



세계 교육 현황 보고서 요약본

2024/5

# 교육에서의 리더십

학습을 이끌다



Sustainable  
Development  
Goals



Global  
Education  
Monitoring  
Report



세계 교육 현황 보고서 요약본

2024/5

# 교육에서의 리더십

학습을 이끌다



『교육 2030 인천선언과 실행계획(Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action)』은 『세계 교육 현황 보고서』의 역할을 “교육 분야 지속가능발전목표(SDG4) 및 기타 지속가능발전목표(SDGs) 중 교육 관련 사항을 모니터링하고 보고하는 메커니즘”으로 규정하고 있습니다. 또한, “SDGs의 전반적인 후속 조치 및 검토 과정의 일환으로, 모든 관련 파트너들이 자신들의 책무를 이행할 수 있도록 하기 위해 국가적 및 국제적 전략의 이행 상황을 보고하는 것”을 주요 임무로 명시하고 있습니다. 『세계 교육 현황 보고서』는 유네스코가 운영하는 독립적인 팀이 발간합니다.

이 보고서에서 사용된 명칭과 소개된 자료는 특정 국가, 영토, 도시, 지역이나 그 당국의 법적 지위 또는 국경이나 경계의 획정에 대해 유네스코와 유네스코한국위원회의 입장을 반영하지 않습니다.

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

## 세계 교육 현황 보고서팀

팀장: Manos Antoninis

Samaher Al Hadheri, Daniel April, Marcela Barrios Rivera, Madeleine Barry, Yekaterina Baskakova, Yasmine Bekkouche, Catarina Cerqueira, Rafaela Maria Da Silva Santos, Anna Cristina D’Addio, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Pablo Fraser, Lara Gil Benito, Pierre Gouédard, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Jodi Klue, Camila Lima De Moraes, Kate Linkins, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mehtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Amina Sabour, Divya Sharma, Laura Stipanovic, Aziah-Katiana Tan, Dorothy Wang.

『세계 교육 현황 보고서』는 독립적인 연간 발행물로, 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) 라이선스(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)가 적용되어 있습니다. 이 출판물의 내용을 이용하는 경우 이용자는 UNESCO Open Access Repository의 이용 약관([www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en](http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en))에 동의하는 것으로 간주합니다.

해당 라이선스는 이 출판물의 텍스트 내용에만 적용이 됩니다. 유네스코에 속하는 것으로 명확하게 밝혀지지 않은 자료를 사용하기 위해서는 [publication.copyright@unesco.org](mailto:publication.copyright@unesco.org) 또는 UNESCO Publishing(7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP France)으로부터 사전 허가를 받아야 합니다.

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

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



이 출판물은 다음과 같이 인용할 수 있습니다: UNESCO. 2024. *Global Education Monitoring Report Summary 2024/5—Leadership in education: Lead for learning*. Paris, UNESCO.

**추가 정보는 아래로 연락바랍니다:**

Global Education Monitoring Report team  
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)

출판 이후 오류나 누락된 정보는 다음에 위치한 온라인 버전에서 바로잡을 예정입니다: [www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)

**공동출판**

국제연합교육과학문화기구(유네스코)  
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France  
유네스코한국위원회  
26 Myeongdong-gil (UNESCO Road), Jung-gu, Seoul 04536,  
Republic of Korea

**조판: UNESCO**

그래픽 디자인 및 레이아웃: Optima Graphic Design Consultants Ltd  
사진 설명: 2022년 3월 3일, 이라크 바스라에 위치한 알 타스님 학교(Al Tasneem School)의 안살(Ansal) 교장이 자신의 사무실에서 사진 촬영에 응했다. 안살 교장은 “빈곤, 정신 건강, 아동 노동, 아동 결혼 등은 우리 학생들에게 영향을 미치는 주요 요인이며 (중략) 그중에서도 빈곤이 아이들의 학업 중단을 초래하는 가장 큰 문제”라고 말했다.

사진 출처: © UNICEF/UN0614639/Ibarra Sánchez\*

<https://doi.org/10.54676/ZNLI9227>  
ED/GEMR/MRT/2023/S1

**세계 교육 현황 보고서 목록**

2024/5 Leadership in education: Lead for learning  
2023 Technology in education: A tool on whose terms?  
2021/2 Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?

2020 Inclusion and education: All means all  
2019 Migration, displacement and education: Building bridges, not walls  
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?

한국어판 : © 유네스코한국위원회, 2025

발 간 일 : 2025년 8월 31일

펴 낸 이 : 윤병순

번 역 : 이정현

감 수 : 김보람, 홍보강

주 소 : 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26

이 메 일 : [ap.center@unesco.or.kr](mailto:ap.center@unesco.or.kr)

웹사이트 : [www.unesco.or.kr](http://www.unesco.or.kr)

유네스코한국위원회 간행물등록번호 : ED-2025-RP-3

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



# 핵심 메시지

## 교육 리더는 단순한 관리자가 아니라 변혁의 주체이다.

- 정책 입안자들은 중요한 과제에 직면해 있다: 적합한 역량과 비전을 가진 사람을 어떻게 리더로 발굴하고, 선발하며, 준비시키고, 지원할 것인가 하는 문제이다.
- 학교, 교육 당국, 정치 차원에서의 국가 계획은 네 가지 핵심 리더십 영역을 강화해야 한다: 네 가지 핵심 리더십 영역은 비전 설정, 학습 중점, 협력 촉진, 교원 개발이다. 그러나 학교장 준비 및 연수 프로그램을 전 세계적으로 검토한 결과, 이 네 가지 영역 중 일부라도 초점을 맞춘 프로그램은 절반에 불과하며, 네 가지 영역 모두에 초점을 맞춘 프로그램은 3분의 1에 머무는 것으로 나타났다.

## 좋은 학교에는 훌륭한 학교 리더가 필요하다.

- 교장의 효과적인 리더십은 학생의 능력을 최대한 끌어낸다. 미국에서는 교장과 교사의 리더십이 학생의 학습 성과 변화에 최대 27%까지 기여하는 것으로 추정되며, 이는 학교가 통제할 수 있는 요인 중 교사의 학습 영향력 다음으로 중요한 요인이다.
- 교장의 효과적인 리더십은 교사의 능력을 최대한 끌어낸다. 32개국을 대상으로 한 연구에 따르면, 강력한 리더십은 수업 방식 개선과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 전 세계 국가의 57%는 교장이 수업을 관찰하고 교사에게 피드백을 제공할 것을 기대하고 있다. 그러나 고소득 국가에서는 수업 활동을 감독하는 중등학교 교장의 비율이 2015년 81%에서 2022년 77%로 감소했다.
- 교장의 효과적인 리더십은 안전하고 건강하며 포용적인 학교를 만든다. 학교 내 괴롭힘을 방지하고 학생 안전을 보장하는 것은 학교 리더의 주요 목표이다. 미국에서는 코로나19 팬데믹 기간 동안 교장들이 사회적·정서적 안녕을 최우선으로 삼아 교육과정을 조정했다. 몰타에서는 교장들이 지역사회와 협력하여 언어 지원을 포함해 이주민 학생들을 위한 포용적인 학교 문화를 조성했다.

## 효과적인 리더십에는 공정한 채용 관행, 신뢰, 성장 기회가 필요하다.

- 인재 채용과 유지를 위해서는 개방적이고 경쟁적인 채용 절차가 필요하다. 학교장 임명 과정에서 정치적 고려를 제한하면 학교 성과가 향상된다. 그러나 전 세계적으로 초등 및 중등 교육에서 개방적이고 경쟁적인 교장 채용 절차를 갖춘 국가는 63%에 불과하다.
- 최고의 교사가 반드시 최고의 교장이 되는 것은 아니다. 하지만 76%의 국가에서는 교장이 교사 자격을 반드시 갖추도록 요구하고 있으며, 이 중 약 30%의 국가에서는 관리 경험도 명시하고 있다.
- 자율성은 리더의 잠재력을 끌어낼 수 있다. 효과적인 교육 당국일수록 교장에게 인적·재정적 자원에 대한 결정권을 더 많이 부여하는 경향이 있다. 그러나 고소득 국가에서는 교장 중 절반 미만이 수업 내용이나 교사 급여 결정에 책임을 지고 있다. 또한, 약 40%의 국가에서는 고등교육기관의 자율성을 법적으로 보장하지 않는다.
- 전문성을 갖춘 리더는 준비와 훈련이 필요하다. 학교 리더십의 기준으로 필요한 역량을 명시함으로써 훈련을 안내하는 데 도움을 줄 수 있으며, 거의 모든 국가에서 이러한 기준을 마련해 두고 있다. 그러나 고소득 국가에서는 절반에 가까운 교장이 임명 전에 어떠한 훈련도 받지 않으며, 모든 국가 중 단 31%만이 신규 교장 연수에 대한 규정을 가지고 있다. 데이터 활용, 재정 관리, 디지털 리더십과 같은 실무 능력 또한 필수적이지만, 고소득 국가 교장 중 4분의 1은 이러한 분야에서 충분한 훈련을 받지 못하고 있다.

## 학교 리더는 아주 부족한 자원으로 너무 많은 역할을 맡아야 한다는 요구를 받고 있다.

- 학교 운영 관련 요구가 너무 많아 교장이 비전을 설정할 충분한 시간을 확보하기 어렵다. 교장에 대한 기대치가 지나치게 높은 경우가 많다. 교장은 개혁을 효과적으로 실행하는 데 핵심적인 역할을 한다. 일부 국가의 교장들은 새로운 책무성 메커니즘으로 인해 엄격한 감시를 받기도 한다. 그러나 14개 중간소득 국가의 교장들을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 이들은 일상적인 관리 업무에 업무 시간의 68%를 할애하고 있는 것으로 나타났다. OECD 국가에서는 공립학교 교장의 약 3분의 1, 사립학교 교장의 5분의 1이 교수적 리더십(instructional leadership)을 위한 충분한 시간이 부족하다고 보고했다.

### 학교 리더는 영웅이 되어서는 안 된다. 리더십을 공유하는 것이 더 나은 학교를 만든다.

- 학교 전반에 걸쳐 리더십을 공유하면 협력적인 학습 환경이 조성된다. 이를 통해 교사들은 교실 내에서 리더십을 발휘하고, 학생들은 또래들과 함께 적극적으로 리더 역할을 하며, 학부모와 지역사회 구성원들은 학교 생활에 참여할 수 있다. 그러나 연수 프로그램에서 협력 촉진은 네 가지 리더십 영역 중 가장 덜 강조되는 영역이다.
- 학교 리더십이 위계적인 경우가 너무 많다. 교감과 교사들은 명확한 역할과 훈련, 인센티브가 제공될 때 학교 목표 달성에 기여할 수 있다. 그러나 절반의 국가만이 리더십 기준에서 교사 협력을 명시적으로 강조하고 있으며, 리더십 연수 프로그램 중에서 이를 중점적으로 다루는 프로그램은 3분의 1에 불과하다. 약 81%의 국가에서는 학교 이사회에 교사를 포함하도록 요구하고 있으며, 83%의 국가는 학부모를, 62%의 국가는 지역사회 구성원을, 57%의 국가는 학생을 포함하도록 규정하고 있다.

### 교육 행정 리더는 리더십 계획에서 충분한 주목을 받지 못하고 있다.

- 중앙 및 지방의 교육 공무원들은 잠재적인 리더들이다. 이들은 교육 개혁과 정책에서 교육 체계 전체의 개선과 조정을 이끌 수 있다. 이들 공무원들에게 더 큰 자율성을 부여하면 더 큰 영향력을 발휘할 수 있다는 점을 많은 국가들이 점차 인식하고 있다.
- 교육 행정 리더는 다른 행위자들과 협력할 때 효과적이다. 멕시코 푸에블라 주에서 교육 개혁의 성공은 리더십을 포함한 교육 체계 전반에 걸친 교육 공무원들의 협력적 노력의 결과였다.

### 교육부 장관은 복잡한 정치 환경에서 일하며, 짧은 임기로 인해 어려움을 겪는다.

- 장관은 짧은 임기 동안 여러 가지 요구 사항을 조율해야 하며, 종종 교직 경험이 없는 경우가 많다. 새로운 글로벌 데이터베이스에 따르면, 2010년 이후 교육부 장관의 절반이 임명 후 2년 이내에 바뀌었으며, 23%만이 학교에서 가르친 경험이 있는 것으로 나타났다.
- 정치 리더들은 개혁을 실현하기 위해 정치적 타협과 외부와의 협력을 적극적으로 추진해야 한다. 연대와 관계 구축은 시간과 데이터가 부족하거나 의견 충돌이 있는 상황에서도 개혁을 추진하는 데 도움이 될 수 있다.
- 재임 기간이 짧으면 개혁을 이루기 어렵다. 세계은행이 2000년부터 2017년까지 114개 국가에서 진행한 교육 프로젝트를 분석한 결과, 장관의 교체율과 프로젝트 성과 사이에 일정 수준 이상의 부정적 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

### 더 많은 여성 리더십은 교육 분야에서 긍정적인 결과를 가져올 수 있다.

- 여성 정치 리더들이 남성 리더들보다 교육을 우선시해 왔다. 여성 국회의원들은 전 세계적으로 초등교육 지출을 늘리는 데 기여하고 있다. 그러나 여성 장관의 비율은 2010~2013년 23%에서 2020~2023년 30%로 증가하는 데 그쳤다.
- 일부 연구에 따르면, 여성 교장이 남성 교장보다 더 나은 학습 성과를 달성하는 것으로 나타났다. 프랑스어권 아프리카에서는 여성 교장이 이끄는 초등학교 학생들이 남성 교장이 이끄는 학생들보다 수학과 읽기 성적에서 최소 6개월 이상 앞선 것으로 나타났다.
- 교사로 일하는 여성은 많지만, 학교를 이끄는 여성은 훨씬 적다. 초등 및 중등 교육에서 여성 교장 비율은 여성 교사 비율에 비해 평균적으로 최소 20%p 낮다. 전 세계 국가 중 11%만이 교장 채용 시 성별 다양성을 고려하기 위한 조치를 마련하고 있다.

### 많은 행위자들이 교육 당국의 방향에 영향을 미치며 리더십을 발휘한다.

- 교사 노조, 학생회, 기업가, 학계, 시민사회가 정부에 책임을 요구하고, 로비 활동을 하며, 인식 제고 활동을 한다. 영향력은 결과에 영향을 미친다. 예를 들어, 미국의 일부 싱크탱크는 전문성은 낮지만 의회 내 교육 논의에서 영향력이 높은 반면, 일부는 그 반대의 경우도 있다.
- 국제기구는 교육에 대한 글로벌 논의의 틀을 구성하고 정보를 제공하는 동시에, 각국 교육 당국에 자금을 지원한다. 그러나 활동 범위와 영향력을 둘러싼 경쟁은 국제기구가 교육 개선이라는 목표로부터 벗어나게 만들며, 역량이나 효율성 부족은 국제기구의 정당성이 도전을 받게 만들 수 있다.

교육 리더들의 역할은 종종 당연하게 여겨진다. 그러나 그들은 종종 눈에 띄지 않는 방식으로 학교, 대학, 학부 및 정부 부처의 방향을 이끌어가고 있다. 그들의 리더십 스타일은 개성과 전문성을 반영하지만, 소속된 팀의 특성과 조직 목표 및 업무 환경에 맞춰지기도 한다. 리더십 스타일이 다양하기 때문에 그것이 교육에 미치는 영향은 쉽게 드러나지 않으며, 자주 간과되기도 한다. 그러나 교육의 도전과제는 여전히 심각하기 때문에 훌륭한 학교와 교육 당국, 정치 리더가 절실히 필요하다.

리더십은 종종 정치나 비즈니스와 연관된다. 경영에 관한 일반적인 문헌들은 리더의 능력, 성격 특성, 행동, 스타일, 동기, 가치 등을 다루는 다양한 사례를 제공하며, 리더를 뛰어난 개인으로 강조하는 경향이 있다. 이러한 예시 중 하나로, ‘효과적인 리더의 행동’을 설명하는 5가지 항목이 있다. 저자들이 제시하고 있는 5가지 항목은 다음과 같다: 뛰어난 기준을 설정하고 다른 사람들이 따를 수 있는 모범을 보인다(‘본보기가 되어라’); 조직이 나아가야 할 이상을 구상한다(‘공동의 비전에 영감을 불어넣어라’); 조직을 개선할 혁신적인 방법을 모색한다(‘기존 절차에 도전하라’); 협력을 촉진하고, 신뢰의 분위기를 조성하며, 각 개인이 능력을 발휘할 수 있도록 한다(‘다른 사람들이 행동할 수 있도록 만들어라’); 그리고 각 개인의 기여를 인정한다(‘마음을 격려하라’).

리더십이란 ‘목표 달성을 위해 다른 사람들의 노력을 극대화하는 사회적 영향력의 과정’으로 정의되어 왔다. 이 정의에는 두 가지 함의가 있다. 첫째, 리더십은 단순히 권력의 위치에 있다고 해서 자동으로 부여되는 것이 아니라 다른 사람들의 행동에 미치는 영향력에 의해 부여된다는 점이다. 둘째, 리더십은 목표의 관점에서 구성되며, 리더는 목표 설정에서 중요한 역할을 하고 그 목표를 중심으로 팀과 조직 또는 사회 구성원들이 결집한다는 점이다. 최근 교육 분야에서는 이 두 가지 개념을 반영하는 정의가 제시되었다. 즉, ‘리더십은 특정한 조직화의 형태를 옹호하는 것’이다. 여기서 ‘옹호’란 영향력의 과정을 의미하며, ‘조직화의 형태’는 목표를 암시한다. 교육에서의 리더십은 특정한 목표, 그 목표를 향해 사람들을 동원하는 영향력의 과정, 그리고 목표 달성을 위한 기회와 제약을 모두 포함하므로 다음과 같은 세 가지 질문이 제기된다.

교육 리더들은 어떤 목표를 달성하려고 하는가? 본 보고서는 교육에 관심이 있는 모든 이들에게 #LeadforLearning에 동참할 것을 촉구한다. 학습 목표를 정의하는 일은 교육에 이해관계가 있는 모든 사람이 참여하는 정치적 과정이다. 읽기, 수학, 과학과 같은 과목에서 측정 가능한 성과로 학습 목표를 좁힐 수 있다는 인식이 있다. 본 보고서 또한 비교 가능한 교육 지표를 보

고해야 한다는 사명으로 인해 때로는 의도치 않게 그러한 인식에 기여하기도 한다. 그러나 교육이 추구하는 학습 목표는 훨씬 더 포괄적이다. 단순히 지식을 전달하고 자격을 위한 기술을 습득하는 것뿐만 아니라, 학생이 책임감 있게 생각하고 행동할 수 있는 역량을 강화하며, 공유된 관행이나 전통 속에서 사회 구성원으로서 역할을 수행토록 하는 것까지 포함한다. 따라서 교육 리더십에 대한 논의는 반드시 교육의 목적을 정의하는 것에서 시작되어야 한다.

