발간은 시의적절하다고 할 수 있습니다. 이 전례 없는 협약들은 — 유엔 지속가능발전목표(SDG) 4에 요약되어 있는 교육에 대한 국제적인 약속과 더불어 — 이주민과 난민을 위한 교육에 대한 필요성을 강조하고 있습니다. 이 보고서는 우리의 열망을 이루는 데 책임이 있는 정책 입안자에게 필수적인 참고 자료입니다.

현행 법률과 정책은 이주민과 난민 아동의 권리를 부정하고 그들의 요구를 무시함으로써 좌절시키고 있습니다. 이주민, 난민, 국내실향민(internally displaced people, IDPs)은 세계에서 가장 취약한 집단에 속하는 사람들로, 여기에는 슬럼 거주민, 생계를 위한 계절 이주자, 수용소에 있는 아동 등이 포함됩니다. 하지만 이들은 종종 안전한 피난처와 더 나은 미래를 약속하는 학교의 입학에 완전히 거부당하고 있습니다.

이주민의 교육을 무시하면 엄청난 인간의 잠재력을 낭비하게 됩니다. 때로는 간단한 서류 작업, 데이터 부족 또는 관료적이고 조율되지 않은 시스템으로 인해 많은 사람들이 행정상의 균열을 겪게 됩니다. 그러나 재능이 뛰어나고 추진력이 있는 이주민과 난민에 대한 교육에 투자하는 것은 수용국은 물론 출신국에서도 개발과 경제성장을 촉진할 수 있습니다.

교육의 제공 그 자체만으로는 충분하지 않습니다. 학교 환경은 이동하는 사람들의 특정한 요구에 맞추어 지원해야 합니다. 이민자와 난민을 수용국 국민들과 같은 학교에 다니도록 하는 것이 사회적 통합을 구축하는 중요한 출발점이 됩니다. 하지만 차별뿐만 아니라 수업을 가르치는 방식이나 언어 또한 그들을 몰아낼 수 있습니다.

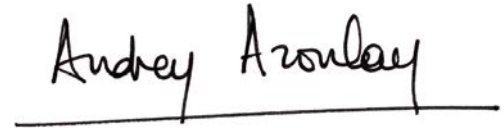
잘 훈련된 교사는 이주민과 난민 학생을 포용하는 데 중요하지만, 교사 역시 사회심리적 요구가 있는 학생은 물론 다언어 및 다문화 수업을 관리하기 위해서는 지원이 필요합니다.

다양성을 증진하고, 중요한 기술을 제공하며, 편견에 도전하는 잘 짜인 교육과정 또한 필수적이며, 이는 교실의 벽을 넘어 긍정적인 파급 효과를 낼 수 있습니다. 하지만 때때로 교과서에는 이주에 대해 시대에 뒤떨어진 묘사가 수록되어 포용을 위한 노력을 저해하는 경우가 있습니다. 그리고 많은 교육과정 역시 끊임없이 이동하는 사람들의 생활방식에 맞출 수 있을 만큼 유연하지도 않습니다.

교육 제공을 확대하고 포용을 보장하기 위해서는 투자가 필요한데, 이는 수용국 혼자 힘으로는 해결하기 어렵습니다. 인도주의적 원조는 제한적이고 예측할 수 없는 경우가 많기 때문에 현재 아동들의 요구를 충족시키지 못하고 있습니다. 따라서 신규 기금인 ‘교육은 기다릴 수 없다(Education Cannot Wait)’는 이런 가장 취약한 사람들 일부에게 미칠 수 있는 중요한 메커니즘입니다.

이 보고서의 메시지는 분명합니다. 이동하는 사람들의 교육에 투자하는 것은 좌절과 불안에 이르는 길을 놓을 것인지, 통합과 평화에 이르는 길을 놓을 것인지의 차이입니다.

오드리 아즐레
유네스코 사무총장

Handwritten signature of Audrey Azoulay in black ink, underlined with a horizontal line.

발간사

『2019 세계 교육 현황 보고서』는 국제 이주민들로 이루어진 팀에 의해 작성되었습니다. 그들 중 4명은 난민의 자녀들입니다. 그들은 사람들이 이주나 이주민을 여러 다른 관점에서 바라본다는 점을 부정하지 않습니다. 그들의 연구는 교육이 그러한 관점을 개방해 모두에게 더 큰 기회를 가져다 주는 데 얼마나 도움이 되는지를 보여주고 있습니다.

이주민, 난민, 그리고 수용국 지역사회에 대해서는 알고 있는 것과 알지 못하는 것이 있습니다. 그러나 일부 사람들이 알고 있는 것은 박탈감, 그리고 이로부터 벗어나려는 요구가 전부입니다. 그들은 그 반대편에 기회가 있을지 여부를 알지 못합니다. 수용국 사회의 사람들은 다른 옷을 입고, 다른 관습을 가지고 있으며, 다른 억양으로 말하는 새로운 이웃들이 그들의 삶을 변화시킬지, 그리고 어떻게 변화시킬지 알지 못할 수도 있습니다.

이주는 질서와 무질서의 특성을 모두 가지고 있습니다. 사회는 종종 인구 이동을 관리하기 위해 노력하지만, 그럼에도 불구하고 예측할 수 없는 인구 유입에 직면할 수 있습니다. 이러한 이동은 새로운 분열을 일으킬 수 있지만, 다른 이동은 분명히 출신국과 목적국 모두에게 이익을 가져다 주기도 했습니다.

이주의 흐름에 있어서는 의지(will)와 강제(coercion)가 모두 작용합니다. 어떤 사람들은 일과 공부를 위해 적극적으로 이동하는 반면, 다른 사람들은 박해와 생계에 대한 위협을 피하도록 강요받고 있습니다. 수용국 사회와 정치가들은 유입자들이 밀려 들어온 것인지 아니면 밀고 들어온 것인지, 합법인지 불법인지, 이익인지 위협인지, 자산인지 부담인지 여부를 끊임없이 논쟁할 수 있습니다.

환영과 거부 두 가지 모두 존재합니다. 어떤 사람들은 새로운 환경에 적응하지만, 어떤 사람들은 적응하지 못할 수도 있습니다. 돕고 싶은 사람들이 있는가 하면, 배제하고 싶은 사람들도 있습니다.

따라서 우리는 세계 곳곳에서 이주와 강제이주가 큰 열정을 불러일으키는 것을 목격하고 있습니다. 하지만 결정을 내려야 합니다. 이주는 대응이 필요합니다. 우리는 장벽을 높일 수도 있고, 반대편으로 손을 내밀어 신뢰를 쌓고 포용해 안심시킬 수도 있습니다.

전 세계적인 차원에서, 유엔은 이주와 강제이주 과제에 대한 지속성 있는 해결책을 내놓기 위해 많은 국가들과 함께 노력해 왔습니다. 저는 2016년 ‘난민 및 이주민에 관한 유엔 정상회의(UN Summit on Refugees and Migrants)’에서 분쟁 예방, 중재, 굿 거버넌스(good governance), 법치 및 포용적 경제성장에 투자할 것을 요청했습니다. 또한 저는 불평등을 해결하기 위해 이주민에게 기본 서비스에 대한 접근을 확대할 필요가 있다는 점에 주목했습니다.

이 보고서는 교육을 제공하는 것이 교육을 담당하는 사람들의 도덕적 의무일 뿐만 아니라, 이동 인구로 인한 수많은 파급 효과에 대한 실질적인 해결책이라는 점을 상기시킴으로써 위에서 언급한 마지막 관점을 좀 더 발전시키고 있습니다. 교육이야말로 이주와 강제이주에 대한 대응의 핵심 부분임에 틀림없고, 또한 언제나 핵심 부분이어야 했습니다. 이주민과 난민에 대한 두 개의 글로벌 콤팩트가 보여주듯이 이러한 생각을 할 때가 왔습니다.

교육을 받지 못한 사람들에게 소외감과 좌절감은 그 결과일 수 있습니다. 잘못된 교육은 역사를 왜곡시키고 오해를 낳을 수 있습니다.

그러나 이 보고서에서 나타난 캐나다, 차드, 콜롬비아, 아일랜드, 레바논, 필리핀, 터키, 우간다 등의 수많은 고무적인 사례가 보여주듯이, 교육 또한 가교가 될 수 있습니다. 교육은 사람들에게 최고를 가져다 줄 수 있으며, 고정관념이나 편견, 차별을 떨치고 비판적 사고, 연대 및 개방성으로 나아갈 수 있게 합니다. 교육은 고통을 겪는 사람들에게 도움의 손길을 내밀 수 있고, 절실하게 기회가 필요한 사람들에게 발판을 제공할 수 있습니다.

이 보고서는 다음과 같이 중요한 과제를 직접적으로 지적하고 있습니다. “교사는 포용을 실천하기 위해 어떤 지원을 받을 수 있습니까?” 이 보고서는 인류와 아주 오래된 현상인 이주에 대해 흥미진진한 통찰력을 제시하고 있습니다. 저는 여러분이 이 보고서의 권고사항을 고려해 그에 따라 행동할 것을 부탁드립니다.

헬렌 클라크
세계 교육 현황 보고서 자문위원회 의장



이주, 강제이주와 교육

이주와 강제이주에 관한 강력하고 감동적인 이야기는 세계 곳곳에서 일어나고 있다. 열망, 희망, 공포, 기대, 독창성, 성취, 희생, 용기, 인내, 고통 등에 대한 이야기는 “이주는 존엄성, 안전, 그리고 더 나은 미래를 향한 인간의 염원을 표현한 것이며, 인류 가족으로서 우리의 구성 요소인 사회 구조의 한 부분이다”라는 것을 우리에게 상기시킨다. 하지만 이주와 강제이주는 “국가와 사회 내에서 그리고 국가와 사회 간에 분열의 원천이기도 하다... 최근 몇 년 동안 이주민과 난민을 포함한 필사적인 사람들의 대규모 이동은 이주에 대한 폭넓은 이점에 그림자를 드리우고 있다.”

‘2030 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)’에서 공식적으로 승인된 공동 운명체에 대한 공동의 책임이 있지만, 현대 사회에서 이주 및 강제이주는 계속해서 일부 부정적인 반응을 일으키고 있다. 이런 반응은 가교가 아니라 장벽을 쌓으면서 이익을 얻는 기회주의자들에 의해 악용된다. 바로 이런 점에서 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’의 주요 책무인 “모든 국가, 인종 또는 종교 집단 간 이해, 관용 및 우의를 증진”하는 교육의 역할이 강조되는 것이다.

이 보고서는 다양한 교실, 학교, 지역사회, 노동시장 및 사회의 현실에 직면해 있는 교사와 교육행정부의 눈을 통해 이주 및 강제이주를 살펴본다. 전 세계의 교육제도는 “포용적이고 공평한 양질의 교육을 보장하고 모두를 위한 평생학습 기회를 증진”하며 “어느 누구도 뒤쳐지지 않게 한다”는 약속으로 통합되어 있다. 교육제도는 모든 학생들이 자신의 약속을 이룰 수 있도록 그들의 출신 배경에 상관없이 그들의 요구에 맞추어야 한다. 또한 회복력을 갖추고 이주와 강제이주에 적응해야 하는 사회의 요구에 부응해야 한다. 이것은 이주민과 난민 인구의 규모가 크든 작든 모든 국가에게 똑같이 영향을 미치는 도전과제이다.

이 보고서는 모든 형태의 인구 이동을 다룬다. 평균적으로 8명 중 1명은 국내 이주자이다. 국내 이주는 이동하는 사람들과 남겨진 사람들의 교육 기회에 심각한 영향을 줄 수 있다. 특히 아직도 급속하게 도시화하고 있는 중간소득 및 저소득 국가에서 그렇다. 30명 중 1명 정도는 태어난 국가가 아닌 다른 국가에서 산다. 국제 이주자의 거의 3분의 2는 고소득 국가로 간다. 그들 중 대부분은 일자리를 위해 이동하지만 일부는 교육을 위해 움직인다. 또한 국제 이주는 그들의 자신들의 교육에도 영향을 준다. 80명 중 1명 정도는 분쟁이나 자연재해에 의해 국경 내에서, 혹은 국경을 넘어 이주한다. 이들 10명 중 9명은 중간소득 및 저소득 국가에서 거주한다. 이들을 국가 교육제도에 포함시키는 것이 중요하지만, 강제이주라는 특수한 맥락에 의해 조절될 수 있다.

이주 및 강제이주는 이주하는 사람, 잔류하는 사람, 그리고 이주민과 난민을 수용하는 사람 모두에게 영향을 미치는 복잡한 양방향 관계를 통해 교육과 상호작용한다(표 1). 생애 주기에서 사람들이 이주를 심사숙고하거나 실행할 때 교육에 대한

표 1:
교육과 이주/강제이주 간 관계의 일부 예시

		이주/강제이주가 교육에 미치는 영향	교육이 이주/강제이주에 미치는 영향
출신국	이주자	<ul style="list-style-type: none"> 이주는 슬럼가에서 교육 제공에 대한 문제로 이어진다 교육제도는 계절적 또는 순환적 방식으로 이동하는 인구의 요구에 맞추어 조정해야 한다 	<ul style="list-style-type: none"> 교육 수준이 높을수록 이주할 가능성이 더 높다
	잔류자	<ul style="list-style-type: none"> 이주는 농촌 인구를 감소시키고, 교육 제공에 문제를 제기한다 송금은 출신국 지역사회의 교육에 영향을 미친다 부모 부재는 남겨진 아동에게 영향을 미친다 이민 전망은 교육 투자를 위축시킨다 새로운 프로그램은 열망하는 이주자들을 준비시킨다 	<ul style="list-style-type: none"> 교육 받은 사람들의 이민은 해당 지역의 발전에 영향을 미친다 (예: 두뇌 유출)
목적국	이민자 및 난민	<ul style="list-style-type: none"> 이민자와 그들 자녀의 교육 수준 및 성취는 보통 내국인보다 뒤떨어진다 난민을 국가 교육제도에 포함할 필요가 있다 난민의 교육받을 권리는 보장되어야 한다 	<ul style="list-style-type: none"> 이주자는 필요 이상의 자격을 갖추고 있고, 그들의 기술은 충분히 인정되거나 활용되지 않으며, 생계 수단에 변화를 겪는 경향이 있다 고등교육의 국제화는 학생의 이동성을 촉진한다
	내국인	<ul style="list-style-type: none"> 교실의 다양성은 잘 준비된 교사, 이주 학생 지원 및 인종 분리 방지를 위한 프로그램, 세분화된 데이터를 필요로 한다 	<ul style="list-style-type: none"> 형식 교육과 비형식 교육은 회복력이 있는 사회를 구축하고, 편견과 차별을 줄일 수 있다

투자, 중단, 경험 및 성과가 주요 결정 요인이 된다. 교육 발달 수준이 낮은 지역에서 이주한 아동들은 그렇지 않았다면 이용할 수 없는 기회에 접근할 수 있다. 하지만 이주 학생들의 학업 성적과 성취는 목적국 지역사회의 또래 학생들보다 뒤떨어지는 경우가 많다.

이주 및 강제이주는 이주자와 잔류자의 요구를 수용할 수 있는 교육제도를 필요로 한다. 국가는 이주민과 난민의 교육받을 권리를 법적으로 인정하고, 이 권리를 실제로 이행해야 한다. 슬럼가에 몰려드는 사람, 유목민처럼 생활하는 사람, 난민

“ 이주 및 강제이주는 이주자와 잔류자의 요구를 수용할 수 있는 교육제도를 필요로 한다

지위를 기다리는 사람 등에 맞추어 교육을 해야 한다. 교육제도는 포용적이어야 하고 형평성에 대한 책무를 수행해야 한다. 교사는 다양성은 물론 이주, 특히 강제이주와 관련된 트라우마와 관련해 대처할 준비가 되어 있어야 한다. 이주민과 난민의 기술을 최대한 활용하기 위해서는 자격 인정 및 선행 학습의 현대화가 필요하며, 이는 장기적인 번영에 크게 기여할 것이다.

” 교육은 이주 및 강제이주에 — 그 규모 면에서나 인식 면에서 모두 — 상당한 영향을 미친다. 교육은 이주를 결정하는 데 주요 동인으로 더 나은 삶을 찾는 계기가 되고 있으며, 이주자의 태도, 열망, 신념, 목적국에 대한 소속감에 영향을 준다. 교실에서 다양성의 증대는 내국인(특히 빈곤하거나 소외된 사람들)을 포함해 여러 과제를 안고 있지만, 다른 문화와 경험으로부터 배울 수 있는 기회를 제공하기도 한다. 따라서 부정적인 태도를 해결하기 위한 교육과정은 그 어느 때보다 필요하다.

이주와 강제이주가 뜨거운 정치적 주제가 되면서, 교육은 시민들에게 관련 이슈에 대한 비판적 이해를 제공하는 데 있어 핵심 열쇠이다. 교육은 정보 처리를 지원할 수 있고, 응집력이 있는 사회를 촉진할 수 있으며, 특히 세계화된 세상에서 중요하다. 그러나 교육은 무관심을 드러낼 수도 있는 관용을 뛰어넘어야 한다. 교육은 편견, 고정관념, 차별 등과 싸우는 데 중요한 수단이다. 교육제도가 제대로 설계되지 못하면 이민자와 난민에 대한 부정적, 편파적, 배타적, 경멸적인 이미지를 전파할 수 있다.

『2019세계 교육 현황 보고서』는 이주, 강제이주 및 교육에 대한 전 세계적인 증거를 검토하고 다음과 같은 질문에 답하고자 한다.

- 인구 이동은 교육에 대한 접근과 교육의 질에 어떤 영향을 미치는가? 이주민과 난민 개인에게 미치는 영향은 무엇인가?
- 교육이 이동하는 사람들과 이들을 수용하는 지역사회 사람들의 삶을 어떻게 바꿀 수 있는가?

글상자 1:

세계는 이주민, 실항민 및 수용국 국민의 교육과 기타 요구를 해결하기 위해 움직이고 있다

이주민, 실항민 및 수용국 국민의 교육과 기타 요구를 지역적, 국가적 및 국제적 수준에서 해결하려면 자원을 동원하고 여러 조치를 조정해야 한다. 세계는 지금 그 방향으로 움직이고 있다. 2016년 9월, 193개국의 유엔 회원국은 책임 분담 메커니즘을 강화하고 개선하기 위해 ‘난민과 이주민을 위한 뉴욕선언(New York Declaration for Refugees and Migrants)’에 서명하고, 이주민과 난민에 관한 두 개의 글로벌 콤팩트를 위한 준비 과정에 시동을 걸었다.

‘안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 콤팩트(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)’ 초안은 이 보고서에서 다루고 있는 대부분의 이슈를 의제에 올려놓고 있다. 이 협약은 학교 안과 밖에서의 교육을 포함한 기본 서비스에 대한 접근을 포괄한다. 이것은 이주자의 기술 인정을 더욱 강조하고 있지만, 이주의 흐름을 최대한 활용할

수 있는 기회로서 교육에 대해 대체로 긍정적인 메시지를 담고 있다. 하지만 이 협약은 구속력이 없으며 국가들이 어떻게 약속을 이행할지에 대해서는 미지수다.

실항민에게 교육을 제공하려면 그들이 새로운 환경에 적응하고 장기간의 강제이주에 대처할 수 있도록 추가적인 지원이 필요하다. 수용국에서 난민이 교육받을 권리가 1951년 ‘유엔 난민의 지위에 관한 협약(UN Convention Relating to the Status of Refugees)’에 보장되어 있지만, ‘난민 글로벌 콤팩트(Global Compact on Refugees)’는 이 약속을 새롭게 갱신하는 것을 목표로 하고 있다. 최종 초안은 2개 단락을 교육에 할애하고 있는데, 특정 정책을 지원하기 위한 재정과 그 사용에 중점을 두고 있다. 이는 포용에 대한 국가 정책 개발의 필요성을 분명히 한다.

국내 이주

약 7억 6,300만 명의 사람들이 그들이 태어난 지역 밖에서 살고 있다. 도시와 농촌 지역 간 또는 도시와 농촌 지역 내에서, 영구적이든 일시적이든, 다양한 형태의 이동 중에서 교육제도가 가장 큰 문제를 제기하는 것은 농촌에서 도시로의 흐름과 계절 혹은 순환에 따른 흐름이다.

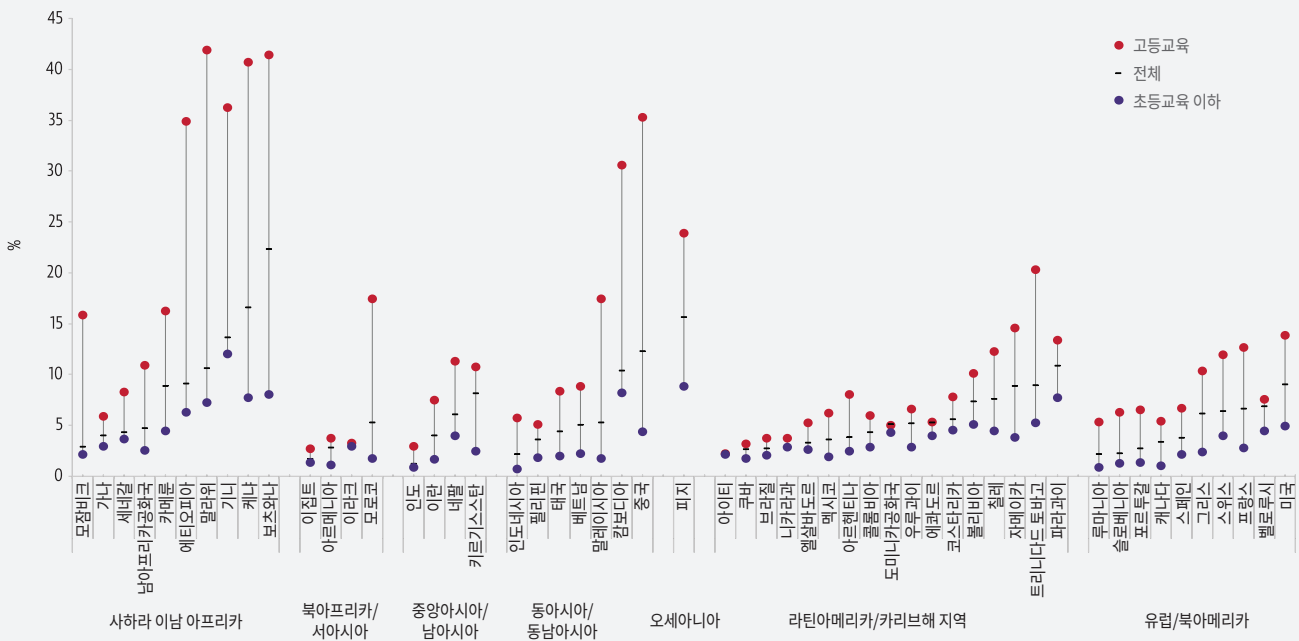
“ 그들이 태어난 지역 밖에서 살고 있다

농촌에서 도시로의 대규모 이주가 19세기에서 20세기 중반까지는 고소득 국가에서 경제성장에 따라 일어난 데 비해, 오늘날 가장 큰 규모의 국내 인구 이동은 중간소득 국가, 특히 중국과 인도에서 일어나고 있다. 사하라 이남 아프리카에서도 농촌에서 도시로의 이주로 인해 도시 개발 계획이 어려워졌다.

” 이주 비율은 연령에 따라 다르지만 20대 사람들 중에서 최고조에 이르는 경향을 보인다. 교육의 관점에서 볼 때, 국내 이주의 영향이 초등학교 연령 아동에게는 상대적으로 낮고, 중등학교 연령 청소년에게는 약간 높다. 하지만 젊은 세대에게는 도시 지역의 양질의 교육이 이주의 두드러진 이유다. 태국에서는 젊은이의 21%가 교육 때문에 이주했다고 응답했다.

교육 수준이 높은 사람일수록 교육에 대한 높은 수입의 기대에 따라 다른 곳으로 이동할 가능성이 더 높다(그림 1). 교육의 결과로 생기는 선호도와 열망 역시 잠재적인 수입에 관계없이 사람들을 농촌에서 떠나도록 부추긴다. 53개국에서 교육 수준별 이주 가능성은 초등, 중등, 고등교육 이수자가 무교육자에 비해 각각 2배, 3배, 4배로 높았다.

그림 1:
교육 수준이 높을수록 이주할 가능성이 더 높다
교육 수준별 및 국가별 이주 강도 비율, 5년 간격, 1999-2010년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig2_3

출처: Bernard, A., Bell, M. and Cooper, J. 2018. *Internal Migration and Education: A Cross-National Comparison* (Background paper for Global Education Monitoring Report 2019).

무교육자보다 농촌에서 도시로 이주할 가능성이



이주는 모두가 아닌 일부 사람들의 교육 성과를 향상시킨다

농촌지역의 교육 접근성이 낮은 국가에서는 농촌에서 도시로의 이주가 교육 성취도를 향상시킬 수 있다. 인도네시아의 일부 농촌지역에서 태어난 집단 중에서 아동기에 도시로 이주한 사람은 이주하지 않은 사람보다 3년 더 많은 학교 교육을 받았다.

하지만 이주 아동은 또래 아동과 같은 수준의 교육 성과를 누리지 못할 수도 있다. 브라질에서는 2000-2001년에 동북 지역에서 태어난 청소년 중에서 중등학교 때 이주한 청소년이 남아있던 청소년에 비해 진학률이 더 낮았다. 국내 이주로 영향을 받은 아동은 불안정한 법적 지위, 빈곤, 정부의 부적절한 관심, 편견, 고정관념 등 여러 가지 이유로 교육의 기회를 위협받을 수 있다.

국내 이주의 통제는 교육 접근에 영향을 미친다

많은 국가에서 지속가능하지 않은 도시화에 대한 두려움과 도시와 농촌 간의 불균형은 이주를 억제하는 정책을 낳았으며, 이는 어떤 경우에 이주민의 교육에 대한 접근에 영향을 줄 수 있다. 베트남의 호카우(ho-khau) 제도는 이주자의 공교육 접근을 제한해 가난한 농촌에서 도시로 이주한 사람들은 공립학교가 부족한 지역으로 이주했다. 최근의 개혁은 이러한 제한에 대한 폐지를 목표로 하고 있지만, 과거 정책의 유산은 여전히 임시 거주 자격을 가진 이주자에게 불리하다.

사회 복지 서비스에 대한 접근을 등록된 출생지와 연계하는 중국의 후커우(hukou, 户口) 등록제도는 농촌 출신 이주민의 자녀를 공립학교에서 배제했다. 최근 몇 년 간 상당한 개정이 이루어졌다. 2006년에 중국 정부는 지방당국이 이주민의 자녀에게 교육을 제공할 것을 요구했다. 2008년 농촌에서 이주한 아동에 대해 공립학교 수업료를 폐지했고, 2014년에는 등록된 거주지와 사회 복지 서비스에 대한 접근을 분리하기 시작했다. 2016년부터 정부는 대도시를 제외한 전 지역에 규제를 더 완화해 줄 것을 요청해 왔다.

그러나 교육의 장벽은 이주자에게 여전히 높다. 서류 작업이나 다른 입학 요건이 교육 접근을 제한할 수 있다. 베이징에서는 이주자가 공립학교에 등록하기 위해서는 다섯 가지의 증명서가 필요하다. 교사는 이주 청소년에 대해 차별적인 견해를 가질 수 있다. 허가를 받지 않은 이주민 학교에서 근무하는 교사는 낮은 급여와 직업의 불안정으로 힘들어하고, 부모는 이런 학교의 교사 자질에 대해 자주 불만을 나타낸다.