교육 리더들은 이러한 목표를 어떻게 달성하려고 하는가? 산업화된 국가에서 학교 및 기타 교육 기관이 대규모 조직으로 성장하고, 단순한 교육 관료제가 복잡한 시스템으로 발전하면서 교육 행정 및 관리가 하나의 분야로 주목받기 시작했다. 그러나 이러한 분석에서는 교육 리더의 역할이 간과되어, 초기 연구자들은 리더의 성과를 위대한 인물의 업적으로 분석했다. 차츰 보다 체계적인 과학적 접근방식이 도입되면서 리더십을 교육 관리의 독립적인 요소로 보는 시각이 나타나기 시작했다. 연구자들은 리더십과 관련된 개인의 실천과 조직적 합의를 식별할 수 있다고 믿었다. 그러나 개인이 조직을 구성하기 때문에 이 두 요소를 분리해서 볼 수 없다는 비판이 제기되었다. 최근에는 리더십 발취가 교육기관과 교육 당국 내의 사회적 관계에 의해 결정된다고 인식되고 있다. 교육 분야에서 일하는 사람들은 서로 협력해야 한다. 따라서 교육 목표를 달성하기 위해서는 리더십 기능을 공유해야 한다.

교육 리더에게 방해가 되는 것은 무엇일까? 교육 리더십 역할을 맡은 사람들은 그들에게 기대되는 기능을 수행할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 그러나 상황 또한 중요한 요소이다. 공식적 및 비공식적인 사회적·경제적·정치적·문화적 규칙과 규범은 개별 교육 리더의 주도권과 행동 범위를 확장하거나 제한한다. 교육 리더의 자유로운 의사결정은 거버넌스와 책무성 규칙의 결과이며, 이러한 규칙은 국가마다 크게 다르고 종종 문화적 규범을 반영한다. 리더십을 발휘할 기회는 국가마다 다르며, 특히 교육기관 간에도 큰 차이가 있다. 각 유치원, 학교, 기술·직업 교육기관, 대학, 성인 교육 센터는 서로 다른 환경에 놓여 있으며, 교육 리더들은 자신들이 속한 지역사회로부터 다양한 기대에 직면해 있다. 소규모와 대규모, 공립과 사립, 도시와 농촌, 자원이 풍부한 교육기관과 자원이 부족한 교육기관은 각기 다른 여건에 처해 있다. 긴급 상황에서 또는 민족적·언어적으로 다양한 지역사회에서 운영되는 교육기관들은 교육 리더가 그 기관들이 처한 환경에 대해 깊이 이해하고 적절하게 대응할 것을 요구하고 있다.

교육 리더들은 서로 다른 성과 사이에서 갈등을 겪을 수 있다. 대부분의 연구에서 조사하는 측정 가능한 학습 성과의 개선에 초점을 맞추는 것은, 포용적인 환경을 조성하거나 학습자들이 시민의식 및 기후변화와 같은 미래의 도전에 적응할 수 있도록 준비시키는 일 등 여타 다양한 바람직한 교육 성과의 개선을 희생시킬 가능성이 있다. 표준화된 성과 측정은 관리와 리더십에 대한 표준화된 접근방식으로 이어져 개별적인 상황에 맞지 않을 수도 있다. 본 보고서는 각국이 리더십 기준 문제에 어떻게 접근했는지를 살펴보고 있지만, 그 내용이나 시행 방법을 규정하기보다는 각국의 노력을 설명하는 데 목적을 두고 있다.

**교육 성과를 이끄는 원동력은 개인인가, 아니면 효율적인 팀인가?** 비평가들은 학습 성과에서 개인의 중요성이 지나치게 강조되어 왔다고 주장하면서, 리더십은 기존의 미미한 역할에서 학습 성과를 설명하는 두 번째 중요한 요인으로 부각되었음을 지적한다. 개인이 혼자 힘으로 교육 체계를 변화시켰다고 평가하는 것은 오해를 불러일으킬 수 있으며, 이는 서구 문화에 내재된 편향일 수도 있다. 적절한 제도적 환경과 탄탄한 조직 구조가 더 중요할 수도 있다. 이는 교장이 핵심적인 역할을 하지 않는다는 의미가 아니라, 그 역할이 보다 복잡하다는 것을 의미한다. 교육기관의 운영을 자세히 살펴보면, 긍정적인 교육 성과는 스스로 동기 부여가 된 여러 사람들이 헌신과 전문성을 발휘한 덕분일 수 있다. 이러한 사람들을 단순히 리더에게 의존하는 추종자로 묘사하는 것은 그들의 기여를 과소평가하는 것이다.

**결정을 내리는 일에 대한 통제와 권한 강화 사이에는 대립 관계가 존재한다.** 규칙을 따르는 것과 규칙에 관계없이 상황에 따라 행동하는 능력 사이에도 대립 관계가 존재한다. 리더의 역량과 개인적 특성이 중요하지만, 이를 효과적으로 발휘하려면 적절한 환경이 조성되어야 한다. 리더들은 제약된 환경 속에서 일하기도 한다. 일부 리더들은 계획을 실행할 수 있는 자원을 갖추고 있는 반면, 다른 리더들은 열악한 상황 속에서 해결책을 찾아야 한다. 자율성은 리더들의 행동을 가능하게 하지만, 이는 그들이 개인의 이익을 위해 행동한다는 의미가 아니라 성과 달성이라는 공동의 목표를 향해 행동한다는 의미이다.

**리더십은 매력적인 개념이지만, 본 보고서는 그 개념이 명확하지 않다는 점을 인식하고 있다.** 훌륭한 리더와 훌륭한 관리자를 구별하는 것은 종종 어려운 일이다. 높은 목표에도 불구하고 교육 리더들의 업무는 대체로 일상적이다. 학교장은 학교 예산을 관리하거나 징계 결정을 위한 회의를 주재해야 한다. 부장 교사와 지도 교사들은 시간표 작성이나 교사 채용을 준비하는 데 많은 시간을 소비할 가능성이 크다. 지방 교육 공무원들은 교과서를 제시 시간에 배송하는 문제나 연수에 참석하는 교사들에게 지

급할 수 당 문제로 고민할 것이다. 장관은 국민들의 사소한 요청을 처리하거나, 공무원의 비위에 대한 언론의 비판을 막기 위해 대응해야 할 것이다. 이 모든 일상적인 책임은 일반적으로 리더와 관련된 업무로 여겨지지 않는다. 그러나 일상적인 활동을 효과적으로 관리하여 미래 계획을 위한 시간을 확보하는 것이 리더의 핵심적인 역할이다. 교육 활동은 연속적인 과정이기 때문에 교육 관리와 리더십을 구분하는 것은 다소 인위적일 수 있다.

**리더십은 반드시 변화와 연결되어야 하는가?** 일부 사람들은 리더십이란 변화를 촉진하는 것이라 주장하며, 관리가 현 상태를 유지하는 것이라면 리더십은 이를 변화시키는 것이라고 말한다. 변화 관리는 이미 결정된 변화를 실행하는 것을 의미한다. 변화 리더십은 변화의 필요성을 인식하고 사람들을 그 변화에 동참하도록 이끄는 것이다. 그러나 모든 변화가 다 좋은 것인지, 특히 외적인 요인으로 강요된 변화에 대해 저항하는 것 역시 리더십의 한 형태가 될 수 있는지에 대해 질문을 던져볼 필요가 있다. 한 평론가는 다음과 같이 설명했다. “최근 한 가지 특징은 학교를 대상으로 끊임없는 변화가 이루어지고 있다는 점이다. 새로운 운동, 새로운 프로그램, 새로운 방향이 끊임없이 등장하고 있다. 불행하게도 교육의 모든 단계에서 일부 사람들은 새롭게 등장하는 유행을 따라잡기에 급급한 듯 보인다... 그러나 학교가 끊임없이 변화해야만 효과적이라는 생각은 잘못된 것이다... 우리는 변화를 위한 변화, 특히 기술적 변화가 반드시 좋은 것은 아니라는 점을 명심해야 한다. 변화는 지혜롭고 공정하며 배려 깊은 방식으로 이루어져야 한다.”

**리더십은 반드시 영향력과 연결되어야 하는가?** 리더십은 일반적으로 긍정적인 의미를 지닌다. 그러나 리더십의 원천(권력이 포함될 수 있음)과 수단(조작이 포함될 수 있음)은 부정적인 의미를 가질 수도 있다. 심지어 ‘영향력’도 긍정적이거나 부정적인 의미로 해석될 수 있다. 한 비평가는 다음과 같이 질문했다: “리더십이 영향력의 한 유형이거나 한 측면이라면, ‘리더십’이라는 개념이 과연 필요할까? 즉, 우리가 실제로 논의하는 것이 영향력이라면, ‘영향력’이라는 단어를 그대로 사용하면 되지 않는가?... 간단히 말해 집단 행동의 흐름과 그 과정의 일부로서 개인의 행동을 설명하고 분석할 때, 왜 우리는 영향력이나 권력이 아니라 리더십에 대해 이야기하고 있는 것일까?”

**리더십은 교육 성공의 요소 중 가장 두드러지는 것이다.** 다음과 같은 주장이 있다. “학생들이 학교에서 배우는 데 기여하는 모든 요소 중에서 ... 리더십은 교실 수업에 이어 두 번째로 중요하다. 더욱이 효과적인 리더십은 가장 필요한 상황(예: ‘문제를 겪고 있는’ 학교)에서 가장 큰 영향을 미친다. 이러한 증거는 대규모 개혁을 성공적으로 실행하기 위한 열쇠로서 리더십 강화에

**표 1:**

교장의 핵심 실천 사항을 설명하는 학교 리더십의 4가지 영역

영역	주요 실천 방안
비전 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생의 학업 성과에 초점을 맞추어 공동의 비전과 사명 및 목표를 수립, 전달, 설명한다</li> <li>- 교직원과 학생에게 높은 성과를 기대한다</li> <li>- 스스로 모범을 보이고 지역사회를 대표함으로써 영향력을 발휘함으로써 영감의 원천을 제공한다</li> <li>- 의사결정을 위해 최신 정보를 습득하고 데이터를 활용한다</li> </ul>
학습 중점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수업 개발에 중점을 둔다 (예: 교수 지도를 통해)</li> <li>- 교육 목표에 맞게 수업 자료와 자원을 제공한다</li> <li>- 교육과정을 계획, 조정, 평가한다</li> <li>- 교직원이 업무 방해를 받지 않도록 보호한다</li> <li>- 학생 진도를 모니터링한다</li> </ul>
협력 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교 문화와 긍정적인 학교 분위기를 조성한다</li> <li>- 안전하고 건강한 학교 환경을 유지한다</li> <li>- 전략적으로 자원을 확보하고 네트워크 구축하며 위험을 관리한다</li> <li>- 특히 교사 간 협력을 촉진하고 행동을 유도한다</li> <li>- 가족 및 지역사회와 관계를 구축하고 협의한다</li> </ul>
교원 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교사의 전문성 개발 요구를 파악한다</li> <li>- 교사에게 맞춤형 전문성 지원과 멘토링 기회를 제공한다</li> <li>- 교사를 평가하고 우수한 성과에 대해 보상한다</li> <li>- 지적 자극을 촉진한다</li> <li>- 신뢰 관계를 구축하고 갈등을 관리한다</li> <li>- 교사와의 접근성을 높인다</li> </ul>

출처: Leithwood (2012) and Leithwood et al. (2020a).

대한 관심이 집중되고 있다는 것을 뒷받침한다.” 또한, “어려움을 겪는 학교가 강력한 리더의 개입 없이 회복된 사례가 기록된 경우는 사실상 거의 없다”는 주장도 있다. 본 보고서는 이러한 통찰을 바탕으로, 각 교육기관과 교육청이 교육 문제를 능숙하게 해결할 수 있는 리더를 확보할 수 있도록 의사결정자들이 정책을 설계하는 방법을 살펴보고자 한다. 이는 개인 역량에만 집중하던 관심을 체계적인 프로세스로 전환하는 것이다.

학교 리더십의 개념과 리더의 역할에 대한 인식이 변하고 있다. 일반적으로 학교장이 행정적이고 관료적인 기능을 수행하는 역할에서 벗어나 학교의 ‘성과’ 향상을 위해 교사 및 다른 직원들과 더 적극적으로 협력할 것을 기대하는 방향으로 바뀌고 있다. 이러한 성과 형태에 대한 기대는 사회적 선호도와 교육 당국, 교육 공동체, 그리고 리더 개인의 신념에 의해 형성된다.

학교 리더십의 세 가지 영역인 비전 설정, 학습 중점, 협력 촉진은 연구에서 가장 많은 주목을 받아 온 세 가지 리더십 개념인

변혁적(transformational) 리더십, 교수적(instructional) 리더십, 분산적 (distributed) 리더십과 대체로 일치하며, 네번째 영역 (교원 개발)은 이 세 가지 개념 모두와 밀접하게 연결되어 있다.

- 비전 설정은 변혁적 리더십과 관련이 있으며, 이는 학교를 개선하기 위해 학교 구성원들에게 영향을 미치고, 영감을 주며, 동기를 부여하는 행동을 포함한다.
- 학습 중점은 교수적 리더십과 관련이 있으며, 이는 학습 성과를 개선하기 위해 학교 공동체에 영향을 미치고, 영감을 주며, 동기를 부여하는 행동을 포함한다.
- 협력 촉진은 분산적 리더십 또는 공유 리더십(shared leadership)과 관련이 있으며, 이는 리더들이 다른 사람들과 상호작용하고, 협력하며, 책임을 공유하는 방식을 의미한다.

- 교원 개발은 학교 리더의 인적자원 관리 책임의 일환이지만, 더 나아가 자신의 팀이 배우고 성장할 수 있도록 돕는 역할을 해야 한다.

훌륭한 리더들은 이 네 가지 영역에서 위에 언급한 기본적인 실천 방안을 활용하고 있는 것이 확인되었다(표 1). 이러한 실천 방안의 변형된 방식은 학교장이나 교사 리더뿐만 아니라, 특히 지방의 교육 당국 리더에게도 해당된다. 이 네 가지 리더십 영역은 본 보고서 전체에 걸쳐 다루어질 것이다.

### 학교 리더십: 역할, 영향력 및 기준

학교장은 전통적으로 주로 관리자로 여겨져 왔지만, 점점 더 폭넓은 영향력을 행사하는 역할을 수행해야 한다. 교장은 이러한 역할을 잘 수행하기 위해 다양한 역량을 갖추어야 한다. 데이터 활용, 우선순위 설정, 계획 수립과 실행, 감독, 평가 등을 통해 문제를 해결할 수 있어야 한다. 공통된 이해를 높이고, 목표 중심으로 팀을 조직하며, 전문적인 성장을 촉진하기 위해 효과적으로 소통해야 한다. 건설적인 관계를 구축하기 위해 감정 지능, 자기 인식, 사회적 인식, 자기 조절 능력도 갖추어야 한다.

교장은 학교 공동체를 위한 비전을 제시하는 역할을 수행해야 한다. 전 세계 국가의 78%가 이 역량을 국가 기준에서 강조하고 있다. 브루나이 다루살람과 말레이시아는 교장이 조직의 우수성에 기여할 수 있도록 비전과 전략적 기획 역량을 갖추어야 한다고 강조한다. 교장은 리더십을 발휘할 때 도덕적·윤리적 기준을 준수해야 하며, 가능하면 모범을 보이고 영감을 주어야 한다. 카자흐스탄은 교장이 부패와 학문적 비윤리 행위를 용인해서는 안 된다고 강조한다.

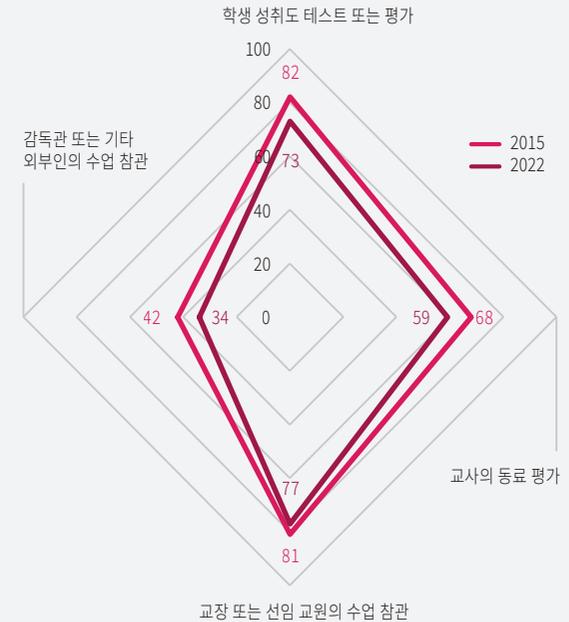
교장은 수업 리더 역할을 수행해야 한다. 전 세계 국가의 57%는 교장이 교사 수업을 관찰한 후 피드백을 제공할 것을 요구하고 있다. 그러나 실제로는 규정에서 요구하는 것과 다를 수 있다. 에콰도르, 케냐, 파키스탄, 필리핀을 포함한 14개의 저소득 및 중간소득 국가를 조사한 결과, 교장들은 업무 시간의 68%를 관리 업무에 할애하는 것으로 나타났다. 국제학업성취도평가(PISA)의 증거에 따르면 최근 몇 년간 수업 활동에 대한 감독이 약간 감소한 것으로 보인다. OECD 국가에서 중등학교 교장이나 선임 교원이 수업을 관찰했다고 보고한 비율은 2015년 81%에서 2022년 77%로 감소했다(그림 1).

교장은 협력을 촉진하는 역할을 수행해야 한다. 절반의 국가에서 교장에게 교사 협력을 증진하도록 요구하고 있다. 예를 들어 전문적 학습 공동체, 공동 수업 계획, 학문분야 간 프로젝트, 교사 팀 및 동료 간 피드백 등을 통해 내부 협력을 강화하도록 요

그림 1:

고소득 국가에서 학교장의 수업 활동 감독이 감소하고 있는 것으로 보고되었다

OECD 회원국의 중등학교 교장이 보고한 수업 감독 활동 비율 (2015~2022년)



GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig1](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig1)  
출처: OECD (2023).

구하고 있다. 베트남에서는 교장이 학년별 또는 교과별로 교사 전문팀을 구성하여 교육 기술, 장애 학습자 지원, 학교 상담, 학교 교육 계획 개발, 교과서 선정과 같은 문제에 집중하고 있다.

교장은 교원의 역량 개발을 도와주어야 한다. 전 세계 국가의 70%가 승진, 경력 개발, 교육의 질 보증, 책무성 등을 목적으로 교사 평가를 교장의 임무로 부여하고 있다. 2018년 ‘교수·학습 국제조사(Teaching and Learning International Survey, TALIS)’에 참여한 48개 교육 당국을 분석한 결과, 교사의 71%가 매년 공식적으로 교장의 평가를 받는 것으로 나타났다. 평가 방법으로는 학생 성적 분석(94%), 학생 설문조사(82%), 교사의 교과 내용 지식 평가(70%), 자기 평가(68%) 등이 포함되었다. 2015년 ‘국제 수학·과학 성취도 추이변화 국제비교 연구(Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS)’ 데이터를 활용하여 45개국을 분석한 결과, 학교 리더가 교사들과 원활하게 소통하고 수업 계획을 지원할 때 교사의 직무 만족도가 더 높은 것으로 나타났다.

교장은 학생과 교사의 다양한 성과에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 교장의 영향을 평가하는 것은 매우 어렵다. 투입 측면에서 교장의 실천 방식은 관찰하기 어렵고 측정하기도 쉽지 않다. 이러한 실천 방식은 서로 상호작용하며, 학교의 상황과도 밀접하게 연결된다. 산출 측면에서는 학생, 교사, 학교, 지역사회 등 다양한 관찰 단위가 존재하며, 성과 또한 여러 형태로 나타난다. 그럼에도 불구하고 많은 연구에서 특정한 리더십 실천 방식이 학교 조직, 문화, 교사에게 미치는 영향에 대한 증거가 축적되고 있다.

대부분의 연구는 비교적 측정이 쉬운, 교장의 학생 학습에 대한 영향에 초점을 맞추고 있다. 8개국 1,800개 학교를 분석한 결과, 학교 관리의 질을 나타내는 지표가 표준편차 1만큼 향상될 때 학생 성과는 표준편차 0.23~0.43만큼 향상되는 것으로 나타났다. 2004년부터 2019년까지 영국에서 2만 명 이상의 교장을 추적한 연구에 따르면, 비효과적인 교장(하위 16%)을 효과적인 교장(상위 15%)으로 교체했을 경우 중등학교에서는 모든 과목에서 2단계 향상 또는 최소 한 과목에서 1단계 향상이 이루어진 것으로 나타났다. 아이티에서는 교장의 일상적인 관리 방식이 개선되면서 허리케인 ‘매튜’로 큰 피해를 입은 학교에서 초등학교 저학년의 읽기 점수가 표준편차 0.43만큼 유의미하게 향상되었다.

일부 연구에 의하면 교장은 다른 다양한 교육 성과에도 큰 영향을 미친다. 교장은 학생들의 출석률과 학업 지속률에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 호주 빅토리아 주에서는 교장 간 협력을 통해 학생 출석률이 2022년 86.5%에서 2023년 88.6%로 상승하면서 학교 유형 간 출석률 격차가 좁혀졌다. 효과적인 교장은 학생들의 정서적 웰빙을 지원하는 환경을 조성한다. 자메이카에서는 중등학교 교장이 상담사를 증원하고, 학생과 교직원 지원을 위한 예산을 배정하며, 아침 급식 프로그램 등을 제공하는 역할을 수행하고 있다. 교장이 이민자 가정과 학생들을 지원하기 위해 포용적인 학교 문화를 추진해 온 몰타의 경우처럼, 교장은 포용적인 환경을 조성하기 위해 문화적으로 반응하는(culturally responsive) 방식을 실천하기도 한다.

개인, 학교 및 교육 당국의 특성이 교장의 리더십과 학생 성취도에 영향을 미친다. 남아프리카공화국에서는 여성 교장들이 보다 안전하고 협력적인 학습 환경을 조성하고 교직원의 책임을 명확히 하는 것으로 인정받고 있다. 아르헨티나에서는 취약 계층 학교의 교장이 그렇지 않은 학교의 교장에 비해 경력 연수가 절반 이하인 경우가 많았다. 2022년 PISA에 참여한 20개 국가 중에서는 교장이 인적·재정적 자원 관련 결정에서 주요한 책임을 질수록 해당 국가가 수학 평균 성적에서 상위권에 속할 가

능성이 더 높았다. 그러나 충분한 자원이 부족한 상태에서 과도한 책임을 맡게 되면 스트레스와 어려움을 겪을 수 있다.

리더십 기준은 행동과 인증을 위한 지침이 된다. 전 세계적 국가의 95%가 법률과 정책 또는 독립된 문서를 통해 리더십 기준을 채택하고 있다. 르완다에서는 2020년에 발표된 ‘효과적인 학교 리더십을 위한 전문성 기준(Professional Standards for Effective School Leadership)’에서 전략적 방향 설정, 학습 및 교수 지도, 학교 운영, 지역사회 참여 등의 주요 역할과 역할을 간략히 제시하고 있다. 학교장을 위한 기준 중 교사 협력 지원을 명시적으로 포함하고 있는 국가는 절반에 불과하다. 리더십 기준이 맥락의 차이를 간과하고 서구 모델에 과도하게 의존한다는 비판도 있다.

## 학교 리더십: 선발, 준비 및 여건

교장의 업무 복잡성을 고려할 때 교장직의 전문직화(professionalization)는 필수적이다. 전문직으로 발전하기 위해서는 명확하고 투명하며 실적에 기반을 둔 선발 및 채용 규칙이 필요하다. 초기 단계의 지원을 포함한 적절한 교육과 역량 개발 기회도 있어야 하며, 직무 만족도와 위상을 높이기 위한 매력적인 근무 조건이 필요하다.

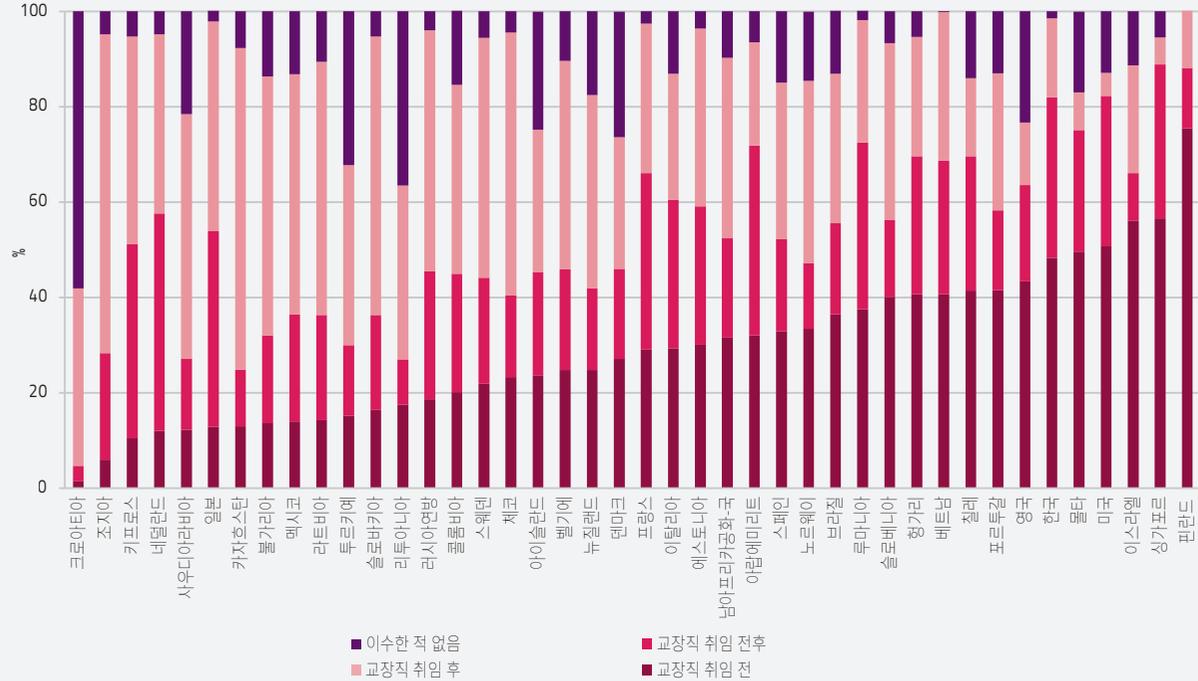
교장직을 전문직으로 발전시키기 위해서는 선발 절차 개선이 필요하다. 학교에 부여된 자율성의 정도와 상관없이, 객관적이고 공정하며 포용적이고 투명하고 명확하게 정의된 기준은 교장의 역할에 대한 신뢰를 높이고 교육 성과를 향상시킨다. 내부 승진은 학교의 문화, 운영 및 어려움에 대한 지식과 이해를 부각시킬 수 있는 반면, 공개 채용은 학교 발전을 위해 새로운 시각을 가진 유능한 외부 후보자를 유치할 수 있다.

교장 선발 과정은 경쟁적이 되고 있다. 내부 채용과 공개 채용 과정 모두 경쟁을 통해 후보자를 평가할 수 있다. 전 세계 국가 중 63%가 초등 및 중등 교육에서 공개 경쟁 채용을 시행하고 있으며, 8%는 초등교육에서만, 3%는 중등교육에서만 공개 경쟁 채용을 시행하고 있다. 루마니아에서는 경쟁을 통한 교장 선발이 학생 성과 향상으로 이어졌다. 한국에는 세 가지 유형의 채용 과정이 공존한다. 2012년에 일반학교의 68%가 ‘초빙’을 통해 임명되었고, 자율형 학교의 30%는 ‘내부 승진’을 통해 임명되었다. 2%만이 공개 채용을 거쳤으며 2022년에 그 비중은 10%로 증가했다.

그림 2:

교장직을 맡기 전에 학교 행정 과정을 이수한 교장은 상대적으로 적다

중간소득 및 고소득 국가에서 시기별로 학교 행정 또는 교장 연수 과정을 이수한 전기중등학교 교장의 비율 (2018년)



GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig2](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig2)  
출처: OECD (2019).

교장 채용 및 선발 과정은 정치적이 될 수 있다. 정실주의(patronage)는 많은 국가에서 흔히 나타나는 공공 부문 임용의 특징이다. 브라질에서는 각 주마다 다양한 교장 선발 방식이 존재하는데, 가장 흔한 선발 방식을 빈도순으로 보면 선거(56%), 정치적 임명(48%), 제안서(‘운영 계획서’) 제출에 기반한 선발(33%), 자격 및 자격증에 기반한 선발(30%) 순이었다. 조지아에서는 교장 채용에 대한 정치적 영향력이 학생 시위의 주요 쟁점이 되어왔다.

교장 선발 기준이 점점 까다로워지고 있다. 전 세계에서 교육 당국의 46%는 교장 후보자에게 교육 경력만을 요구하고, 34%는 교육과 관리 경력을 모두 요구하며, 11%는 교육 관련 경력을, 2%는 기타 행정 또는 리더십 직위의 경력을 요구한다. 7%는 경력에 대한 구체적인 요구 조건을 두지 않고 있다. 에티오피아에서는 학교 리더의 53%가 임명되기 전까지 관리 경험이 없었다.

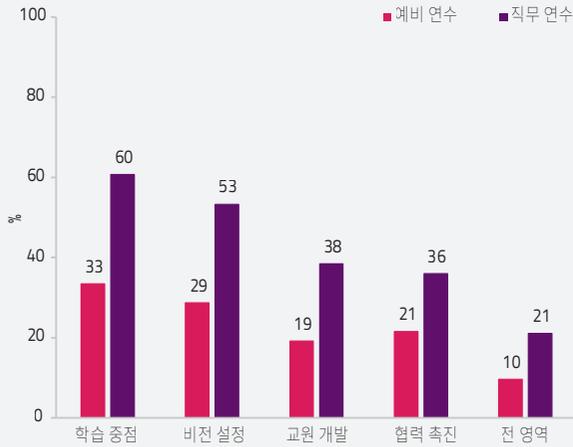
교장의 학력과 경력은 교육 수준, 인구 구조 및 채용 정책에 따라 국가마다 다르다. 2019년 TIMSS에 참여한 39개국의 교육 당국 중 전기중등학교의 2%는 학사 학위가 없는 교장을, 43%는 학사 학위가 있는 교장을, 55%는 대학원 학위가 있는 교장을 두고 있었다. 2018년 TALIS에 따르면 전기중등학교 교장의 평균 재직 기간은 10년으로, 이 중 7년은 현재 재직 중인 학교였다. 일본과 한국에서는 평균 재직 기간이 5년 미만인 반면, 콜롬비아와 발트해 연안 국가들에서는 13~16년이었다. 호주, 뉴질랜드, 싱가포르의 교장들은 다른 국가들(5년)보다 학교 관리직에서 근무한 경력이 두 배(10년) 더 많았다.

학교 리더십 직위에는 다양성이 충분치 못하다. 초등 및 중등 교육 데이터를 가진 약 40개 국가에서 여성 교장의 평균 비율은 여성 교사의 평균 비율보다 최소 20%p 낮았다. 일본, 한국, 남아프리카공화국, 튀르키예, 베트남에서는 초등 및 전기중등 교육 모두에서 그 격차가 최소 30%p였다. 르완다를 포함한 일부 국가에서는 리더십 직위의 30%를 여성에게 할당하는 젠더 쿼

그림 3:

교장 준비 및 연수 프로그램의 5분의 1만이 리더십의 네 가지 영역을 모두 다루고 있다

교장 준비 및 연수 프로그램의 중점 영역별 비율 (2024년)



GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig3](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig3)  
출처: PEER 국가 프로파일을 기반으로 한 GEM 보고서 팀 분석.

터제가 도입되었다. 많은 국가에서 학교 인구의 다양성은 증가했지만 교육 리더십의 다양성은 이에 미치지 못하고 있다. 영국에서는 2020년 기준으로 초등 및 중등 학교 재학생 중 흑인 학생이 32%, 아시아와 소수 민족 학생이 29%를 차지하지만, 이들 그룹 출신의 교장은 단 2%에 불과했다.

교장 임명 전 준비 정도는 국가마다 다르다. 교사 양성 과정을 거친 학교 리더는 교장 역할을 수행하기에 충분히 준비되어 있지 않다. 2018년 TALIS에 따르면 전기중등학교 교장의 88%는 경력 중 어느 시점에 학교 행정이나 교장 연수를 포함한 프로그램이나 과정을 이수한 바 있다. 그러나 교장의 30%만이 직무 수행 전에 해당 과정을 이수했으며, 24%는 직무 전후에 이수했고, 34%는 직무를 시작한 후에야 이수했다. 불가리아, 멕시코, 네덜란드에서는 교장직을 맡기 전에 학교 행정 관련 프로그램이나 과정을 이수한 교장이 20% 미만이었다(그림 2). 한편, 이들 교장 중 15%는 형평성과 다양성 관련 연수가, 28%는 데이터 활용 연수가, 28%는 교사 협력에 대한 연수가 상당히 필요하다고 응답했다.

리더십 준비와 개발 프로그램은 국가마다 다르다. 예비 교장을 위한 연수 프로그램, 신임 교장을 위한 입문 및 초기 연수 프로그램, 재직 중인 교장을 위한 지속적인 전문성 개발 프로그램(현

장 실습 경험 포함)이 있다. 중국에서는 신임 교장이 300시간의 연수 프로그램에 참석하고 이수해야 하며, 모든 현직 교장은 5년마다 공인된 연수 기관에서 최소 360시간의 연수를 이수해야 한다.

교장 준비 과정은 이론적 지식에 그치는 경우가 많다. 준비 과정에 인턴십, 멘토링, 실제 학교 환경에서의 실무 경험이 포함될 때 더 이점이 크다. 싱가포르에서는 교육 리더 프로그램(Leaders in Education Programme)의 일환으로 모든 신임 교장은 첫 해에 멘토링 제도를 활용한 입문 연수를 받는다. 캄보디아에서는 리더십 프로그램의 커리큘럼에 전문성 개발 워크숍, 실습 기반 과정, 학교 개선 프로젝트 등이 포함되어 있으며, 이는 모두 교장에게 요구되는 기준에 맞추어져 있다.

각국은 여전히 예비 교원이나 신임 교원 연수보다 직무 연수를 우선시하고 있다. 전 세계적으로 88%의 국가가 법률이나 정책에서 교장을 위한 직무 연수와 지속적인 전문성 개발을 명시하고 있지만, 예비 교원 연수를 언급한 국가는 60%, 신임 교원 연수를 언급한 국가는 31%에 불과하다. 인도의 2020년 국가교육정책(National Education Policy)에 따르면, 교장은 매년 최소 50시간의 지속적인 전문성 개발을 이수해야 한다. 그러나 2018년 TALIS에 따르면 전기중등학교 교장의 46%가 전문성 개발과 업무 사이의 갈등을 보고하였으며(일본은 82%), 36%는 연수에 대한 인센티브 부족을 지적하였고(사우디아라비아는 84%), 32%는 연수 비용 부담을 우려하였다(콜롬비아는 68%).

주요 리더십 영역을 다루는 범위에 뚜렷한 불균형이 나타나고 있다. 92개국에서 수집된 142개 교장 준비 및 연수 프로그램 정보를 분석해 이 프로그램들이 리더십의 네 가지 핵심 영역에 얼마나 초점을 맞추었는지를 평가했다. 프로그램들은 비전 설정(42%)과 학습 중점(47%)을 가장 많이 다루었으며, 교원 개발(31%)과 협력 촉진(29%)이 뒤를 이었다. 전체 프로그램 중 18%만이 네 영역을 모두 다루었다. 예비 교원 연수 프로그램보다는 직무 연수 및 지속적인 전문성 개발 프로그램이 리더십의 네 영역을 다룰 가능성이 더 높다. 분석 결과 적어도 절반 이상의 프로그램이 변혁적 리더십과 교수적 리더십에 중점을 두고 있는 반면, 공유 리더십은 상대적으로 덜 강조되고 있는 것으로 나타났다(그림 3).

잘 설계된 리더십 프로그램은 교육 성과를 높인다. 아르헨티나에서는 진단에 기반한 피드백을 받고 활용 방법을 숙지한 초등학교 교장이 이끄는 학교가 대조군 학교에 비해 수학에서 표준편차 0.33, 읽기에서 표준편차 0.36만큼 점수가 높았다. 과테말라에서는 교장 대상 연수 프로그램이 학생들의 중도 탈락률을 4% 감소시키는 데 기여했다. 여기에 소요된 비용은 학생 1인당 3달러에 불과했다.

교장의 자격 인증은 리더십의 질을 높일 수 있다. 자격 인증은 교장의 지식과 능력을 평가·검증·인정하는 공식 절차로, 전문성 강화를 위한 중요한 단계이다. 2019년에 실시된 TIMSS에 따르면 4학년 학생 68%와 8학년 학생 71%가 교장이 학교 리더 자격증이나 면허를 보유한 학교에 다녔다. 이란의 교육부는 역량 평가를 기반으로 학교에서 관리직을 수행할 수 있는 능력을 증명하는 5년간 유효한 자격증을 발급하고 있다. 필리핀에서는 예비 교장과 교감이 ‘국가 교장 자격 시험’을 통과해야 한다. 남아프리카공화국에서는 교육부가 14개 대학, 노동조합, 남아프리카 교장협회 및 여러 비정부기구와 협력하여 개발한 필수 전문 자격증인 ‘학교 리더십 국가 자격’을 인증했다.

근무 조건은 교장직 유지와 직무 만족도에 중요한 역할을 한다. 호주에서는 교장이 주당 60시간 가까이 근무하며, 주요 스트레스 원인으로 과중한 업무량과 교수·학습에 집중할 시간 부족이 꼽혔다. 그리스는 교장이 대체 교사 급여 관리부터 학교 시설 수리까지 행정 업무에 쫓겨 교수적 리더십 역할을 수행하기 어렵다고 보고했다. 핀란드는 교장이 교수적 리더십에 더 집중할 수 있도록 행정 절차를 간소화했으며, 이는 교장의 직무 만족도와 학생 성과 모두를 향상시키는 결과를 냈다.

직무 만족도는 높은 편이지만, 스트레스와 번아웃은 여전히 만연하다. 2018년 TALIS 조사에 따르면, 48개 교육 당국의 전기 중등학교 교장 중 약 79%가 이 직업의 장점이 단점보다 분명히 더 많다는 데 ‘동의’하거나 ‘매우 동의’했으며, 86%는 다시 선택할 수 있다면 이 직업이나 직책을 선택하겠다고 응답했다. 한편, 이직률에 대한 데이터는 여전히 제한적이다. 미국의 경우 이직률 증가를 뒷받침하는 증거는 없다. 2021~2022년 기준으로 공립학교 교장의 80%가 학교에 남았고, 6%는 다른 학교로 이동했으며, 11%는 이 직업을 떠난 것으로 추정된다. 이 비율은 2012~2013년과 2016~2017년 데이터 결과와 큰 변화가 없는 수치이다. 1980년부터 2017년까지 스웨덴의 행정 데이터를 분석한 결과, 시간이 지남에 따라 교장의 이동성이 약간 증가했지만 이것이 반드시 근무 환경 악화에 기인한 것은 아니었다. 그러나 스트레스와 번아웃은 여전히 광범위하게 퍼져 있다. 특히 코로나19 팬데믹은 교장들의 부담을 가중시켰다. 호주에

서는 2022년에 교장의 48%가 높은 수준의 스트레스를 의미하는 정신 건강 ‘경고 신호(red flag)’를 보였다.