남겨진 아동은 특별한 교육 문제에 직면해 있다

이주는 한 부모나 다른 가족 구성원과 함께 남겨진 수백만 명의 아동의 교육에도 영향을 미친다. 캄보디아에서는 남겨진 아동, 특히 소녀들이 중퇴하는 경우가 더 많았다.

『중국 가족발전 보고서 2015(China Family Development Report)』는 농촌에 남겨진 유수(留守) 아동의 비율을 35%로 추정했다. 이주가 유수 아동의 교육과 복지에 미치는 영향에 대한 증거는 엇갈린다. 일부 연구는 학업 성과에 미치는 긍정적인 영향을 보여주고 있지만, 다른 연구는 유수 아동이 또래 아동보다 성적이 더 낮고 정신 건강 문제도 더 많다는 것을 보여주고 있다.

2016년부터 중국은 부모가 유수 아동을 위해 보호자를 지정하도록 지방정부를 촉구하는 등 유수 아동을 돌보는 것을 목표로 하는 정책을 수립했다. 기숙학교가 핵심 전략이지만, 직원이 부족하거나 시설이 충분하지 못한 형편이다. 아동 복지 개선을 위해서는 행정 직원을 위한 좀 더 나은 관리 교육이 필요하다.

기숙학교가 일부 국가에 널리 퍼져 있지만, 기숙학교와 학생에 관한 통계는 부족하다. 우간다에서는 기숙학생의 비율이 13세 이하인 경우에는 15% 정도인데, 고등학교 최종 학년에서는 40%로 증가한다.

계절 노동 이주는 교육 기회에 영향을 미친다

빈곤층을 위한 하나의 생존 전략인 계절 이주는 교육에 피해를 입힐 수 있으며, 아동 노동 및 작업장 위험에 아동을 노출시킬 수 있다. 인도에서 실시된 한 연구에 따르면, 7개 도시에서 임시 이주 아동의 80%가 작업장 근처에서 교육을 받을 수 없었고, 40%는 학대와 착취를 경험하면서 일했다. 최근 인도 정부가 시행한 사업들은 입학의 유연성을 장려하고, 모바일 교육을 제공하며, 보내는 주(states)와 받는 주 간의 조정을 개선함으로써 이주 아동이 학교에 출석하는 것을 목표로 하고 있지만, 이행에 있어 많은 어려움을 겪고 있다. 2010-2011년 라자스탄(Rajasthan) 주의 벽돌 가마 작업장에서 시행된 한 시범사업에 따르면, 열악한 교육과 학습 여건, 그리고 학생들의 작업에 대한 필요성 때문에 교사와 학생의 결석이 만연했다.

아동 가사 노동자는 교육에서 배제되기 쉽다

“ 2012년에 5-17세 사이의 아동 약 1,720만 명이 고용주의 집에서 유급 또는 무급으로 가사 노동을 했다

2012년에 5-17세 사이의 아동 약 1,720만 명이 고용주의 집에서 유급 또는 무급으로 가사 노동을 했다. 그 중에서 3분의 2가 여아들이었다. 예를 들어 리마의 어린 여아들은 농촌을 떠나 교육을 계속하는 방법으로 가사 노동을 여기지만, 그들의 노동량은 교육 참여를 방해하는 경우가 많다.

” 위탁 양육(fostering)은 많은 아프리카 국가에서 흔히 이용되는 방법이다. 세네갈 아동의 약 10%는 위탁 가정에서 자랐다. 남아들은 교육에 중점을 두는 가정에 보내져서 다른 형제자매보다 더 많은 교육을 받을 가능성이 높았다. 반면에 여아들은 위탁 가정의 집안일을 도울 가능성이 4배 정도 높았고, 교육 이유로 위탁되는 가능성은 낮았다.

유목민과 목축민의 교육 요구는 다루어지지 않는다

유목민과 목축민에게 이동성은 삶의 본질적인 한 부분이므로 개입을 위해서는 그들이 필요한 것을 인식해야 한다. 심한 계절적 변동으로 인해 이들의 취학률은 낮은 경향이 있으며, 학생들은 또래들과 같은 속도로 문해 능력과 수리 능력을 향상시키기 위해 애쓴다. 몽골에서는 재정 부족으로 인해 숨(soum, 군에 해당하는 행정구역)에 있는 유목민을 위한 기숙학교가 줄어들면서 유목민 아동과 비유목민 아동 간에 학습 불균형이 초래되었다.

유목이나 목축 인구가 상당히 많은 국가들은 수단의 유목민을 위한 교육부와 같이 전용 부처, 위원회 혹은 협의회를 둔다. 이런 기구는 교육을 계절성과 이동성에 맞추어 조정하는 데 중점을 두고 있는데, 기숙학교와 이동학교가 그 예다.

북부 나이지리아에서는 많은 알마지리(almajiri, 이슬람교 지식을 갖춘 이주 학생)들이 유목민의 생활을 하고 있다. 카노주(Kano state)가 700명의 전통적인 코란 교사를 대상으로 취한 조치는 교사들을 지역사회에 참여시키고, 비종교 과목의 교사 선정을 위해 협력하는 데 중점을 두었다.

학생들이 언제 어디서든 들어가고 나갈 수 있는 학교 네트워크가 실행가능한 해결책이 될 수 있지만, 이를 위해서는 효율적이고 효과적인 추적 시스템이 필요하다. 케냐와 소말리아를 포함한 일부 국가는 유목민과 함께 이동하면서 교육을 제공하기 위해 교사를 이동시켰다.

유목민을 위한 교육은 그들의 삶의 방식을 인식하고 중시해야 한다. 유목민의 생활방식에 대한 직업교육은 특히 목축인과 관련이 있다. 유엔 식량농업기구(FAO)는 2012년부터 지부티, 에티오피아, 케냐, 남수단, 우간다에 있는 목축 현장 학교에서 유목민 지역사회와 협력해 가축 관리 효율성 및 기후 변화의 영향 완화 등에 중점을 둔 강좌를 운영해 오고 있다.

원주민은 도시에서 그들의 정체성을 지키기 위해 안간힘을 쓴다

많은 지역에서 원주민을 위한 교육은 학교 교육을 통해 동화를 강요해왔다. 이러한 유습은 빈곤과 도시로의 이주 때문에 더욱 심각해지면서 문화 침식, 언어 상실, 차별 등을 초래하는 경우가 많다. 언어 상실은 도시 원주민에게 중요한 문제이다. 에콰도르, 멕시코, 페루 등의 도시에 사는 젊은 세대는 농촌에 사는 또래보다 토착어를 말할 수 있는 가능성이 훨씬 적다.

원주민 권리에 대한 규제 체계는 도시에 사는 원주민을 거의 언급하지 않는다. 캐나다 원주민의 50% 이상이 도시에 살고 있다. 도시 원주민에 대한 분석은 그들의 삶의 질을 향상시키는 데 교육이 중요하다는 것을 보여주었고, 문화적으로 적합한 교육과정과 실천을 통합하면 유아 교육의 성과가 향상되는 것으로 나타났다.

이주는 농촌과 도시에서 교육 설계자에게 문제를 제기한다

농촌의 인구 감소는 특히 고소득 국가에서 교육 설계자가 효율적인 자원 배분과 이주에 영향 받는 지역사회의 복지를 균형 있게 유지해야 한다는 것을 의미한다. 핀란드는 1990년과 2015년 사이에 학생 수가 50명 미만인 학교의 약 80%(총 1,600개교 이상)를 폐교하거나 통합했다. 도시화와 출산율 감소는 많은 중간소득 국가에서도 비슷한 과제를 안고 있다. 러시아의 농촌 학교 수는 2000-2015년 사이에 4만 5,000개교에서 2만 6,000개교로 감소했고, 중국의 농촌 초등학교는 2000-2010년 사이에 52%가 줄었다.

효율성을 높이기 위해 학교 통합을 고려할 때, 정부는 다른 이점뿐만 아니라 학교가 지역사회에서 중요한 사회적 역할을 한다는 것을 인식해야 한다. 2015년 국제학생성취도평가(Programme for International Student Assessment, PISA)의 자료를 분석한 결과, 소규모 학교의 학생들이 징계, 지각, 결석 등의 문제가 적은 것으로 나타났다.

성공적인 통합을 위해서는 영향을 받는 모든 당사자들과의 협의 및 비용에 대한 고려가 필요하다. 리투아니아 정부는 소규모 농촌 초등학교 보존을 위한 우선 조치를 개발했고, 수백 대의 신규 버스를 도입해 안전한 통학을 제공했다.

일부 국가는 농촌 학교들의 활성화를 위해 자원과 학습을 공유하도록 권장한다. 칠레는 농촌 학교 교사들이 공통의 과제를 해결하고 논의할 수 있는 374개의 마이크로 센터(micro-centres)를 두고 있다. 2011년부터 중국 정부는 소규모 농촌 학교 시설의 대대적인 보수를 실시했고, 비정부기구(NGOs), 지역사회 및 학교 등은 자원 공유 네트워크를 구축했다.

슬럼가에 사는 이주민은 교육 기회가 더 적다

적어도 8억 명의 사람들이 슬럼가에서 살고 있다. 국가별 정의나 추정 방법론으로 볼 때 그 숫자는 과소평가될 수도 있다. 많은 슬럼가 주민들은 농촌에서 도시로 이주한 사람들이고, 공교육을 포함한 기본 서비스에 대한 접근이 부족하다. 슬럼가 주민들의 퇴거와 재정착은 학교 중퇴율을 높이고 출석률을 낮춘다. 2016년 방글라데시에서는 학교 밖 중등학교 연령의 청소년 비율이 다른 도시 지역보다 슬럼 지역에서 2배나 높았다.

도시화에 대한 논쟁은 주택, 물, 위생 문제에 중점을 두기 때문에 슬럼가에서의 교육은 데이터 수집의 우선순위가 아니다. ‘국제 판자촌/빈민가 거주민 네트워크(Shack/Slum Dwellers International)’는 30개 이상의 국가에서 자료를 수집하지만 교육에 관한 자료는 제한적이다. 공립학교의 부족을 보완하는 등록되지 않은 사립학교 때문에 슬럼가의 교육 활동은 과소평가될 수 있다. 케냐의 키베라(Kibera)에서는 오픈 매핑(open mapping) 프로젝트가 330개의 학교를 발견했지만, 공식 추정치는 100개였다. 종종 슬럼가에서 유일한 선택인 사립학교는 규제가 제대로 이루어지지 않으며 훈련받지 않은 교육자를 고용하는 경향이 있다. 나이로비의 빈민가에서 교사의 질을 높이기 위해 실시된 사업은 학생의 문해력과 수리력을 향상시켰다.

슬럼가에 대한 도시화 논쟁에서 교육이 우선순위가 되어야 한다. 정부가 토지를 소유하지 못하고 정착한 사람들을 위한 교육 인프라에 투자하기를 꺼리는 경우가 많기 때문에, 거주자의 거주권 보장과 권리 확립이 교육 제공을 위한 핵심 단계이다. 아르헨티나에서는 토지 명의에 대한 접근이 교육의 장기적인 개선과 연관되는 것으로 나타났다.

엄격한 등록과 서류 요건은 이주자들이 교육에 도움이 될 수 있는 사회 보호 프로그램에 참여하는 것을 방해하기도 한다. 케냐의 슬럼가에서 실시된 도시 사회 보호 프로그램은 국민 신분증을 요구했기 때문에 미리 선정된 수혜자의 5%가 배제되었는데, 이들은 케냐 국적을 증명할 수 없거나 아동이 가장인 가구의 난민들이었다.

국제 이주

사람들이 더 나은 일자리와 삶의 기회를 찾기 위해 이주할 때, 그들은 새로운 시스템에 적응해야 하고, 법적 및 행정적 문제를 해결해야 하며, 언어 장벽 및 잠재적인 차별과 싸워야 한다. 수용국에서는 교육제도가 새로운 이주민들을 수용하는 데 드는 적응 비용에 직면한다.

2017년에 국제 이주민은 2억 5,800만 명으로 세계 인구의 3.4%에 이른다. 이들 중 약 64%는 고소득 국가에 거주했으며, 고소득 국가의 인구 중 이주민의 비율이 2000년 10%에서 2017년 14%로 증가했다. 쿠웨이트, 카타르, 아랍에미리트 등 많은 걸프 국가에서는 이주민이 다수 집단을 차지한다.

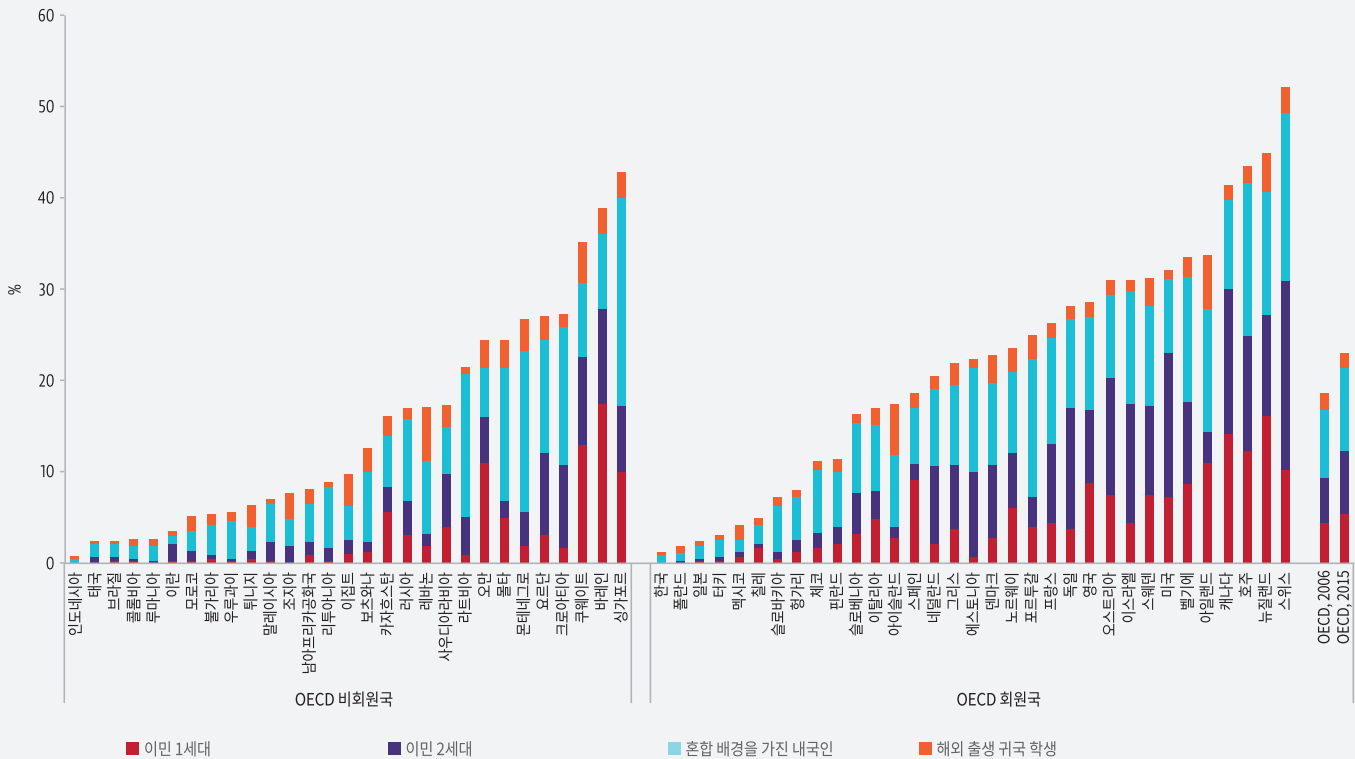
코스타리카, 코트디부아르, 말레이시아, 남아프리카공화국 등을 포함한 다양한 중간소득 국가에서 이주 비율은 전 세계 평균의 2-3배에 달한다. 반대로 이주 비율이 인구의 5% 이상을 차지하는 국가로는 알바니아, 조지아, 자메이카, 키르기스스탄, 니카라과 등이 있다. 가장 대규모의 이주 경로는 멕시코에서 미국으로 가는 것이다. 다른 경로들로는 동유럽에서 서유럽으로, 북아프리카에서 남유럽으로, 그리고 남아시아에서 걸프 국가로 가는 것이다.

2015년에 대부분의 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 국가에서 15세의 학생 중 적어도 5분의 1은 이민자이거나 이민 배경을 가졌다(그림 2). 본 보고서의 추정에 따르면, 고소득 국가 중등학교의 80%에서 적어도 5%의 학생이 이민 배경을 가지고 있고, 52%에서는 적어도 15%의 학생이 이민 배경을 가지고 있다.

그림 2:

대부분의 OECD 회원국에서 15세 학생 5명 중 적어도 1명은 이민자이거나 이민 배경을 가지고 있다

이민 배경 유형별 및 국가별 15세 학생 분포, 2015년



GEM Statlink: http://bit.ly/fig3_4
 주: 이 수치는 이민 배경을 가진 학생 비율이 훨씬 높은 5개 국가 및 영토(중국 홍콩, 룩셈부르크, 중국 마카오, 카타르, 아랍에미리트)를 제외한 것이다.
 출처: 2006년/2015년 PISA 및 2015년 TIMSS에 기반한 GEM 보고서팀 분석.

이주는 교육에 영향을 미치고 교육에 의해 영향을 받는다

이주자는 무작위적인 인구가 아니다. 비이주자와 다른 여러 차이점 중에서 이주자는 교육 수준이 더 높아서, 더 나은 정보 수집, 경제적 기회에 대한 대응, 이전(移轉) 가능한 기술 사용 및 이민 재정 지원 등에 도움이 된다. 2000년 세계 이민율

“ 2000년 세계 이민율은 고등교육 이수자의 경우 5.4%, 중등교육 이수자는 1.8%, 초등교육 이수자는 1.1%였다. 이민 시점의 교육 수준은 또한 이주자가 국경을 넘는 당시의 여건에 따라 다르다. 적절한 서류 없이 엘살바도르, 아이티, 멕시코, 니카라과에서 온 미국 이민자는 임시 계약으로 온 사람들보다 평균적으로 교육 수준이 더 높았지만, 합법적인 거주자가 된 이민자들보다는 교육 수준이 더 낮았다.”

이주가 교육 수준 및 성취에 미치는 영향을 이해하려면 두 가지 핵심적인 비교가 필요하다. 첫 번째는 이주자와 비이주자 간의 비교로, 이 두 그룹은 이주 결정 이상에서 차이가 있다(예를 들어 이주자가 이주하지 않고 잔류했다라도 교육을 더 많이 받았을 수 있다). 두 번째는 이주민과 내국인 간의 비교로, 이들 역시 이주 상태 이상에서 차이가 있다. 일부 경우에는 선택적인 이민 정책으로 이민자가 내국인보다 교육 수준이 더 높을 수 있다. 다른 경우에는 이민자가 교육 수준이 낮은 학교가 분포한 빈곤 지역에 거주할 수 있고, 이것은 그들 자녀들의 교육 수준 및 성취가 낮은 요인이 된다.

이주는 잔류자의 교육에 영향을 미친다

이주자는 자녀를 남겨두고 떠나는 경우가 많다. 필리핀에는 150만에서 300만 명으로 추산되는 아동이 적어도 한 명의 부모를 국제 이주자로 두고 있다. 따라서 송금이 교육에 미치는 영향은 아주 중요할 수 있다.

전 세계적으로 가구들은 2017년에 미화 6,130억 달러의 국제 송금을 받았고, 이 중 4,660억 달러는 저소득 및 중간소득 국가의 가구에게 전달되었으며, 이는 공적개발원조(official development assistance, ODA)의 3배에 해당한다. 절대 금액으로는 인도와 중국이 가장 큰 금액을 받았으나, 국내총생산(GDP) 비율로는 키르기스스탄과 통가가 제일 높았다.

이론적으로 송금은 교육에 긍정적이거나 부정적 영향을 줄 수 있다. 소득원의 다양화는 보장 효과를 제공해 가족들이 교육 지출을 늘릴 가능성이 더 많을 수도 있다. 하지만 추가 소득이 가계 지출을 증가시키더라도, 교육은 다른 지출과 경쟁을 하고, 자녀들은 이주자의 노동을 대체해야 할 수도 있고, 부모의 의견 부족이 교육에 지장을 줄 수 있다. 송금은 또한 해외에서의 저숙련 또는 반숙련 노동으로 얻은 높은 수입이 교육을 지속할 수 없게 하는 ‘이주 문화’를 낳을 수 있다.

실제적으로는 사하라 이남 아프리카 및 중앙아시아, 남아시아, 동남아시아 18개국에서 시행된 연구에 따르면, 국제 송금 건수가 가구의 교육 지출을 평균 35% 증가시켰다. 라틴아메리카에서는 그 효과가 훨씬 더 컸다(53%).

SDG 세부목표 10.c는 이주자 송금 수수료를 평균 3% 미만으로 낮출 것을 요구하고 있다. 현재는 평균 7.1%이다. 전통적인 은행은 11%로 가장 비싼 송금 통로이며, 아프리카에서는 일부 중개인이 20%가 넘는 수수료를 부과한다. 총 가계 지출 중 교육비가 차지하는 비중을 4%로 가정할 때, 송금 비용을 3%로 줄이면 가구가 미화 10억 달러를 연간 교육비로 추가 지출할 수 있다.

몇몇 연구에 의하면 송금이 교육 성과에 미치는 전반적인 영향은 긍정적이다. 필리핀에서는 국제 송금이 10% 증가하면서 학교 출석률이 10% 이상 증가했고, 아동 노동은 주당 3시간 이상 감소했다. 효과는 성별에 따라 다를 수 있다. 요르단에서는 송금이 남성들에게서만 후기 의무교육(post-compulsory education) 출석에 긍정적인 영향을 미쳤다.

이주자가 집으로 보내는 송금 비용을



긍정적인 결과가 나온 것은 특히 선택적인 이주 경로나 처음부터 낮은 취학률 상황을 반영한 것일 수도 있다. 일부 저숙련자들의 이주 경로에는 결과에 부정적인 영향을 미친다는 증거가 있다. 과테말라에서는 비록 취학한 학생이 송금 결과 학업 성취가 더 향상되었음에도 불구하고, 국제 송금이 취학의 확률을 크게 감소시키는 것과 관련이 있었다. 멕시코 농촌에서는 송금으로 인해 잔류 학생의 교육 성과가 더 나빠졌다.

이주자는 목적국에서 교육에 대한 대가를 치른다

목적국에서 이민자는 교육을 일찍 떠나는 경우가 많다. 유럽연합(EU) 국가에서 2017년에 18-24세 사이의 내국인 10%와 해외 출생자 19%가 학교를 일찍 떠났다. 중퇴는 목적국 도착 시 연령에 따라 달라질 수 있다. 학생들이 의무교육의 시작, 중간, 끝 중 어느 시기에 수용국의 교육제도에 진입하느냐에 따라 결과가 상당히 차이가 난다. 미국에서는 14세에 도착한 멕시코 이민자의 70%가 중등학교를 마치지 못한 데 비해, 7세에 도착한 이민자는 40%가 중등학교를 마치지 못했다.

그러나 이민자의 교육 여건은 내국인이나 잔류자보다 더 빠르게 개선되고 있다. 독일에서는 부모가 평균 이하의 교육을 받은 내국인이 또래 이민자보다 진전 속도가 더 느렸다. 라틴아메리카와 카리브해 국가 10곳 중 8곳에서 이주자의 자녀가 비이주자의 자녀보다 평균 1.4년 더 교육을 받았다.

학업 성취도의 격차는 여러 세대에 걸쳐 나타난다. 2015년 PISA에 의하면, 15세 이민 청소년 중에서 이민 1세대 학생의 49%와 이민 2세대 학생의 61%가 읽기, 수학, 과학 능력에서 적어도 레벨 2의 숙달 수준에 도달한 것에 비해, 내국인은 72%가 그 수준에 도달했다. 캐나다, 독일, 이탈리아에서는 내국인이 이민 2세대보다, 특히 고등교육에서 우위를 점하고 있다.

6개국에 걸쳐 있는 터키 출신 이민 2세대를 비교해 보면 독일에 있는 이민자는 고등교육 접근 비율이 5%에 불과한 반면, 프랑스에 있는 이민자는 37%에 달했다. 취학전 교육에 대한 조기 접근, 중등교육에서 능력별 학습의 늦은 편성, 하급반 편성을 통한 고등교육에 대한 접근 등 프랑스의 제도적 요인이 그 격차를 설명하는 데 도움이 된다.

OECD 국가에서 이민자의 낮은 사회경제적 지위로 인한 학습 격차는 약 20% 정도이다. 프랑스, 그리스 등 일부 국가에서는 50%에 이르기까지 한다. OECD 국가의 이민자 학생은 내국인 학생보다 유급할 가능성이 거의 2배이다.

이민 및 시민권 정책은 학교에 대한 접근을 방해한다

교육받을 권리와 일반적인 무차별의 원칙은 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)' 및 '아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)'에 명시되어 있다. 이주 관련 국제협약은 이주민과 난민의 교육에 있어 자국민과 같은 대우를 받아야 한다고 명시하고 있다. 이 협약은 지금까지 54개국이 비준을 했고, 거의 대부분이 이주자를 보내고 있는 송출국이다. 실제로는 제한적인 이민 정책, 일관성 없는 법률 및 수용국의 엄격한 서류 요건 등이 이 권리의 이행을 방해한다.

일부 국내법은 헌법상의 교육받을 권리를 침해할 수도 있다. 사이프러스와 슬로바키아에서는 학교가 유효한 서류가 없는 가족을 이민 당국에 신고할 의무가 있다. 남아프리카공화국의 2002년 이민법은 미등록 이주자들이 학교에 등록하는 것을 금지하고 있다.

해외 출생 인구의 교육받을 권리를 보장하는 입법은 이 권리를 이행할 가능성을 높인다. 아르헨티나의 2006년 국가교육법은 모든 거주자들이 교육을 받을 권리를 확인하고 있다. 슬로베니아의 초등학교법은 교육받을 권리를 무국적자에게까지 명시적으로 확대한다.

포용적인 법적 체계가 지역이나 지방의 차별적 관행을 반드시 막지는 못한다. 학교는 취학 등록을 위해 출생 증명서, 과거 교육 자격증, 주민등록증 혹은 거주 증명서 등을 요구할 수 있다. 아이티에서 온 이주자의 수가 2010년에 5,000명에서 2017년에 10만 5,000명으로 늘어난 칠레에서는 모든 어린이에게 공교육을 제공해야 한다는 정책을 시행하고 있지만, 실제로는 교육 제공이 지방정부 공무원의 재량에 달려있다. 우즈베키스탄에서는 학교 관계자들이 종종 취학 등록 전에 거주 증명서, 여권 또는 언어 구사력을 요구한다.

법이 완벽한 서류를 요구하지 않는다고 공식적으로 명확하게 함으로써 학교 관리자들과 안심시킬 수 있으며, 국가의 강력한 법적 체계가 개인이 불만을 제기할 수 있는 길을 만들어 줄 수도 있다. 2014년에 이탈리아와 터키는 서류가 취학 등록을 위한 의무 사항이 아니라는 것을 분명히 밝혔다. 프랑스에서는 부모가 차별적인 입학 결정에 대한 수정을 요구하기 위해 옴부즈맨이나 법원에 호소할 수 있다.