평가 제도는 학교장의 효율성을 높일 수 있다. 전 세계 국가의 78%가 교장 평가 제도를 운영하고 있다. 그러나 이러한 평가 제도가 교장의 역량 개발을 항상 충분히 지원하지는 못할 수도 있다. 39%의 국가에서는 평가가 제재나 처벌과 관련되어 있다. 칠레에서는 교장이 5년간의 성과 기반 계약을 체결하고 등록률과 출석률, 학업 성취도와 관련된 특정 목표를 달성할 책임을 진다. 이러한 성과 계약은 지방자치단체가 교장의 성과를 불만족스럽다고 판단할 경우 계약 조기 해지 등의 제재로 직접 이어진다. 몰도바공화국에서는 외부 평가에서 불만족스러운 등급이 계속될 경우 교장 계약이 해지될 수 있다. 반면에 싱가포르의 학교 리더들은 승진과 연계된 체계적인 평가 제도를 통해 평가되며, 우수한 성과를 거둔 교장은 더 높은 직급으로 승진한다.

## 공유형 학교 리더십

교장이 교직원, 학생, 학부모, 지역사회와 리더십 책임을 공유하면 혁신과 포용성 및 학습 환경 개선을 촉진할 수 있다. 이러한 잠재력에도 불구하고 학교 리더십은 여전히 위계적이며 이해관계자들의 참여를 제한하는 경우가 많다. 교장은 협력 증진을 위한 준비가 부족하고, 교사는 리더십 훈련과 자율성이 필요하다. 학생 참여는 제대로 정착되지 않았으며, 학부모와 지역사회는 참여에 어려움을 겪고 있다.

교감은 학교 비전 수립, 운영 관리, 교수 전략 개발에 기여할 수 있다. 교감에 대한 효과적인 지원에는 명확한 권한, 체계적인 멘토링, 지속적인 연수가 포함된다. 그러나 교감의 역할이 여전히 명확하지 않아서 교감들은 리더십에 기여할 시간을 확보하지 못하는 경우가 많다. 교감이 학교 관리 및 운영에 참여하는 정도는 국가별로 차이가 크다. 일본과 싱가포르에서는 교감이 완전히 참여하지만, 콜롬비아에서는 21%, 크로아티아에서는 27%만 참여하고 있다. 중국 홍콩의 경우 300명의 교감을 대상으로 한 조사에서 업무 영역별 시간 할당과 해당 업무의 중요성에 대한 인식 사이에 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다.

교과 코디네이터 및 교육과정 책임자와 같은 중간 리더십 교사는 교수 및 학습의 방향을 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 그러나 이러한 역할을 맡은 교사들은 관리 및 대인 관계 능력에 대한 훈련이 부족하고, 책임이 불명확하며, 재정적 보상도 충분하지 않다. 예를 들어 그리스와 포르투갈에서는 관리 업무에 대한 추가 보상이 제공되지 않는다. 지도 교사의 학교 운영 참여는 국가마다 다양한 차이를 보인다. 이스라엘과 카자흐스탄에

서는 부장 교사가 운영에 참여하는 비율이 85% 이상인 반면, 프랑스와 사우디아라비아에서는 10% 미만이다. ‘국제 교사 리더십 연구(International Study of Teacher Leadership)’에서는 교사들이 교사 리더십, 학교 문화, 교수 활동 간의 연관성을 이해할 수 있도록 신임 교사 연수에 리더십 영역을 통합할 것을 주장하고 있다.

**교사들은 공식적인 리더십 역할이 없어도 효과적으로 이끌 수 있다.** 동료 교사들을 멘토링하고, 혁신을 주도하며, 학교 문화를 형성하는 것은 교사의 중요한 역할이다. 인도 델리에서는 교사들이 처음에는 감독을 받는 것에 대해 거부감을 느꼈지만, 결국에는 멘토와 코디네이터들을 신뢰하면서 중간 리더의 지원 역할을 인정하게 되었다. 리더십 역할을 맡은 교사는 학교와 가정, 학생을 연결하는 역할도 한다. 뉴질랜드에서는 교사들이 가정에서 쓰는 언어가 영어가 아닌 학생들을 지원하기 위해 학생 가족과 관계를 구축하고, 학생들의 자존감과 언어 및 문화에 대한 자부심을 높이는 행사를 조직하기도 한다.

**지원업무 담당 직원은 학습 장벽을 파악하고, 이를 해결하며, 학습 전략을 수립하는 데 기여함으로써 리더십을 발휘할 수 있다.** 미국 뉴저지 주에서는 포용적 교육에 대한 의사결정을 하기 위해 교장이 학교 심리사와 교육 전문가, 교육구 행정가의 의견을 수렴하였다. 또한, 학교 간호사들은 백신 접종 캠페인과 같은 건강 관련 프로그램을 주도하며, 건강한 식습관 증진이나 불안 감소 등 학생들의 건강 상태를 개선하는 데 기여하고 있다.

**학생들은 공식적·비공식적 리더십을 모두 발휘할 수 있다.** 학생회나 운영위원회와 같은 공식적인 역할은 학생들의 교육 환경과 개인의 성장에 큰 영향을 미친다. 전 세계 국가의 57%는 학교 이사회나 학생회에 학생 대표를 의무적으로 두고 있다. 학생회는 일반적으로 선거로 선출되지만, 의사결정 과정에서 실질적인 참여가 제한적인 경우가 많아 학생의 권한이 약화될 수 있다. 폴란드의 중등학교 학생회를 연구한 결과, 학생회 지도 교사가 학생들에게 지시를 강요하고 학생들의 적극적인 참여와 의사결정에 대한 의욕을 억누르는 것으로 나타났다. 비공식적 리더십에는 개인 학습 계획과 교사-학생 회의가 포함된다. 인도의 ‘중앙중등교육위원회 표현 프로그램(CBSE Expression Series)’<sup>1</sup>와 남아프리카공화국의 ‘국가 청소년 개발기구(National Youth Development Agency)’에서 보듯, 학생들이 교육에 대한 의견을 표현하는 공개 포럼을 제공하는 정부도 있다. 드물고 실험적인 사례로 태국의 메차이 파타나(Mechai Pattana)와 같은 학교는 학생들이 학교 운영 전반에

폭넓게 참여하고, 창업 활동과 지역사회 봉사를 통해 리더십을 키울 수 있도록 지원하고 있다.

**적극적인 학부모와 지역사회 구성원은 학교가 목표를 달성할 수 있도록 이끌 수 있다.** 학교 운영위원회 대표로서, 학부모와 지역사회 구성원은 학교 운영, 정책, 예산 및 자원 관리를 감독한다. 알바니아와 에콰도르에서는 이들이 학교 예산과 교사 평가에 영향을 미치고, 케냐에서는 학교 운영과 인력 배치를 감독한다. 인도에서는 학부모-교사 협회가 여학생 교육 문제를, 남수단에서는 장애 포용을, 베트남에서는 취약계층 학생 지원을 다룬다. 교장은 학부모와의 정기적인 소통을 통해 참여를 촉진한다. 64%의 국가에서는 교장이 학부모에게 학교와 학생의 성과에 대해 보고하도록 요구하고 있다. 전 세계적으로 83%의 국가가 학교 운영에 학부모 참여를 의무화하고 있지만, 지역사회 구성원을 포함하는 국가는 62%에 불과하다. 콜롬비아(55%), 도미니카공화국(59%), 엘살바도르(60%)와 같은 라틴 아메리카 국가에서는 학부모의 참여 수준이 높은 것으로 보고되었다. 그러나 실제로 학교 운영위원회 및 이사회 구성원의 선정은 사회적 역학 관계에 의해 영향을 받아 배제로 이어질 가능성이 있다. 온두라스의 경우 지역사회가 운영하는 학교에 대한 연구에 따르면, 정실 인사가 투명성과 책임성을 훼손하는 것으로 나타났다.

## 교육 당국 리더십

**중앙 및 지방 수준의 교육 공무원들은 교육 당국의 리더가 될 수 있다.** 교육 당국 리더는 자신이 맡은 관리 프로세스와 행정 절차를 단순히 준수하는 데 그치지 않고, 그 이상의 역할을 수행하는 교육 공무원이다. 중앙 수준에서는 전략적 사고를 바탕으로 필요를 예측하고 해결책을 모색하며 정책과 개혁을 주도할 수 있다. 지방 수준에서는 거버넌스 구조에 따라 교육구 담당관, 감독관 또는 조사관으로서 자원 배분, 자원 관리, 교육 지원 등에 대한 결정을 내릴 수 있다.

**정책 설계와 실행의 일치가 리더십의 징표다.** 캐나다 온타리오 주 45개 교육구(school district)에서 2,000명 이상의 교육구 및 학교 리더를 대상으로 한 연구에 따르면, 교육 당국 리더십이 학생들의 학습에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 영향은 비전, 사명 및 목표, 목표와 일치하는 교육 프로그램 마련 및 일관된 실행, 데이터 활용 등을 통해 입증되었다. 교육구 리더십의 역할은 학교 리더십의 유형과 질을 넘어 교육 전반에 영향을 미쳤다. 멕시코 푸에블라 주에서는 규정 준수 업무에 국한되었던 감독관의 역할과 역량을 변화시켰다. 노르웨이에서

1 CBSE Expression Series는 인도의 중앙중등교육위원회(Central Board of Secondary Education, CBSE)가 주관하는 학생 참여형 프로그램으로, 학생들이 교육 정책, 학교 환경, 사회 문제 등에 대한 자신의 생각과 창의성을 자유롭게 표현하고 토론할 수 있는 기회를 제공한다(번역자 주).

는 지방 교육 공무원들이 교사의 자율성과 교육적 역량을 강화함으로써 포용성에 기여했다고 보고되었다.

**지역 리더가 정책을 설계하고 이행할 권한과 능력을 갖추면 교육 성과가 향상될 가능성이 높다.** 콜롬비아에서는 규모가 큰 지방자치단체가 교사 채용, 연수, 인력 배치, 학교 인프라, 교육 자료, 통학 수단 등을 전적으로 관리한 결과 스페인어와 수학 성적이 낮은 3·5·9학년 학생들의 비율이 감소했다. 그러나 모로코에서는 지방 당국에 주요 행정 및 재정 자율성을 부여하려는 분권화 개혁이 기대만큼 성과를 내지 못했다. 그 이유는 지방의 역량 부족과 중앙정부의 지속적인 의사결정 통제 때문이었다.

**공동 목표를 향한 명확한 방향과 동기 부여가 부족할 경우 교육 당국의 리더십이 제한될 수 있다.** 브라질, 도미니카공화국, 과테말라, 페루의 국가 및 지방 교육청 공무원을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 이들은 법적으로 수행해야 할 5가지 업무 중 최대 4가지를 제대로 인식하지 못하는 것으로 나타났다. 다른 정부 부처에 배정된 업무 중 3분의 1을 자신들의 책임이라고 여기기도 했다. 이러한 역할에 대한 인식 부족은 해당 지역 학교의 학습 성과에 부정적인 영향을 미쳤다.

**개혁에 대한 책임이 이를 실행해야 할 사람들에게 주어지지 않는 경우가 많다.** 일부 국가는 야심찬 개혁 계획을 수립하지만, 관리자가 그 실행 책임을 의사결정에서 더 많은 자율성을 갖고 있는 다른 기관이나 실행 부서에 넘기고 있다. 외부 컨설턴트와 자문가들은 기준을 정하고 제도와 정책의 진행 상황을 평가하며 개혁에 대한 조언을 제공하기도 한다. 예를 들어 말레이시아의 ‘성과관리 및 실행부(Performance Management and Delivery Unit)’는 정책 우선순위와 목표 설정 및 이행 모니터링에서 중앙과 지방 정부 간에 광범위하고 정기적인 협의와 긴밀한 협력을 촉진했다. 그러나 실행 부서가 항상 기대했던 결과를 달성한 것은 아니었는데, 이는 교육 공무원의 가치관·태도·역량 변화에 무관심했기 때문이다. 파키스탄 펀자브 주에서 2019년에 시행된 지방정부 개혁에서도 이러한 경향이 나타났다.

**교육 당국의 리더는 수업 리더여야 한다.** 교육 당국의 리더는 데이터를 모니터링하여 필요한 사항을 파악하고 전문성 개발을 촉진하며, 교수·학습 지원을 제공함으로써 교육 체계가 학습 성과에 집중하도록 도울 수 있다. 그러나 이러한 직책에 임용된 공무원들이 자신의 업무에 필요한 기술적 역량을 갖추지 못하거나, 심지어는 자신에게 기대되는 역할을 제대로 인식하지 못하는 경우가 많다는 것이 큰 문제다. 가나에서 ‘세계관리조사(World Management Survey)’의 여러 기준을 바탕으로 174

개 지방 교육청을 연구한 결과, 교육청 공무원들은 데이터를 수집하지만 이를 검토하거나 활용하지 않아 전략적 계획 수립과 모니터링이 미흡한 것으로 나타났다.

**장학관은 교육 당국의 리더로서 역할을 할 수 있는 가능성이 있다.** 장학관은 여러 학교의 교장들에게 조언하고 지원을 제공하며 도움을 줄 수 있다. 탄자니아 연합공화국에서는 장학관의 학교 방문 횟수와 방문 방식이 학습 개선에 가장 중요한 영향을 미치는 요소 중 하나였다. 그러나 전반적으로 장학관의 점검은 학교 성과에 거의 영향을 미치지 못하고, 대부분 보고에 머무르는 경우가 많다. 중국 산둥성에서 진행된 한 연구에 따르면, 국가 표준과 규정, 정책을 준수하는 것이 곧 학교 개선으로 여겨짐으로써 감독 기관들은 학교 운영 과정과 성과 개선 사항을 파악하는 일에 관여하지 않았다.

**교육 당국의 리더가 항상 그 역할에 맞게 선발되는 것은 아니다.** 에티오피아에서는 기획 담당 공무원 중 기획 및 관리 분야의 교육 배경을 가진 비율이 12%에 불과했으며, 기니에서는 10%에도 미치지 못했다. 공무원이 평생직으로 채용되어 공공 행정의 다양한 부서에서 근무하는 방글라데시, 인도, 파키스탄에서는 일반적으로 순환 배치된 공무원의 역량이 해당 직위에서 요구되는 기술적 요건과 일치하지 않는다. 또한, 공무원이 속한 특정 조직(cadre)에 대한 충성도가 실력보다 더 중시된다. 이와 대조적으로 한국의 모든 고위 공무원은 의무적으로 리더십 평가를 바탕으로 임명된다. 훈련을 받은 평가자들이 정책과 관리 문제를 시뮬레이션하여 후보자의 리더십 역량을 평가한다.

**교육 당국의 리더는 교육을 통해 리더십 역할을 수행할 수 있다.** 전문성 개발 기회는 리더십의 모든 영역에서 부족한 부분을 보완할 수 있다. 브라질의 ‘미래의 청소년(Jovem de Futuro)’ 프로그램은 교장, 감독관, 지역 책임자들을 대상으로 학생 중심의 목표 설정과 실행 연계 강화를 위한 연수를 실시했다. 일부에서는 민간 제공자들이 리더십 훈련의 공백을 메우기도 한다. 말레이시아의 ‘교육 혁명 엔터프라이즈(Edvolution Enterprise)’는 교육부와 협력하여 지금까지 176명의 지방 교육청 공무원들을 교육했다.

## 정치적 리더십

**다양한 행위자들이 교육 목표 설정 및 의사결정에 영향을 미치기 위해 정치적, 사회적 과정에서 중요한 역할을 하고 있다.** 비전이 있는 정치 리더들은 교육을 우선시하고 행동을 위한 연대를 구축할 수 있다. 비국가 행위자들은 정부가 자신들의 교육 비전을 따르도록 이끌며, 당국에 책임을 요구할 수 있다. 그러

나 이러한 행위자들의 동기와 이해관계가 교육 개선이라는 목표와 완전히 일치하지 않을 수 있다. 이들의 행동은 리더십을 발휘하는 데 필요한 경험, 자원 및 우호적인 환경의 부족으로 제약을 받을 수도 있다.

교육은 국가 정치 의제에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 교육은 국가 개발 계획에서 자주 강조되고 있다. 정부는 교육 당국을 활용하여 시민의식과 국가 정체성에 대한 비전을 촉진한다. 2020년에 35개 저소득 및 중간소득 국가에서 900명 이상의 고위 공무원을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 이들은 사회화(socialization)를 교육의 가장 중요한 결과로 꼽았으며 그 다음으로 중등교육 수료, 기초 문해력 및 수리력을 꼽았다. 교육 과정에서 애국적인 내용과 상징에 대한 강조는 정치 체제의 유형에 따라 다를 수 있다. 정권 교체가 주요 이념적 변화와 연관될 경우 교육은 주요한 갈등의 장이 될 수도 있다.

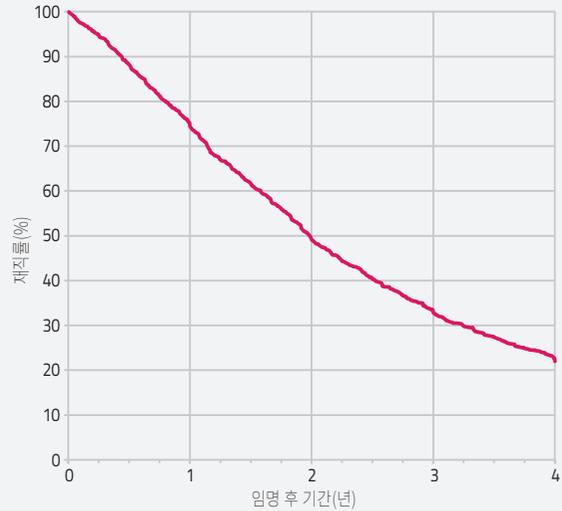
교육 정책은 종종 장기적인 고려보다는 선거 이익에 의해 좌우된다. 많은 정부가 교육을 국가 발전 비전에 부합하도록 조정하려고 하지만, 교육에 대한 결정은 종종 정당과 유권자 간의 특혜나 거래를 포함하는 선거 정치의 결과로 이루어진다. 2021년에는 전체 국가의 29%가 교사 채용 및 해임 결정을 정치적 견해에 따라 내린 것으로 보고되었다. 긴밀한 정치적 유대는 교육 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 케냐의 교육 부문에서는 특정 민족에 대한 편애 때문에 대통령이나 교육부 장관과 같은 민족 집단에 속한 사람들이 더 많은 학교에 접근할 수 있었고, 그 결과 더 긴 교육 기간을 달성할 수 있었다.

정치 리더가 리더십을 발휘하기 위해서는 시간과 지원, 영감이 필요하다. 교육부 장관은 짧은 임기 동안 여러 가지 요구 사항을 조정해야 한다. 이 보고서를 위해 2010년 이후 수집한 1,412명의 교육부 장관에 대한 데이터베이스를 분석한 결과, 교육부 장관은 평균 53세이고 고학력(72%가 대학원 이상의 학위 보유)이며 남성(73%)이다. 또한 약 23%가 초등 및 중등 교육에서 가르친 경험이 있다. 평균 임기는 2년 3개월 미만이지만 자유 민주주의 지수(Liberal Democracy Index)가 상위 3분의 1에 해당하는 국가들의 장관은 1년 11개월로 더 짧다. 교육부 장관이 재직 중일 확률은 1년 차에 79%, 2년 차에 49%, 3년 차에 33%였다(그림 4).

교육부 장관들은 자신의 경험과 변화를 이끌어낸 방법을 직접 서술했다. 캐나다와 덴마크의 장관들은 직무에 대한 준비 부족과 리더십을 발휘할 시간을 확보하기 어려웠던 점을 강조했다. 페루, 시에라리온, 인도 델리의 교육부 장관들은 연합 구축, 관계 관리, 대외 협력이 교육 성과를 달성하는 데 어떻게 기여했

그림 4:

교육부 장관의 51%는 임명 후 2년 이내에 장관직을 떠났다  
교육부 장관 임명 후 시간 경과에 따른 재직 확률



주: 이 분석은 2010년 1월 1일부터 2023년 12월 31일까지 211개 교육 당국의 교육부 장관 1,412명을 대상으로 했다.  
GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig4](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig4)  
출처: GEM Report team analysis.

는지를 설명했다. 장관들은 다른 국가의 사례를 통해 배우거나, 그 사례를 개혁의 틀을 마련하는 데 활용하고 있었다.

국회의원들은 자신의 역할을 수행함으로써 리더십을 발휘할 수 있다. 국회의원들은 법률 제정, 정책 옹호, 공공 재정 형성, 행정부 활동에 대한 감사, 유권자 대표 등 중요한 책임을 수행함으로써 핵심적인 리더가 될 수 있다. 그러나 유권자들은 때때로 해당 지역에 대한 직접적인 봉사를 기준으로 입법 대표자를 평가하기도 한다. 케냐에서는 이러한 유권자 선호가 정책 활동에 대한 집중도를 떨어뜨리는 결과로 이어졌다. 국회의원의 성별은 교육 정책의 노력과 성과에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1960년부터 2015년까지 19개 OECD 국가를 분석한 결과, 여성 의원 비율이 1%p 증가할 때마다 GDP 대비 교육비 비율이 0.04%p 증가한 것으로 나타났다.

교원 노조는 변화를 이끌 수 있지만, 종종 변화에 저항하는 것으로 인식되기도 한다. 교원 노조는 로비 활동, 단체 교섭, 파업 등을 통해 교육 정책에 영향을 미치며, 가장 큰 공무원 전문 단체로서 선거에도 영향을 미칠 수 있다. 교수 및 학습의 개선을 위해서는 교원 노조와의 협력이 필요하다. 이는 교사들이 개혁을 실행하는 주체이자 개혁에 대한 반발을 조정할 수 있는 주체이기 때문이다. 2021년에 노조 대표 128명을 대상으로 실시한 글로벌 조사에 따르면, 정부가 교육 정책과 관련해 노조와 항상 또는 자주 협의한다고 응답한 비율은 37%에 불과했다. 한편, 인도네시아와 튀니지 등 일부 국가의 노조는 신뢰할 만한 정책 제안을 수립할 역량이 부족하여 정책에 미치는 영향력이 제한적이라는 비판도 제기되었다.

**학생 연합은 교육과 사회 변혁을 주도할 수 있다.** 학생 연합은 정치적 활동을 통해 교육과 사회에 책무성을 요구한다. 저비용으로 교육을 받을 권리와 고등교육 의사결정에 참여할 권리도 주장해왔다. 학생 연합과 정부 간의 관계는 대립적인 경우가 많으며, 학생 활동가들이 민주화나 정치 개혁을 위한 광범위한 요구에 참여하거나 이를 주도할 때 더욱 그러하다. 많은 경우 이러한 운동은 폭력적으로 억압되고, 그 리더들은 정치적 이유로 박해를 받으며 선동적인 인물로 묘사되기도 한다. 그러나 이들의 행동이 정권 교체로 이어질 경우 학생 리더들은 영웅으로 인정받을 수 있다. 방글라데시와 칠레의 사례는 학생 운동이 정부 활동에 제도적으로 통합된 주목할만한 학생 리더십 사례로 평가된다.

**고용주 단체는 노동력의 경쟁력을 높이기 위해 교육 정책 형성에 영향을 미칠 수 있다.** 그러나 28개국의 고용주 및 기업 회원 단체를 검토한 결과, 대다수가 기술 체계(skills system)를 충분히 주도하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 미국에서는 1,100명 이상의 지역 교육감 중 단 3%만이 기업 리더들이 공교육에 대해 잘 알고 있다고 평가했고, 14%는 공교육에 대해 잘못 알고 있다고 평가했다. 고용주 단체의 대표적인 리더십 역할 중 하나는 부문별 기술 위원회를 설립하는 것이다. 독일이나 스위스처럼 이중 직업 교육 체계가 정착된 국가에서는 기업들이 견습 계약을 체결하고 교육의 질을 보장하며 시험을 운영해왔다.

연구자들은 정책 제안에 영향을 미침으로써 리더십을 발휘한다. 일부 연구자들은 사고 리더십(thought leadership) 제공, 위탁 연구 수행, 정책 토론 참여, 정부 위원회의 역할 분담 등의 활동을 통해 상당한 영향력을 행사한다. 이러한 활동은 증거 기반 정책 수립을 지원할 수 있다. 그러나 증거 기반 정책 수립과 교육 '효과'에 대한 이해가 강조되면서 이러한 접근방식이 연구 범위를 좁히고 있다는 비판이 제기되었으며, 그것이 '무엇을 위한' 효과를 말하는 것인지 따져봐야 한다는 지적도 있다.

**국제기구는 교육 분야에서 매우 영향력 있는 역할을 한다.** 국제기구는 기원과 거버넌스, 회원국, 대상, 추진하는 교육 유형 등에서 차이가 있을 수 있지만, 그럼에도 불구하고 모두 리더십을 발휘할 수 있다. 그러나 이들은 다양한 도전과제에 직면해 있다. 국제기구로서 의미있는 역할을 하기 위해서는 명확한 메시지를 적극적으로 전달해야 한다. 국제기구들이 관심과 자금을 끌어모으기 위해 서로 영향력을 놓고 경쟁하는 경우도 종종 있다. 이들은 권한, 재정, 데이터에 기반하여 정당성을 획득한다. OECD는 증거 창출과 활용, 세계은행은 재정·기술적 지원, 유네스코는 포용성 등의 권리 기반 정책을 통해 영향력을 행사해 왔다. 그러나 취약한 내부 절차, 유행에 대한 취약성, 조건부 부담, 과도한 경쟁, 회원국들의 간섭 등으로 인해 그들의 리더십이 약화될 수 있다.

**책무성은 리더십의 일부이다.** 시민사회는 종종 중요한 교육 문제에 대한 관심을 촉구하는 가장 강력한 주체이다. 오랜 기간 진행된 국가 및 국제 캠페인들은 학교 인프라, 교과서 공급, 데이터 가용성, 부채 탕감, 세금 개혁 등에 초점을 맞춰왔다. 비정부 기구(NGO)는 교육을 받을 권리와 사회적 소외계층의 포용을 주장해왔다. 그러나 이러한 책무성의 역할은 정부와의 관계에 따라 달라질 수 있다. 언론은 정부에 책무성을 요구하고 인식을 높이는 데 중요한 역할을 한다. 탐사 저널리즘은 교사 부족, 성적 학대 스캔들, 자금의 부적절한 사용 등의 문제를 밝혀낼 수 있다. 기득권으로부터의 독립은 언론이 신뢰를 얻고 리더십 역할을 수행하기 위한 필수 조건이지만, 자원의 감소는 저널리즘을 위축시키고 있다.

## 권고사항

교육에서 리더십은 중요하다. 리더십은 교육기관과 교육 당국, 나아가 사회를 더 나은 방향으로 변화시키는 데 기여한다. 리더는 혼자 행동하는 것이 아니라 국회의원, 연구자, 국제기구, 시민사회, 노동조합, 언론 등과 같은 다양한 행위자들에 반응하며 정치 제도의 변화를 이끌어낸다. 이들 모두는 리더십을 발휘하여 특정 교육 목표뿐만 아니라 더 넓은 사회적 목표를 향해 국가에 영향을 미친다. 예를 들어 일부 정치인들은 미래지향적인 개혁과 적절한 자원 배분을 통해 포용적이고 공평한 양질의 교육 제공을 자국의 최우선 과제로 삼고 있다. 그러나 리더십의 ‘방식’에 대해 깊이 논의하기 전에—리더십 자체가 목적이 되어 버릴 위험을 감수하기 전에—리더십이 ‘무엇’을 달성하려는 것 인지를 살펴보는 것이 중요하다.

리더십은 상황, 가치관, 성격, 조직에 따라 다양한 방식과 형태로 발휘된다. 리더가 기여하는 결과의 범위는 매우 광범위하기 때문에 분석의 편의를 위해 특정한 하나의 결과에만 집중하는 것은 리더십의 전체적인 영향을 과소평가할 수 있다. 훌륭한 리더의 이야기는 영감을 줄 수 있지만 비슷한 상황에 처한 사람들에게만 직접적인 교훈이 될 가능성이 크다. 따라서 이러한 개별적인 이야기에서 교훈을 얻는 것은 물론, 다양한 환경에서 모든 스타일과 배경을 가진 유능한 리더를 억제하지 않고 양성할 수 있는 제도적 장치에 초점을 맞추는 것이 중요한 과제이다. 많은 국가에서 교육 리더는 단순히 관리자나 경영자로 인식되어 왔지만, 최근 들어 일부 국가들은 교육 리더의 역할을 보다 포괄적으로 이해하며 전문화를 위한 기반을 마련하고 있다. 또 다른 국가들은 리더가 주변 사람들과 더 많이 소통하도록 촉구하며 리더십 접근 방식을 정립하기 위한 조치를 취하고 있다. 그러나 이러한 변화는 오랜 문화와 전통이 얽혀 있는 경우 더디게 진행될 수 있다.

본 보고서의 네 가지 권고사항은 학교와 교육 행정 내에서 교육 리더십을 육성하기 위해 정부가 취할 수 있는 조치에 중점을 두고 있다. 이 권고사항들은 교육 리더가 학교 또는 정부 교육기관 어디에서 일하든 효과적으로 리더십을 발휘하는 데 필요한 네 가지 역할 영역을 바탕으로 하고 있다. 이 네 가지 영역은 비전 설정, 학습 중점, 협력 촉진, 역량 개발이다. 이 영역들은 교육 체계 전반에 걸쳐 교육 리더십의 일관된 국가 전략을 수립하는 데 기반이 되어야 한다. 교육 체계가 잘 작동하기 위해서는 다양한 수준의 리더들이 공동의 목표를 향해 같은 방향으로 협력해야 한다.

## 권고사항 1. 신뢰 및 권한 강화

### 학교장이 교육을 개선할 수 있도록 우호적인 여건 조성

의사결정의 기회가 없다면 리더십을 발휘할 수 없다. 교육 리더들은 모든 상황과 맥락에서 교육 개선에 기여하지만, 자신의 역량에 대한 신뢰를 받을수록 그 영향력은 더욱 커진다. 따라서 교육 당국은 학교장이 재정 및 인적 자원을 관리하고 교수·학습 관련 결정을 내릴 수 있도록 충분한 자율성을 보장함으로써 권한을 강화해야 한다.

그러나 자율성 도입은 지원 조치 없이는 충분하지 않을 것이다. 정부는 학교 리더의 의사결정 권한 범위를 명확히 해야 한다. 또한, 적절한 자원을 적시에 공정하고 예측 가능하게 배분해야 한다. 학교 리더는 실현 가능한 교육 성과를 달성하기 위해 자원을 책임 있게 사용하고 정부와 지역사회에 대한 책임을 다해야 한다. 정부는 자원을 효과적으로 사용할 수 있는 리더의 역량뿐만 아니라 학교를 모니터링하고 정보를 효과적으로 활용할 수 있는 정부 자체의 역량도 개발해야 한다. 정부와 학교 리더 간의 의미 있고 정기적인 소통을 통해 신뢰를 더욱 강화해야 한다. 그리고 정부는 자율성 확대의 잠재적 부작용을 인식하고 교육 리더들을 보호해야 한다.

## 권고사항 2. 선발, 개발 및 인정

### 학교장의 전문성 강화에 투자

#### a. 포용적인 채용을 통해 유능한 학교장을 선발할 것

채용 방식은 포용적이어야 하며, ‘겸손하고 스스로를 드러내지 않으며 자신이 효과적인 리더로 지목됐다는 사실에 놀라워하는’ 사람들 가운데서도 훌륭한 리더십 잠재력을 발견할 수 있다는 점을 인식해야 한다. 채용 과정이 폐쇄적이거나 불공정하면 유능한 인재들이 좌절할 가능성이 크다. 학교 리더가 되는 경로는 다양할 수 있지만 현직 교사가 아닌 사람이 임명될 가능성은 매우 낮다. 따라서 예비 교사 교육에 리더십 개발 요소를 포함하는 것이 합리적이다. 인재 발굴과 승계 계획은 채용 전략의 필수 요소가 되어야 한다. 여건이 허락한다면 미리 관리 및 리더십 역할을 경험할 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 접근 방식은 편견과 고정관념, 편애로부터 자유로워야 하며, 위계적 구조나 파벌주의 또는 정실주의를 피하는 것도 중요하다.

자격을 갖춘 후보자들이 배경이나 성별에 관계없이 다양한 리더십 역량을 발휘할 수 있는 평등한 기회를 보장하기 위해, 선발 기준은 명확하고 객관적이며 투명해야 한다. 학교 리더 선발 과정에 정치적 요소가 개입되어서는 안 된다. 리더십 직위의 다

양성 부족은 교육 전반의 의사결정에 문제를 초래한다. 현재 10개국 중 8개국은 균형 있는 대표성을 확보하기 위한 조치를 마련하지 않고 있다. 공개 선발 과정은 리더십 직위에서의 대표성 격차를 줄이는 데 도움이 될 수 있지만, 문제가 지속될 경우 일시적으로 할당제가 필요할 수 있다.

최고의 교사가 반드시 최고의 교장이 되는 것은 아니다. 교장직이 최고의 교사에게 주는 보상이라는 인상을 주지 않도록 주의해야 한다. 반면, 교장으로서 성공하기 위해서는 훌륭한 교사가 되는 것이 중요하다. 이 보고서가 선발 과정을 검토한 결과, 4개국 중 3개국은 교장이 충분한 자격을 갖춘 교사일 것을 요구하고 있다. 그러나 10개국 중 약 3개국만이 관리 경험을 요건으로 명시하고 있다. 따라서 선발 기준은 보다 폭넓고 다양해져야 한다.

#### **b. 학교장이 핵심 역할에 집중할 수 있도록 준비, 연수 및 지원을 제공할 것**

본 보고서가 전 세계에서 실시된 예비 및 현직 교사 연수 과정을 검토한 결과, 연수 과정의 절반만이 교수적 리더십, 기대와 비전, 협력과 연대, 교원 개발 등 네 가지 영역 중 하나 이상에 초점을 맞추고 있었으며, 이 네 가지 모두를 포함한 과정은 전체의 3분의 1에 불과했다. 연수 프로그램은 이 네 가지 영역 각각에 주의를 기울일 필요가 있지만 대부분 지나치게 학문적인 내용에 치우쳐 있으며, 각 경력 단계별로 느끼게 되는 요구 사항을 구분하지 않고 있다.

입문 연수, 코칭, 멘토링과 같은 지원 방식은 신입 및 경력 초기 리더의 성공에 중요하지만 그 역할이 종종 과소평가된다. 신입 교장을 임명한 후 교육을 제공하도록 규정한 국가는 10개국 중 3개국에 불과하다. 준비 프로그램에는 실습이나 체험 학습 요소가 포함되어야 하며, 코치와 멘토의 지원도 함께 이루어져야 한다.

전문성 개발 프로그램은 특히 이전 교육에서 네 가지 핵심 영역을 다루어 보지 않은 리더들의 부족한 부분을 채워주는 역할을 해야 한다. 개발할 수 있는 역량에는 뛰어난 관찰력과 경청, 그리고 사회적·정서적·분석적 능력 등이 포함된다. 학교 리더가 핵심 법률과 규정을 숙지하고 데이터, 재정, 인적 자원, 교육 운영 등 실무 역량을 개발할 수 있도록, 정부의 개혁 우선순위와 그 실행을 지원하는 교육도 포함되어야 한다. 무엇보다 교장은 의사결정에 자신감을 가질 수 있어야 한다. 중상위소득 및 고소득 국가의 학교장 중 4분의 1은 이 분야에서 연수가 필요하다고 응답했다. 포용성과 디지털 전환 관련 정책을 실행하기 위해서는 전문 지식이 필요하다. 환경, 보건, 영양 등 기타 교육 정책

분야에서도 학교 리더의 역량 개발이 요구된다.

점점 더 많은 책임이 요구되면서 리더십이 스트레스와 번아웃으로 이어지는 경우가 많아지고 있다. 따라서 리더들이 전문 상담과 정신 건강 서비스를 이용하거나, 어려운 문제를 논의하고 도움을 요청할 수 있는 지원 네트워크를 학교 환경 내에 구축하는 것이 필요하다. 충분한 지원을 받은 학교 리더들은 사직할 가능성이 낮기 때문에 이러한 투자 비용은 상쇄될 것이다.

#### **c. 학교 리더십 기준을 설정하고 이행하며 그 성과를 인정할 것**

전 세계 거의 절반에 달하는 국가가 예비 및 현직 교장이 갖춰야 할 역량과 바람직한 실천 방안을 제시하는 독립적인 국가 전문 기준 또는 역량 프레임워크를 채택하고 있다. 이러한 기준은 학교장의 역할에 대한 인식이 행정과 관리에만 국한되어 있는 경우 특히 중요하다. 기준은 국가의 우선순위를 전달하는 데 도움이 되며, 교장 선발과 준비, 연수의 지침으로 활용될 수 있다. 그러나 기준이 획일적이어서는 안 되며, 해당 국가의 교육적·문화적 맥락을 반영해야 한다. 현지 맥락에 맞추지 않고 다른 국가의 기준을 그대로 도입하려는 유혹도 경계해야 한다.

학교 리더의 성과는 이러한 기준과 목표한 교육 성과에 비추어 평가되어야 한다. 평가의 주요 목적은 형성적(formative) 접근을 통해 피드백을 제공하고 실천 개선을 권고하는 데 있다. 평가 제도는 학교 리더의 전문 역량을 인정하는 자격 인증 체계를 개발하는 기초로 활용될 수 있다. 체계적으로 구성된 평가 제도는 학교 리더의 경력 발전 경로를 마련하는 데도 활용될 수 있다.

### 권고사항 3. 공유

#### 공유 리더십과 협력적인 학교 문화 촉진

리더십은 때때로 일련의 영웅적인 행동으로 인식되기도 한다. 그러나 학교 리더는 영웅이 아니며 그렇게 인식되어서도 안 된다. 모든 일을 혼자서 해내는 것은 불가능하다. 공동의 목표를 달성하기 위해 학교 리더는 협력을 통해 리더십을 발휘해야 하며, 모든 이해관계자가 각자의 강점을 살려 같은 방향으로 나아가도록 동기를 부여해야 한다.