미등록 이주자는 여전히 교육 접근에 대한 장애물에 계속 직면하고 있다. 체류 허가를 받지 못한 이주자가 2014년에 1,100만 명에 이른 미국에서는 추방 위협으로 아이들이 학교에 갈 수가 없다. 2017년 2월, 미국 뉴멕시코주 라스크루시(Las Cruces) 학군의 결석률이 이민자 불시 단속 이후 60% 증가했다. 2012년 '아동기 도착자에 대한 유예 조치(Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA)'는 아동으로 입국한 130만 명의 미등록 청소년을 대상으로 하는 프로그램으로, 청소년을 추방으로부터 보호하고 그들에게 취업 허가 자격을 제공했다. 이 프로그램은 자격을 갖춘 이민자가 요구 조건을 충족시키기 위해 노력함에 따라 중등교육 졸업률을 약 15% 정도 증가시켰다.

보호자 없이 이주한 미성년자는 특히 착취에 취약한데, 이들의 교육 요구는 충족되지 않는 경우가 많다. 이들의 숫자는 전 세계적으로 2010-2011년에 6만 6,000명에서 2015-2016년에 30만 명으로 늘어났다. 호주, 그리스, 인도네시아, 말레이시아, 멕시코, 나우루, 태국을 포함한 많은 국가의 이민 수용소에 있는 아동과 청년은 교육 접근 기회가 제한적이거나 전혀 없다. 2011년과 2016년 사이에 이탈리아에 도착한 미성년자 8만 6,000명 중 73%는 보호자 동반 없이 왔다. 2015년과 2017년에 이들을 보호하기 위한 법 제정에도 불구하고 소수만이 정기적으로 학교에 다닌다.

서류 미비는 전 세계적으로 1,000만 명의 무국적자에게 장벽이 될 수 있는데, 이들 중 일부는 이주민의 자손들이다. 70만 명의 무국적자가 있는 코트디부아르에서는 교육에 접근하기 위해 국적 증명이 필요하다. 수천 명의 아이티 이민자가 국적을 박탈당한 도미니크공화국에서는 2012년에 6-13세 아동의 초등학교 순취학률이 아이티 출생자는 52%, 다른 국가 출생 이민자는 82%였다.

교육 정책은 이주민의 학교 접근을 지원할 수 있다

영유아 프로그램, 언어 지원 프로그램, 그리고 능력별 학급 편성, 선택 및 분리와 관련된 정책은 교육 접근성을 향상시키는 데 중요하다.

영유아 프로그램에 이민자의 참여는 매우 중요한 토대이다. 평균적으로 취학전 교육을 받은 15세 이민자의 읽기 점수는 1년 이상의 학교 교육에 해당하는 정도만큼 높았다. 미등록 이민자가 영유아 프로그램에 접근하는 것이 어려울 수 있다. 미국에서 3-4세 미등록 아동의 유치원 등록은 등록 이민 아동이나 내국인 아동보다 낮았다.

언어 능력의 부족은 사회화, 관계 형성 및 소속감을 어렵게 하고 차별 위험을 높이기 때문에 교육적으로 불리하다. 2012년에 고소득 국가 중 23개국에서 문해력이 낮은 이민 1세대 학생의 53%가 문해 수업을 학교 밖에서 추가로 받았다.

준비 수업 기간은 벨기에, 프랑스, 리투아니아의 1년부터 그리스의 4년에 이르기까지 다양하다. 독일의 '환영 수업(welcome class)'은 이민 배경을 가진 학생들에게 별도의 언어 집중 교육을 제공한다. 스페인에서는 학생들이 하루 중 일부만 참석하는 임시 수업, 몰입 수업(immersion classes), 언어 지원에서 가정과 학교 간 연계 구축으로 초점을 확대하는 문화 간 수업 등 세 가지 모델 중 하나를 지역별로 따르는 경향이 있다. 장기간의 특별 교육은 적자와 불이익을 가중시킬 수 있기 때문에 정부는 이를 피해야 한다.

능력별 선택의 조기 실시는 이민자 학생들에게 불리하게 작용해 교육 기회를 줄이고, 불평등 및 학생의 사회적 배경과 교육 성과 사이의 강한 연관성을 초래하는 경향이 있다. 이탈리아에서는 이민 온 일반계 고등교육 졸업자의 59%가 대학에 진학했지만, 전문학교 졸업자는 33%, 실업학교 졸업자는 13%에 그쳤다.

이민자 학생들은 교외 지역이나 학업 수준 및 성취도가 낮은 학교에 집중되는 경향이 있다. 좀 더 부유한 지역으로 이동하는 내국인 학생들로 인해 분리 정책은 더욱 악화된다. 영국에서는 비영어민이 취약계층 원어민과 같이 학교에 다닐 가능성이 더 높았다. 이민자 비중은 또한 취약계층 원어민의 교육 성과를 저해할 수 있다. 노르웨이의 경우 한 학교의 이민자 비중이 10% 포인트 증가할 때 내국인 중퇴율이 3% 포인트 증가했다.

국가들은 인종 차별과 싸우기 위해 다양한 수단을 활용한다. 이탈리아는 2010년에 한 교실당 1세대 이민자 비율을 최대 30%로 정했다. 실제로는 초등학교 교실의 17%가 이 기준을 초과했다. 프랑스와 독일에서는 학교 수업에서 인종 간 분리를 제한하려는 정책과 개혁에도 불구하고, 부모들은 배정된 학교를 회피하고, 학교는 종교나 외국어 수업에 대한 부모의 선택에 따라 별도의 학급을 제공하는 방법을 찾는다. 베를린 4개 구의 통학 가능 거리에 있는 108개 초등학교를 분석한 결과, 57개교 중 1개교에서 이민 배경을 가진 학생 수가 이 지역에 사는 학생 수의 2배에 이르는 것으로 나타났다.

일부 정부는 이민자 학생 비율이 높은 학교를 지원 대상으로 삼는다

이민자와 난민 학생 수가 많은 학교는 자금 지원에 대한 요구가 많을 가능성이 높다. 포뮬러 기반 펀딩(formula-based funding)은 불이익과 관련된 요인이 특징인 학교에 추가 재원을 할당함으로써 형평성을 높이는 것을 목표로 한다. 일부 프로그램은 이민자를 학교 재정 지원의 분명한 요인으로 포함시킨다. 리투아니아는 학교 예산에서 소수 민족에 속하는 학생을 위해 20% 추가 지원하고, 1학년에 입학하는 이민자 학생을 위해 30%를 지원한다.

이런 사례는 예외적이기는 하지만, 이주민과 난민 학생은 여전히 간접적으로 추가 재정 지원을 받을 수 있다. 재정 지원은 이민자에게서 공통적으로 나타나는 현상인 학습 언어의 낮은 구사력이나 이웃 수준에서 보는 사회경제적 빈곤에 따라 다르다. 영국의 새로운 '국가 재정 지원 공식(National Funding Formula)'은 이주자를 위한 특정한 재정 지원은 폐지하지만, '빈곤', '낮은 학업 성취도', '영어를 추가 언어로 사용' 등과 같은 불리한 점을 보완하기 위해서 재정을 배정한다.

학교들은 기본적인 재정 지원 방식을 넘어 이주민 및 난민 학생을 지원하기 위한 추가 자원을 종종 이용할 수 있다. 덴마크

정부는 이민 가정과 학교 간 협조 강화를 위해 학교와 가정 카운슬러 같은 활동과 자원에 2008년에서 2011년까지 거의 미화 300만 달러를 배정했다.

몇몇 국가는 기본적인 지원 방식 외 언어 프로그램을 대상으로 지원한다. 미국의 영어 습득 프로그램(English Language Acquisition Program)은 영어 학습자 비율에 기반해 주 보조금으로 매년 약 7억 4,000만 달러를 할당한다. 학교들은 언어 수업을 진행하는 데 이 보조금을 활용한다. 또한 이민자 학생이나 가족과 관계를 맺는 데 어려움을 겪는 교사를 대상으로 추가 지원도 있다.

이주민 및 난민 학생을 대상으로 하는 지원은 학교와 행정의 구조적인 문제를 간과할 수 있다. 교육 수준이 낮은 이민자와 난민은 이미 열악한 학교 당국과 이웃에 모여 사는 경향이 있다. 교사를 어려움에 처한 학교로 끌어들이기 위해 인센티브를 제공하는 것은 정규적인 학교 예산 범위 밖에서는 이루기 어렵다. 더구나 미국 같은 국가에서는 정치적 결정이 프로그램을 위한 임시 지원이나 예산 외 지원에 상당한 영향을 미칠 수 있다.

문해 및 언어 프로그램은 성인 이민자와 난민을 포용하기 위한 중심축이다

이민자와 난민의 문해력은 폭넓은 차이가 있다. 2016년 독일의 비호신청자(asylum-seekers) 조사에 따르면, 15%는 비문해자, 34%는 라틴어 문해자, 51%는 또 다른 언어 문해자였다. 성인 문해는 이민자와 난민이 느끼는 우호감, 소속감 및 소통하고 일상적인 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 높일 수 있다. 수용국 언어의 구사력이 높을수록 취업 기회가 증가하고, 소득이 높아지며, 건강에 대한 자가 진단을 증진시킬 수 있다. 하지만 성인 이민자와 난민을 대상으로 하는 대규모의 공공 문해 프로그램은 여전히 드물다.

이민자와 난민의 다양성에 대한 인식과 함께 프로그램은 유연해야 하고 프로그램의 강도, 내용 및 시간표는 다양해야 한다. 제1 언어, 즉 모국어에 비문해인 학습자는 특히 더 어려움을 겪는다. 형식교육을 받지 않거나 거의 받지 않은 사람은 제2 언어 읽기의 기초 수준에 도달하는 데 최대 8배까지 더 오래 걸릴 수 있다는 추정도 있다. 핀란드에서 느린 학습 속도는 비문해 성인에게 제공되는 훈련이 너무 짧을 수도 있음을 의미한다.

이런 학습자를 돕기 위해 교사는 이민자가 일상생활에서 겪는 문제들을 포착하는 자료를 활용하는 기술이 필요하다. 비엔나의 '이주민을 위한 알파 센터(AlfaZentrum für MigrantInnen)' 프로그램에서는 학습자가 자신이 알고 싶은 직장이나 가정의 자료를 제공한다.

성인 이민자들의 모국어로 가르치고 배우는 것은 초기 문해력 습득을 돕는 효과적인 방법이 될 수 있다. 노르웨이의 성인 학습센터는 교사와 학습자 간의 이해하기 어려운 점을 해소하기 위해 초기 문해 수업의 보조자로서 가장 교육을 많이 받은 이민자 학습자와 함께 일하기 시작했다.

자금 부족은 프로그램의 전달을 제한할 수 있는데, 영국에서와 같이 정부 자원과 지원이 정책과 맞지 않을 때 특히 더 그렇다. 빈곤, 안전 우려, 문화적으로 적절한 프로그램 제공의 부족은 개인, 특히 여성이 수업에 참여하지 못하도록 할 수 있다. 새로 도착한 이주자들을 같은 민족 언어 집단 거주지에 집중시키는 것은 노출을 제한함으로써 언어 학습의 기회를 감소시킬 수 있다. 그리고 임시적인 성격의 이주는 새로운 언어를 배우려는 동기를 줄일 수 있다.

언어 프로그램은 유연하고, 문화적 정서를 고려하며, 풍부한 자원이 제공되어야 한다. 이민자와 난민을 학습 계획과 지도에 포함시키는 것이 도움이 될 수 있다. 뉴질랜드 정부는 언어 프로그램 설계에서 바람직한 수업의 특성과 접근 장벽에 대해 이전 및 현재의 난민들과 협의했다.

취업은 입국 시 이민자와 난민의 우선순위가기 때문에, 통합 과정과 언어 습득은 노동력의 참여와 연관될 수 있다. 카보베르데(Cabo Verde)의 '카보베르데에 거주하는 아프리카 지역사회 이민자의 문해 증진 및 훈련' 프로그램은 문해력, 포르투갈어, 컴퓨터 기술이나 목공 같은 직업 훈련을 포함한다. 독일 정부의 통합 과정은 600시간의 독일어 수업이 포함되어 있으며, B1 수준에 이르는 난민은 직무 관련 언어 훈련에 참가할 자격을 갖는다.

이주민은 금융교육이 필요하다

많은 전통적인 송출국과 저숙련 이주민 지역사회에서는 금융 문해(financial literacy)가 낮아서 이민자와 난민이 사기나 금융 착취에 노출되어 있다. 특히 송금 통로뿐만 아니라 수용국의 금융 및 복지 시스템이 초기에는 불투명할 수도 있다.

OECD의 금융교육 국제네트워크(International Network on Financial Education)와 같은 글로벌 이니셔티브는 재정적인 포용을 촉진하는 폭넓은 의제의 일환으로 이주민에 초점을 맞추고 있다. 이주자를 위한 금융교육 프로그램은 국제사회, 정부, 비정부, 민간부문 등 다양한 이해관계자를 포함한다.

인도네시아는 2013년 금융 문해를 위한 국가 전략을 채택했다. 이 전략은 세계은행과의 공동 프로그램에서 도출된 증거를 기반으로 하며, 예비 이주자가 중대한 금융 결정에 직면하는 순간을 목표로 교육하고 있다. 금융교육을 위한 모로코재단(Moroccan Foundation for Financial Education)은 국제노동기구(ILO)와 협력해 모로코에 있는 이민자를 위한 금융교육 프로그램을 수립했다. 루마니아에서는 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)가 이주민과 난민의 통합을 지원하기 위해 마스터카드재단(MasterCard Foundation)과 협력 사업에 착수했는데, 이 사업은 아동, 여성, 장애인 등 취약집단에 우선순위를 두고 있다.

금융 이해력이 좋은 이주자일지라도 금융 용어와 금융 상품의 특징에 익숙하지 않을 수 있다. 그들은 출신국과 수용국 사회 모두의 금융기관에 대한 신뢰가 부족할 수 있다. 미등록 이주자와 새로 도착한 난민은 종종 금융서비스에 접근하기 위해 요구되는 정보가 그들의 신분을 확인하고 잠재적으로 추방하는 데 이용될 것을 두려워한다. 금융산업은 이주자와 고향에 있는 가족에게 적절하고 문화적으로 고려한 상품이 부족하다.

금융교육이 이주자의 경제적 복지에 미치는 효과에 대한 증거는 혼재되어 있다. 카타르에 있는 인도 이주민에 대한 연구는 금융교육이 — 비록 작지만 — 재정적 결정에 영향을 미친다는 것을 발견했다. 호주와 뉴질랜드에서 실시된 연구에 따르면, 금융 문해 프로그램이 공식적인 은행 이용에는 큰 영향을 주지 않은 것으로 나타났다.

강제 이주

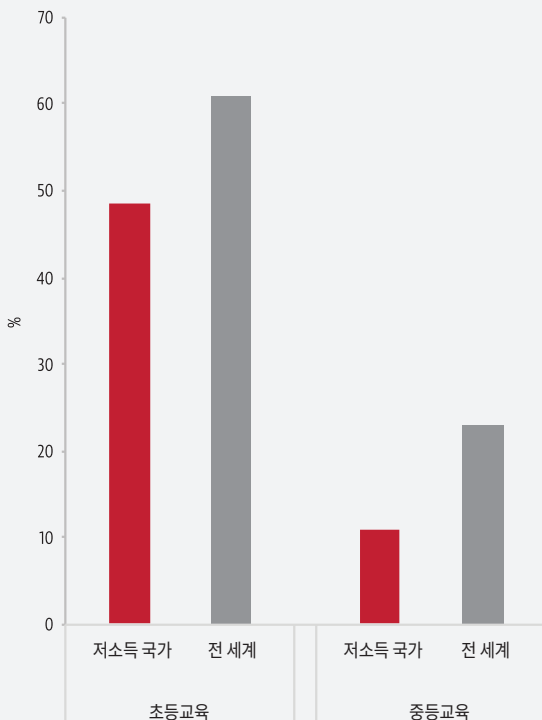
강제이주민의 수는 제2차 세계대전 종전 이후 지금이 가장 높은 수준이다. 강제이주민은 세계에서 가장 빈곤하고 사회서비스가 최악인 지역에서 오는 경향이 있는데, 이들의 취약성은 강제이주로 교육을 박탈할 때 더욱 악화된다.

1,990만 명의 난민이 '유엔 난민 고등판무관 사무소(Office of the UN High Commissioner for Refugees, UNHCR; 이하 '유엔난민기구')'의 보호 하에 있고, 이들 중 52%가 18세 미만이다. 팔레스타인 난민 540만 명이 유엔 팔레스타인 난민 구호사업 기구(UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA)의 보호 아래에 있다. 난민의 약 39%는 관리되는 자생 캠프, 일시 체류용 캠프 또는 임시 수용소에서 지내는데, 대부분이 사하라 이남 아프리카에 있다. 나머지 대부분의 난민은 도시지역의 개별적인 숙소에서 지낸다.

또한 분쟁으로 인해 4,000만 명의 국내실향민(internally displaced people, IPDs)이 발생했는데 시리아에 가장 많은 숫자가 산다. 한편 자연재해로 1,900만 명이 추가로 이주했고, 중국이 가장 큰 이주민을 수용하고 있다.

“ 강제이주민의 취약성은 교육을 박탈할 때 더욱 악화된다 ”

그림 3:
저소득 국가의 난민 청소년 중 11% 만이 중등학교에 등록되어 있다
교육 수준별 5-17세 난민 취학률, 2017년



GEM StatLink: http://bit.ly/fg4_2
출처: UNHCR, 2018g. *Population Statistics*. Geneva, Switzerland, United Nations High Commissioner for Refugees.

강제이주민을 위한 교육은 접근성과 질적인 면에서 뒤떨어진다

강제이주민의 교육 현황을 밝히는 것은 어렵지만, 유엔난민기구는 난민 취학률을 초등학교 61%, 중등학교 23%로 추정한다. 저소득 국가에서는 취학률이 초등학교는 50% 미만, 중등학교는 11%였다(그림 3). 2017년에는 전체적으로 5-17세 난민 학생 중 약 400만 명이 학교를 다니지 않았다.

난민 취학률은 국가 내에서도 상당히 다를 수 있다. 2016년 에티오피아에 있는 난민의 지역별 중등학교 총취학률은 사마라(Samara) 지역의 1%부터 지지가(Jijiga) 지역의 47%까지 폭넓게 걸쳐 있었다. 파키스탄에서는 아프가니스탄 난민의 2011년 초등학교 순취학률(29%)이 국가 수준(71%)의 절반에도 미치지 못했다. 한편 아프가니스탄 난민 소녀의 초등학교 순취학률(18%)은 소년(39%)의 절반 정도였을뿐만 아니라, 아프가니스탄에서 사는 소녀의 초등학교 출석률의 절반에도 미치지 못했다. 난민은 흔히 수용국의 사회서비스가 열악한 지역에 도착한다. 우간다에 있는 남수단 난민은 나일강 서쪽의 가난한 지역에 정착

하는데, 이곳의 2016년 중등학교 순출석률은 국가 평균의 절반 미만이었다.

난민 교육의 질에 관한 정보는 많지 않지만, 이용가능한 자료가 있는 경우에도 상황은 암담하다. 케냐 다답(Dadaab) 난민 캠프에서는 초등학교 교사의 8%가 국가 공인 교사였으며, 난민 교사 10명 중 6명은 훈련을 받지 않았다.

국내실향민의 교육 궤도를 추적하는 것은 어렵다

수많은 분쟁국에서 국내 강제이주는 이미 고전하고 있는 교육제도에 더욱 부담을 가했다. 나이지리아 북동지역에서 실시된 가장 최근의 교육 요구 평가에 의하면 260개 학교 부지 중 28%가 총알, 포탄 또는 파편으로 피해를 입었고, 20%는 고의로 방화되었으며, 32%는 약탈당했고, 29%는 무장 단체나 군대에 근접해 있었다.

유엔난민기구는 2018년 1월 현재 180만 명의 사람들이 우크라이나의 국내실향민인 것으로 보고했다. 가장 많은 국내실향민을 수용하고 있는 드니프로(Dnipro), 카르키프(Kharkiv), 키예프(Kiev), 자포리자(Zaporizhia)에서는 교육기관이 교실 공간과 자원의 부족에 직면해 있다. 이에 대응해 정부는 학교 부지의 추가 확보, 분쟁지역으로부터 대학 이전, 입학 절차 간소화, 학비 총담, 그리고 용자 및 교과서 등의 인센티브를 제공했다.

또한 자연재해도 교육에 지장을 주는데, 특히 아시아와 태평양 국가에서 그렇다. 필리핀은 한 해에 평균 20개의 태풍이 발생하고 있으며, 화산 폭발, 지진, 산사태 등의 위험이 높다. 이 국가는 재해 위험 감소 대책을 실시하고 있고, 학교들이 태풍 대비를 위한 교육 자료를 갖추면서 평균 0.3년의 교육을 증가시켰다.

난민을 국가 교육제도에 포함하는 것이 필요하다

난민 유입으로 위기에 직면하면 대부분 정부의 반응은 난민 인구에게 병행 제도로 교육을 제공하는 것이다. 그러나 이것은 지속가능한 해결책이 아니라는 공감대가 형성되어 있다. 강제이주가 오래 지속되는 경우가 많다. 병행 제도에는 보통 자격을 갖춘 교사가 부족하다. 시험은 공인될 수 없고, 자금원은 단기 통보로 중단될 위험이 있다.

유엔난민기구의 2012-2016년 세계 교육 전략은 난민 아동이 교육을 지속할 수 있도록 인가 및 공인된 학습에 접근할 수 있는 기회를 제공할 것을 처음으로 각 국에 촉구했다. 이 전략의 목표는 난민을 국가 교육제도에 완전히 포함시키는 것이다. 또한 필요한 경우에 그들이 적절한 연령대의 학교에 입학할 수 있도록 단기간의 보충 학습 이후에 수용국 아동과 함께 같은

“ 난민의 포용 정도는 지리, 역사, 자원의 가용성 및 제도적 역량에 의해 영향을 받는 이주 상황에 따라 다르다 ”

교실에서 공부하는 것이다. 그러나 난민의 포용 정도는 이주 상황에 따라 다르다. 지리, 역사, 자원의 가용성, 제도적 역량 등이 포용을 더 높은 수준으로 발전시키는 데 영향을 미친다.

일부 경우에는 포용을 향한 움직임이 점진적으로 진행되어 왔다. 350만 명의 난민을 수용하고 있는 터키는 우선 비공립 학교를 임시 교육센터로 인가한 후 과도기 학교(transitional schools)로 분류했다. 이어서 2020년까지 모든 시리아 아동을

공립학교에 포함시킬 것이다. 다른 경우를 보면 정부의 약속이 간헐적으로 지켜지는 경우도 있었다. 이란의 아프가니스탄 난민 포용정책은 40여 년 동안 때때로 좌절을 경험해 왔다.

몇몇 경우에 있어서는 포용에 대한 약속에도 불구하고 충분히 달성되지 않고 있다. 난민은 수용국의 교육과정, 평가 및 학습 언어를 공유할 수 있지만, 지리적 분리(케냐 난민 캠프) 혹은 수용력의 한계(레바논과 요르단에 있는 2교대 학교)로 인해 단지 부분적으로만 포용될 수 있다. 그리스처럼 자원이 많은 국가도 국가제도를 통해 난민에게 교육을 전달하는 데 어려움을 겪어 왔다.

몇 가지 맥락에서 볼 때, 난민 교육은 아직도 별도로 제공된다. 팔레스타인 교육제도가 독특한 사례다. 탄자니아의 부룬디 난민들과 태국에 있는 미얀마 출신 카렌 난민들은 별도의 비공식적인 지역사회 기반 학교나 사립학교를 다닌다.

포용을 위한 몇 가지 장애 요인은 극복되어야 한다

국가 교육제도에 난민을 포함하는 것과 관련된 어려움은 수용력이 약하고 조정과 계획의 필요성이 높은 상황에서 가장 절실하게 감지된다. 따라서 계획을 수립하기 위해서는 난민의 등록 서류부터 언어 구사 능력의 한계까지, 교육 궤도의 중단부터 빈곤에 이르기까지 다양한 이슈들을 인식하는 것이 필요하다.

유네스코 국제교육계획연구소(International Institute for Educational Planning, IIEP)는 시급한 요구에 초점을 두고 난민과 국내실향민을 통합하는 일시적인 교육 계획에 관한 지침을 개발했다. 차드는 2013년 그 계획을 처음으로 개발한 국가이다. 차드 정부는 2018년에 19개 캠프와 난민촌에 있는 108개 학교를 정규 공립학교로 전환했다.

“ 필요한 문서의 부족, 언어 장벽, 농촌 교육, 숨겨진 비용 등이 난민의 완전한 포용을 방해할 수 있다 ”

난민은 흔히 등록 서류가 없기 때문에 이들의 국가 교육제도에 대한 접근을 어렵게 만든다. 요르단에서는 난민이 학교에 입학하려면 서비스 카드(service card)가 필요한데, 이 카드를 발급받으려면 출생증명서를 요구했다. 하지만 2016년 말부터 요르단 정부는 공립학교가 서비스 카드 없이 아동을 등록시키는 것을 허가하기 시작했다.

현지어에 대한 부족한 지식이 또 하나의 장벽이다. 르완다의 부룬디 난민은 6개월까지 지속되는 종합 오리엔테이션 과정에 들어가 적절한 영어 수준에 이르면 공립학교에 입학한다. 독일에서 제공되는 준비 수업은 도움이 될 수 있지만, 장기간 지속되면 난민을 교육제도에서 몰아낼 수 있다. 난민의 언어 요구는 언어적 의사 소통뿐만 아니라 수용국의 지역사회와 상호작용을 해야만 배울 수 있는 비언어적 관행을 포함한다.

여러 다른 형태의 프로그램 — 연결학습, 보충학습, 따라잡기 학습, 가속학습 등 — 이 이주민 아동이 교육제도에 접근하거나 재진입하는 것을 돕기 위해 필요하다. 노르웨이 난민위원회가 다담 난민촌에서 실시한 가속학습 프로그램은 다수의 진입 및 출구 지점을 두면서 케냐의 8년제 교육과정을 4년으로 압축하고 있다. 이는 남학생들의 접근을 증가시켰지만, 여학생들에게는 그렇지 못했다. 가장 좋은 것은 이런 프로그램을 정부가 제공하고 교육 부문 계획에 통합시켜야 한다는 것이다.

교육비가 무료인 곳에서도 교과서 비용이나 교통비 등이 많이 들 수 있다. 아이들이 일하는 대신에 등교하면서 포기한 교통비를 충당하고 소득을 보상하고자 현금을 제공하는 시범사업을 레바논에서 실시한 결과, 학교 출석이 주 0.5-0.7일, 즉 약 20%가 증가한 것으로 나타났다. 터키 정부는 조건부 현금 지급을 난민에게 확대했고, 2018년까지 시리아 어린이가 36만 8,000명이 혜택을 받았다.

교사는 성공적인 포용의 열쇠이다

교사, 특히 자격을 갖춘 교사의 부족은 강제이주 환경 전반에 걸쳐 존재한다. 터키에 있는 모든 시리아 학생이 취학하면 약 8만 명의 교사가 더 필요하게 된다. 독일에서는 1만 8,000명의 교육자와 2만 4,000명의 교사가 더 필요하다. 우간다는 난민 교육을 위해 초등학교 교사 7,000명이 추가로 필요하다.