리더십의 위상은 단지 직위에서 비롯된 것이 아니라 더 깊은 기반 위에 자리해야 한다. 리더십은 성실, 헌신, 능력, 인간성을 보여주는 일상적인 실천을 통해 획득해야 한다. 이러한 자질은 공식적·비공식적으로 운영 그룹 구성원(예: 교감, 부장 교사), 교사, 학교 지원 인력, 학생, 학부모, 지역사회 구성원들과 리더십 기능을 공유할 때 강화된다. 학교장은 학교 운영위원회나 학생회 같은 구조를 협의와 참여의 실질적인 장으로 활용하는 방법을 알아야 한다. 이러한 협력적 관계는 거버넌스를 강화하고, 의사결정을 개선하며, 책무성을 높이고, 포용적이고 회복력 있는 환경을 조성한다. 따라서 공유 리더십에 대한 정책을 개발하고 이행해야 한다. 그러나 약 절반의 국가만이 리더십 기준에서 교사 간 협력을 강조하고 있다. 본 보고서에서 분석한 리더십 프로그램 중 3분의 1만이 개방성과 협력, 파트너십을 통해 학교 리더가 책임을 공유할 준비를 갖추도록 하는 데 초점을 맞추고 있다.

따라서 전문성 개발 프로그램은 학교장이 자신의 역할을 명확히 하고 책임을 위임하며, 동료와 학생 및 학부모에게 권한을 부여하고, 그들의 고유한 기여를 인정하는 데 도움이 되어야 한다. 또한 모두가 존중받는다고 느끼는 환경을 조성하고, 명확한 의사소통 채널과 정기적인 피드백 체계를 구축하며, 팀을 구성하고, 학교를 공동의 목표를 향해 나아가는 학습 조직으로 인식할 수 있도록 지원해야 한다.

### 권고사항 4. 교육 당국 리더에 대한 투자

#### 교육 당국 리더의 역할을 수행하도록 교육 공무원의 역량 강화

교육 당국 리더는 교육 분야에서 가장 연구가 부족한 주체 중 하나이며, 따라서 충분한 준비가 이루어지지 않았을 가능성이 크다. 그러나 그들은 정부 주도의 교육 당국 개혁을 기획하고 실행하며, 교육의 질 보장을 위한 절차를 지원하는 중요한 책임을 맡고 있다. 그런데도 이들의 권한을 강화하기 보다는 그 기능을 외부에 위탁하거나 새로운 거버넌스 구조로 이관하는 경우가 있다.

학교장의 전문화에 영향을 미치는 동일한 문제들이 이들 교육 공무원에게서 더욱 심각하게 나타난다. 공공 행정 개혁의 속도가 느리게 진행되면서 채용 및 선발 과정도 더디게 변하고 있다. 이들의 직책에 있어 교육 분야의 전문성은 필수 요건이 아닐 수도 있다는 사실 또한 준비와 전문성 개발을 저해하고 있다. 때문에 공무원들은 자신의 주요 역할 중 하나인 수업 지원을 주도하기가 매우 어렵다. 지원보다는 통제가 자신의 역할이라 인식하는 경향도 있다. 이들에 대한 평가 체계에는 피드백 제공에 활용될 수 있는 측정 가능한 목표가 부족하다.

전문성 개발 프로그램은 특히 교수적 리더십과 교육의 질 보장에 중점을 두고 교육 공무원의 역량을 강화해야 한다. 점점 더 복잡해지는 환경 속에서 교육 공무원들에게는 위기 관리에 대한 대비도 필요하다.

# 지속가능발전목표에서의 교육 모니터링

## 핵심 메시지

오늘날 그 어느 때보다 많은 아동들이 학교에 다니며 교육을 받고 있다.

- 3세 미만 아동의 교육 참여율은 전 세계적으로 증가하고 있으며, 특히 사하라 이남 아프리카에서는 지난 10년간 10%p 이상 증가했다.
- 2015년 이후 1억 1,000만 명 이상의 아동, 청소년 및 청년이 학교에 다니고 있다.
- 완수율 또한 상승하고 있다. 2015년에 비해 현재 4,000만 명 이상의 청소년이 중등학교를 마치고 있다.
- 2010년 이후 고등교육 총 취학률은 30%에서 43%로 증가했으며, 특히 라틴아메리카 및 카리브해 지역, 동아시아 및 동남아시아 지역에서 더 빠르게 증가하고 있다.

그러나 교육에서 소외된 집단은 접근이 가장 어렵고, 따라서 교육 발전이 정체되거나 분쟁 상황에서는 오히려 후퇴하기도 한다.

- 5세 아동의 취학률은 지난 10년간 약 75%에서 정체되어 있다.
- 전 세계적으로 2억 5,100만 명의 아동과 청소년이 학교에 다니지 않고 있으며, 이는 2015년 이후 불과 1% 감소한 수치이다. 이 중 1억 2,900만 명은 남학생이고 1억 2,200만 명은 여학생이다. 사회 규범과 빈곤으로 인해 교육으로부터의 배제가 더 심해지고 있다. 아프가니스탄과 니제르에서는 아동, 청소년, 청년 10명 중 약 6명이 학교에 다니지 않는다.
- 사하라 이남 아프리카에서는 취학이 늦거나 유급하는 아동이 너무 많다. 초등학생의 26%가 원래 학년에 비해 최소 2살 이상 많으며, 전기중등학교에서는 35%가 초과 연령에 해당한다.
- 중등교육 완수율은 2015년 53%에서 2023년 59%로 증가했다. 전 세계적으로 6억 5,000만 명이 중등학교 졸업장을 받지 못한 채 학교를 떠나고 있다.
- 전 세계적으로 중등교육 완수율의 성별 격차는 사라지고 있지만 사하라 이남 아프리카에서는 여전히 격차가 크다. 이 지역의 지난 10년간 진전 정도는 중앙아시아 및 남아시아의 절반 수준에 불과하며, 여학생이 남학생보다 뒤처지는 유일

한 지역이기도 하다.

- 중등교육 이상을 이수한 성인 비율은 지난 10년간 평균 5%p 증가했다. 이 추세로는 보편적 중등교육 이수를 달성하기까지 80년이 더 걸릴 것이다.
- 성인의 3%만이 교육 및 훈련에 참여하고 있다. 2015년 이후 추세 데이터가 확보된 국가 중 절반 이상에서 참여율이 감소하고 있다.
- 우크라이나 전쟁으로 인해 2022년에는 학교에 대한 공격이 약 3,000건에 달했으며, 2023년에는 팔레스타인 지역 전쟁으로 인해 더욱 악화되었다. 2024년 7월 현재 가자지구 학교 중 61%가 직접적인 공격을 받았다.

교사에 대한 기준이 너무 낮거나 충족되지 않는 경우가 많다.

- 교실에 교사가 부족한 이유는 지원자가 부족하거나 채용할 자리가 부족하기 때문일 수 있다. 전자의 경우는 고소득 국가에서 더 흔한데, 15세 청소년 중 단 4%만이 교사를 희망한다. 후자의 경우는 가난한 국가에서 더 흔한데, 세네갈의 경우 2020년 한 해 동안 자격을 갖춘 교사가 1,000명 이상 과잉 공급되었다.
- 많은 교사들이 최소 자격 요건을 갖추지 못하고 있다. 사하라 이남 아프리카에서는 자격 요건을 갖춘 교사의 비율이 2012년 70%에서 2022년 64%로 감소했고, 유럽과 북아메리카에서는 2010년 98%에서 2023년 93%로 감소했다.
- 교사의 기준은 지역마다 다르다. 대부분의 국가는 초등교육 교사에게 학사 학위를 요구하지만, 사하라 이남 아프리카 국가의 17%는 전기중등학교 졸업자도 받아주고 있다.

학습 성과 수준은 코로나19 이전에도 하락하고 있었지만, 팬데믹을 계기로 더욱 악화되었다.

- 전 세계적으로 여전히 가용 데이터가 많이 부족해 추세를 파악하기 어렵다. 학습 평가의 범위가 제한적이어서 6억 8,000만 명의 아동에 대한 정보가 거의 없다.
- 2022년 PISA에 참여한 70개 중상위소득 및 고소득 국가의 결과에 따르면(전기중등학교 말 기준), 읽기 분야에서 숙달 수준에 있는 학생의 비율이 2012년부터 2018년까지 9%p

하락했으며, 2022년에는 3%p 더 떨어져 47%가 되었다.

- 수학 분야에서 숙달 수준에 있는 학생의 비율은 2012년부터 2018년까지 2%p 증가했지만, 2022년에는 8%p 감소하여 36%가 되었다. 2009년 이후 장기적인 하락 추세가 지속되고 있는 것으로 보인다. 코로나19가 그 감소세를 가속화했을 수도 있지만, 다른 구조적 요인이 숨겨져 있을 가능성도 있다.
- 2021년과 2023년 ‘아프리카 수리력 및 문해력(African Mathematical Proficiency and Literacy, AMPL)’ 조사에 참여한 사하라 이남 아프리카 6개국의 자료에 따르면(초등학교 말 기준), 읽기에서 최소 숙달 수준에 도달한 학생은 10명 중 1명, 수학에서는 10명 중 2명에 불과했다.

기술은 이전에 교육을 받기 어려웠던 학습자들의 교육 접근성을 높이는 데 기여하지만, 새로운 문제를 야기하기도 한다.

- 후기중등학교 10개 중 8개 학교가 인터넷에 연결되어 있다. 인터넷 연결 기준으로 각국의 진척 상황은 달성으로부터 불과 3%p 뒤처져 있다.
- 기본적인 컴퓨터 활용 능력은 국가 간 격차가 크다. 고소득 국가 성인 10명 중 8명은 첨부파일이 포함된 이메일을 보낼 수 있지만, 중간소득 국가에서는 10명 중 3명만이 가능하다.
- 스마트폰 관련 활동에서 고소득 국가 청소년 및 성인의 51%는 디지털 기기의 보안 설정을 할 수 있는 반면, 중간소득 국가에서는 해당 비율이 9%에 그친다.
- 형식교육은 더 높은 수준의 디지털 기술 습득과 연관되어 있다. 유럽연합의 경우 전기중등교육을 받은 성인 중 34%가 기본적인 디지털 기술을 갖고 있지만, 후기중등교육을 받은 성인은 51%, 중등후교육을 받은 성인은 80%로 증가한다.
- 괴롭힘 발생률이 남학생보다 여학생 사이에서 더 빠르게 증가한다는 사실은 여학생이 사이버 괴롭힘에 더 취약하다는 사실과 일맥상통한다. 적어도 부분적으로는 여학생이 소셜 미디어에 더 많은 시간을 사용하는 경향이 있기 때문에 위험 노출 정도도 더 높다.

기후변화는 인프라와 교육과정에 도전과제를 제기하고 있다.

- 전 세계 초등학교 4곳 중 1곳은 기본적인 식수, 위생 시설 및 위생 관리조차 갖추지 못한 상태다. 따라서 정부는 온도 상승과 자연 재해로부터 학생과 학교를 보호하기 위해 보다 광범위한 투자를 해야 한다.
- 환경 교육 내용을 모니터링하는 새로운 지표에 따르면 기후 변화 교육은 과학 과목뿐만 아니라 더 많은 과목에 걸쳐 저학년부터 가르쳐야 한다.

교육에 대한 국내 및 국제 투자는 감소 추세다.

- 전 세계적으로 GDP 대비 공교육비는 2015년과 2022년 사이 0.4%p 감소했으며, 중앙값도 4.4%에서 4%로 하락했다.
- 총 공공지출에서 교육이 차지하는 비중은 2015년 13.2%에서 2022년 12.6%로 0.6%p 줄었다.
- 부채 상환 비중이 커지면서 교육 지출에도 영향을 미치고 있다. 사하라 이남 아프리카 국가들은 2022년에 교육 지출과 거의 맞먹는 금액을 부채 상환에 썼다.
- GDP의 4% 이상, 공공지출의 15% 이상을 교육에 지출해야 한다는 국제 기준에서 볼 때, 두 기준을 모두 충족한 국가는 171개국 중 59개국에 불과하다.
- 아동 1인당 교육 지출은 2010년 이후 거의 동일한 수준으로 유지되고 있다.
- 교육에 대한 원조 비중은 2019년 9.3%에서 2022년 7.6%로 줄었다.

## 서론

유네스코통계원은 세계 교육 현황 보고서팀과 협력하여 2024년 2월 파리에서 제1회 ‘교육 데이터 및 통계 회의(Conference on Education Data and Statistics, EDS 회의)’를 개최했다. 이 회의에는 130개국 대표가 참석했다. 회의의 세 가지 주요 목적은 다음과 같다.

1. SDG4 지표에 대한 ‘기술협력그룹(Technical Cooperation Group, TCG)’을 이끌 교육 통계 전문가들의 국제 실무 공동체를 구축한다.
2. 지표 측정의 개념, 정의, 방법론, 운영 측면에 대해 소통하고 논의하여, 국제 표준으로 채택될 수 있도록 권고안 및 지침 형태로 합의를 도출한다.
3. 기술 발전이 교육 통계에 미치는 영향에 대해 논의한다.

이 회의는 향후 3년마다 개최될 연속 회의의 첫 번째 회의로, 그 결정사항은 TCG—현재는 ‘교육데이터통계위원회(Education Data and Statistics Commission, EDSC)’로 명칭 변경—가 이행할 예정이다. EDS 회의는 교육 통계의 중요한 공백을 메우는 역할을 했다. 이와 비교할 만한 사례로 ‘국제노동통계전문가 회의(International Conference of Labour Statisticians)’는 노동 통계의 표준화 작업을 주도해 왔으며, 2023년에 창립 100주년을 맞이했다.

EDS 회의에서는 『SDG4 스코어카드(Scorecard)』 두 번째 판이 발표되었다. 이것은 2025년과 2030년 국가별 목표(또는 벤

치마크)에 대한 각국의 진행 상황을 개괄적으로 보여주는 연례 보고서로, 현재 잘 정착된 상태이다. 지금까지 전체 국가의 77%가 하나 이상의 벤치마크를 제출했으며, 카리브해 공동체(Caribbean Community)와 유럽연합(European Union) 회원국 가운데 7%는 지역 목표를 통해 이를 약속했다.

종합적으로 볼 때, 각국은 2025년과 2030년까지 가능한 모든 목표값 중 54%를 설정했다. 벤치마크 제출률이 가장 높은 지표는 영유아교육 참여율(72%)과 후기중등교육 이수율(70%)이다. 제출률이 가장 낮은 지표는 후기중등교육 이수율의 성별 격차(36%)와 학교 인터넷 연결에 관한 새로운 벤치마크 지표(33%)이다.

2017년 유엔 총회는 SDG 글로벌 지표 프레임워크를 채택하면서, 'SDGs 지표에 관한 정부 간 전문가 그룹(Inter-Agency and Expert Groups on SDGs Indicators, IAEG-SDGs)'이 주도하는 두 차례의 종합 검토 과정을 계획했다. 첫 번째 검토(2019~2020년)에서는 지표 방법론에 중점을 두고 글로벌 지표로 이수율을 채택하였다. 두 번째 검토는 2024~2025년에 진행 중으로 지표의 적용 범위에 초점을 맞추고 있다. 즉, 해당 지표가 적용되는 지역에서는 최소 40%의 국가와 인구를 대상으로 데이터가 확보되어야 한다는 기준이 제시되었다. 이 기준은 여러 SDG4 지표에 영향을 미치며, 특히 발달이 정상 범위에 있는 아동의 비율(4.2.1), 실용적인 문해력과 수리력의 숙달 수준(4.6.1), 읽기와 수학 분야에서 최소 숙달 수준(4.1.1) 지표가 이에 해당한다. 여기서 4.1.1 지표의 경우 초등(a) 및 전기중등(b) 졸업 학년 단계에서는 충분한 범위의 데이터가 확보되어 있지만, 초등 2학년 혹은 3학년(a) 단계에서는 전체 인구의 16%와 전체 국가의 20%만이 데이터를 보유하고 있다. 따라서 더 많은 국가들이 해당 데이터를 수집할 수 있도록 지원하는 동시에, 현재 최소 숙달 수준의 보고 기준을 충족하지 못하는 일부 항목에 대해서도 선형 기술에 대한 보고는 할 수 있도록 하는 방안이 모색되고 있다.

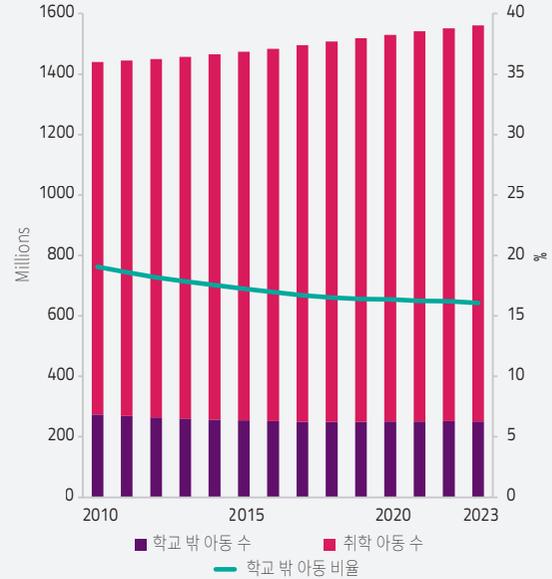
### 세부목표 4.1: 초등 및 중등 교육

2023년 현재 약 2억 5,100만 명의 아동과 청소년이 학교에 다니지 않는 것으로 추정된다. 2015년 이후 약 1억 1,000만 명의 아동·청소년·청년이 학교에 등록했지만, 같은 기간 동안 학교 밖 인구는 300만 명, 즉 1%만 감소했다(그림 5). 이는 2015년 이전의 8년 동안 4,300만 명, 즉 14% 감소한 결과와 뚜렷하게 대비된다. 진전 속도가 90% 이상 둔화된 셈이다. 이 추정치는 위기 상황에 처해 데이터 수집이 중단된 일부 인구를 반영하지 못하고 있다. 한 추정치에 따르면, 가장 심각한 위기 상황에 처한 5개국(부르키나파소, 미얀마, 팔레스타인국, 남수단, 수단)

그림 5:

2015년 이후 학교 밖 인구수는 정체되고 있다

초등 및 중등 교육에서 학교 밖 아동 및 취학 아동 수와 학교 밖 아동 비율 (2000~2023년)



GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig5](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig5)

출처: VIEW database.

의 잠재적 학교 밖 인구를 추가하면 전체 규모는 550만 명 더 늘어날 것이다.