교사에 대한 공정하고 예상 가능한 보수는 그들의 충분한 공급, 채용, 유지 및 동기 부여를 뒷받침한다. 하지만 정부 및 인도주의 기관들은 늘어난 예산과 단기적인 자금 지원 주기로 인해 교사 급여 비용을 충당하는 데 곤란을 겪을 수도 있다. 난민 중에서 자원봉사 교사를 활용하고 그들에게 급여를 지급하는 것이 흔한 일이지만, 교사 간 보수 격차가 긴장을 일으킬 수 있다.

강제이주 상황에서 일하는 교사는 과밀 학급, 혼합 연령 학급, 다언어 학급 등을 다룰 수 있는 훈련이 필요하지만 간헐적인 지원만 받는 경우가 흔하다.

“ 강제이주 상황에서 일하는 교사는 과밀 학급, 혼합 연령 학급, 다언어 학급 등을 다룰 수 있는 훈련이 필요하지만 간헐적인 지원만 받는 경우가 흔하다 ”

대규모 난민 유입으로 인한 교사 부족을 채우기 위해



레바논에서는 난민 아동의 존재가 교사의 일상적인 교육에 영향을 미쳤음에도 불구하고, 교사와 직원의 55%가 지난 2년 동안 전문성 개발 훈련에 참가했다. 케냐 카쿠마(Kakuma) 난민 캠프의 교사 지원에 활용되는 방법으로는 국립대학교가 제공하는 형식 교육 학위 및 인증 프로그램부터 '위기상황 교육을 위한 국제기구 네트워크(Inter-Agency Network for Education in Emergencies)'가 개발한 위기에 처한 초등학교 교사를 위한 아직 인증되지 않은 비형식 과정에 이르기까지 다양하다.

난민 교사는 노동권에 대한 전문성 규정 때문에 국가 훈련 프로그램에서 종종 제외된다. 어떤 국가는 난민 교사가 일터로 돌아올 수 있도록 돕는다. 차드는 수단 교사가 학교에서 일할 수 있도록 훈련시키고 자격을 인정해오고 있다. 독일 포츠담대학교의 난민 교사 프로그램은 시리아나 다른 국가에서 온 난민 교사가 교실로 복귀하는 것을 목표로 한다.

학생의 외상 후 스트레스 장애 유병률(有病率)은 고소득 국가에서는 10-25%인데 중간소득 및 저소득 국가에서는 75%에 달할 정도로 높다. 아동의 정신 건강 서비스 접근이 부족한 곳에서는 학교가 그런 도움을 줄 수 있는 유일한 곳이 될 수 있다. 하지만 학교를 기반으로 하는 개입은 특별히 훈련된 치료사가 필요하고, 이는 교사의 역량을 벗어난다. 대신에 교사는 학습자와의 상호작용 및 구조화된 사회심리적 활동을 통해 안전하고 지지하는 환경을 만듦으로써 사회심리적인 지원을 줄 수 있다. 교사는 학급 관리 및 추천 메커니즘 등에 대한 전문성 개발이 필요하다.

난민은 영유아 교육이 필요하다

영유아 교육 및 보육(early childhood education and care, ECEC) 등의 적절한 개입은 폭력적인 상황에 처해 있는 어린 아동들에게 아주 중요하다. 이러한 개입이 없다면 아동들은 안정적이고 풍요로우며 보살핌을 받을 수 있는 환경을 누리지 못할 것이다.

중상위(upper middle) 및 고소득 국가 8개국을 대상으로 하는 연구에 의하면, 아주 어린 난민과 비호신청자의 요구에 대한 대응이 "대단히 취약한" 것으로 나타나고 있다. 이는 국가 정책 수립에서 이들에 대한 우선순위가 부족하고, 계획과 실행에 대한 책임이 분산되어 있다는 것을 반영한다. 26개의 인도주의적 난민 구호 계획을 검토한 바에 따르면, 거의 절반이 5세 미만의 아동을 위한 학습이나 교육에 대해 언급하지 않고 있으며, 3분의 1 미만의 경우에만 취학전 교육 또는 영유아 교육 및 보육에 대해 구체적으로 언급하고 있다.

비정부기구(NGOs)가 그 공백을 채우는 경우가 많다. 국제구조위원회(International Rescue Committee)가 부룬디와 탄자니아의 캠프에 있는 콩고 아동을 위한 힐링 교실(Healing Classrooms)이라는 시범사업을 실시했는데, 이것은 취학전 아동

을 위한 교사 교육 프로그램이다. 이 프로그램은 2014년 레바논에도 적용되어, 현재 3,200명의 미취학 아동에게 서비스를 제공하고 있으며 128명의 교사를 양성하고 있다. 4개월 간의 시범 이후 3세의 참가 아동들은 운동 기능, 사회정서적 기능, 수행 기능 및 초기 문해력과 수리력의 향상을 보여주었다.

일부 국가는 여러 지방 및 비정부기구의 행위자들과 파트너십을 형성해오고 있다. 에티오피아 정부는 캠프에 있는 80개의 영유아 교육 및 보육 센터와 아디스아바바에 소재한 150개 사립 및 공립 유치원에 다니는 3-6세 난민 아동 5명 중 3명을 지원하고 있다. 독일 정부는 지방정부 행위자들과 협력해 난민과 비호신청자 교육을 위한 종합 계획을 채택하고, 영유아 교육 및 보육 프로그램과 직원을 확대하고자 2017-2020년 사이에 약 4억 유로를 투자할 계획이다.

난민 장애인의 교육은 특히 위험에 처해 있다

국제 법률 문서는 난민 장애 아동의 교육 권리를 보장하지만 적절한 조항은 거의 이용할 수 없다. 예전에는 장애를 육안 확인, 의학적 평가, 혹은 자발적인 정보 제공으로 평가했는데, 이로 인해 강제이주 인구의 장애 성격과 비율을 크게 과소 평가하게 되었다. 따라서 최근에는 워싱턴 그룹이 개발한 메커니즘과 같이 체계적이며 기능을 바탕으로 하는 질문을 사용한다.

“ 강제이주 지역에 장애 아동을 위한 특성화 학교가 있는 경우는 극히 드물며, 일반적으로 수업료를 부과한다

장애의 경험은 장애 정도 및 이용가능한 숙박 시설에 따라 크게 다를 수 있다. 파키스탄에 있는 아프가니스탄인 연구에 따르면, 시각 장애인의 취학률이 가장 높은(52%) 반면, 자기 돌봄 장애가 있는 사람이 가장 낮았다(7.5%).

” 인도네시아와 말레이시아에서 나타나듯이, 거리와 시설 면에서의 낮은 물리적 접근성과 교사의 훈련 부족이 난민 장애 아동에게 커다란 장벽이다. 강제이주 지역에 장애 아동을 위한 특성화 학교가 있는 경우는 극히 드물며, 일반적으로 수업료를 부과한다. 사회적 낙인이나 이민 당국 또는 정부 당국의 거부에 대한 두려움 때문에 장애를 숨기거나 제대로 보고하지 않을 수 있다. 그러나 이런 문제는 해결될 수 있다. 요르단의 경우와 같이 새로운 난민 캠프에는 접근 가능한 인프라가 점점 늘어나고 있다.

수용국과 난민 지역사회에 존재하는 강점을 찾아내고 연계하는 것이 필수적이다. 우간다 전국장애인연합(National Union of Disabled Persons of Uganda)의 프로젝트는 난민 장애인을 개발 활동에 포함하는 것을 목표로 한다. 우간다 전국청각장애인협회(Ugandan National Association of the Deaf)는 두 곳의 난민촌 근처에서 청각 장애 아동을 위한 학교를 운영하고 있다.

기술이 강제이주민의 교육을 지원할 수 있다

강제적인 이주는 종종 교육제도를 압도한다. 확장성, 속도, 이동성 및 휴대성을 갖춘 기술 솔루션이 표준 교육 리소스의 부족을 보완하는 데 적합할 수 있다. 인스턴트 네트워크 학교(Instant Network Schools) 프로그램은 유엔난민기구와 보다폰(Vodafone)의 협력사업으로 콩고민주공화국, 케냐, 남수단, 탄자니아에 있는 4만 명의 학생과 600명의 교사에게 인터넷, 전기, 디지털 콘텐츠 등을 제공한다.

이런 개입의 문제점은 제공된 자원이 국가 교육과정과 일치하지 않는다는 것이다. 일부 예외도 있는데, 한 예로 레바논의 타브슈라(Tabshoura)는 유치원용 온라인 자료를 2015년 교육과정에 맞추어 제공한다. 아랍어, 영어, 불어로 제공되며 무들(Moodle)이라는 학습관리 시스템을 기반으로 하고 있다.

기술은 또한 사회심리적 지원을 제공한다. ‘아이디어 박스(Ideas Box)’는 비정부기구인 국경없는 도서관(Libraries Without Borders)과 유엔난민기구가 개발한 패키지로, 교육 콘텐츠와 함께 정보 및 문화 자료를 제공한다. 콩고 난민을 수용하고 있는 부룬디의 캠프 두 곳에서 질적 평가를 실시한 결과 회복력에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

대부분의 프로그램은 교사의 전문성 개발을 지원한다. 나이지리아에서 유네스코가 노키아와 공동으로 시행한 교사 교육 사업은 초등학교 교사들이 수업을 계획하고, 자극을 주는 질문을 하며, 성찰적 사고를 지닌 반응을 유발하고, 영어와 문해력

수업에서 학생을 평가하는 데 도움을 주었다.

기술 이니셔티브들은 도전과제를 안고 있다. 그것들은 일반적으로 높은 선행 투자를 필요로 하지만, 모든 사람이 적절한 전기 및 연결성을 가지고 있지 않다. 중요한 점은 기술이 공식적인 학교 교육에 참여하는 것을 대체할 수 없다는 것이다. 국제 기구는 이니셔티브들을 잘 조정하고, 난민을 국가 교육제도에 통합시키는 궁극적인 목표에 기여해야 한다.

다양한 고등교육 이니셔티브는 난민을 대상으로 한다

고등교육의 기회는 난민의 취업 전망을 높이고, 초등 및 중등교육 취학과 유지에 기여한다. 하지만 난민의 고등교육 참여율은 단지 1%에 그치는 것으로 추정된다. 고등교육 접근은 흔히 비상 상황에서는 무시되고 오랜 강제이주의 경우에만 조율된 관심을 받는다. 난민의 고등교육 권리는 기껏해야 차별이 없는 것으로 확대 해석되는 경우가 많다.

“
난민의 1%만이
고등교육에
참여하고 있다
”

기술을 기반으로 하는 이니셔티브는 강제이주 인구에게 영향을 미칠 수 있다. 유엔난민기구와 제네바대학교에 의해 발족된 ‘위기 발생 시 연계학습 컨소시엄(Connected Learning in Crisis Consortium)’은 대면 학습과 온라인 학습을 결합한 것으로, 2010년부터 6,500명의 학생이 이용한다.

난민을 위한 국제 장학금 프로그램에는 1992년부터 유엔난민기구를 통해 난민을 지원해온 ‘알버트 아인슈타인 독일 난민 대학 지원 기금(Albert Einstein German Academic Refugee Initiative Fund, DAFI)’이 있다. 지리적인 범위는 난민의 이동과 교육 요구에 기초해 조정된다. 현재 가장 큰 프로그램은 터키, 에티오피아, 이란, 레바논에서 행해지고 있다.

다른 장학금 프로그램으로는 고소득 국가에서 공부할 기회를 제공하는 것이 있다. 비정부기구인 캐나다 세계 대학 서비스(World University Service of Canada)의 ‘학생 난민 프로그램(Student Refugee Program)’은 난민의 재정착과 대학 교육을 후원하고 싶어하는 대학별 지역 위원회를 지원한다. 이 프로그램으로 1978년부터 39개국에서 온 1,800명 이상의 난민이 캐나다 전역에 있는 80개 이상의 대학 및 전문대학에서 수학했다.

학계도 지원이 필요할 수 있다. ‘위험에 처한 학자들(Scholars at Risk)’은 보호를 필요로 하는 학자에게 임시 연구나 강의 자리를 주선한다. 영국에 있는 ‘위험에 처한 교육기관 협의회(Council for At-Risk Academics, CARA)’는 특히 본국에서 즉각적인 위험에 있는 학자에게 긴급 지원을 제공한다.

지원의 혜택은 더 넓은 지역사회에까지 확대되어야 한다. DAFI 장학금은 장학금 수령자를 넘어 난민의 출신 지역사회를 미래의 수혜자로 인식한다. 난민 학계를 지원하는 네트워크 또한 역량 강화를 촉진할 수 있다. CARA는 이라크, 시리아 및 짐바브웨에서 연구 및 교육 역량을 재구축하기 위한 프로그램을 시작했다.

국내실향민은 난민과 유사한 교육 문제에 직면하는 경향이 있다

유엔의 ‘국내실향에 대한 지침(Guiding Principles on Internal Displacement)’은 모든 사람이 교육받을 권리를 가지고 있다고 언급하고 있지만, 역량과 정치가 문제 인식과 해결책에 대한 조정 모두를 방해한다. 국내실향민의 교육적 곤경에 대한 법적, 교육적 및 행정적 대응은 종종 난민에 대해 묘사된 것과 유사하다.

2017년 기준 650만 명의 국내실향민이 살고 있는 콜롬비아 정부는 법적 보호 체제에 중점을 두어왔다. 2002년에 헌법재판소는 지방 교육당국에게 실향민 아동을 교육 접근 측면에서 우대하도록 지시했고, 2004년에는 국내실향민의 교육받을 권리를 포함한 기본권이 침해당하고 있다고 선언했다.

“ 국내실향민 교사는 월급 수령을 사실상 불가능하게 하는 위험과 행정적 장애에 종종 직면한다

강제이주는 많은 아동 및 청소년의 교육이 중단되는 것을 의미한다. 따라서 그들이 교육제도에 재진입하는 데 지원이 필요하다. 아프가니스탄에서는 비정부기구인 ‘위기에 처한 아이들(Children in Crisis)’은 카불 주변의 비공식 정착촌에 살며 학교에 가지 않는 국내실향민 학생들이 6학년을 마치고 형식교육으로 이행하도록 돕기 위해 지역사회를 기반으로 하는 가속학습 프로그램을 운영하고 있다.

시리아에서 볼 수 있듯이 국내실향민 교사는 종종 그들이 살던 지역의 행정 감독 하에 남아 있게 되어 월급 수령을 사실상 불가능하게 한다. 이라크에서는 44개 파트너가 15개 주에 걸쳐 서비스를 제공하고 약 5,200명의 교사에게 월급이나 인센티브를 지원하지만, 조율이 잘 되지 않아 서비스 격차, 교사 간 봉급 격차 및 파트너 간의 긴장이 발생했다.

교육제도는 자연재해와 기후변화에 대비하고 대응해야 한다

교육 부문의 계획은 자연재해로 인한 인명 상실, 인프라 피해 및 이주 등의 위험을 고려하고, 비상 대응부터 복구에 이르기까지 가능한 한 교육서비스가 거의 지장을 받지 않도록 해야 한다. 2017년에 유엔 재해 위험 감소 사무국(UN Office for Disaster Risk Reduction)과 교육 부문의 재해 위험 감소 및 회복을 위한 세계연합(Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Education Sector)은 업데이트된 ‘종합적인 학교안전(Comprehensive School Safety)’ 프레임워크를 마련했다. 이 프레임워크의 세 가지 핵심은 안전한 학습 시설, 학교 재난 관리 및 위험 감소와 회복 교육이다.

많은 태평양 섬 국가들은 교육 계획에 기후변화의 위험을 고려하고 있다. 2011년 솔로몬제도의 ‘긴급 상황에서의 재난 대비 및 교육에 대한 정책 성명 및 지침’은 학생들이 긴급한 상황의 이전, 도중 및 이후에도 안전한 학습 환경에 계속 접근할 수 있도록 하고, 모든 학교가 임시 학습 및 교육 공간을 확보하도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

몇 십년 내에 기후는 강제이주의 주요 원인 중 하나가 될 수도 있다. 세계은행은 2050년까지 1억 4,000만 명이 기후변화로 인해 이주할 것이라고 추정한다. 취약성을 줄이기 위해 일부 국가는 이미 정책 대응을 고려하고 있다. 키리바시(Kiribati) 정부의 ‘존엄한 이주(migration with dignity)’ 정책은 전국적인 장기 재이주 전략의 일부로, 국민들의 자질을 높여서 간호사와 같은 직종에서 해외 양질의 일자리 기회에 접근할 수 있는 도구를 제공하는 것을 목표로 한다.

다양성

다양성을 중요시하는 교육은 모든 국가에게 중요하며, 차이를 인정하고 존중하며 모두에게 양질의 교육을 제공하는 포용적인 사회를 건설할 수 있도록 한다.

이주민과 난민은 때로 개인의 자질보다는 그들이 속한 집단의 정체성에 대한 인식에 기반해 판단된다. 특히 그들이 수용국 인구와 눈에 띄게 다른 경우에 '타자'로 인식되며, 고정관념이나 편견은 양질의 교육에서 제외되는 것을 포함한 차별을 초래할 수 있다.

편견과 차별은 이를 금하는 정책에도 불구하고 많은 교육제도에서 존재한다. 미국의 이민자 가정 학생들에 대한 구조적 차별에는 어린 아동을 위한 이중 언어 프로그램과 모국어로 된 읽기 및 쓰기 시험의 부재 등이 있다.

대중의 태도가 이민자의 자아 인식과 행복을 형성하고, 차별에 대한 인식은 우울, 불안 및 낮은 자존감과 연관된다. 2014년 세계 가치관 조사(World Values Survey)에 따르면 이민자는 내국인보다 수용국에 대한 소속감을 덜 가지는 것으로 나타났다.

교육은 이민자와 난민에 대한 태도에 영향을 미친다

교육 수준은 이민자에 대한 태도와 관련되어 있다. 교육 수준이 높은 사람일수록 민족중심적이지 않고, 문화다양성을 더욱 중시하며, 이주의 경제적 영향을 더 긍정적으로 본다. 한 연구에 의하면 고등교육을 받은 사람들이 중등교육을 받은 사람들보다 2% 포인트 더 관대하고, 마찬가지로 중등교육을 받은 사람이 초등교육을 받은 사람보다 2% 포인트 더 관대한 것으로 나타났다. 특히 고학력의 젊은 사람들이 이민에 대해 더욱 긍정적인 태도를 보이는 경향이 있다.

“ 교육은 사실과 허구를 가려낼 수 있는 정치 지식 및 비판적 사고 능력을 제공함으로써 미디어의 부정적인 묘사를 중재할 수 있다 ”

이민자와 난민에 대한 미디어의 부정적인 묘사는 편견을 강화할 수 있다. 이주와 강제이주 문제에 대한 미디어 보도는 갈수록 부정적이고 양극화되고 있으며, 캐나다, 체코공화국, 노르웨이, 영국 등의 예에서 볼 수 있듯이 미디어는 흔히 이민자와 난민이 문화, 안보, 복지 제도를 위협한다고 보도한다. 이주와 관련된 미디어 기사는 고정관념적인 경우가 많으며, 이민자와 난민의 목소리를 생략하고 모호한 용어를 사용한다. 교육은 사실과 허구를 가려낼 수 있는 정치 지식 및 비판적 사고 능력을 제공함으로써 미디어의 부정적인 묘사를 중재할 수 있다.

포용은 교육 정책 및 제도의 중심이 되어야 한다

국가들은 교육제도에서 다양성을 해결하기 위해 동화, 다문화주의/통합, 그리고 상호문화주의/통합 등 다양한 접근법을 사용한다. 동화는 이주자의 정체성에 해로울 수 있지만, 반대로 상호문화주의는 학생들이 다른 문화뿐만 아니라 불평등을 지속시키는 수용국의 구조적 장벽에 대해서도 배울 수 있도록 한다.

몇몇 국가들은 다문화교육 또는 상호문화교육에 대한 구체적인 정책을 가지고 있다. 2015년에 이민자 아동이 15세 미만 인구의 15%를 차지하는 아일랜드는 '상호문화교육 전략 2010-2015(Intercultural Education Strategy 2010-2015)'를 개발했는데, 이 전략의 목표는 부양자의 역량 개발, 언어 구사 능력 지원, 시민사회와의 협력 증진 및 모니터링 개선이었다. 수업료를 금지하고, 학교들에게 입학 정책을 발표하도록 요구하는 추가 법안이 장벽을 없앴다. 유럽의회(European Parliament)의 한 연구에 의하면, 아일랜드와 스웨덴은 유럽에서 가장 강력한 이민 교육을 위한 모니터링 및 평가 체제를 가지고 있다.

정치적 영향은 상호문화교육의 정책을 훼손할 수 있다. 네덜란드에서는 이민자에 대한 태도가 악화되자 상호문화교육을 시민교육으로 대체하면서 네덜란드 사회에 대한 소속감에 중점을 두는 통합 정책을 추진했다.

이민 학생들의 소속감 발달에 있어서 또 다른 차원은 출신국과의 연계를 유지하는 디아스포라 학교다. 여기에는 폴란드와 같이 수용국 정부에서 관리하고 지도하는 학교, 사우디아라비아에 있는 필리핀이나 일본에 있는 브라질인의 경우처럼 이민자 공동체가 세운 사립학교, 그리고 수용국의 언어 및 문화 유산을 전달하는 비형식 학교 등 다양한 학교들이 포함된다.

교육과정과 교과서는 점점 더 포용적이 되고 있다

교육과정과 교과서는 편견을 줄이고 이주자의 소속감을 향상시킬 수 있다. 2016년 '국제시민교육연구(International Civic and Citizenship Education Study)'에 참여한 22개국 중 12개국에서 다른 국가의 역사에 대해 배우는 것이 종족 집단의 권리를 지지하는 데 긍정적인 태도를 갖게 하는 것으로 나타났다.

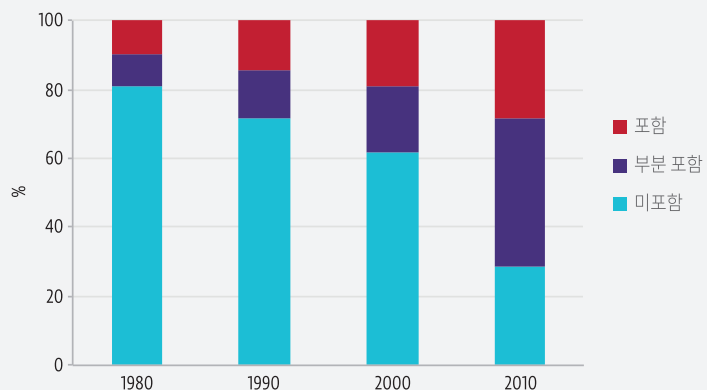
많은 국가들이 증가하는 사회적 다양성을 반영하기 위해 교육과정을 수정하고 있다. 다문화주의 정책 지표를 분석한 21개 고소득 국가 중에서 호주와 캐나다만이 1980년 교육과정에 다문화주의를 포함시켰다. 2010년까지 다문화주의는 고소득 국가 중 3분의 2 이상에서 어느 정도의 의제가 되었으며, 핀란드, 아일랜드, 뉴질랜드 및 스웨덴 4개국에서는 완전히 통합되었다(그림 4).

2015년에는 38개 고소득 국가 중 27개국에서 상호문화교육을 독립 과목이나 교육과정에 통합한 과목 또는 두 가지 형태 모두를 제공했다. 다문화적 및 상호문화적 가치는 개별 과목으로 통합될 수 있다. 역사 교과 교육과정은 흔히 민족중심적이지만, 독일의 지리나 영국의 시민성과 같은 과목들은 다르다. 일부 현대 교과서들은 논쟁의 여지가 있는 이주 관련 문제를 계속 생각하고 있다. 멕시코의 교과서는 미등록 이주자와 미국과의 관계를 다루지 않는다. 그러나 코트디부아르의 교과서는 2002년 정치 위기 이후 두드러진 난민과 강제이주에 대해 논의하고 있다.

그림 4:

다문화주의를 교육과정에 포함시키는 국가가 늘고 있다

21개 고소득 국가의 교육과정에 다문화주의 포함, 1980-2010년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig5_2

비고: 이 그림에서 사용된 다문화주의의 정의는 본 보고서의 표 5.1에 있는 상호문화주의의 정의와 더 유사하다.

출처: Westlake, D. 2011. *Multiculturalism Policies for Immigrant Minorities: Scores for Each Indicator from 1980, 1990, 2000, and 2010*. Kingston, Queen's University. www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/results. (Accessed 15 October 2017.)

캐나다 앨버타의 경우처럼 교육과정은 지역적으로 적용될 수 있다. 예를 들어 카렌족(Karen), 소말리족, 남수단인 등과 같은 특정 지역사회에 집중해 이민자와 난민의 교육과 학습을 지원한다. 강력한 학교 리더십도 도움이 될 수 있다. 학교 지도자들이 다양성을 중시하는 미국에서는 학생들이 상호문화적 교류에 더 많이 참여할 가능성이 크다.

교육은 학생들이 비판적 사고 능력을 개발할 수 있도록 여러 관점에 대한 개방성을 촉진하는 활동을 통합해야 한다. 경험학습 및 협동학습은 상호문화적 관계를 향상시키고, 차이를 받아들이며, 편견을 줄이는 데 기여할 수 있다.

대부분의 국가에서는 다문화 교실을 위한 교사 교육이 의무가 아니다

교사들이 다문화 교실을 가르치기 위해서는 지원이 필요하다. 그러나 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 스페인, 영국 등에서 인터뷰한 교사 중 52%가 다양성을 다루는 데 충분한 지원을 받지 못한다고 느꼈다. 교사 교육이 다양성을 포함하는 범위는 국가마다 다르다. 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이에서는 교사 지원자들이 다양한 배경을 가진 학생들을 지원할 수 있도록 필수 과정을 수강한다. 유럽에서는 이러한 과정을 수료하는 것이 선택 사항이다.

교사 교육 프로그램은 실천적 교육보다는 일반 지식을 강조하는 경향이 있다. 49개국의 105개 프로그램을 대상으로 조사한 결과, 문화 간 갈등을 예상하고 해결하거나 도움이 필요한 학생을 위한 심리 치료 및 위탁 조건을 이해할 수 있는 교사가 준비된 프로그램은 5분의 1에 불과했다. 이런 점에서 현직 교사들은 지속적인 전문성 개발이 필요하다. 2013 OECD교사-학습 국제조사(Teaching and Learning International Survey)에 의하면, 34개 교육제도에서 중학교 교사 중 16%만이 전년도에 다문화 또는 다중언어 교육 훈련을 받았다.

이민 배경을 가진 교사들이 미치는 영향에 대한 연구는 거의 없으며, 기존의 연구는 1세대 이민자와 다음 세대 이민자 간 또는 이민자와 소수민족 교사 간의 차이를 구별하지 못할 수도 있다. 교사 간의 다양성이 이민자 학생의 성취도, 자부심 및 안전 감각과 관련이 있다는 것을 보여주는 몇몇 증거들이 있다. 그러나 유럽에서는 이민 배경을 가진 교사들은 전체 학생 구성에 비해 수적으로 적은 편이다. 교사 직종에서의 차별 정책과 채용에 대한 편견은 부분적으로 이러한 부족을 가중시킨다.

교육은 폭력적 극단주의를 예방하는 역할을 한다

폭력적 극단주의, 테러 공격, 국가 및 비국가의 민간인을 대상으로 하는 공격은 분명히 직접적으로 이주와 강제이주를 초래하는 반면, 고소득 국가에서의 여론은 그 반대를 지나치게 강조해 이주와 테러리즘을 연관시킨다. 그러나 이러한 관련성은 매우 미미하다. 외국인에 의한 공격은 내국인에 의한 공격의 극히 일부분이고, 급진화의 길은 수많은 형태를 취할 수 있다.

극단주의의 출현을 막는 것은 테러에 대한 방어의 핵심이다. 극단주의자들은 특히 극빈층과 취약계층에 영향을 미치는 주

“ 다양성, 평화, 경제 발전에 대한 존중을 증진함으로써 교육은 급진화에 대한 완충 역할을 할 수 있다 ”

변화의 악순환을 조성하고 이용하기 위해 개발 문제를 도구화하거나 악화시키는 경향이 있다.

다양성, 평화, 경제 발전에 대한 존중을 증진함으로써 교육은 급진화에 대한 완충 역할을 할 수 있다. 나이지리아의 이슬람 무장 단체인 보코 하람(Boko Haram) 공격과 같이 과격한 극단주의자들은 주로 교육을 위협으로 보고 학교를 공격 대상으로 한다.

반대로 교육에서 제외되면 더욱 쉽게 급진화될 수 있다. 교육의 혜택에서 제외되는 것 또한 아주 위험하다. 아랍 8개국에서는 경제 발전에 대한 기대에 실망한 교육 수준이 높은 사람들 사이에서 실업으로 인한 급진화의 가능성이 증가했다.

많은 국가들이 교육과정에서 폭력적 극단주의를 막기 위해 노력하고 있지만 교육 자료가 항상 부합하지는 않는다. 전 세계적으로 관련 교과서 10종 중에서 1종이 무력 충돌 방지, 분쟁 해결 및 화해 메커니즘을 — 이는 1950년대에 비해 소폭 증가했다 — 다루고 있다.

교사들은 관용적 태도를 육성할 수 있지만 적절한 훈련이 필요하다. 비판적 사고와 공개 토론을 자극하는 동료 간 학습, 경험 학습, 팀워크, 역할 연기 등과 같은 교육학적 방법이 가장 효과적이다. 동시에 교사는 학생을 감시하거나 안전을 위해 개인의 자유를 제한해서는 안 된다.

학교는 교육 이외의 이해관계자를 관여시키면서 폭력적 극단주의 예방책을 마련하기 위한 편리한 장소가 될 수 있다. 인도네시아 등의 국가에서 실시되고 있는 몇몇 프로그램은 학생들에게 좀 더 적절하고 주목을 끄는 주제를 제공하기 위해 피해자들의 목소리를 이용한다. 폭력적 극단주의에 대한 교육은 성인지적(性認知的, gender-sensitive)이어야 하며 여성과 여아를 포함해야 한다. 여성들이 때때로 이러한 교육 이니셔티브를 주도한다. 예를 들어 파키스탄의 카이베르파크툰크와(Khyber Pakhtunkhwa) 주에서는 한 여성 단체가 3만 5,000명의 여성과 2,000명의 청소년에게 중재 및 갈등 전환(conflict transformation) 기술을 가르쳤다.

비형식 교육은 회복력 있는 사회를 건설하는 데 중요한 역할을 하지만 등한시되고 있다

이주와 강제이주 문제에 대한 교육 및 인식 증진은 학교 밖에서도 이루어진다. 비형식 교육은 여러 형태와 목적을 가지고 있다. 유감스럽게도 정부가 제공자인 경우가 드물기 때문에 비형식 교육에 대한 체계적 정보는 거의 없다.

지역사회센터는 이주에 관한 비형식 교육에 있어 핵심적인 역할을 한다. 터키의 NGO인 유바협회(Yuva Association)는 지역사회센터를 통해 언어 수업과 기술 워크숍을 제공한다. 문화 촉진자나 문화 중개자는 번역 서비스를 제공해 교육제도를 탐색할 수 있도록 도와준다. 스웨덴의 린셰핑(Linköping) 시에서는 소말리아어 또는 아랍어 지식을 가진 교사들을 훈련하여 ‘함께 배우기(Learning Together)’ 프로그램을 위해 ‘연결하는 사람’의 역할을 하도록 했다. 브라질 상파울루 등의 도시들이 외국인 혐오증에 대한 교육적인 노력을 주도할 수는 있지만, 이러한 노력들이 성공하기 위해서는 이민자 지역사회를 포함해야 한다.

예술과 스포츠는 비형식 교육을 위한 강력한 매체이다. 노르웨이와 스페인의 지역사회 축제는 문화 간 교류의 장을 제공한다. 남아프리카공화국의 카이저 치프스(Kaizer Chiefs) 축구팀은 외국인의 긍정적인 기여를 강조하는 소셜 미디어 캠페인을 벌였다.

학생과 전문가의 이동성

점점 세계화가 진행되면서 젊은 사람들은 해외에서 공부하고 전문가들은 국경을 넘어 자신들의 재능을 펼칠 수 있는 고용의 기회를 찾는다. 숙련자의 이동성은 개인, 기관 및 국가에게 상당한 이익, 비용, 그리고 위험을 동반한다.

고등교육의 국제화는 여러 가지 형태로 나타난다

고등교육의 국제화에는 '세계적인 학술 환경에 대처하기 위해 학술제도, 학술기관, 심지어는 개인이 수행하는 정책과 실천'이 포함된다. 이는 국내외 교육에 영향을 미치는 과정, 프로그램, 기관뿐만 아니라 학생과 교직원의 이동을 포함한다.

전체 국제 학생의 절반이 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 미국 등 5개 영어권 국가로 이동한다. 프랑스와 독일에 있는 국제 학생의 비율이 각각 8%, 6%로 늘어났다. 그 이유 중 하나는 이 국가들이 영어로 진행되는 대학원 과정을 점점 늘리고 있기 때문이다. 2016년에 중국, 인도 및 한국이 전체 국외 이동의 25%를 차지했다. 유럽은 두 번째로 큰 송출 지역으로 2016년에 전체의 23%를 차지하지만, 이동가능한 유럽 학생 90만 명 중 76%가 이 지역 내에서 체류하고 있다.

“
전체 국제 학생의 절반이
5개 영어권 국가로
이동하고, 아시아 3개국은
전체 국외 이동 학생의
25%를 차지한다

학생들은 국내 최고 대학에 입학할 수 있는지, 비용을 감당할 수 있는지, 그리고 국내외 교육의 상대적인 질 등을 고려해 고등교육을 어디에서 받을지 결정한다. 학생들의 취업 능력을 좌우하는 정책 또한 동인(動因)이 될 수 있다. 영국에서는 졸업 후 취업 비자를 제한한 정책 변화로 인해 2011년부터 2014년 사이에 인도 학생 수가 거의 50% 줄었다. 그러나 같은 기간 동안 호주 내 국제 학생 수는 70%, 미국에서는 37%가 증가했다. 중국과 독일을 포함한 몇몇 국가들은 국내 기술 격차를 해소하기 위해 국제 학생들을 자국의 노동 시장에 붙들어 두려고 노력한다.

대학에 있어서 국제 학생 모집의 주요 이유는 수입 증대이다. 2016년에 국제 학생들은 미국 경제에 약 394억 달러의 수입을 가져다 주었다. 일본과 같이 출산율이 감소하고 인구가 고령화되고 있는 여러 아시아 국가는 국제 학생들에게 고등교육기관을 개방하기 시작했다.

멕시코나 미국과 같은 국가들은 이동성 프로그램을 문화 외교 및 개발 원조로 이용하고 있다. 브라질, 사우디아라비아 등 일부 송출국은 개발 전략으로 해외 유학에 보조금을 지급한다.

국제적으로 이동하는 교수진은 엘리트 대학이 요구하는 학자, 지역 격차를 메우기 위해 고용된 학자, 또는 박사학위를 취득한 국가에서 계속 경력을 쌓는 '일시적인 학자'일 수 있다. 제도적 이동성은 전통적인 학생의 이동성을 감소시킬 수 있지만, 다양한 교육 요구를 지닌 학생들을 더욱 만족시킬 수 있다. 대규모의 오픈 온라인 강의를 특히 개발도상국에서 교육에 대한 접근성을 확대한다. 분교 캠퍼스 및 지역 교육 허브 등을 포함해 국외, 국경을 넘는, 그리고 국경 없는 프로그램들은 국내에서도 국제 교육을 가능하게 한다.

표준 통일과 자격 인정이 고등교육의 국제화를 촉진한다

학생의 이동성을 촉진하기 위해 기관들은 복수 및 공동 학위 프로그램, 학점 이동, 전략적 파트너십, 컨소시엄 등과 같은 복잡한 관계 및 협정에 참여할 수 있다. 많은 국가들이 양자간, 지역적, 국제적 수준에서 표준 및 질적 보장 메커니즘에 대한 통일을 시도하고 있다.

공통 학위 표준, 질적 보장, 자격 인정 메커니즘 및 학술 이동 교류 프로그램의 도입으로 유럽과 파트너 국가들은 2010년에 유럽고등교육지역(European Higher Education Area, EHEA)을 설립할 수 있었다. 이것은 1999년에 시작된 볼로냐 프로세스(Bologna Process)의 결과로, 현재 유럽연합 집행위원회(European Commission), 유럽평의회(Council of Europe), 그리고 48개국의 고등교육기관, 질적 보장 기구, 학생, 직원 및 고용주의 대표들을 포함한다. 리스본 자격 인정 협약(Lisbon Recognition Convention)은 EHEA 국가들 사이의 자격 인증을 규정하며 53개국이 비준을 했다.

동남아시아 국가연합(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)과 동아프리카 공동체(East African Community)와 같은 다른 지역들도 유럽 지역의 이니셔티브들을 모방하려고 노력하고 있다. 제 3차 '고등교육 지역회의'에서 라틴아메리카와 카리브해 국가들은 고등교육에서 지역 통합을 강화하기로 합의했다. 이러한 이니셔티브를 구축하기 위해 유네스코는 '고등교육 자격인정에 관한 국제협약(Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications)' 초안을 작성하고 2019년 비준을 기다리고 있다.

유럽의 교환 학생 프로그램은 동남아시아를 위한 수업을 제공한다

지역 차원에서 교환 학생 프로그램을 제도화하는 것은 단기간의 학생 이동성 기회를 대폭 확대한다. 1987년에 설립되고 2014년에 에라스무스 플러스(Erasmus +)로 확장된 에라스무스 프로그램에 참가하는 학생들은 다른 유럽 국가에서 3-12개월 동안 공부하고, 자국 기관들은 이 기간을 학위에 적용한다. 이는 참가자들의 상호문화적 의식, 기술 및 고용 가능성을 높이고 유럽 내 사회 통합을 증진시키는 것을 목표로 한다.

참가자 10명 중 9명은 이 과정이 회복력, 열린 사고 및 관용성을 높여주었다고 보고했다. 유럽 학생의 이동성이 고용 가능성을 증가시켰다는 증거가 있다. 그러나 학생 이동의 결정 요인에 관한 중단적 데이터를 사용하는 평가에 의하면 형평성에 있어 미묘한 차이를 보여준다. 2015/2016년에 전문직 부모를 가진 영국 학생들 중 약 4.4%가 에라스무스 플러스에 참여했지만, 저소득 부모를 가진 학생들의 경우에는 2.8%만이 프로그램에 참여했다. 이 격차는 시간이 지날수록 증가했다.

2015년 ASEAN과 유럽연합(European Union, EU)은 ASEAN 지역의 고등교육 제도를 지원하기 위해 'EU 아세안지역 고등교육 지원(EU Support to Higher Education in the ASEAN Region, SHARE)' 프로그램을 발족했다. 이동성 증가에 대한 장애는 지역 이해관계자들 사이의 공동 노력이 부족하기 때문에 일어나고 있다. 유럽에서와 달리 ASEAN 국가들 간에는 학위 이동 제도가 국가마다 크게 차이가 난다.

전문 자격 인정은 국제 노동 이동성의 이익을 극대화한다

전문 자격 인정은 숙련노동 이주의 이익을 촉진하고 극대화한다. OECD 국가에서는 고등교육을 받은 이민자의 3분의 1 이상이 자신들의 직업에 비해 필요 이상의 자격을 갖춘 반면, 내국인의 경우에는 4분의 1만이 그렇다. 미국에서는 불완전하게 고용되어 발생한 이민자 대학 졸업생의 포기 소득이 연간 102억 달러의 세수 손실을 나타냈다.

그러나 자격 인정 제도는 이주자의 요구를 충족시키기에는 거의 개발되지 않았거나 파편적인 경우가 많다. 과정도 복잡하고, 시간이 많이 걸리며, 비용이 많이 들기 때문에 소수만이 지원한다. 효율성을 높이기 위해 평가기관, 허가기관 및 교육기

관이 필요 조건과 절차를 통일할 수 있다. 정부는 기관들이 공정하고 투명한 절차를 따르고 우수 사례를 준수하도록 보장한다. 덴마크에서처럼 인정에 대한 법적 권리를 제정하면 활용과 효율성을 향상시킬 수 있다. 독일에서 2012년에 제정된 법률에 따르면 외국인인 영주권이나 시민권 여부와 상관없이 인정을 획득할 수 있다.

자격을 인정받지 못하면 이주민들은 목적국에 교사나 간호사와 같은 규제된 직종에 빈자리가 있어도 합법적으로 일을 할 수 없다. 부분적 인정도 도움이 될 수 있다. 지원자들은 시험을 통과하고 일정 기간 감독 하에 일을 할 수 있지만, 특정한 기능을 수행할 경우 자제해야 할 수도 있다. 'EU 전문자격지침(EU Professional Qualifications Directive)'은 승인된 자격을 가진 특정 전문가 집단이 유럽 전역에서 활동할 수 있도록 허용한다. 이러한 자동적 인정을 확립하고 유지하기 위해서는 상당한 정치적 약속과 재원이 필요하기 때문에 유사한 협정이 거의 없다.

교사 이주는 유익성과 위험성을 가져온다

교사들은 저임금, 실업, 정치적 불안정, 열악한 근무 환경, 인프라 부족 등의 이유로 이주하려는 동기를 가질 수 있다. 그러나 교직은 주로 국가 자격 필수 요건의 대상인 규제 직종으로 이주자들에게는 도전이 될 수 있다.

교사 자격에 대한 규정은 주로 언어 능력과 관련이 있기 때문에, 언어와 문화의 공통점이 있는 국가들 간에 큰 흐름이 이루어진다. 높은 급여를 받은 이집트 및 다른 아랍 국가의 교사들은 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council) 국가들의 교육제도를 확대하는 데 도움을 주었다. 현재 이 국가들은 교육 언어를 아랍어에서 영어로 대체하고 있으며, 영어를 할 줄 아는 지원자들이 이집트와 요르단 교사들을 대체하고 있다.

교사 이주는 출신국에서는 교사 수요 부족의 도미노 현상을 일으키기도 한다. 예를 들어 영국은 자메이카와 남아프리카공화국과 같은 국가 출신의 교사를 채용한다. 이에 따른 교사 부족에 직면하고 있는 남아프리카공화국은 외국, 특히 짐바브웨에서 교사를 채용하고 있다. 카리브해 국가들도 최근 수십 년 동안 높은 교사 이민을 경험했는데, 이는 특히 영국과 미국의 적극적인 채용 노력 때문이다.

송출국의 손실은 교사 훈련 및 교육에 대한 투자의 측면과 교육제도 전반에 걸쳐 모두 상당할 수 있다. 이러한 우려는 '영연방 교사채용 의정서(Commonwealth Teacher Recruitment Protocol)'와 같이 송출국의 이익을 인정하는 국제 이니셔티브를 추진하는 데 동기를 부여했다. 그러나 구속력이 없는 행동 규범으로서 이 의정서는 이민을 희망하는 개별 교사를 구속하지 않는다.

국제 교사 채용은 상업기관을 끌어들이 수 있는 수익성이 높은 사업이다. 이 기관들은 거의 엄격한 규제를 받지 않아 높은 소개비를 청구하거나 부적절한 정보를 제공할 수도 있기 때문에 송출국과 수용국에서 모집인 등록에 대한 요구를 한다.

인재의 손실은 빈곤 국가들에게 치명적일 수 있다

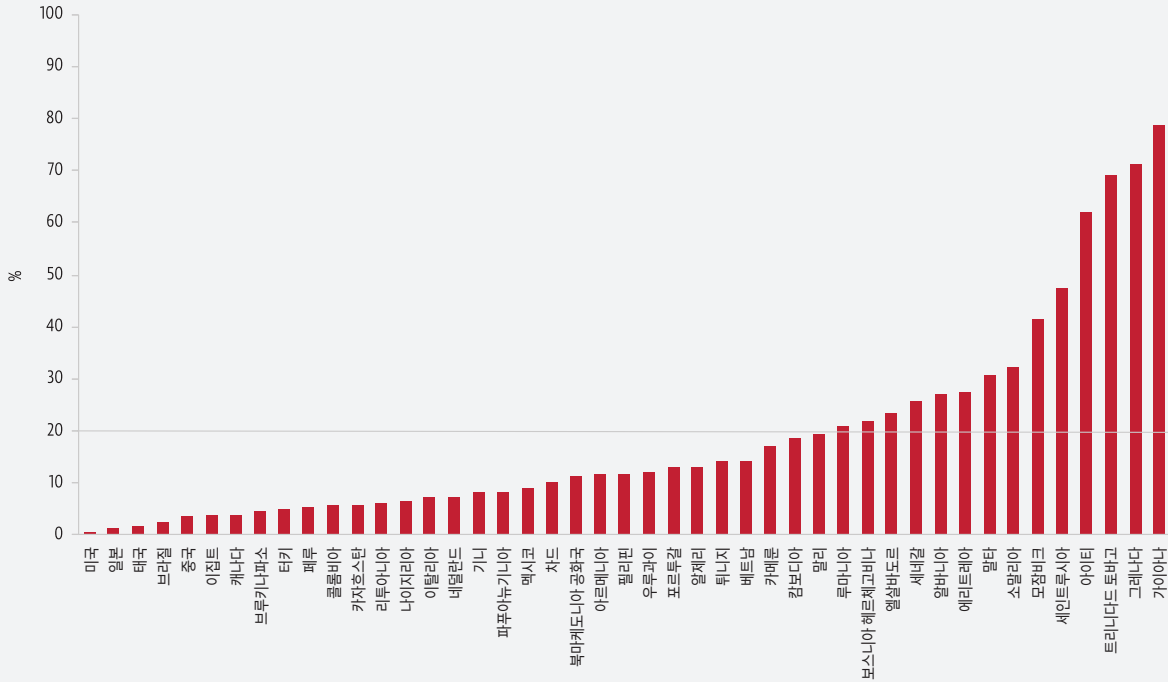
고도로 숙련된 사람들의 이민율은 라틴아메리카와 카리브해의 그레나다와 가이아나, 유럽의 알바니아와 몰타, 사하라 이남 아프리카의 에리트레아와 소말리아 등 174개 국가 및 영토 중 4분의 1 이상인 지역에서 20%를 넘는다(그림 5).

부유국들은 기술 노동자들을 유치하기 위해 적극적으로 경쟁한다, 따라서 이민은 기술력 손실로 인해 송출국의 발전을 저해할 수 있다는 우려를 낳고 있다. 그러나 송금 효과와는 별도로, 숙련자 이민에 대한 전망은 송출국에 대한 교육 투자를 촉진할 수 있다. 본 보고서의 분석에 의하면 고숙련 이주자의 비율이 14%로, 인적 자본 축적에 가장 긍정적인 영향을 미친다. 출신국과 목적국의 특성을 고려한 결과, 이민은 174개국 중 90개국에서 순 두뇌 유입(net brain gain)을 창출하고 있다고 전망하고 있다.

특히 아시아의 몇몇 국가에서는 국민들이 중요한 기술을 가지고 돌아오고 있다. 필리핀은 귀국 기술자에 대한 정책을 수립하고, 이 정책들을 인정 서비스 및 미래 고용주와 연결해 왔다.

그림 5:

일부 국가에서는 고속연자 5명 중 1명 이상이 이민을 간다
국가별 숙련자 이민율, 2010년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig6_1

출처: Docquier, F. and Deuster, C. 2018. *International Migration and Human Capital Inequality: A Dyadic Approach*. (Background paper for Global Education Monitoring Report 2019.)

직업기술교육은 이민자와 난민에게 필요한 도구이다

두 가지 우려가 이주민과 난민을 위한 직업기술교육훈련(technical and vocational education and training, TVET) 프로그램에 영향을 미친다.

첫째, 많은 장벽들이 TVET를 통해 기술 개발을 하고자 하는 이주민과 난민의 요구를 감소시킨다. 초기의 실업 및 맞지 않는 직업에서의 불안정한 고용은 이주민의 기술 투자 수익을 낮춘다. 아일랜드와 리투아니아에서처럼 미등록 이주자와 비호신 청자는 법적으로 일을 할 권리를 가질 수 없으며 직업 훈련에도 참여하지 못한다. 제공자와 진입점이 많은 것도 TVET 제도 탐색을 어렵게 한다. 그러나 TVET 제공자와 공공 고용 서비스 기관은 이주자와 관련 고용주를 연결시켜 이주자들이 업무 경험을 쌓도록 도와줄 수 있다. 독일의 '웰컴 멘토스(Welcome mentors)'는 중소기업이 새로 도착한 이주자 중에서 숙련 노동자를 채용하도록 지원하고 있으며, 2016년에는 3,441명의 난민을 훈련에 참가시켰다.

둘째, 선행학습을 인정하지 않는 것은 난민이 양질의 일자리를 얻거나 교육과 훈련을 더 많이 받는 것을 어렵게 한다. 이주민과 난민은 자격증이나 증명서를 소지할 가능성이 낮고, TVET 학위는 직업교육 제도들 사이에 차이가 크기 때문에 다른 학위에 비해 사용하기가 어렵다. 2013년 노르웨이는 '검증 가능한 서류가 없는 이민자에 대한 인정 절차(Recognition Procedure for Persons without Verifiable Documentation)'를 도입했다. 2013년에 기술 인정을 받은 난민 중 절반 이상이 관련 직업을 찾거나 계속 교육에 참여했다. 인정(recognition), 검증(validation) 및 인증(accreditation)은 또한 정부간 협력에 의해 촉진될 수 있다. 시리아, 이집트, 이라크, 요르단, 레바논 국가 간에는 국가 인정 협정을 맺고 있다.

미나(11 살), 5학년, BOEUNG KACHANG 섬, 코콩(KOH KONG) 주, 캄보디아.

CREDIT: Shalendra Yashwant/Save the Children



SDG 4의 이행상황 모니터링

교육 개발에서 가장 어려운 질문들 중 일부가 여전히 열외로 취급을 받고 있지만, 교육에 대한 SDG 4를 지원하는 모니터링 체계는 야심찬 것이다. 이 체계는 주목을 받을만하고 국가들이 모니터링해야 하는 이슈들을 알리는 데 주요한 역할을 한다. 이와 동시에 국가 간 데이터의 비교 가능성을 강화하기 위한 지표, 표준 및 도구를 개발하려는 주요 노력이 이루어지고 있으며, 이 과정은 국제기구, 국가, 자금 제공자 및 전문가 간의 긴밀한 협력이 요구된다.

“ 2018년 현재 4개의 새 지표가 처음으로 보고될 것이며, 이로 인해 UIS는 SDG 4의 지표 43개 중 33개 지표를 측정하게 될 것이다 ”

SDG 4에는 11개의 글로벌 지표가 있다. 유네스코 통계국(UNESCO Institute for Statistics, UIS)은 8개 지표를 관리하는 유일한 기관으로, 정보통신기술(ICT)에 관한 지표를 위해 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU)과 협력하고 있다. 영유아 발달에 대한 1개의 지표를 관리하는 기관은 유니세프(UNICEF)이고, 장학금 원조는 OECD이다. 32개의 주제별 지표를 더하면 SDG 4 모니터링 체계는 43개 지표가 된다.

UIS는 유네스코 회원국 및 기관들과 함께 ‘SDG 4-교육 2030 지표 관련 전문가 협력단(Technical Cooperation Group on the Indicators for SDG 4—Education 2030, TCG)’을 통해 글로벌 지표 및 주제별 지표 개발을 조정한다. 2018년 현재 4개의 새 지표가 처음으로 보고될 것이며(성인 문해 프로그램 참가, 포괄적인 성교육, 학교 기반 폭력, 그리고 학교 공격), 이로 인해 UIS가 보고할 총 지표 수는 전체 SDG 4의 43개 지표 중에서 33개가 될 것이다. 교육 언어, 자원 분배, 그리고 교사 전문성 개발 분야에서 연구가 지속되거나 시작될 예정이다.

UIS가 설립한 글로벌 학습 모니터링 연합(Global Alliance to Monitor Learning)은 주로 읽기와 수학의 최소 숙달 수준, 성인 문해, 디지털 문해 등 보다 정교한 학습 성과 지표를 조정한다. UIS는 읽기와 수학의 숙달 수준을 연결하고 벤치마킹하기 위한 세가지 대안 전략을 추진하고 있다. 첫째, UIS는 라틴아메리카와 서아프리카 일부 국가의 학생들이 지역 및 국제 평가를 모두 받는 이니셔티브를 지원하는데, 이는 조사 전반에 걸쳐 보다 확실한 비교를 가능하게 한다. 둘째, UIS는 다양한 평가의 내용에 대한 지도를 작성하고, 이를 통해 전문가가 조사 문항에 난이도를 부여하고 보고 척도를 정할 수 있도록 한다. 셋째, UIS는 통계 기술을 사용해 숙달 척도를 연계하려는 노력을 계속한다.

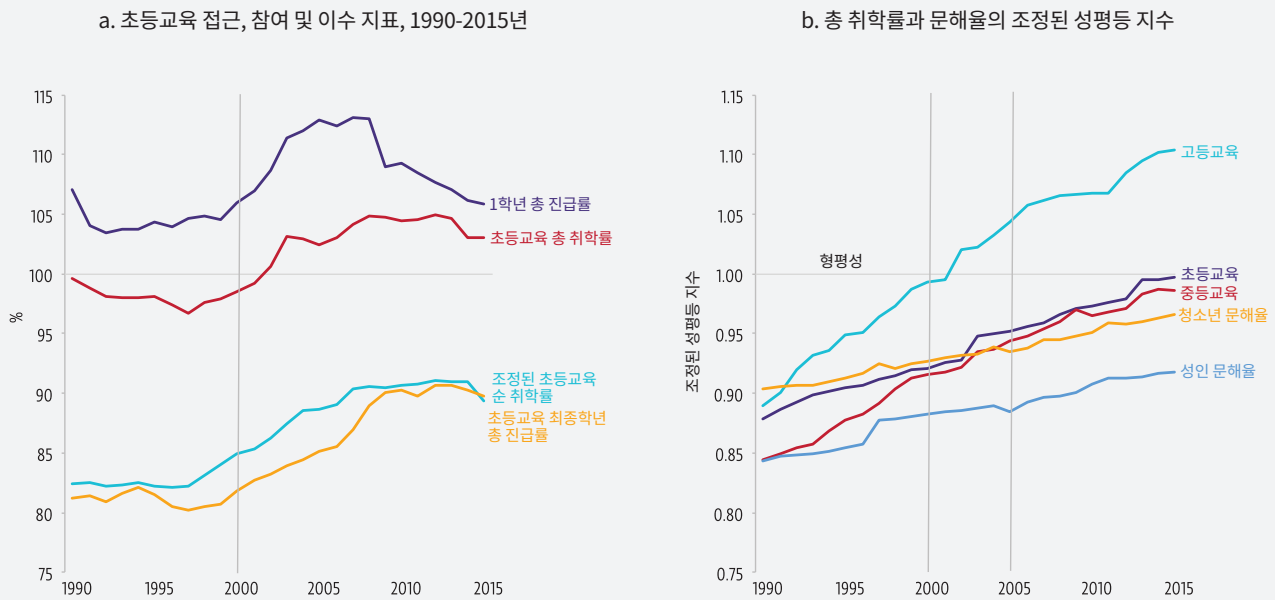
2000-2015년 ‘모두를 위한 교육’ 시대를 점검하다

2015년 『모두를 위한 교육 세계 현황 보고서(Education for All Global Monitoring Report, EFA GMR)』는 EFA 기록을 평가했지만 주로 2012년 데이터에 기반했다. 그 이후 2015년 데이터를 바탕으로 업데이트된 평가가 이루어졌지만, 결론이 바뀌지는 않았다. EFA 시대의 진전은 의미가 있었지만 궁극적으로 목표 달성에는 크게 미치지 못했다. 하지만 이것은 2030년을 내다보는 중요한 실태 조사이다.