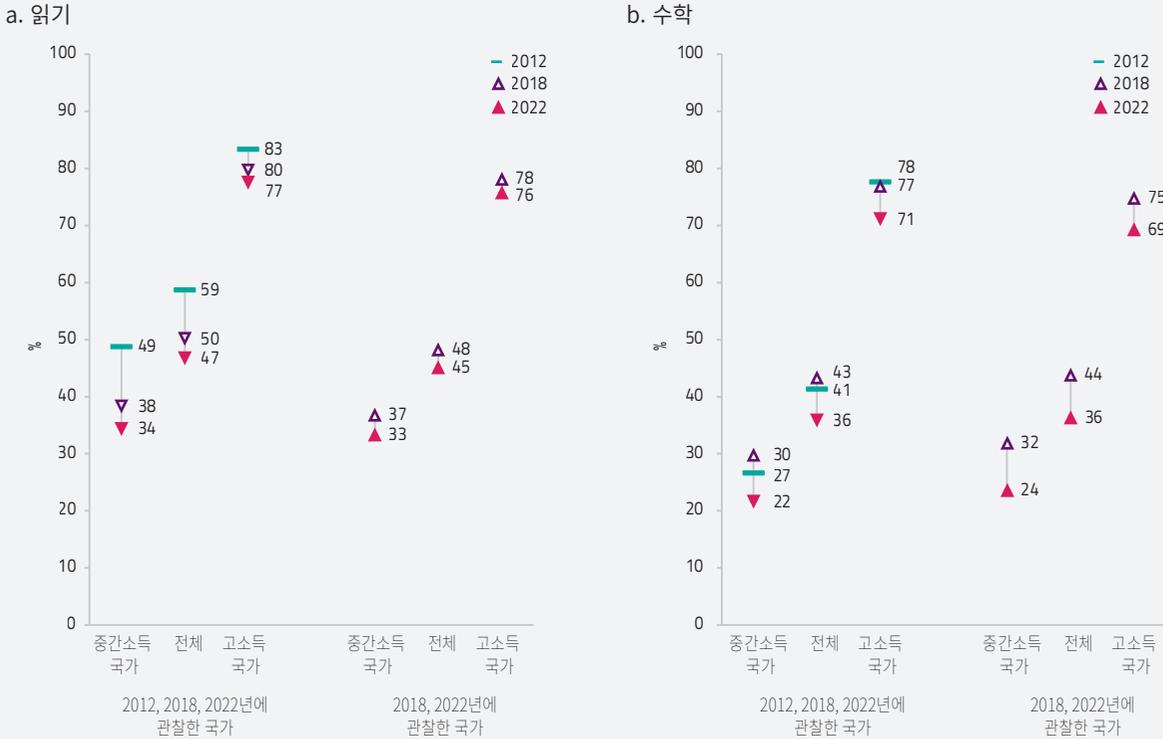
학교 밖 인구 비율은 2015년 17.2%에서 2023년 16.1%로 소폭 감소했다. 학교에 다니지 않는 학령기 아동·청소년 및 청년의 비율은 저소득 국가 33%, 중하위소득 국가 19%, 중상위소득 국가 8%, 고소득 국가 3%로 나타났다. 전 세계 초등학교 학령기 아동의 약 10%, 전기중등학교 학령기 청소년의 14%, 후기중등학교 학령기 청년의 30%가 학교에 다니지 않고 있다. 정체 현상은 2015년 전후로 시작되었으며, 이는 코로나19와는 직접적인 관련이 없는 것으로 보인다.

완수율은 느리지만 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 초등교육 이수율은 2015년부터 2023년 사이에 85%에서 88%로 3.1%p 증가했으며, 전기중등교육 이수율은 74%에서 78%로 4%p 증가했다. 후기 중등교육 이수율은 53%에서 59%로 5.9%p 증가했으며 이는 연평균 0.7%p 증가에 해당한다. 각 단계에서 이수 시점이 늦은 학생들까지 고려하면 초등 및 전기중등 교육의 이수율은 4.4%p, 후기중등교육의 이수율은 3.3%p 증가한다. 이 사실은 예를 들면 최종적으로 62%의 청소년이 후기중등학교를 마친다는 것을 뜻한다. 사하라 이남 아프리카는 적시 이수율과 최종 이수율 간 격차가 가장 큰 지역이다. 2023년에는 67%

그림 6:

2012년 이후 최소 숙달 수준을 달성한 학생 비율이 읽기에서 12%p, 수학에서 6%p 감소했다

일부 중상위소득 및 고소득 국가의 전기중등교육 졸업 학년에서 최소 숙달 수준을 달성한 학생 비율 (2012년, 2018년 및 2022년)



GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig6](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig6)  
출처: PISA 데이터를 기반으로 한 GEM 보고서팀 분석.

의 아동이 초등학교를 정해진 시기에 마쳤지만, 78%는 몇 년 늦게 마쳤으며 그 차이가 10.4%p에 달한다.

전 세계적으로 초등학교 졸업 학년의 학생 중 58%가 읽기에서, 44%가 수학에서 최소 숙달 수준을 달성한 것으로 추정된다. 전기중등학교 졸업 학년에서는 64%가 읽기에서 51%가 수학에서 최소 숙달 수준을 달성했다. 코로나19로 인한 학교 폐쇄가 학습 성과에 미친 잠재적 영향에 대해 많은 관심이 있었는데, 전기중등학교 졸업 학년의 학생을 평가한 2022년 PISA 결과는 이러한 문제를 분석할 수 있는 기회를 제공한다. 읽기에서 최소 숙달 수준을 달성한 학생 비율은 2012년부터 2018년까지 9%p 감소했으며, 2022년에는 3%p 더 하락했다(그림 6a). 수학의 경우 해당 비율은 2012년부터 2018년까지 2%p 증가했으나 2022년에는 8%p 감소했다(그림 6b).

### 세부목표 4.2. 영유아

지난 10년 동안 0~3세 대상 영유아교육 참여율은 증가했지만 연령대가 높은 아동의 참여율은 상대적으로 변화가 없었다.

2013년부터 2023년까지 정규 초등학교 입학 연령 1년 전에 취학한 아동의 비율은 약 75% 선에서 정체되었다. 그러나 가장 뒤쳐진 두 지역인 북아프리카 및 서아시아(51%)와 사하라 이남 아프리카(49%)에서는 약 7%p 증가했다.

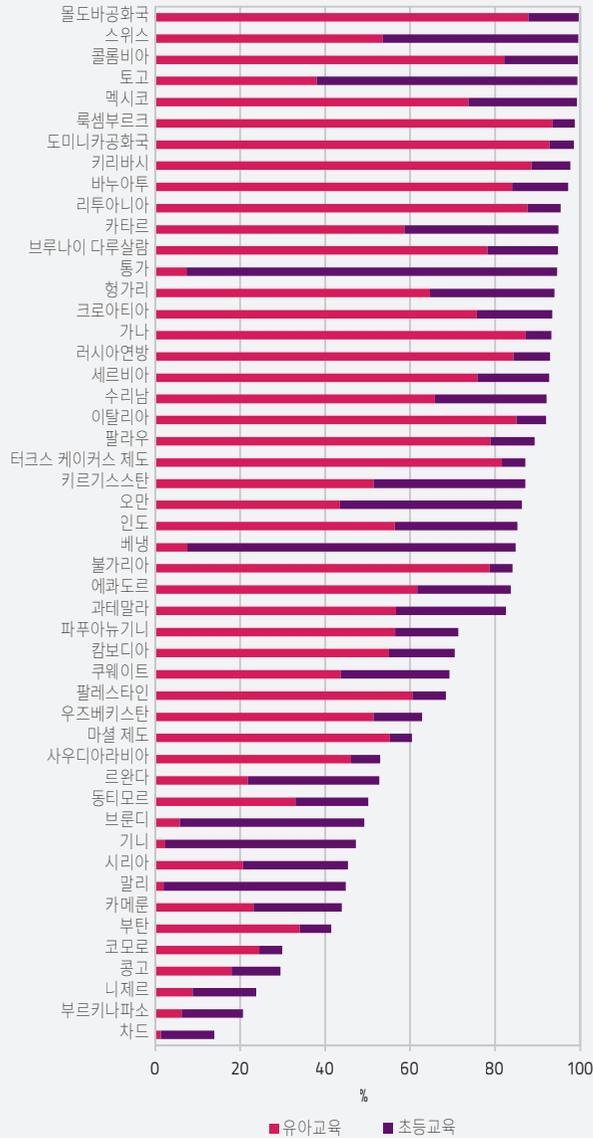
초등교육으로의 조기 입학은 SDG 글로벌 지표 4.2.2의 분석에 어려움을 준다. 이 지표가 유아교육에 등록된 아동과 초등교육에 1년 앞서 입학한 아동을 구분하지 않기 때문이다. 최소 49개국에서 5% 이상의 아동이 정규 초등학교 입학 연령보다 1년 앞서 초등교육에 들어서고 있다(그림 7). 초등교육에 등록된 아동을 제외하면 해당 지표 값은 20%까지 감소한다. 부룬디에서는 초등학교 입학 연령이 7세이지만 6세 아동의 약 90%가 유아교육이 아닌 초등교육에 등록되어 있다. 부르키나파소에서 초등학교 입학 연령보다 한 살 어린 아동의 순 취학률이 2011년 3%에서 2020년 21%로 크게 증가했지만, 이 증가의 대부분은 초등교육으로의 조기 입학 증가에 따른 결과이다.

유아교육의 참여는 아동의 전반적인 발달과 관련이 있다. 유니세프의 새로운 모니터링 도구인 '영유아발달지수 2030(Early

그림 7:

많은 아동이 정규 초등학교 입학 연령보다 1년 앞서 초등교육에 등록한다

교육 단계별로 정규 초등학교 입학 연령보다 1년 앞서 등록한 아동의 비율 (2018~2020년)



주: 여기에 제시된 국가는 정규 초등학교 입학 연령보다 1년 앞서 초등교육에 등록한 아동의 비율이 5% 이상인 국가이다.

GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig7](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig7)

출처: 유네스코통계원 데이터베이스.

Childhood Development Index 2030)’의 조사 결과에 따르면, 고소득 가정의 아동과 유아교육을 받은 아동일수록 정상적인 발달 범위에 있을 가능성이 더 높은 것으로 나타났다. 에스와티니(Eswatini)에서는 유아교육에 참여한 아동의 74%가 정상적인 발달 범위에 있는 반면에 참여하지 않은 아동은 38%에 불과했다. 지원이 충분한 가정 환경은 학교 준비도와 초기 읽기 및 수리 능력, 사회적 및 정서적 능력 등의 아동 발달을 촉진할

수 있다. 그러나 사하라 이남 아프리카의 10개국에서는 적어도 아동의 30% 이상이 부적절한 감독 아래 방치되고 있다. 보호자를 위한 교육도 필요하다. 저소득 및 중간소득 국가의 보호자를 대상으로 한 조사에 따르면, 아동의 학습과 학교 준비를 위해 필수적인 주요 활동에 참여한 보호자는 절반에 그쳤다.

유아교육에 있어서 리더십, 특히 교육적 리더십은 매우 중요하

다. 그러나 많은 유아교육 리더들은 별도의 준비나 자격 요건 없이 업무를 수행하고 있으며, 행정 업무가 주를 이룬다. 이스라엘과 튀르키예에서 영유아 교육 및 보육(ECCE) 리더들은 교육적 리더십에 할애하는 시간이 20% 미만에 불과하다.

### 세부목표 4.3. 기술교육, 직업교육, 고등교육 및 성인교육

형식 및 비형식 교육과 훈련에 대한 성인 참여율의 중앙값은 3%다. 이 비율은 40개국에서 5% 이상이며, 대부분 고소득 국가인 15개국에서는 10% 이상이다. 2013년과 2023년 데이터를 모두 보유한 78개국에서 성인 참여율의 중앙값은 0.5%p 하락했다. 이는 주로 높은 참여율과 보고율을 보이는 고소득 국가의 데이터가 여전히 코로나19의 영향을 받던 2022년을 기준으로 하고 있기 때문이다. 성별 격차 측면에서는 고소득 국가와 저소득 국가의 상황이 대조적이다. 고소득 국가에서는 여성 100명당 남성 73명이 교육 및 훈련에 참여하는 반면, 저소득 국가에서는 남성 100명당 여성 50명만이 참여하고 있다.

청소년의 직업기술교육훈련(TVET) 취학률 중앙값은 2010년에서 2023년 사이 2%에서 5%로 증가했다. 데이터가 있는 38개국에서는 남성 100명당 여성 약 80명이 TVET에 등록한 반면, 고등교육에서는 이와 거의 반대되는 현상이 나타났다. 8개국에서는 남성이 여성보다 고등교육과 TVET 모두에서 더 많이 참여하는 경향을 보였고, 6개국에서는 여성이 남성보다 두 영역 모두에서 더 많은 비율을 차지했다. 고등교육 총 취학률은 2010년 30%에서 2015년 37%, 2023년 43%로 증가했다. 이 기간 동안 라틴 아메리카 및 카리브해 지역(16%p)과 동아시아 및 동남아시아 지역(34%p)에서는 취학률이 빠르게 상승한 반면 오세아니아에서는 비율이 감소했고, 사하라 이남 아프리카에서는 정체 상태를 보였다.

고등교육 리더들은 급속한 기술 변화, 정치적 불안정, 공공 지출 압박, 학생 구성의 다양성 증가, 감시 강화 등 다양한 도전에 직면해 있다. 그러나 이들은 자율적으로 의사결정을 내릴 수 있는 권한이 부족한 경우가 많다. 약 40%의 국가에서는 법적으로 기관의 자율성을 인정하지 않고 있다. 대부분의 리더들은 관리 교육을 거의 받지 않은 학계 출신이다. 이를 보완하기 위해 일부 국가에서는 리더십 교육을 제공하고 있다. 고등교육 리더십에서 여성은 여전히 과소대표되어 있으며, 세계 상위 200개 고등교육기관 중 여성 리더의 비율은 25%에 불과하다.

### 세부목표 4.4. 직무 스킬

전 세계적으로 정보통신기술(ICT) 역량에 대한 데이터 수집은

불균형하게 이루어지고 있으며, 고소득 국가에서 수집률이 훨씬 높다. 2021년 자료에 따르면 ICT 역량 습득은 국가 간에 불균형하게 분포되어 있다. 고소득 국가의 청소년과 성인 중 80%는 첨부파일이 포함된 이메일을 보낼 수 있는 반면, 중간소득 국가에서는 그 비율이 32%에 불과하다. 스마트폰 사용과 관련된 새로운 활동도 모니터링되고 있지만 해당 데이터를 보유한 국가는 적다. 고소득 국가의 경우, 청소년과 성인의 38%가 온라인 정보의 신뢰성을 검증할 수 있는 반면, 중간소득 국가에서는 그 비율이 10%에 그친다. 디지털 역량 습득에는 형식교육이 중요하다. 유럽연합에서는 기본적인 디지털 역량을 갖춘 성인의 비율이 전기중등교육을 수료한 성인의 34%, 후기중등교육을 수료한 성인의 51%, 중등후교육을 일부 이수한 성인의 80%로 다양했다.

평균적으로 각국에서 중등교육 이상을 수료한 인구 비율은 2012~2013년과 2022~2023년 사이에 매년 0.5%p 증가했다. 이러한 속도라면 보편적인 중등교육 이수 달성까지는 앞으로 80년이 걸릴 것이다. 국가 그룹 내에서도 상당한 차이가 존재한다. 예를 들어 2012~2013년에 시작점이 20% 미만이었던 국가들 중에서 인도는 10년간 18%p 증가한 반면, 과테말라와 니제르, 세네갈은 거의 정체 상태였다. 2012~2013년에 시작점이 20%에서 40% 사이였던 국가들 중에서 몰타는 10년 동안 21%p, 포르투갈은 16%p 증가한 반면, 도미니카공화국과 온두라스는 거의 변동이 없었다. 이는 일부 평균적인 추세는 분명 존재하지만, 그 어떤 국가의 발전 경로도 미리 정해져 있지 않다는 것을 의미한다.

리더십 역량과 행동은 교육을 통해 습득할 수 있다. 리더십 훈련은 소수의 성인 학습자를 위한 제한된 활동에서 벗어나 포괄적인 활동으로 확대되었으며, 그 목표도 비즈니스뿐만 아니라 사회적 옹호를 위한 미래 세대의 준비로 확장되었다. 리더십 역량을 형성하는 사회적 요인을 인식하고, 모든 청소년에게 이러한 역량을 개발할 수 있는 평등한 기회를 제공하는 것이 중요하다.

### 세부목표 4.5. 형평성

2015년 이후 학교 밖 비율에서 성별 균형은 전 세계적으로 거의 달성되었다. 그러나 동아시아 및 동남아시아, 유럽 및 북아메리카, 라틴아메리카 및 카리브해 지역에서는 여학생보다 남학생의 학교 밖 비율이 더 높으며, 격차가 더 벌어지고 있다. 학교 밖 여학생 100명당 남학생 비율은 2015년에 107명이었으나 2023년에는 113명으로 증가했다.

2015년 이후 전 세계적으로 초등 및 전기중등 교육의 완수율에서는 성별 균형이 유지되었으나 후기중등교육에서는 역전 현

상이 발생했다. 2010년에는 남학생 100명당 여학생 97명이 수료했지만 2020년에는 여학생 100명당 남학생 97명이 수료했다. 후기중등교육 완수율에서 여학생에게 불리한 성별 격차가 남아 있는 지역은 두 곳이지만, 중앙아시아와 남아시아는 사하라 이남 아프리카보다 두 배 빠른 속도로 성별 균형에 접근하고 있다. 지역별 격차도 줄어들었다. 2010년에는 도시 지역 청소년 100명당 농촌 지역 청소년 41명이 후기중등교육을 마쳤지만, 2022년에는 이 비율이 도시 100명당 농촌 67명으로 개선되었다.

고소득 국가에서는 읽기 분야에서 최소 숙달 수준을 달성한 남학생이 여학생 100명당 88명인 반면, 중간소득 국가에서는 여학생 100명당 남학생 72명만이 그 수준에 도달한다. 평균적으로 수학 분야의 숙달 수준에서는 성별 차이가 크게 나타나지 않는다. 그러나 가장 높은 사회경제적 집단의 학생 100명당 가장 낮은 사회경제적 집단의 47명만이 수학에서 최소 숙달 수준을 달성했다. 이러한 격차는 핀란드, 몰타, 폴란드, 스페인, 스위스와 같은 유럽 국가에서도 나타났다. 이들 국가에서는 가장 고소득 소득 분위에 속한 학생 100명당 가장 가난한 소득 분위에 속한 학생 60명만이 수학에서 최소 숙달 수준을 달성했다.

2015년에는 초등학교 저학년에서 가정 언어로 수업을 받는 아동의 중앙값 비율이 84%였으나 2022년에는 82%로 소폭 감소했다. 초등학교 졸업 학년의 데이터가 제한적이기는 하지만 카메룬, 차드, 콩고, 코트디부아르 등의 아프리카 국가에서는 가정 언어로 수업을 받는 해당 학년의 학생 비율이 크게 증가한 것으로 나타났다.

#### 세부목표 4.6. 청소년 및 성인 문해

문해율은 세대 간 변화를 거치며 지난 수십 년 동안 꾸준히 향상되어 왔다. 저소득 및 중하위소득 국가에서는 세대 간 문해율 차이가 가장 크며, 이는 교육 참여율이 급격히 증가하는 추세를 반영한다. 인도의 국가 가계 조사 및 노동력 조사 데이터에 따르면 청년층(15~24세)과 고령층(65세 이상) 간의 문해율 차이가 45%p 이상이다. 모든 연령대의 문해율 데이터를 가계 예산 조사에서 수집하는 모잠비크에서는 성인 인구 문해율(56%)이 노인 인구 문해율(29%)보다 거의 두 배 높다.

많은 국가에서 젊은 인구의 문해율이 거의 보편적 달성 수준에 도달하면서 성별, 소득, 지역 간 격차는 점차 사라지는 추세이다. 네팔에서는 고령 남성 100명당 문해력이 있는 고령 여성은 24명에 불과하다. 그러나 25~64세 연령대에서는 이 성별 격차가 100명당 73명으로 줄어들었고, 15~24세 연령대에서는 균형을 이루고 있다. 하지만 문해율이 전반적으로 높은 국

가에서도 문해율이 낮은 취약계층은 여전히 존재한다. 페루에서는 성인 문해율이 95%에 달하지만, 농촌 지역 여성의 문해율은 78%이고 가장 가난한 소득 분위에 속하는 여성의 문해율은 84%에 그친다.

가족 문해 정책은 학습 문화를 변화시키기 위해 장기적인 접근 방식을 취해야 하며, 특히 취약계층 가정과 지역사회를 대상으로 해야 한다. 또한 지속가능성을 보장하기 위해 포괄적이고 충분한 자원을 확보해야 하며, 포용성을 강화하여 사회, 성별, 민족, 디지털 격차를 해소해야 한다. 나아가 정부 부처와 부서 및 기관 간 협력과 파트너십을 촉진하고, 평생학습 관점을 반영하여 취약계층 학습자들이 문해 학습에 지속적으로 참여할 수 있도록 동기를 부여해야 한다.

#### 세부목표 4.7. 지속가능발전과 세계시민의식

세계 교육 현황 보고서팀과 ‘기후 커뮤니케이션과 교육 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluating Climate Communication and Education, MECCE)’ 프로젝트, 그리고 유네스코는 공동으로 국가 교육과정 프레임워크와 과학 및 사회과학 과목의 교과 과정에서 환경 관련 콘텐츠의 비중을 분석했다. 76개국을 분석한 결과 3학년 사회과학 교과 과정에 환경 관련 내용을 포함하지 않은 국가는 34%였으며, 6학년은 21%, 9학년은 16%였다(그림 8). 고소득 국가나 기후 변화에 취약한 국가들이 반드시 더 많은 환경 관련 콘텐츠를 포함하는 것은 아니었다.

생활 기술(life skills) 기반의 HIV 및 성교육을 제공하는 학교의 비율은 시간이 지나면서 비교적 안정적인 추세를 보이고 있다. 약 80개국이 이 지표에 대해 보고하고 있으며, 이 중 3분의 1은 모든 교육 단계에서 생활 기술 기반의 HIV 및 성교육을 제공한다고 보고했다. 부룬디, 태국, 우루과이 등이 여기에 해당된다. 그러나 알제리, 모리타니, 우간다를 포함한 10%의 국가에서는 모든 교육 단계에서 해당 교육이 전혀 이루어지지 않고 있다. 후기중등학교에서 생활 기술 기반의 HIV 및 성교육을 제공하지 않는 국가는 9%에 불과한 반면, 초등학교에서는 그 비율이 25%에 달한다.

시민 교육 프로그램은 두 가지 특별한 과제를 해결해야 한다. 첫째, 교육 수준이 높아지고 있음에도 불구하고 전 세계적으로 투표율이 감소하고 있다(예: 1960년대 77%에서 2010년 이후 67%로 감소). 둘째, 정치적 열망과 참여 의도에서 성별 및 사회경제적 격차가 여전히 크다. 여자 아이들은 정치적 리더십이 주로 남성의 활동이라고 믿으며 성장하는 경우가 많다. 미국에서 아이들에게 정치 리더의 그림을 그려보라고 한 실험에서 여자

그림 8:

초등교육보다는 전기중등교육의 교과 과정에서 환경 관련 내용을 포함할 가능성이 더 높다

문서 유형별, 학년별, 영역별로 환경 관련 내용을 포함하지 않고 있는 국가의 비율



GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig8](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig8)  
출처: GEM 보고서, MECCE 프로젝트 및 유네스코 데이터베이스.

아이들이 남성의 모습을 그린 비율은 6세 여아의 47%, 12세 여아의 75%를 보이면서 나이가 들수록 증가했다. 반면에 남아 아이들이 남성을 그린 비율은 각 연령대에서 약 70% 이상으로 일정하게 유지되었다. 교육과 정치 참여 간의 연관성에 대한 연구는 대부분 뚜렷한 결론을 내리지 못했다. 교실 수업 외에도 방과 후 활동과 학교의 분위기가 시민 학습에 영향을 미치며, 정체성 형성(민족, 정치 또는 기타 자아상)과 주체성, 자기 효능감에도 영향을 줄 수 있다.

#### 세부목표 4.A. 교육시설과 학습환경

2023년에 전 세계 초등학교의 77%에서 기본적인 식수를 이용할 수 있었다. 기본적인 위생 시설과 위생 서비스에 대한 접근성도 비슷한 수준이었다. 전 세계적으로 진전은 더디지만 2015년 이후 몇몇 국가에서는 상당한 개선이 있었다. 르완다의 경우 손 씻기 시설을 갖춘 초등학교 비율이 2015년 40%에서 2021년 이후 100%로 증가했다.

이용 가능한 데이터를 보유한 66개국 중 34개국에서는 2018년부터 2022년 사이에 여학생이 괴롭힘을 당한 비율이 최소 2%p 증가했다. 같은 기간 동안 남학생의 비율이 이 정도로 증

가한 국가는 22개국에 불과했다. 튀르키예에서는 괴롭힘을 경험한 15세 여학생의 비율이 18%p 증가한 반면 남학생의 증가율은 7%p에 그쳤다.

2022년에는 전 세계 교육에 대한 공격의 68%, 2023년에는 80%를 상위 10개국이 차지했다. 2013년 이후 아프가니스탄과 팔레스타인은 단 한 해를 제외하고 매년 100건 이상의 교육 대상 공격을 겪었다. 2023년에는 팔레스타인에서 720건의 교육을 대상으로 한 공격이 발생했다.

2022년 기준으로 전 세계에서 4억 1,800만 명의 어린이가 학교 급식을 받고 있으며, 이는 코로나19 팬데믹 이전인 2020년 초보다 3,000만 명 증가한 수치이다. 급식 제공은 국가별로 차이가 크다. 알제리와 카메룬에서는 초등학교 아동의 5% 미만 이 급식을 받는 반면, 일부 유럽과 라틴 아메리카에서는 거의 100%에 달한다. 이러한 추정치는 많은 학생들이 사립학교에 다닌다는 사실을 간과하는 경향이 있다. 감비아의 학교 급식 프로그램은 전체 재학생의 47%를 지원하고 있지만, 초등학교의 3분의 1이 사립학교에 다니는 점을 감안하면 공립학교 학생 대상 급식 제공은 70%에 이른다.

학생들의 건강을 해치고 집중력을 방해하는 기온 상승 문제는 많은 국가에서 주요 관심사로 떠오르고 있다. 해결책으로는 에어컨 설치 같은 고비용 설비부터, 외벽을 흰색으로 칠하거나 블라인드와 차양을 설치하는 간단한 방법에 이르기까지 다양하다. 인도네시아에서는 검은색 지붕을 흰색 페인트로 덧칠한 결과, 실내 온도가 10°C 이상 낮아졌다. 산불, 폭풍, 홍수, 가뭄, 해수면 상승과 같은 기후 관련 재해는 교육 체계를 파괴할 수 있다. 재해로 인해 학교를 포함한 주요 기반 시설이 파손·파괴되면서 발생한 경제적 손실이 가장 큰 10개국 중 5개국은 태평양 섬 국가들이다.

#### 세부목표 4.B. 장학금

2022년에는 장학금 및 학생 지출 비용 간접 지원 형태로 46억 달러 규모의 공적개발원조(ODA)가 지급되었으며, 이는 2015년에 비해 31% 증가한 수치이다. 그러나 코로나19 팬데믹의 영향으로 장학금 규모는 2019년에서 2021년 사이에 26% 급감했으며, 이후 회복되었지만 2022년에도 여전히 2019년 수준에는 조금 못 미쳤다.

전 세계적으로 해외 유학생 수는 2000년 이후 세 배 증가했다. SDG 세부목표 4b에서 강조하고 있는 지역 중 아프리카와 군소 도서개발국에서는 유학생 수 증가 속도가 세계 평균보다 느린 반면, 최빈국에서는 더 빠른 증가세를 보였다. 프랑스와 독일은

장학금, 특히 학생 지출 비용의 간접 지원을 ODA로 보고하는 주요 공여국이다. 아프리카에서는 프랑스가 전체 ODA의 약 3분의 2를 제공하고 독일은 나머지의 약 3분의 1을 차지한다. 장학금에 ODA를 할당하는 다른 국가로는 헝가리(아프리카 학생에게 3,100만 달러 지원), 한국(최빈국 학생에게 2,250만 달러 지원), 호주와 뉴질랜드(군소도서개발국 학생에게 2,350만 달러 지원) 등이 있다.

OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee)의 비회원국들이 제공하는 ODA 중 장학금이 차지하는 비중은 2014년 1%에서 2022년 9%로 증가했다. 카타르, 루마니아, 사우디아라비아, 튀르키예는 장학금 관련 ODA를 2013년 2,900만 달러에서 2022년 4억 5,000만 달러로 대폭 확대했다. 2018년 이후 ODA의 상당 부분은 시리아 학생들에게 지원되었다. 중국은 개발도상국 학생들을 위한 주요 장학금 제공국으로 떠올랐으나 정확한 지원 규모를 산출하는 것은 쉽지 않다.

### 세부목표 4.C. 교사

최소 자격 요건을 갖춘 교사의 비율은 전 세계적으로 감소하고 있다. 초등교육 단계에서 이 비율은 2010년 90%에서 2023년 85%로 하락했으며, 이 기간 동안 총 교사의 수는 500만 명 이상 증가했다. 유럽과 북아메리카에서는 최소 자격 요건을 갖춘 교사의 비율이 2010년 98%에서 2023년 93%로 점차 감소하고 있다.

교사 부족은 전 세계적인 현상이지만 그 원인은 두 가지 다른 문제에서 비롯된다. 하나는 교사 공급 부족(자격을 갖춘 후보자가 충분하지 않음)이고, 다른 하나는 교사 수요 부족(충분한 채용 자리가 마련되지 않음)이다. 이 두 원인은 높은 학생-교사 비율, 자격 미달이거나 훈련받지 않은 교사의 높은 비율, '상치 교과(교사의 전공과 무관한 과목)' 수업의 만연, 이종 교대 수업 및 다학년 통합 학급 등의 공통된 결과를 초래하기 때문에 종종 혼용된다. 고소득 국가에서 교사 부족은 젊은이들의 교직에 대한 낮은 관심과 교사 양성 프로그램의 등록률 감소 등 공급 측면에서 발생하는 경향이 있다. 호주에서는 2017년부터 2020년 사이에 교사 양성 과정 졸업생 수가 17% 감소했고, 교사 교육 프로그램에 대한 장학금 제공 등 일련의 개혁이 도입되었다. 반면 일부 저소득 국가에서는 자격을 갖춘 교사 후보자의 수가 채용 가능 인원보다 많다. 세네갈의 경우 교사의 약 25%가 최소 자격 요건을 갖추지 못하고 있음에도 불구하고 정부는 2020년 교사 임용 시험에 합격한 3,000명 중 단 2,000명만을 채용했다.

현직 교사 연수는 교사를 유지하는 데 있어 핵심 요소지만 유아교육 교사의 지속적인 역량 개발을 의무화하는 정책을 시행

하는 국가는 45%에 불과하며, 초등 및 중등 교육에서는 53%의 국가가 이 정책을 시행하고 있다. 고소득 국가일수록 교사에게 더 높은 학력을 요구하고 지속적인 역량 개발을 의무화할 가능성이 더 높다.

### 재정

2022년도 정부 지출이 4조 3,900억 달러에서 4조 3,300억 달러로 감소했음에도 불구하고, 전 세계 교육 지출(정부, 공여국, 가계의 기여금을 합산한 금액)은 0.8% 증가하여 5조 8,000억 달러에 달했다. 전 세계적으로 공교육비 수준은 2015년부터 2022년 사이에 GDP 대비 0.3~0.4%p 하락했다. 중앙값은 4.4%에서 4%로, 평균은 4.6%에서 4.3%로 하락했다. 중앙값을 기준으로 보면 저소득 국가의 공교육비는 2010년 2.6%, 2015년 3.2%, 2022년 3.8%로 빠르게 증가하고 있다. 반면 중하위소득 국가에서는 2013년 4.5%에서 2021년 3.5%로 감소했다(그림 9.a).

GDP 대비 총 공교육비는 두 가지 지표에 의해 결정된다. 첫째는 총 공공지출 규모이고, 둘째는 정부가 예산에서 교육에 할당하는 우선순위이다. 후자는 2015년 13.2%에서 2022년 12.6%로 0.6%p 감소했으며, 이는 GDP 대비 정부부담 총교육비 비율이 감소한 폭보다 더 컸다. 총 공공지출에서 교육이 차지하는 비중은 저소득 국가에서는 2015년 13.2%에서 2022년 15.6%로 증가한 반면, 중하위소득 국가에서는 2011년 17.1%에서 2022년 13.8%로 급격히 감소했다. 이는 증가하는 부채 위기 때문일 가능성이 있다(그림 9b). GDP의 최소 4%와 공공지출의 최소 15%를 교육에 지출해야 한다는 두 가지 국제 기준과 비교해 볼 때, 171개국 중 59개국은 두 기준 모두를 충족하지 못했으며 34개국만이 모두를 충족했다.

교육 예산에 대한 지속적인 압박 속에서 유능한 인재를 학교장으로 유지하기 위한 경쟁력 있는 급여 체계를 제공하는 것은 점점 어려워지고 있다. 그럼에도 불구하고 (이미 높은 수준이었던) 이탈리아와 (낮은 수준이었던) 라트비아는 최근 몇 년 동안 교장의 급여를 대폭 인상했다. 이탈리아는 학교 리더십의 자율성에 관한 개혁을 도입하여 학교장의 급여를 크게 개선했다.

교육에 대한 총 원조는 2021년 143억 달러에서 2022년 166억 달러로 늘어나 사상 최고치를 기록했으며, 실질 기준으로는 전년 대비 16% 성장했다. 교육 원조의 전체 규모는 증가했지만 총 ODA에서 교육이 차지하는 비중은 2013년 8.2%에서 2019년 9.3%로 증가했다가 2022년에 7.6%로 줄었다. 기후변화의 영향에 대처하기 위한 중요한 재원이 될 수 있는 기후 금융(climate finance)은 교육에 전혀 활용되지 않고 있다.

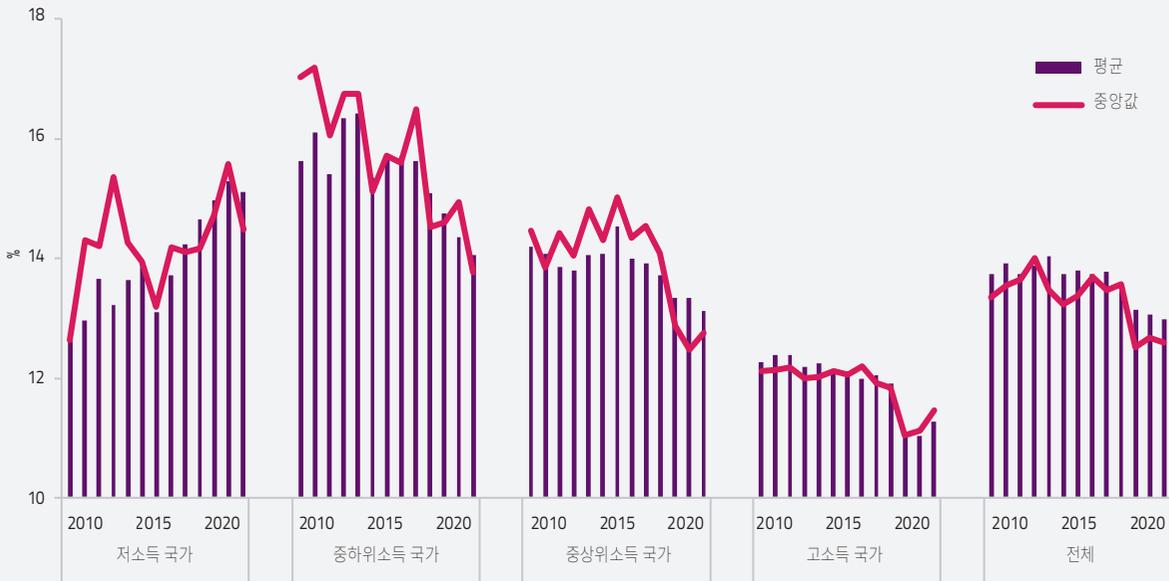
그림 9:

전 세계 공교육 지출은 2015년 이후 감소하고 있다

a. 국가 소득 그룹별 GDP 대비 공교육비 비율 (2010~2022년)



b. 국가 소득 그룹별 총 공공지출에서 교육이 차지하는 비율 (2010~2022년)



GEM StatLink: [https://bit.ly/GEM2024\\_Summary\\_fig9](https://bit.ly/GEM2024_Summary_fig9)  
출처: EFW(Education Finance Watch) 데이터베이스.

가계는 전 세계 교육 지출의 약 4분의 1을 부담하고 있으며, 이 비중은 최근 몇 년 동안 소폭 상승했다. 중하위소득 국가에서는 가계 예산 중 교육비 지출의 중앙값이 2.9%인 반면, 고소득 국가에서는 1.3%였다. 인도와 같은 일부 국가에서는 2010년부터 2021년 사이에 가계의 교육비 지출이 GDP 대비 2.1%에서

2.8%로 증가한 반면, 케냐에서는 같은 기간 4.3%에서 3%로 감소했다. 지역별 차이도 뚜렷한데, 예를 들어 나미비아의 가정은 세네갈의 가정보다 교육비 지출이 6배 더 많다.

# 교육에서의 리더십

## 학습을 이끌다

교육 리더는 팀, 교육기관, 나아가 국가의 방향을 이끈다. 리더십은 다양한 방식으로 발휘되기 때문에 리더의 영향력을 측정하기는 어렵다. 그러나 교육을 올바른 방향으로 이끌기 위해서는 유능한 학교장과 교육 당국 리더, 정치 리더들이 필요하다. 해결해야 할 과제들이 여전히 많기 때문이다.

학교 리더십의 개념은 국가와 시대에 따라 다르게 규정되어 왔다. 리더의 역할과 의사결정 범위, 근무 환경, 개인적 배경 등이 그들의 행동에 영향을 미친다. 더 나아가 행정과 관료 중심의 기능에서 벗어나 학습, 포용, 웰빙 등 교육 성과에 초점을 맞춰야 한다는 인식이 확산되고 있다.

2024/5년 『세계 교육 현황 보고서』는 2030년까지의 목표 달성을 위한 진척 상황을 평가한다. 본 보고서에 따르면 과거보다 더 많은 아동이 학교에 다니고 중등교육을 마치고 있지만, 여러 분야에서 정체 현상이 나타나고 있다. 이를 해결하는 데 있어 리더십은 핵심이다. 훌륭한 리더가 방향을 제시하지 않는 한 학생 성과가 향상되는 학교는 없다. 본 보고서는 211개 교육 당국의 학교장 선발, 양성, 근무 조건에 관한 법령과 정책을 검토하고, 유능한 리더를 확보하고 유지하기 위한 정책 수단을 제시한다.

리더십의 잠재력은 학교 리더에게만 국한되지 않으며, 그 범위는 교감, 교사, 학생은 물론 정치 리더, 시민사회, 국제기구, 노동조합, 언론 등 교육 목표 형성에 기여하는 교육 체계 안팎의 다양한 주체들까지 확장된다.

본 보고서는 ‘비전 설정’, ‘학습 중점’, ‘협력 촉진’, ‘교원 개발’이라는 네 가지 핵심 리더십 영역에서 역량을 개발할 수 있도록 리더들을 지원할 것을 촉구한다. 이러한 영역이 실현되기 위해서는 리더의 위치에 있는 사람들이 신뢰와 권한을 부여받고, 공정한 채용 절차를 통해 선발되며, 성장 기회를 보장받고, 협력 문화를 조성할 수 있도록 뒷받침되어야 한다. 더불어 본 보고서는 교육 공무원이 교육 당국의 리더로서 역할을 수행할 수 있도록 교수적 리더십과 교육의 질 보증에 중점을 둔 역량 강화에 투자할 것을 요구한다.