두 가지 중요한 결과가 눈에 띈다. 초등교육 이수에 대한 EFA 목표 2와 관련해, 1997년 정도까지는 참여율과 이수율이 정체된 후 초등교육 총 취학률, 순 취학률, 초등교육 최종학년 총 진급률은 2008년까지 증가하다가 다시 정지되었다(그림 6a). 이와는 대조적으로 성평등(gender equality)에 대한 목표 5와 관련해서는, 비록 2005년까지 취학에 있어서 균등(parity)의 목표는 달성되지 못했지만, 1990년대와 2000년대에 계속 발전해 2009년 초등교육과 중등교육에서 균등을 이루었고, 2015년에는 청소년 문해에서 거의 균등을 이루었다. 비문해자의 63%가 여성인 성인 문해에서 아직 남녀 격차가 존재하지만 고등교육에서는 역전이 되어 남성의 참여가 훨씬 적다(그림 6b).

그림 6:

2000-2015년 사이에 세계는 성균등을 향해 꾸준히 진보했지만 보편적인 초등교육 이수로는 진보하지 못했다



GEM StatLink: http://bit.ly/fig7_1
출처: UIS 데이터베이스.

이주민과 실향민의 교육 상황에 대한 모니터링에는 여러 가지 난제가 따른다

SDG 모니터링 체계는 분명히 취약한 계층과 관련된 다양한 특성에 따라 지표를 세분화하는 데 초점을 맞추고 있다. 그러나 이민자와 난민의 교육 상황에 대한 체계적 데이터는 단편적이다. 세계은행의 마이크로데이터 카탈로그(Microdata Catalogue)에는 약 2,500 가구 중 2,000 가구 이상에 대한 교육 정보가 담겨 있지만, 이 가운데 7개 중 1개 정도만이 이주를 포함하고 있으며, 강제이주를 다루는 것은 그보다 더 적다.

“ 이주 가구는 이동성이 있어서 가구 조사원 방문 시 집에 없거나 언어 장벽이나 법적 우려 때문에 인터뷰에 응하지 않을 경우가 더 많다

이주 가구는 이동성이 있어서 가구 조사원 방문 시 집에 없거나 언어 장벽이나 법적 우려 때문에 인터뷰에 응하지 않을 경우가 더 많다. 또한 이주 흐름의 변화가 빠르기 때문에 표집틀(sampling frames)이 따라가지 못할 수도 있다. 이는 특히 실향민에게 영향을 미친다. 난민 캠프에서는 좀 더 체계적으로 데이터를 모을 수 있지만, 전체 난민의 40% 이하와 심지어는 더 적은 수의 국내실향민(IDPs)이 캠프에 살고 있다.

” 표준 범용 조사에 이민자와 난민을 포함하는 것이 항상 표본 추출과 데이터 수집 문제를 해결하는 것은 아니다. 표준 조사는 이주 현상의 역동성을 포착하지 못하며, 아주 드물게 시의적절한 정보를 생성할 수 있다. 인위적 표본 추출(non-random sampling)을 사용한 신속한 데이터 수집은 물론, 송출국 및 수용국 지역사회를 연결하는 연구 중심 조사를 포함한 유연한 접근법이 더욱 효과적일 수 있다. 마지막으로, 조사들은 교육-이주의 역학 관계나 출신국의 자격을 포착하지 못할 수 있다.

2016년 3월부터 유엔통계위원회(United Nations Statistical Commission)는 ‘난민 및 국내실향민 통계 관련 전문가 그룹(Expert Group on Refugee and IDP Statistics)’ 회의를 주최하기 시작했다. 40개 회원국과 적어도 15개 지역 및 국제 기구로 구성된 이 그룹은 데이터 수집 개선을 위한 권고를 했다. 유네스코와 유엔난민기구는 국가들이 난민 교육 데이터를 수집, 편집, 분석 및 보고하는 데 도움이 되는 무료 오픈소스 웹 기반 도구인 ‘난민 교육 관리 정보 시스템(Refugee Education Management Information System)’을 개발하는 중이다.



세부목표 4.1

초등 및 중등 교육

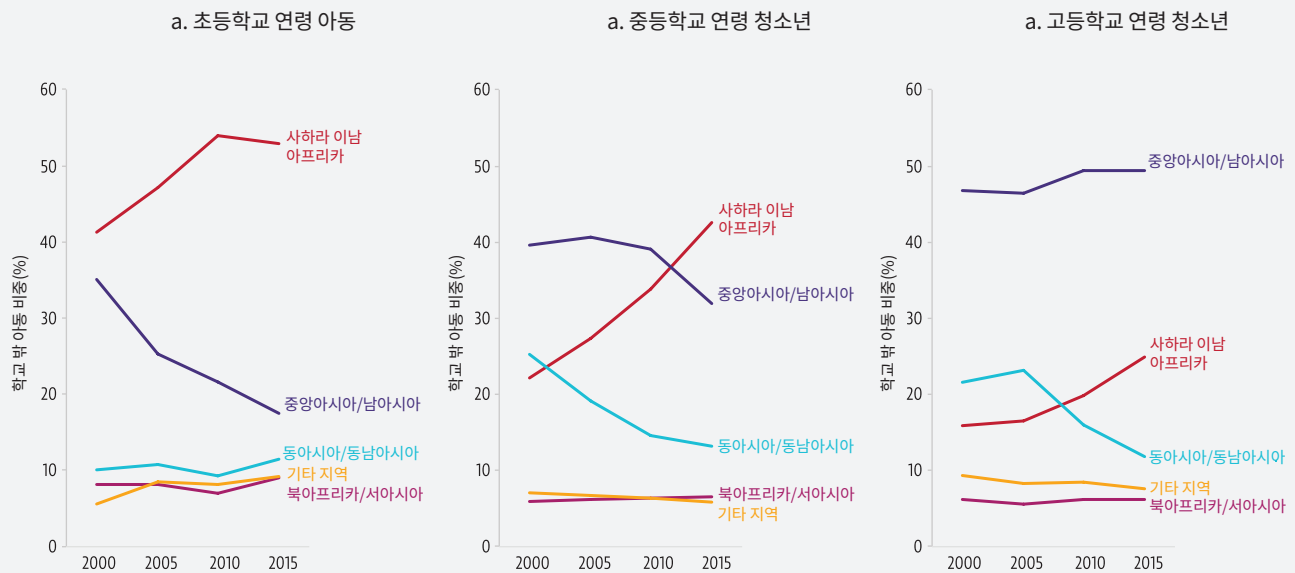
2010년과 2014년 사이에 태어난 아동은 SDG 세대라고 할 수 있다. 이들 중에서 가장 나이가 많은 아동이 2015년에 5살이 되었고, 많은 국가에서 이들은 SDG 기간(2015-2030년)의 시작인 2015/16년에 취학전 교육을 시작했을 것으로 예상된다. 가장 어린 아동은 2030년이면 16살이 될 것이고, 아마도 중학교를 마치기에 딱 맞는 나이가 될 것이다. SDG 세대가 2030년까지 보편적 중등교육을 이수하려면 현재 코호트(cohort)가 제 시기에 초등학교에 입학해야 한다. 2017년에 초등학교 1학년으로 조정된 순 진급률은 86%였다.

“ SDG 세대가 2030년까지 보편적 중등교육을 이수하려면 현재 코호트가 제 시기에 초등학교에 입학해야 한다 ”

2017년에는 초등학교 연령 아동의 9%인 6,400만 명의 아동이 학교에 다니지 않았고, 중학교 연령의 청소년 6,100만 명(16%)과 고등학교 연령의 청소년 1억 3,800만 명(36%)이 학교를 다니지 않았다. 초등학교 비율은 2008년부터 거의 변하지 않았다. 사하라 이남 아프리카는 초등학교 연령을 제외하고는 점점 더 많은 비중을 차지하고 있다. 분쟁으로 인해 다른 지역, 특히 서아시아에서 아동들이 학교를 떠나게 되었다(그림 7).

초등학교 4학년 학생들을 5년마다 평가하는 ‘국제 읽기 능력 발달 연구(Progress in International Reading Literacy Study, PIRLS)’는 학습 성과의 글로벌 지표에 대한 주요 국가 간 조사 데이터를 제공한다. 이란에서는 하위 기준에 해당하는 비율이 2001년 56%에서 2016년 65%로 매년 1% 포인트 미만씩 증가했다. 모로코나 오만과 같은 일부 국가는 2030년까지 목표

그림 7:
사하라 이남 아프리카에서는 전 세계 학교 밖 인구의 비중이 늘어나고 있다
지역별 학교 밖 인구 분포, 2000-2015년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig8_2
출처: UIS database.

치에 도달할 수 있는 속도로 나아졌다. 반면에 아제르바이잔, 사우디아라비아, 남아프리카공화국 등과 같은 기타 국가에서는 최소 숙달 수준에 도달하는 학생의 비율이 늘지 않아 목표를 달성하기에 매우 어려울 것으로 보인다.

교육 2030 의제를 위한 새로운 이수율 추정

2013-2017년의 가구 조사 데이터에 따르면 이수율이 초등학교의 경우 85%, 중학교의 경우 73%, 고등학교의 경우 49%이다. 그러나 가구 조사와 인구 조사 데이터에는 시차가 있고, 다수의 자료가 상반되는 정보를 제공할 수 있다.

건강 모니터링 커뮤니티의 예를 따라 GEM 보고서팀은 이수율을 추정할 수 있는 모델을 개발했다. 나이가 더 많은 코호트의 이수율을 거꾸로 추정하면 한 국가의 이수율의 확장 경로를 장기적인 관점에서 볼 수 있다. 지표의 현재 수준은 가장 최근 데이터에서 단기 추정을 해서 판단할 수 있다. 이러한 접근법은 최근의 이용가능한 추정치를 액면 그대로 받아들이기보다는 모든 데이터 출처의 전반적인 패턴과 추세를 조정한다.



세부목표 4.2

영유아

영유아 교육과 보육은 인지와 사회 정서 발달에 매우 중요하며, 특히 외상 위기 상황에서 중요한 보호 기능을 한다.

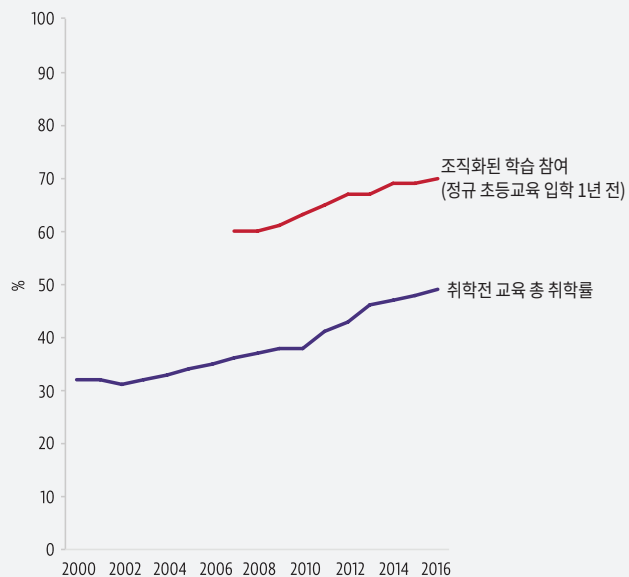
정규 초등교육 입학 1년 전에 조직화된 학습 참여에 대한 글로벌 지표는 저소득 국가의 42%에서 고소득 국가의 93%에 이르기까지 다양하다. 세계 평균은 69%로 느리지만 꾸준히 증가하고 있다. 이와는 반대로, 국가에 따라 짧게는 1년, 길게는 4년 정도 지속되는 취학전 교육 총 취학률은 2017년에 50%에 달했다(그림 8).

영유아 발달에 관한 또 다른 글로벌 지표는 주로 유니세프 복수지표 집단조사(UNICEF Multiple Indicator Cluster Survey, MICS) 데이터를 사용해 계산한 유니세프 유아발달 지수(UNICEF Early Childhood Development Index, ECDI)에 기반한다. 하지만 유니세프는 ECDI 방법론의 취약점을 해결하기 위해 현재 검토 중에 있으며, 이 과정은 2018년 말에 끝날 것으로 예상된다. 5년에 걸쳐 두 차례의 MICS에 참가한 국가들로부터 나온 결과에 의하면, 문해 및 수해 영역에서 정상적으로 따라가는 3-4세 아동의 비율이 매년 평균 1% 포인트 이하로 증가했다는 것을 알 수 있다.

그러나 학교를 시작할 '준비'가 되어있거나 '발달 정도가 정상'이라는 것은 이해하기 어려운 개념이며,

그림 8:

초등교육 입학 1년 전에 아동 10명 중 7명이 유치원에 다닌다
조직화된 학습 참여율(정규 초등교육 입학 1년 전) 및 취학전 교육 총 취학률, 2000-2016년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig9_2
출처: UIS 데이터베이스.

전 세계적으로 다르게 인식된다. 국가들은 자신들의 요구에 부합하고 제도적 구조와 문화적 특성에 맞는 조치를 취하기 위해 더욱 폭넓은 재량권이 필요할 수도 있다.

그러나 학교 준비 정도를 모니터링하는 국가 제도는 드물다. 일반적으로 국가는 제공자 간의 인력 배치, 훈련, 시설 및 교육 과정 표준에 대한 모니터링 — 예를 들어 인도의 2013년 국가 영유아 보육과 교육 정책 — 또는 프로그램의 영향 평가 — 미국 헤드 스타트(Head Start)의 유아 교육 프로그램의 구성요소인 국가 보고 제도 — 를 위한 국가 체계와 절차를 가지고 있다. 세계은행이 추진하고 있는 ‘더 나은 교육 결과를 위한 시스템 접근(Systems Approach for Better Education Results, SABER)’ 프로젝트의 영유아 발달 모듈에는 34개 저소득 및 중간소득 국가 중 8개국만이 4가지 영역(인지, 언어, 신체, 사회-정서 발달)에서 아동에 대해 수집한 데이터가 포함되어 있다.

남아프리카공화국의 2014 국가 교육과정 체계(National Curriculum Framework)는 6가지 초기 학습 및 발달 분야(Early Learning and Development Areas)를 바탕으로 비공식적이고, 관찰적이며, 지속적인 평가를 하면서, 점수나 퍼센트를 부여하지 않고 초등학교 1학년에 입학할 준비가 되어 있는지를 기록한다. 구유고슬라비아인 마케도니아 공화국은 2014년부터 영유아 보육과 교육 센터에 등록된 모든 어린이들에 대해 아동 발달 포트폴리오를 작성해왔다.

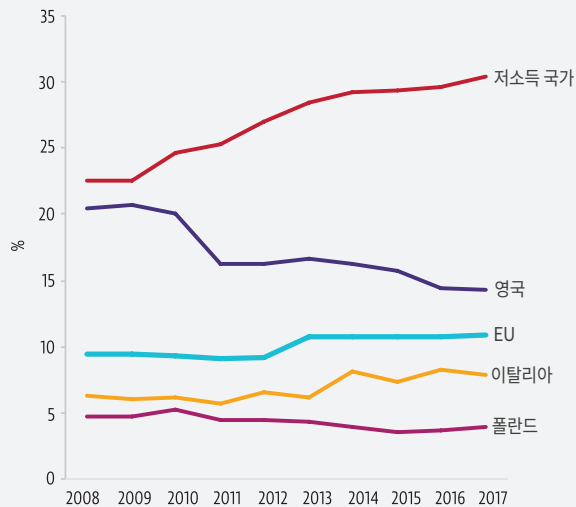


세부목표 4.3

기술교육, 직업교육, 고등교육 및 성인교육

성인교육 참여에 대한 글로벌 지표는 업무 관련 여부와 관계없이 모든 형식 및 비형식 교육의 기회를 획득하기 위해 개선되었다. 제공자의 다양성과 수로 인해 행정 데이터보다 노동력 조사를 자료로서 더 선호하지만, 이 조사의 질문은 국가마다 상당히 다르며 업데이트된 지표 정의에 부합하는 질문은 거의 없다. 비교 가능한 데이터를 가진 국가 수를 늘리기 위해 질문을 표준화하는 것은 쉽지 않을 것이다.

그림 9:
유럽의 성인교육 참여는 국가별로 추세가 다르지만 안정세를 유지하고 있다
 EU 및 국가별 4주간 교육과 훈련의 성인 참여율, 2008-2017년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig10_1
 출처: Eurostat. 2018. *Participation Rate in Education and Training (Last 4 Weeks) by Sex and Age*. Luxembourg, Eurostat. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_lfs_01&lang=en. (Accessed 17 September 2018.)

다 상당히 다르며 업데이트된 지표 정의에 부합하는 질문은 거의 없다. 비교 가능한 데이터를 가진 국가 수를 늘리기 위해 질문을 표준화하는 것은 쉽지 않을 것이다.

EU 노동력 조사(EU Labour Force Survey)는 지난 4주간(글로벌 지표의 12개월과 달리)의 형식 교육 및 훈련에 초점을 맞추고 있다. 참여율은 국가별로 추세가 다르지만 평균 11%로 안정세를 유지하고 있다(그림 9). 이집트, 요르단, 튀니지의 통합 노동시장 조사(Integrated Labour Market Surveys)는 취업자, 평생 참여 및 직업기술교육훈련(TVET)으로 제한되어 있다. 이 조사는 전문적 기술을 가진 근로자들의 연간 훈련 참여율을 최대 4%까지 제한한다.

2017년 고등교육 총 취학률은 38%에 달했지만, 고등교육 총비용에서 개인지

“ 제공자의 다양성과 수를 감안해 보면 성인교육을 평가하기 위한 자료로 행정 데이터보다 노동력 조사를 더 선호한다 ”

출의 비중이 점점 커지고 있다. 학자금 대출, 보조금, 지원금, 장학금 등과 같은 형태의 재정 지원은 고등교육의 부담 가능성이 유럽에서는 일반적으로 가장 높고, 사하라 이남 아프리카에서는 가장 낮다는 것을 보여준다. 사하라 이남 아프리카의 대부분 국가에서 고등교육 비용은 평균 국민소득의 60%를 초과하고, 기니와 우간다에서는 거의 300%에 달한다.

대부분의 교육제도는 대상을 특정한 재정 지원을 목표로 삼지만 그 효과는 크게 차이가 난다. 세계은행 자료에 따르면 여러 저소득 및 중간소득 국가에서는 소득하위 20%(1분위)에 해당하는 가구가 소득상위 20%(5분위)에 해당하는 가구보다 정부 장학금을 받을 가능성이 더 낮았다. 콜롬비아와 베트남에서와 같이 다양한 접근법을 포함하는 종합적인 정책이 단순한 장학금보다 더 성공적일 수 있다.



세부목표 4.4

직업을 위한 기술

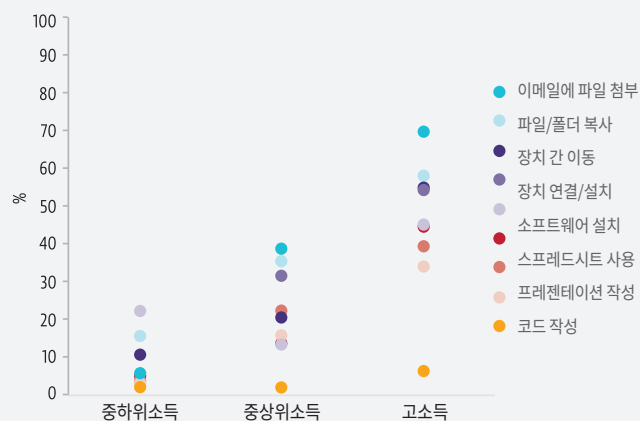
정보통신기술(ICT)과 디지털 문해에 대한 글로벌 지표 및 주제별 지표는 문해 및 수리 능력을 넘어 직업의 세계에서 거의 보편적으로 중요한 기술을 파악하는 것이 목표이다. 이 지표들을 위해 정부는 학교 밖에서의 기술 습득을 고려해야 한다.

ICT 기술을 가진 청소년과 성인에 대한 글로벌 지표는 지난 3개월 동안의 활동에 대한 가구 조사 자체 보고를 활용한다. 최근의 ITU 데이터에 의하면 전형적인 중간소득 국가에서 응답자 3명 중 1명 이상이 사용한 유일한 기술은 파일을 복사해 이메일에 첨부하는 것이었다. 각각의 비율이 고소득 국가에서는 58%와 70%였다(그림 10). 고소득 국가에서도 프로그래밍은 소수만이 행하는 기술이다.

디지털 문해력에 대한 주제별 지표는 ICT 기기를 사용할 줄 아는 능력뿐만 아니라 그 이상을 포함한다. 유럽연합 집행위원회(EC)는 디지털 문해에 대한 새로운 글로벌 계획으로 DigComp 프레임워크를 확장해, 저소득 및 중간소득 국가들의 문화적, 경제적 및 기술적 배경을 반영하는 점점 더 다양하고 복잡해지는 기술 활용의 사례들을 포함시키고 있다.

“ 고소득 국가의 성인 10명 중 3명은 이메일에 파일을 어떻게 첨부하는지 모른다 ”

그림 10:
ICT 기술은 불평등하게 분포되어 있다
국가 소득 그룹별 지난 3개월간 컴퓨터 관련 활동을 수행한 성인 비율,
2014-2017년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig11_1
비고: 중간소득 국가의 중앙값은 소수의 국가를 바탕으로 한다(중하위소득 5개국, 중상위소득 15개국).
출처: ITU 데이터베이스.

예를 들어 농부들이 휴대폰 서비스를 사용하여 농업과 거래 결정을 하고, 스마트폰 앱을 사용해 상품을 구입하거나 판매 하고, 노트북에 연결된 수분 센서를 이용해 데이터에 기반한 관개 시스템을 구축한다.

이러한 역량을 측정하기 위해 비용 효율이 높은 도구를 찾는 것이 가장 큰 과제이다. 디지털 문해 평가는 목적, 목표 그룹, 조항, 비용, 그리고 책임기관에 따라 다양하다. 시민들에게 디지털 기술 평가, 장단점 분석 및 학습자료 추천을 무료로 제공 해주는 프랑스의 예는 앞으로 나아갈 길이 될 것이다.

아직 어떤 지표도 개발되지 않은 세부목표 4.4의 핵심인 창업 역량 평가 역시 비슷한 도전과제에 직면해 있다. 인내심과 자 제력을 포함한 사회-정서적 기술은 다양한 창업 기술 중 하나이지만, 이를 측정하려면 문화 간 차이를 해석하는 데 신중함이 요구된다. OECD는 10-15세 청소년을 대상으로 사회-정서적 기술에 대한 국제 연구를 개발하고 있다.



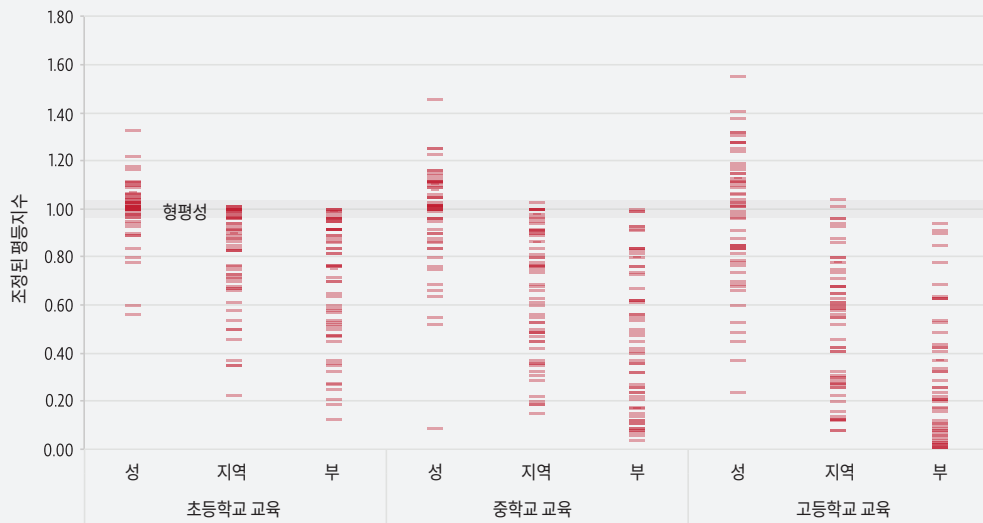
세부목표 4.5

형평성

평균적으로 초등 및 중등 교육의 취학에서는 전 세계적으로 성균등이 이루어지고 있다. 그러나 이 평균은 개별 국가 수준에 서 계속되고 있는 불평등을 숨기고 있다. 2016년에는 국가들 중 54%가 중학교 교육에서, 그리고 22%가 고등학교에서 균등 을 달성했다. 그러나 균등을 이룬 모든 국가들이 이것을 지속하는 것은 아니다.

이수율에는 지역과 부에 따라 상당한 격차가 있다. 저소득 및 중간소득 국가에서 일반적으로 농촌 학생들이 고등학교를 마칠 수 있는 확률은 도시 학생들의 절반 정도에 불과하다(그림 11).

그림 11:
많은 국가들이 특히 중등교육 이수에서 지역과 부의 평등을 달성하기에는 아직 멀다
 교육 수준별 이수율의 성, 지역 및 부에 따라 조정된 평등지수, 2014-2017년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig12_1
 출처: 가구 조사를 이용한 UIS와 GEM 보고서팀 추산.

“ 저소득 및 중간소득 국가에서 일반적으로 농촌 학생들이 고등학교를 마칠 수 있는 확률은 도시 학생들의 절반 정도에 불과하다 ”

비교가능성이 낮다는 것은 지역을 기반으로 하는 불평등을 측정하는 데 방해가 된다. 농업에 종사하는 노동의 비중, 인구 크기, 인구 밀도, 독특한 국가 기준 또는 그 밖의 조건들이 전국의 '도시'와 '농촌'의 지역 분류를 결정할 수 있다.

키토에서 열린 2016 유엔 해비타트 III 회의에 이어 SDGs의 모니터링을 지원하기 위해 글로벌 시민 개념에 바탕을 둔 도시와 인간 정주지에 대한 정의가 2019년의 승인을 위해 개발되고 있다. 이것은 행정적인 분류를 원격 탐사 자료와 인구 조사 정보와 비교한다. 놀랍게도 국가들이 정의한 바에 의하면 아프리카와 아시아 인구의 절반 이하가 도시 지역에 살고 있다고 하지만, 2018년 추정치에 따르면 80% 이상이 살고 있다. 현재 농촌 교육 성과에 대한 추정치는 사실상의 도시인 수많은 지역이 포함될 수 있으며, 그 결과 진정한 농촌 지역의 상황을 가릴 수도 있다.



세부목표 4.6

문해와 수해

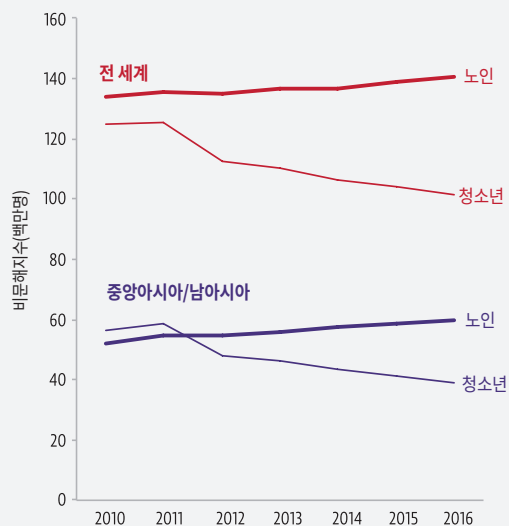
사하라 이남 아프리카에서는 문해율이 아직도 65% 정도로 낮은 수준을 유지하고 있지만, 2017년에 세계 문해율은 86%에 이르렀다. 청소년 문해 향상과 청소년 코호트 감소가 최근 몇 년 동안 너무 빠르게 진행되어서 15-24세 사이의 전체 비문해 청소년 수가 절대적으로 감소했으며, 이러한 현상은 주로 아시아가 주도했다. 그러나 65세 이상 비문해 노인의 수는 계속해서 늘어나고 있으며, 현재 비문해 노인이 비문해 청소년보다 거의 40%가 더 많다(그림 12).

아무도 글을 읽을 줄 아는 사람이 없는 가정에서 고립되어 있는 비문해자는 1명 이상의 문해자 가족과 인접해 살고 있는 비문해자보다 노동시장이나 삶의 질이 열악한 경우가 더 많다.

고립되어 있는 비문해는 주로 농촌 거주자들 사이에 많은 경향이 있다. 부유국에서는 고립되어 있는 비문해자가 인접해 있는 비문해자에 비해 상대적으로 나이가 더 많은 반면, 빈곤국에서는 그 반대가 사실이다. 한가지 설명에 의하면, 빈곤국의 비문해자 대부분이 다세대 가정에서 살고 있기 때문에 젊고 교육을 많이 받은 가족 구성원과 함께 살 가능성이 더 높다는 것이다.

따라서 문해 개입의 대상은 부유국의 경우에는 1인 또는 2인 가정에 사는 노인이고, 빈곤국의 경우에는 농촌에 사는 사회경제적으로 소외된 청소년이 되어야 한다.

그림 12:
비문해 노인이 비문해 청소년보다 거의 40% 더 많다
비문해 청소년과 노인 수, 2010-2016년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig13_1
출처: UIS 데이터.



세부목표 4.7

지속가능발전과 세계시민성

글로벌 지표에 대한 보고는 1974년 유네스코 「국제이해, 협력, 평화를 위한 교육과 인권, 기본적 자유에 관한 교육 권고(UNESCO Recommendation concerning Education for International Understanding, Co-operation and Peace Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms)」의 이행에 대한 제 6차 협의에 참가한 83개국을 기반으로 한다. 80% 이상의 국가가 학생 평가에 대한 권고의 이행 지침을 보고했고, 거의 모든 국가가 이 지침을 교육과정에 포함했다고 보고했다. 그러나 오직 17%의 국가만이 현직 교사교육 프로그램에 이 지침을 완전히 반영했다(그림 13).

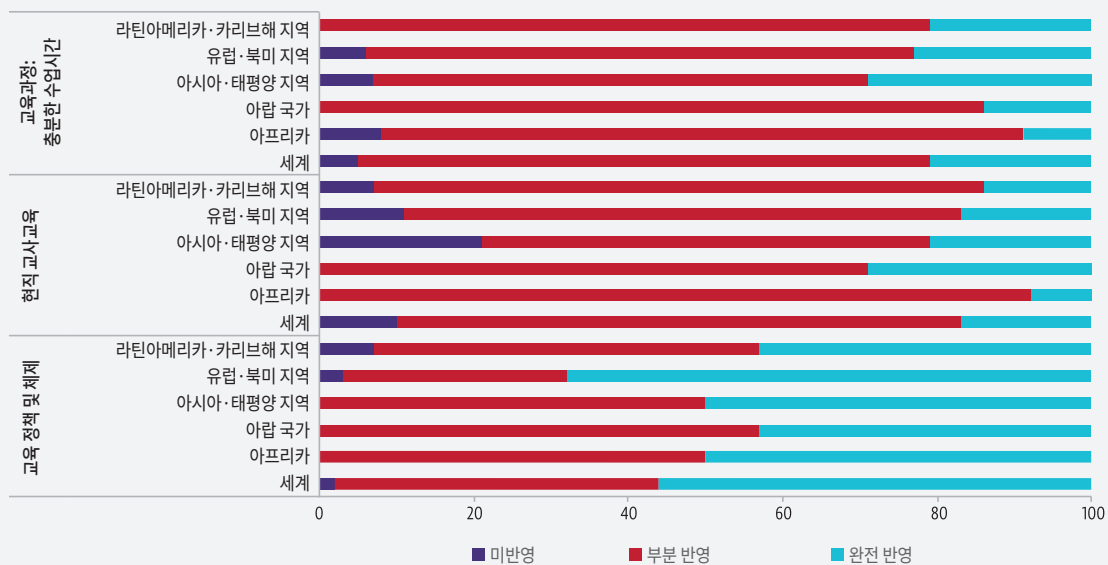
‘IEA 국제 시민의식과 시민성 교육 조사 2016(IEA International Civic and Citizenship Study 2016, IEA ICCS)’은 주로 24개국의 고소득 국가에서 8학년 학생들의 지식, 이해, 태도, 인식 및 행동을 분석했다. 약 35% 정도의 학생은 4단계 중 가장 높은 점수를 기록해 사회·정치 조직의 과정과 이를 통제하는 법적·기구적 메커니즘을 연결할 수 있는 능력을 보여준 반면, 13%는 가장 낮은 단계를 기록했다.

2009년과 2016년의 두 차례 조사 결과, 11개 국가가 크게 향상했으며 뚜렷한 감소를 보인 국가는 없었다. 민족/인종 집단의 평등한 권리에 대한 참가자들의 긍정적인 태도 역시 증가했다. 여학생이 시민의식과 정치 문제에 더 관심이 많았으며, 시민 지식 수준이 더 높은 학생일수록 더욱 긍정적인 태도를 가졌다. 긍정적인 태도와 가장 일관되게 연관된 개별 변수는 학생-교사 관계, 시민 학습 및 학교와 교실에서의 토론 개방성과 같은 학교 과정의 질에 대한 인식과 관련이 있다.

그림 13:

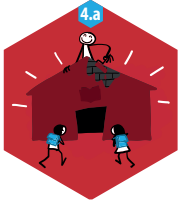
오직 17%의 국가만이 인권과 기본적 자유 원칙을 현직 교사교육 프로그램에 충분히 반영하고 있다

1974년 「유네스코 교육 권고」의 원칙을 교육정책, 교사교육 및 교육과정에 포함시킨 국가 비율, 2012-2016년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig14_1

출처: UNESCO. 2018. Results of the 6th Consultation on the implementation of the 1974 Recommendation. Paris, UNESCO.



교육 시설과 학습 환경

세부목표 4.a

전 세계적으로 69%의 학교가 식수를 보유하고 있고, 66%가 위생 시설을 갖추고 있으며, 53%는 기본 서비스 수준 또는 그 이상의 위생 서비스를 제공한다(그림 14). 요르단에서는 학교의 93%가 기초 식수를 보유하고 있지만, 기초 위생 시설을 갖추고 있는 학교는 33%에 불과하다. 레바논에서는 거의 93%가 기초 위생 시설을 갖추고 있지만, 60%만이 기초 식수를 제공한다. 초등학교는 중등학교보다 서비스 질이 더 낮은 경향이 있다.

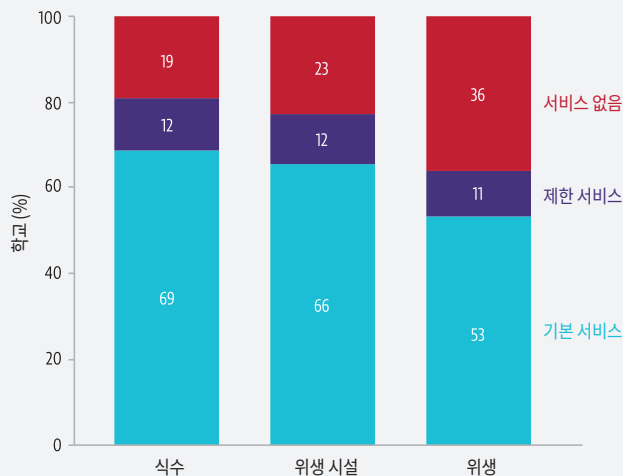
학습 환경에서 안전과 포용에 관한 측면은 세계적으로 충분히 모니터링되고 있지 않다. 괴롭힘과 같은 개념은 표준적인 글로벌 정의가 부족하고 조사에도 큰 차이가 있다. 한 연구에 의하면 11-15세 사이의 남학생과 여학생 중 각각 40%와 35% 정도가 괴롭힘의 희생자로 보고되었다. 학교에서의 체벌을 법적으로 금하는 국가 수는 131개로, 2014년 122개국에서 증가했다.

“ 2013년과 2017년 사이에 교육에 대한 공격이 1만 2,700건 이상 있었다 ”

‘교육에 대한 공격을 예방하기 위한 글로벌 연합(Global Coalition to Protect Education from Attack)’에 따르면, 2013년과 2017년 사이에 교육에 대한 공격이 1만 2,700건 이상 있었고, 2만 1,000명이 넘는 학생과 교육자에게 피해를 입혔다고 밝혔다. 보고된 사건으로는 학교, 학생 및 교직원에 대한 물리적 공격 또는 공격 위협, 학교 건물의 군사적 사용, 학교나 대학에서 이동 중인 무장 단체에 의한 아동 모집 및 성폭력, 그리고 고등교육에 대한 공격 등이 있었다. 28개국이 적어도 20회 이상의 공격을 받았고, 나이지리아, 필리핀, 예멘 등을 비롯한 일부 국가들은 1,000회 이상의 공격을 받았다.

글로벌 연합의 데이터에는 범죄 조직의 공격, 단독 범인의 총기 난사 등 특정한 공격이 포착되지 않는다. 미국에서는 1999년 이후 193개 학교에서 적어도 18만 7,000명의 학생들이 총격 사건을 경험했다.

그림 14:
기본 서비스 수준의 식수를 갖추고 있는 학교는 10개교 중 7개교 이하다
서비스 수준별 학교 식수, 위생 시설 및 위생 분포, 2016년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig15_1
비고: 숫자는 반올림되어 100%로 합산되지 않을 수도 있다.
출처: UNICEF and WHO. 2018. *Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools: Global Baseline Report 2018*. New York, UNICEF/World Health Organization.



세부목표 4.c

교사

교사 관련 지표에 대해 국제적으로 비교 가능한 데이터를 수집하는 것은 아직도 어려운 과제이다. 비교적 아주 적은 수의 국가들만이 특히 중등교육에 대해서 비교 가능한 데이터를 생성하고 있는데, 심지어 이 데이터는 교사 인원수의 가장 기초적인 정의를 사용하면서 수업시간 수와 행정직에 있는 교사 수를 포함하지 않는다.

저소득 및 중간소득 국가들은 훈련을 받고 자격을 갖춘 초등학교 교사의 심각한 부족을 계속해서 겪고 있다. 몇몇 사하라 이남 아프리카 국가들은 높은 채용률을 보이고 있지만, 교사 교육의 역량이 제한적일 경우 채용 기준을 약화시킬 가능성이 있다. 니제르에서는 초등교사의 13%가 2013년에 새로 채용되었는데, 이 중 37%만이 훈련을 받았다(그림 16).

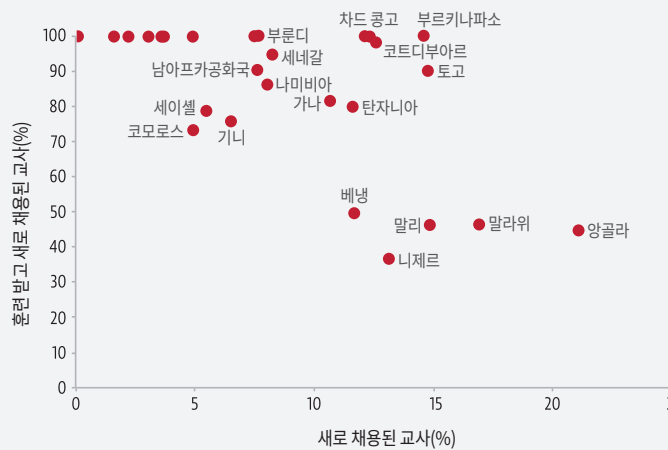
높은 채용률은 단순히 교육 확대를 의미하는 것이 아니라 떠난 자리를 대체하기 위해 필요한 것일 수도 있다. 교사 감소에 대해 믿음만한 데이터는 영성하거나 해석하기 어렵다. 정확한 추정치를 위해서는 신분 증명 번호를 할당해 개인이 자격을 획득하고, 교직을 시작하고, 그만두고, 다시 시작하는 과정을 추적할 수 있는 인사 데이터가 필요하다. 데이터는 다양한 퇴직자, 취업자 및 재취업자를 구별해야 한다. 교사 감소를 모니터링하기 위해서는 국가 시스템 및 다양한 제공이 가능한 시스템 내에서 모든 유형의 학교에 대한 정보가 필요하지만, 이용가능한 정보는 단지 지역(예: 브라질) 또는 공립학교(예: 우간다)에만 해당된다.

칠레, 스웨덴, 미국 등에서 실시한 연구에 따르면 교사들이 경험이 적고, 자격을 갖추고 있으며(따라서 다른 곳에서 고용할 수 있는 기회가 많은), 힘든 학교나 농촌 학교에 배치되고, 적절한 보수를 받지 못하거나 단기 계약을 맺은 경우에서 더 높은 감소 현상이 나타났다. 그러나 호주에서 행한 중산 연구는 떠난 것으로 보였던 대부분의 교사들은 가족적인 이유 때문이었고, 2년 안에 다시 교직으로 돌아왔다는 것을 보여주었다.

그림 16:

높은 채용률로 교사 교육 수준을 유지하기가 어렵다

사하라 이남 아프리카 국가별 신임 교사 채용률 및 훈련된 초등교육 교사 비율, 2010-2014년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig17_1
출처: UIS 데이터베이스.

교육 및 기타 지속가능발전목표

이 보고서는 전문적인 역량 개발을 포함한 다양한 방식으로 양질의 일자리, 지속가능한 도시, 정의 등과 관련된 지속가능발전목표(SDGs)를 교육이 어떻게 성취할 수 있는지를 검토하고 있다.

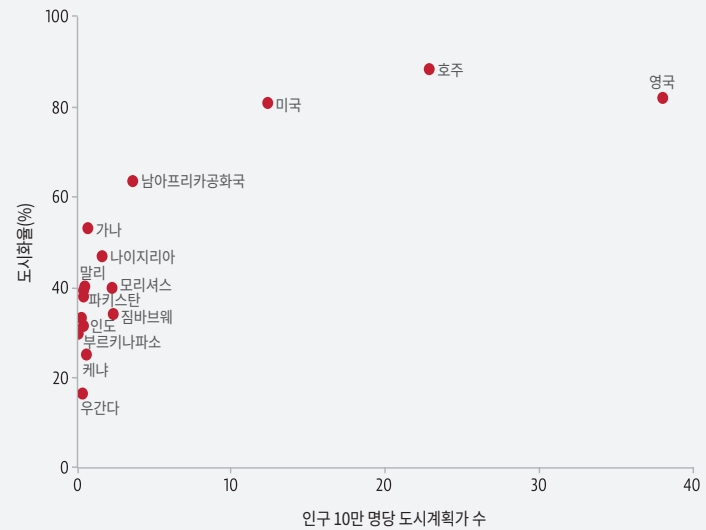
많은 국가들은 양질의 일자리와 경제성장에 대한 SDG 8을 달성하기 위해 제대로 훈련된 사회복지사가 적은 편이다. 에티오피아의 경우, 인터뷰한 공공부문 사회복지사의 60%가 관련 교육이 부족하다고 응답했다. 몇몇 국가는 훈련 기회를 늘리고 있다. 중국은 2020년까지 23만 명의 사회복지사를 신규 채용하는 것을 목표로 하고 있다. 남아프리카공화국의 경우에는 2010년과 2015년 사이에 사회복지사가 70% 증가했다.

전 세계 인구의 절반 이상이 도시에 살고 있는 상황에서 지속가능한 도시와 지역사회에 대한 SDG 11을 달성하려면 도시계획가들은 비공식 거주지를 개선하고 미래의 증가에 대비해야 한다. 많은 국가들은 계획 전문가의 심각한 부족에 직면해 있다(그림 17). 인도는 2031년까지 국가 및 지방 차원에서 30만 명의 도시계획가들이 필요한데, 2011년에는 4,500명 정도가 있었다. 도시계획 프로그램은 교육을 포함한 물리적, 환경적 및 사회적 계획을 통합해야 한다. 말라위, 모잠비크, 나미비아와 같은 국가의 지방 공무원들은 도시계획 역량을 향상시킬 필요가 있다.

평화, 정의, 강력한 제도에 대한 SDG 16를 달성하기 위해서는 신뢰를 구축하고 편견과 폭력 사용을 줄일 수 있도록 법 집행관의 교육 요건과 훈련을 향상시켜야 한다. 미국에서는 경찰 훈련이 평균 19주인데 비해 독일은 130주나 된다. 미국 경찰서의 경우 단지 1%만이 4년제 대학 학위를 필요로 한다. 대학 학위가 있는 경찰관들은 무력을 사용할 가능성이 적었다. 싱가포르를 포함한 일부 국가들은 훈련을 이용해 경찰 부패를 억제했고, 인도네시아와 같은 경우는 국제 파트너와 협력해 경찰 전문직 역량을 강화했다.

전 세계적으로 약 40억 명의 사람들이 정의에 접근하지 못하고 있는데, 이는 법적 역량을 구축해야 할 필요가 있다는 것을 의미한다. 사법 교육은 국가마다 다르다. 훈련은 주로 3년에서 5년 동안 지속되지만, 법학 학위가 고소득 국가에서도 반드시 판사가 되기 위한 필요 조건은 아니다. 프랑스를 포함한 일부 국가는 일단 판사들이 선발되면 상당한 초기 전문 훈련을 제공한다. 가나와 요르단과 같은 국가는 판사를 위한 지속적인 교육기관들이 있다.

그림 17:
아프리카와 아시아에는 도시계획가들이 너무 적다
국가별 인구 10만 명당 도시계획가 수 및 도시화율, 2011년



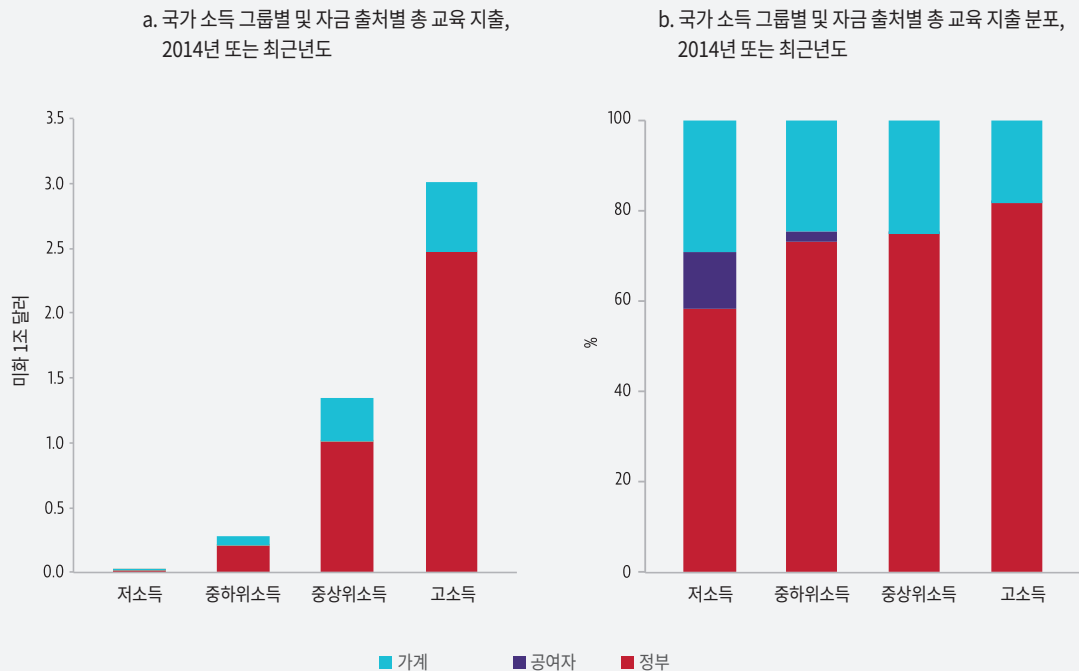
GEM StatLink: http://bit.ly/fig18_2
 비교: 도시계획가 수는 2011년 데이터이고, 도시화율은 2014년 데이터다.
 출처: UNDESA. 2014. *World Urbanization Prospects 2014*. New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs; UN Habitat. 2016. *Urbanization and Development: Emerging Futures – World Cities Report 2016*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.

재정

교육 재정 조달의 세 가지 주요财源은 정부, 공여자 및 가계이다. 본 보고서의 분석에 따르면 전 세계적으로 교육에 대한 연간 지출은 미화 4조 7,000억 달러로 추산하고 있다. 이 중에서 3조 달러(65%)는 고소득 국가에서, 2,200만 달러(0.5%)는 저소득 국가에서 지출하고 있다(그림 18a). 두 그룹 모두 거의 같은 수의 학령기 아동이 있는데도 불구하고 차이가 많다. 정부는 총지출의 79%를 차지하고 가계는 21%를 차지한다. 공여자는 저소득 국가에서는 총 교육 지출의 12%, 중하위소득 국가에서는 2%를 차지한다(그림 18b).

“ 전 세계적으로 교육에 대한 연간 지출은 미화 4조 7,000억 달러에 달하고, 이 중에서 65%는 고소득 국가에서 지출된다 ”

그림 18:
정부는 교육 지출의 5달러 중 4달러를 차지한다



GEM StatLink: http://bit.ly/fig19_1

비고: 이 분석은 세 가지 가정에 기반한다: (a) 공공지출 데이터가 없는 국가의 경우에는 국내총생산(GDP), GDP에서 공공지출이 차지하는 비중, 그리고 각 국가 소득 그룹에서 교육에 할당되는 공공지출의 평균 비율을 측정해 금액을 추산했다; (b) 원조 지출의 60%는 공공 예산(따라서 정부 지출에서는 제외되었다)에 반영된 것으로 보이며, 나머지 40%는 다른 경로를 통해 할당되었다; (c) 총 교육 지출에서 가계의 비중은 고소득 국가에서는 18%, 중간소득 국가에서는 25%, 그리고 저소득 국가에서는 33%이다.

출처: UIS (국가 및 가계)와 CRS (공여자) 데이터베이스를 바탕으로 한 GEM 보고서팀 분석.

공공지출

2017년에 전 세계 공교육비의 중앙값은 GDP의 4.4%로, ‘교육 2030 실행계획(Education 2030 Framework for Action)’에서 정한 최소 4% 기준보다 높았다. 지역별로는 동아시아 및 동남아시아의 3.4%에서 라틴아메리카 및 카리브해의 5.1%에 이르기까지 다양했다. 교육에 할당된 총 공공지출의 중앙값 비중은 14.1%로, 최소 기준인 15%보다 낮았다. 유럽과 북아메리카의 11.6%에서 라틴아메리카와 카리브해의 18%까지 지역적 차이를 보였다. 전체적으로 148개국 중 43개국이 두 기준 모두에 부합하지 않았다.

초등교육에 할당된 공교육비의 중앙값 비율은 35%이며, 저소득 국가의 47%에서 고소득 국가의 26%로 차이를 보이고 있다. 총 교육 지출에서 중등교육에 할당된 전 세계 중앙값 비율은 35%이며, 그 범위는 저소득 국가의 27%에서 고소득 국가의 37%까지이다. 유럽 및 북아메리카 국가들은 초등교육 학생과 중등교육 이후 학생 한 명당 동일한 금액을 지출한다. 사하라 이남 아프리카에서는 초등교육 학생보다 중등교육 이후 학생에게 10배를 지출한다.

흔히 공적 논의는 이민자들이 수용국의 복지에 미치는 부정적 영향에 초점을 맞춘다. 한편 이민자들은 내국인보다 근로 연령이 높은 경우가 더 많지만 수입이 적기 때문에 일반적으로 세수가 덜 발생한다. 다른 한편으로 이민자들은 사회적 혜택에 의존하거나 교육과 같은 공공서비스를 이용할 가능성이 더 많다. 그러나 이민자 아동에 대한 공교육비는 투자로서 잘 이해되고 있다. 일반적으로 이민자들은 그들이 평생 받는 것보다 세금 및 사회보장 부담금으로 더 많은 기여를 한다. 이민이 재정제에 미치는 영향은 긍정적이건 부정적이건 GDP의 1% 이내로 비교적 미미한 편이다.

원조 지출

2016년의 교육 원조는 기록을 시작한 2002년 이래 최고조에 달했다. 2015년과 비교해 교육 원조는 미화 15억 달러, 즉 실질적으로 13%가 늘어나 134억 달러가 되었다. 기초교육에 대한 원조가 전체 증가의 3분의 2를 차지했고, 중등교육과 중등 이후 교육에 대한 원조가 낮은 비율로 증가했다. 따라서 전체 교육 원조에서 기초교육의 비중이 45%로 가장 높았다.

“ 저소득 국가에 대한 기초교육 원조 비중은 2002년 36%에서 2016년 22%로 감소했다 ”

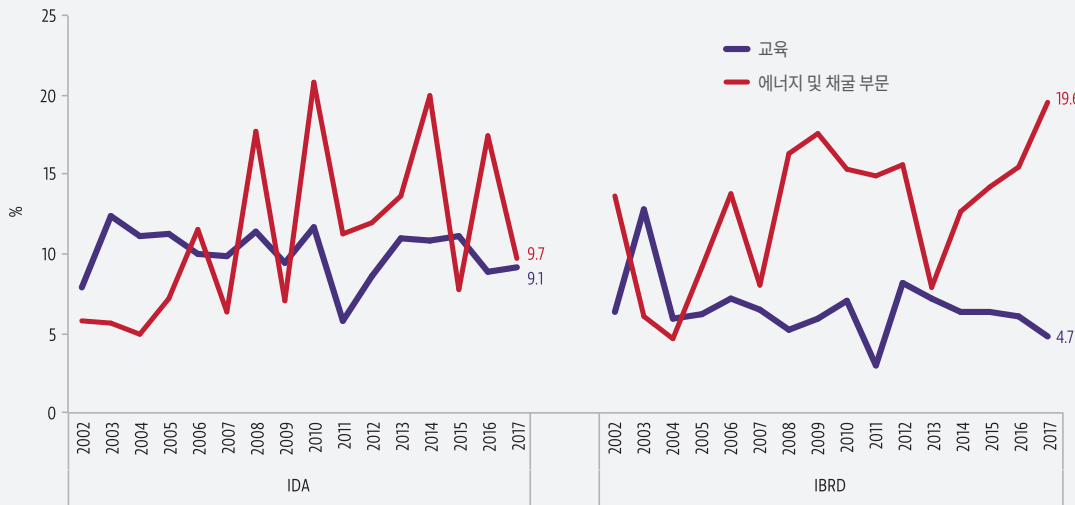
기초교육에 대한 원조 지출은 아직도 가장 어려움에 처한 국가에게 할당되지 않고 있다. 저소득 국가에 대한 기초교육 원조 비중은 2002년 36%에서 2016년 22%로 감소했다. 최빈국에 할당된 비중은 2004년 47%에서 2016년 34%로 감소했다.

중하위소득 국가들 역시 자원 격차를 겪고 있다. 이 국가들에서 교육에 대한 다자간 개발 은행 대출은 아직도 낮다. 예를 들어 2002-2017년 사이에 교육의 중앙값 비중은 국제개발협회(International Development Association, IDA)의 양허성 차관(concessional loan)의 경우는 10.5%였으나, 국제부흥개발은행(the International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)의 비양허성 차관은 단지 6.4%였다. 또한 IBRD 차관에서 교육이 차지하는 비중은 2012년 8.2%에서 2017년 4.7%로 감소했다. 이는 에너지 및 채굴 부문에 할당된 금액의 4분의 1 밖에 안 된다(그림 19).

‘글로벌 교육 재정위원회(International Commission on Financing Global Education Opportunity)’가 중하위소득 국가에서 교육을 위한 개발 은행 대출을 늘리기 위해 ‘국제 교육 재정 기금(International Finance Facility for Education)’을 설립하자는 제안에 대해 계속 심의 중에 있다.

그림 19:
교육에 대한 세계은행 다양허성 차관의 비중이 낮으며 감소하고 있다

교육 대 에너지 및 채굴 부문에서 IDA 및 IBRD의 총 대출 비중, 2002-2017년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig19_1
 출처: 세계은행 연차 보고서를 바탕으로 한 GEM 리포트팀 분석.

이주를 줄이는 도구로서 원조 사용

해외 원조가 이주를 줄일 수 있다는 생각은 정책 단체에서 어느 정도 지지를 받는다. 출신국에서 가처분소득을 올리면 이민의 주요 동기를 줄일 수 있을 것이다. 이주에 관한 유럽 의제(European Agenda on Migration) 및 일부 국가의 원조 정책은 이러한 아이디어를 지지한다.

210개국의 출신국에서 22개국의 공여국(그리고 목적국)으로 향하는 이주 흐름에 대한 연구에 의하면, 많은 수의 이주자를 보내는 국가들이 가장 많은 해외 원조를 받았다. 그러나 해외 원조와 이주 흐름 사이의 인과관계는 확립하기 어렵다. 만약 원조가 빈곤한 가정에 미치면 이주 비용을 마련하는 데 도움이 될 수 있다. 원조는 또한 공여국에 대한 정보를 늘리고 이주자의 거래 비용을 줄여 이민을 장려할 수 있다. 따라서 정책 입안자는 이주를 통제하는 데 있어 원조의 역할에 대한 기대를 조절해야 할 수도 있다.

“ 국제 원조와 이주 흐름 사이의 인과관계는 확립하기 어렵다 ”

특히 교육 원조가 이주에 미치는 영향은 원조의 규모가 작기 때문에 구별하기가 아주 어렵다. 교육 원조가 이민 감소에 기여한다고 해도 아주 빠르게 진행될 가능성은 없다. 그러나 교육은 출신국과 목적국 모두에 있어 이주에 중요한 중재 역할을 할 수 있다. 북아프리카로부터 OECD 국가로의 이주 경향을 조사한 연구에 의하면, 출신국에서 원조로 인한 소득 증가가 교육 수준이 낮은 이주자에게는 추진 요인이었다. 그러나 학교를 포함한 지역 공공서비스에 대한 만족도는 이주를 막을 수도 있다. 그리고 전반적으로 목적국의 인

구 통계학적 특성 — 인구 밀도, 도시 인구 증가, 연령 부양 비율(age dependency ratios) — 및 목적국의 교육에 대한 보상이 원조 수준보다 이주율을 결정하는 데 훨씬 더 중요했다.

교육에 대한 인도주의적 원조의 효과성 개선

2017년 인도주의적 원조는 4년 연속 증가했고, 교육에 대한 전 세계 인도주의적 자금 지원은 미화 4억 5,000만 달러를 기록했다. 그러나 인도주의적 원조 전체에서 교육의 비중은 2.1%로 최소 목표치인 4%에 한참 미치지 못했다. 또한 교육은

역사적으로 다른 부문에 비해 기금 요구사항의 비중이 가장 낮은 부문 중 하나다. 그러나 2016년 세계 인도주의 정상회의(World Humanitarian Summit)는 다자간 기금인 '교육은 기다릴 수 없다(Education Cannot Wait, ECW)'를 설립하고 위기 상황의 교육에 대한 새로운 약속을 했다.

수직(전 세계에서 지역까지)과 수평(부문 및 주체 간)으로 이루어진 다층적 조정 메커니즘은 인도주의적 원조의 구조를 복잡하게 하고 위기 대응에 있어 교육의 역할을 증대시키는 데 어려움을 초래한다. 유엔의 조정 개입은 두 가지 방식으로 구성되어 있다. 인도주의적 대응 계획(humanitarian response plans, HRPs)은 대체로 1년 이상의 국가 전략을 제공한다. 긴급 지원 요청(flash appeal)은 갑작스런 비상사태에 대한 대응으로, 3개월에서 6개월 사이에 긴급히 필요한 지원에 대처할 수 있도록 한다. HRPs에는 교육 관련 내용이 제한되어 있으며, 긴급 지원 요청에도 교육은 거의 포함되지 않는다.

국제 인도주의적 지원 지출에 대한 의무적인 보고 체계가 없어서 교육 지출을 완전히 추적하기가 어렵다. OECD '개발원 조위원회 공여국 보고체계(Development Assistance Committee Creditor Reporting System)' 데이터베이스는 2016년 도에 미화 약 4억 달러의 개발 원조가 난민 교육에 지출되었다고 보고했지만, 인도주의적 원조를 부문별로 분류하고 있지 않다. 유엔 인도주의 업무 조정국 재정추적서비스(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Financial Tracking Service)는 교육을 추적하지만, 2017년 기금의 42%는 부문 간 공유되거나 특정되지 않은 다부문 항목으로 분류되었으며, 이로 인해 부정확한 교육 지출 추정치를 초래했다.

교육 자금 부족은 정치적 의지, 수직적 및 수평적 조정, 인도주의적 주체의 역량, 정보 및 책무성 메커니즘 등 여러 분야의 불충분한 결과에서 비롯된다.

2015년 비용 산출 연구에서 국제사회가 부담해야 할 자금 격차는 미화 85억 달러로 계산되었다. 이는 아동 한 명당 113달러에 달하는 것으로, 현재 학생 한 명당 지출이 10배 늘어난 것이다. ECW 기금은 매년 미화 15억 달러를 모금하고, 2021년까지 인도주의적 원조에서 교육의 비중을 1.2% 늘리는 것을 목표로 하고 있다. ECW 파트너들은 개발 원조 내에서 인도주의적 목표를 우선시하거나 인도주의적 원조에서 교육의 우선순위를 높이는 등 기금 조성 노력을 공유해야 할 것이다.

원조 계획은 단체들이 시행해온 활동에 의해 결정되어서는 안 된다. 오히려 포괄적이고 공평한 양질의 교육을 제공하는 조치가 필요하다. 글로벌 교육 클러스터(Global Education Cluster)는 요구 평가를 위한 지침을 수립했다. 새로운 주요 주체로서 ECW는 이 지침의 시행을 통해 파트너들에게 프로그램 기획에 이 지침을 사용하고 그들의 역량을 개발할 것을 요구했다.

인도주의적 원조는 주요 주체들 사이를 조정하는 데 어려움을 겪어왔다. 교육은 다부문 인도주의적 개입 계획에 있어 핵심이 되어야 한다. 방글라데시 로힝야족 사태 때는 구호 대응의 첫 단계부터 교육이 포함되었고, 교육 서비스 제공이 매우 빨리 시작되었다. 그러나 비교육적 개입이 어린이들의 시간을 차지하려 경쟁하면서 조정 부족으로 인해 학습센터들은 때때로 비어있었다.

위기에 처한 아동의
가장 기본적인 교육 욕구를
충족시키기 위해서는 인도주의적
원조에서 교육의 비중을 ...



인도주의적 원조와 개발 원조 주체들 간의 공동 계획도 필요하다. 대부분 계획이 로힝야족에 대한 인도주의적 대응에서 교육의 위치를 확보하는 데 도움이 되었지만 방글라데시 교육제도에 포함이 되지 못했다. 장기간에 걸친 위기 상황에서 다년간의 긴급 지원 요청은 충분한 자금 지원을 받지 못했으며, 국가 교육 계획은 역사적으로 회복력이나 위기 대응에 초점을 맞추지 못했다. 단기 인도주의적 교육 계획 체제는 좀 더 구조적인 문제와 결합되어야 한다. 일례로 우간다 정부는 2018년 5월 '난민 및 수용 지역사회 교육 대응 계획(Refugee and Host Community Education Response Plan)'을 발표하고, 미화 3억 9,500만 달러를 3년에 걸쳐 할당해 매년 67만 5,000명의 난민 및 수용 지역사회의 학생들에게 미치도록 하고 있다.

호주, 캐나다, 노르웨이, 영국 등 공여국은 인도주의적 파트너에게 예측 가능한 자금을 보장하기 위해 다년간의 기금 체제로 전환하고 있다. ECW도 인도주의-개발 원조의 격차를 해소하기 위한 '다년간의 회복력(multi-year resilience)' 관련 프로그램이 있다. 인도주의적 원조의 책무성 역시 강화되어야 한다. ECW는 전략적 결과 프레임워크에서 높은 기준을 정해 투명성과 결과를 강조했으며, 이 프레임워크에는 궁극적인 결과뿐만 아니라 활동 방식과 운영 효율성을 포함한다.

가계 지출

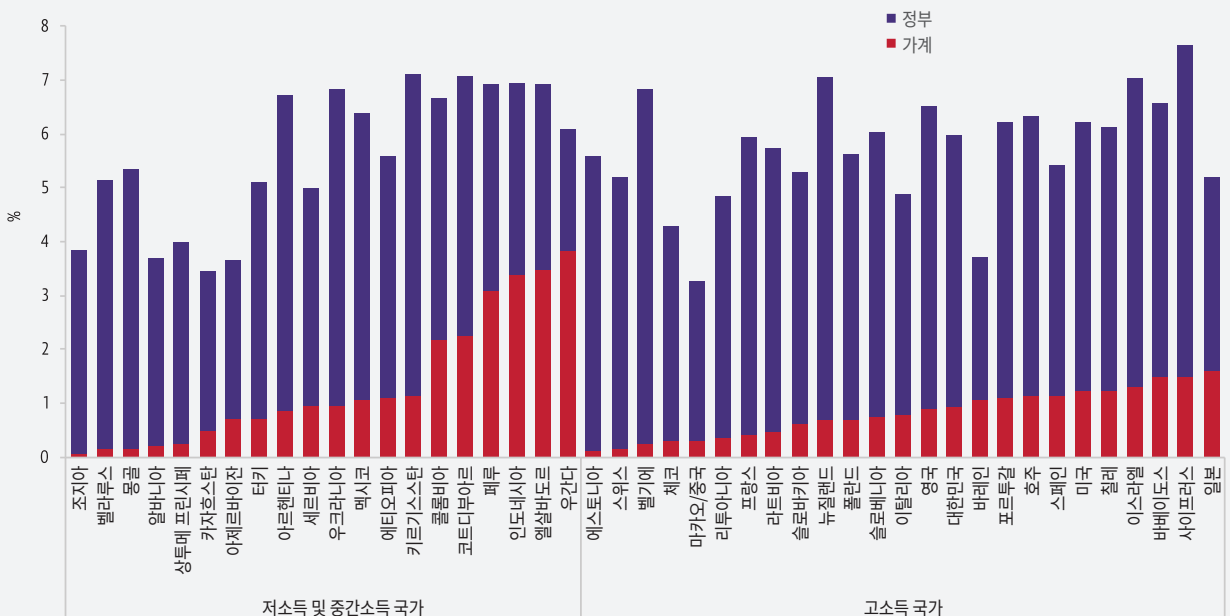
가계의 기여에 대한 데이터 부족은 오랫동안 총 교육 지출 분석을 제한해 왔다. UIS는 2017년에 가계에 대한 첫 데이터를 발표했지만 그 범위는 제한적이었다. 총 교육 지출에서 가계의 비중은 엘살바도르(50%)나 인도네시아(49%)와 같이 일부 저소득 및 중간소득 국가에서 매우 높다(그림 20).

일반적으로 가계 지출 데이터는 몇 가지 예외를 제외하고는 해마다 크게 변하지 않는 것으로 보인다. 칠레에서는 정부의 교육 재정 부족을 항의하는 대규모 학생 시위가 공공정책에 변화를 가져왔다. 그 결과 2005년에서 2015년 사이에 총 교육 지출의 가계 비중이 거의 50%에서 20% 이하로 떨어졌다.

그림 20:

일부 저소득 및 중간소득 국가에서는 가계 교육 지출이 상당하다

국가별 자금 출처 및 국가 소득 집단에 따른 GDP대비 교육 지출 비율, 2013-2017년



GEM StatLink: http://bit.ly/fig19_13
출처: UIS 데이터베이스.

권고사항

이 보고서는 정부가 수용국 국민에게 쏟는 것과 같은 관심을 가지고 이주민, 실향민 및 그들 자녀의 교육 요구를 해결할 것을 요구하고 있다.

이주민과 실향민의 교육받을 권리를 보호해야 한다

교육에서 차별금지 원칙은 국제협약에서 인정된다. 출생 증명서 요건과 같은 차별적 장애물은 국가법에서 명백히 금지되어야 한다. 현행 규정은 개별 지역 또는 학교 관련 공무원이 해석할 여지가 있는 허점이나 회색 지대를 없애야 한다. 정부는 신분 증명서나 거주 상태에 관계없이 이주민과 난민의 교육받을 권리를 보호하고 예외 없이 법을 적용해야 한다.

교육받을 권리에 대한 존중은 입법과 행정 절차를 넘어서야 한다. 국가 당국은 이주민과 실향민 가족들에게 그들의 권리와 학교 등록 과정을 알리기 위해 인식 증진 캠페인을 펼쳐야 한다. 계획 당국은 공립학교가 비공식 정착촌과 슬럼가 주변 가까이에 위치하도록 해야 하며, 이 거주지들이 도시 재생 계획에서 제외되지 않도록 해야 한다.

이주민과 실향민을 국가 교육제도에 포함해야 한다

몇몇 교육제도들은 이주민과 난민을 내국인과 달리 단기적이고 임시적인 인구조로 간주한다. 이것은 잘못된 생각이다. 이러한 생각은 그들의 학문 발전, 사회화 및 미래의 기회를 저해하며, 다양하고 응집력 있는 사회로의 진전을 방해한다. 공공정책은 국가 교육의 모든 분야에서 이들을 포함해야 한다.

이민자 포용에는 여러 단계가 있다. 새로운 언어로 학습을 하려면 준비 수업이 필요하지만, 학생들은 가능한 한 자신들의 고국 학생들과 떨어져 있는 시간을 최소화 해야 한다. 교육제도는 이민자들이 많이 속해 있는 성취도가 낮은 학생들을 다른 트랙으로 보내서는 안 된다. 많은 국가에서 이민자 학생들의 지리적 집중을 고려할 때, 교육 계획자들은 학생들의 거주 분리가 교육 분리로 이어지지 않도록 교통 보조금과 무작위 학교 배정 등의 방법을 사용해야 한다.

정부는 난민 교육이 가능한 한 중단되지 않도록 해야 한다. 난민 공동체의 물리적인 격리나 수용국 제도의 수용력 제한과 같은 예외적인 상황이 난민을 완전하게 포용할 수는 없더라도, 정부는 국가 교육과정을 따르지 않거나 인정된 인증서로 진행하지 않는 학교에서 보내는 시간을 최소화해야 한다. 이는 그와 같은 시간이 교육 궤도에 피해를 주기 때문이다.

이주민과 실향민의 교육 요구를 이해하고 계획을 세워야 한다

이민자와 난민 유입이 많은 국가는 관리 정보 시스템에 이 인구들에 대한 데이터를 수집하고, 이에 따라 계획을 수립해 예산을 책정해야 한다. 이민자와 난민에게 학교 장소나 취업 기회를 제공하는 것은 포용의 첫 단계일 뿐이다.

학교 환경은 학생의 요구에 맞는 지원을 해야 한다. 새로운 수업 언어로 전환하는 학생들은 자격을 갖춘 교사들을 연결시키는 프로그램이 필요하다. 교육이 중단된 학생들은 가속 학습 프로그램의 혜택을 받아 학업을 따라잡고 적절한 수준으로 학교에 다시 입학할 수 있을 것이다. 예를 들어 난민이 조건부 현금 지급(conditional cash transfers, CCT)의 혜택을 받을 수 있는 사회 보호 프로그램이 확대되면, 난민이 교육에 포함될 가능성이 높아질 것이다. 정부는 국내 이주자의 경우, 특히 유목민이나 계절 노동자의 자녀를 위해 그들의 생활에 맞는 유연한 학교 일정, 교육 추적 시스템, 그리고 교육과정을 고려해야 한다.

성인들은 직업기술교육훈련(TVET)을 통해 역량을 개발하고, 기술에 대한 투자를 막는 비숙련직이나 높은 훈련 비용과 같은 제약을 극복하기 위한 지원이 필요하다. 그들은 경제 상황을 관리하고, 송금을 최대한으로 활용하며, 금융 사기를 예방

할 수 있도록 재정 교육 프로그램이 필요하다. 지방정부 차원에서 제공되는 비형식 교육 프로그램은 사회적 통합을 강화하기 위한 노력을 보완할 수 있다.

편견에 도전하기 위해 교육에서 이주와 강제이주의 역사를 정확히 표현해야 한다

포용적인 사회를 구축하고 사람들이 함께 살 수 있도록 돕는 것은 관용보다 더 많은 것을 요구한다. 정부는 역사와 현재의 다양성을 반영하기 위한 교육과정을 적용하고 교과서를 재고하면서 교육 내용과 전달을 검토해야 한다. 교육 내용은 부와 빈영에 대한 이주의 기여를 부각시켜야 한다. 또한 사람들을 강제이주하고 소외시킨 이주의 유산뿐만 아니라 긴장과 분쟁의 원인을 인식해야 한다. 교육학적 접근을 통해 다양한 시각에 대한 개방성을 촉진하고, 더불어 사는 삶의 가치를 장려하며, 다양성의 이점을 인식해야 한다. 그리고 학습자가 다른 문화와 교류할 때 느끼는 불확실성을 극복하고 이민자와 난민에 대한 부정적인 언론의 묘사에 저항할 수 있도록, 편견에 도전하고 비판적 사고 능력을 개발해야 한다. 정부는 문화간 교육의 긍정적인 경험을 배워야 한다.

이주민과 난민의 교사가 다양성과 어려움에 대처할 수 있도록 준비시켜야 한다

이주 및 강제이주에 의해 점차적으로 형성되는 학교 환경에서 교사들이 변화의 주체가 되기 위해서는 지원이 필요하다.

현재 이주를 다루는 교사 교육 프로그램은 주요 교육과정의 일부가 아니라 특별 프로그램인 경향이 많다. 정부는 다양하고, 다문화적이며, 다문화적인 상황을 다룰 수 있는 핵심 역량과 능력을 강화하는 초기 및 지속적인 교사 교육에 투자해야 하고, 이는 수용국 학생들에게도 영향을 미친다. 다양한 교실에서 가르치는 교사뿐만 아니라 이주 및 강제이주에 대한 모든 교사의 인식을 높인다. 교사 및 학교 지도자를 열망하고 실천하는 사람들은 교실, 학교, 지역사회에서 고정 관념, 편견과 차별에 맞서고 이민자와 난민 학생들의 자존감과 소속감을 강화할 수 있도록 지원을 받아야 한다.

강제이주 상황에 있는 교사는 학생과 부모가 직면하고 있는 특별한 어려움을 인지해야 하고, 그들의 지역사회에 손을 내밀어야 한다. 교사는 상담자가 아니지만 스트레스와 트라우마를 인식하고 어려움에 처한 학생을 전문가에게 추천할 수 있도록 훈련을 받아야 한다. 전문가가 없는 경우에는 교사는 일부 가족에게 전문가 서비스를 제공하는 유일한 창구 역할을 할 수 있어야 한다. 난민과 실항민 교사는 스스로 가중된 스트레스를 받는다. 따라서 일부 교사가 학교에서 겪는 극심한 어려움을 인식하고 해소하는 정책, 교사의 사기를 유지하기 위해 여러 유형의 교사 간의 평등을 규제하고 보장하는 정책, 전문성 개발에 투자하는 정책 등의 여러 가지 관리 정책이 필요하다.

이주민과 실항민의 잠재력을 이용해야 한다

이주민과 난민은 자신과 가족의 삶뿐만 아니라 그들이 고향으로 돌아가든 멀리서 지원을 하든 수용국과 출신국의 경제와 사회를 변화시킬 수 있는 기술을 가지고 있다. 이러한 잠재력을 이용하려면, 학업 자격증과 전문 기술(교사 포함)을 인정하고 검증되거나 공인되지 않은 선행 학습을 확인하기 위한 보다 단순하고 저렴하며 투명하고 유연한 메커니즘이 있어야 한다.

국가들은 상호 자격 인정에 관한 약속인 '안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 콤팩트'에 대한 후속 조치를 추진해야 하고, '고등교육 자격인정에 관한 국제협약'이 2019년에 채택될 수 있도록 협상을 마무리지어야 한다. 평가기관, 인가기관 및 학술기관들은 정부, 지역 기구 및 국제 기구와 협력해 양자간, 지역적, 국제적 수준에서 요구사항과 절차를 조정해야 한다. 공통의 학위 기준, 질적 보장 메커니즘, 학술 교류 프로그램 등은 자격 인정을 지원할 수 있다.

인도주의적 및 개발 원조에서 이주민과 실항민의 교육 요구를 지원해야 한다

국제 이주자의 3분의 2가 고소득 국가로 가는 반면, 난민 10명 중 9명은 저소득 및 중소득 국가에 수용되면서 국제 파트너로부터 지원이 필요하다. 요구를 충족시키려면 인도주의적 원조에서 교육의 비중을 10배를 늘려야 할 것이다. 좀 더 지

속가능한 해결책은 국제사회가 위기 초기 단계부터 인도주의적 원조와 개발 원조를 연결해 난민과 수용 인구에게 포용적 교육을 전달하겠다는 ‘난민 글로벌 콤팩트’와 ‘포괄적 난민 대응 체제(Comprehensive Refugee Response Framework)’의 약속을 이행하는 것이다. 교육은 대응 계획에 포함되어야 하는데, 특히 영유아 교육 및 보육과 관련해 그러하다. 교육은 또한 피난처, 영양, 물, 위생 시설 및 사회적 보호와 같은 다른 분야를 포함하는 전체적인 해결책의 일부가 되어야 한다. 공여자들은 이러한 개선 사항을 그들의 인도주의적 개입에 포함해야 한다. ECW 기금의 추진력을 이용해 공여자들은 요구-평가 역량을 개발하고, 인도주의적-개발 원조 격차 해소 및 예측 가능한 다년간의 기금 촉진을 위한 계획에 동참해야 한다.

이주, 강제이주와 교육:

장벽이 아닌 가교 만들기

『2019 세계 교육 현황 보고서』는 국경 내 및 국경 간, 자발적이거나 강제적인, 고용이나 교육을 위한 모든 인구 이동에 따른 이주 및 강제이주에 교육이 미치는 영향을 검토한다. 이 보고서는 또한 2030 지속가능발전의제에서 교육의 진전 상황도 평가한다.

다양성이 증가하면서 이 보고서는 교육이 어떻게 포용적인 사회를 구축하고, 어떻게 사람들이 관용을 넘어서서 함께 사는 법을 배울 수 있는지를 분석한다. 교육을 평등하게 제공하면 다리를 건설하지만, 교육을 불평등하게 제공하면 이주민, 난민 및 수용국 지역사회 사이에 벽을 쌓는다.

이주민과 난민에 대한 두 가지 새로운 글로벌 콤팩트는 교육의 역할을 인식하고 ‘어느 누구도 뒤처지지 않게 한다’는 전 세계적인 약속과 일치하는 목표를 설정한다. 이 보고서는 이 글로벌 콤팩트를 위한 중요한 툴킷(toolkit)으로 다양한 정책 이슈를 다루고 있다. 즉, 계절 이주자, 농촌 학교 통합, 문화간 교육과정, 국가 교육제도에 난민 포용 및 분리 폐지, 자격 인정, 학교 기금 목표 설정, 보다 효과적인 인도주의적 교육 원조, 그리고 위기 상황, 장기화된 상황, ‘뉴 노멀(new normal)’ 상황에서 다양한 교실을 위한 교사의 준비 등을 포함한다.

이 GEM 보고서 요약본은 국가들이 교육을 이주와 강제이주를 관리하는 도구로 보고, 이를 필요로 하는 사람들을 위한 기회로 간주할 것을 요구한다.

교육은 인권이자 빈곤 퇴치, 지속가능성 및 평화를 위한 변혁의 힘입니다. 일자리를 위해서든 교육을 위해서든, 자발적이든 강제적이든, 이동하는 사람들은 자신들의 교육받을 권리를 포기하지 않습니다. 『2019 세계 교육 현황 보고서』는 이주민과 실향민이 양질의 교육을 받을 수 있도록 보장하는 엄청난 잠재력과 기회를 강조합니다.

안토니오 구테헤스(António Guterres), 유엔 사무총장

이 보고서는 이주와 교육에 대한 기존의 증거를 모아 엄청난 기회의 그림을 그리는 것은 물론, 교육적 불이익이 어디서, 그리고 왜 발생할 수 있는지를 지적하고 있습니다. 그리고 국제사회는 SDGs를 충족시키고 전 세계적으로 이주의 중요한 이점을 극대화하기 위해 노력하고 있는 시점에 있습니다.

윌리엄 레이시 스윙(William Lacy Swing)

국제이주기구(IOM) 사무총장

(2008년 10월 1일 - 2018년 9월 30일)

이 보고서는 ‘난민 글로벌 콤팩트’에서 교육에 대한 강조와 국가 교육제도 및 교육부문 계획에 난민을 포함해야 하는 의무에 대해 설득력 있는 근거를 제공하고 있습니다.

필리포 그란디(Filippo Grandi)

유엔난민기구 최고대표

