

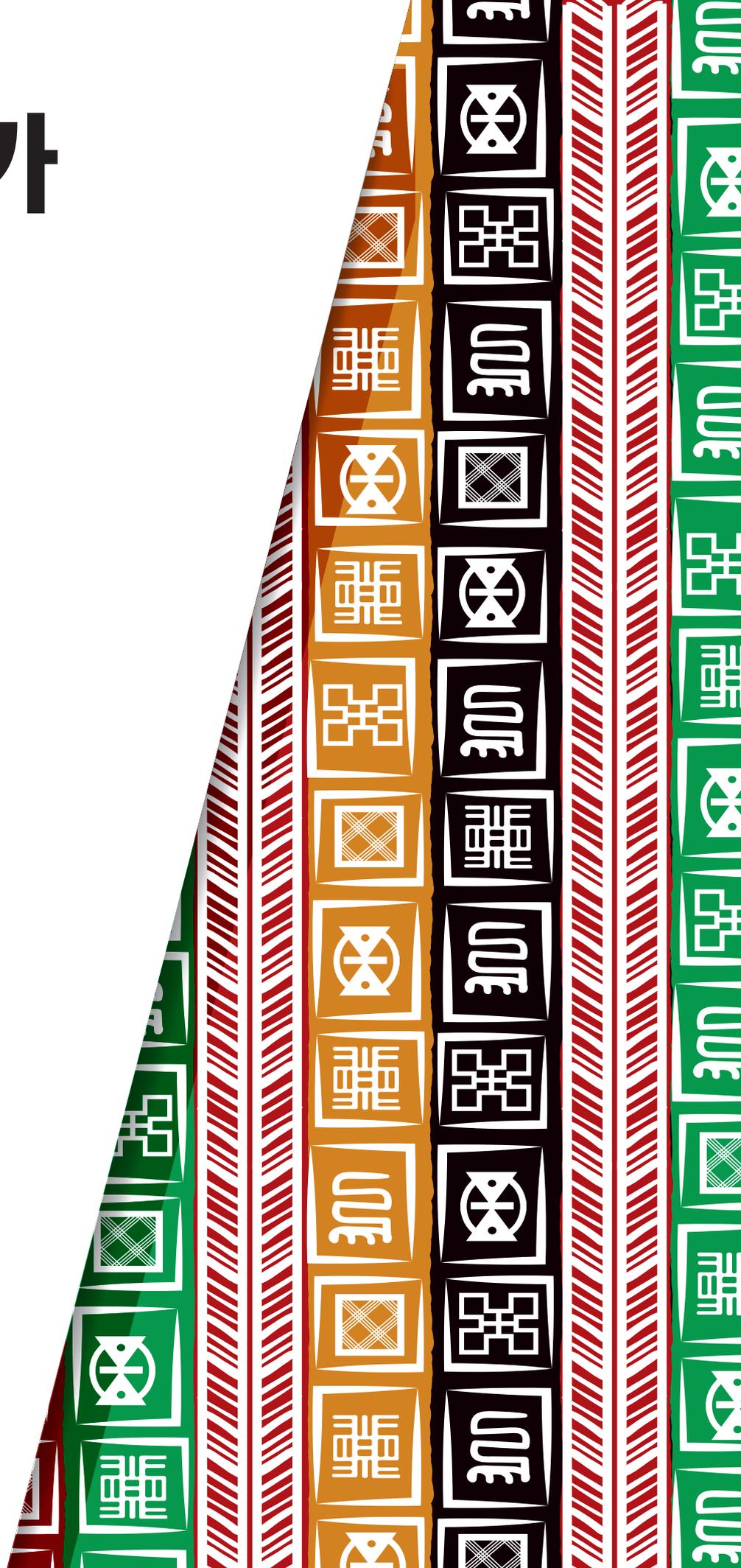
아프리카 경제 전망 2020

하이라이트

아프리카의 미래
노동력 개발



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP



여기 언급된 의견 및 개진된 논거는 아프리카개발은행과 이사회 또는 이들이 대표하는 국가의 공식 관점을 반영한 것이 아닙니다. 이 문서의 자료 및 지도는 특정 영토의 상태 또는 주권 상태, 국경 및 경계선의 한계, 특정 영토, 도시 또는 지역의 명칭을 훼손하는 것이 아닙니다.

ISBN 978-9938-882-92-6 (인쇄본)

ISBN 978-9938-882-95-7 (전자본)

© African Development Bank 2020

아프리카개발은행이 출처이자 저작권 소유자임을 명시한 경우에 한해, 이 문서를 개인적 용도로 복사, 다운로드, 인쇄할 수 있으며, 이 출간물의 발췌본을 본인의 문서, 프레젠테이션, 블로그, 웹사이트, 교육 자료에 포함시킬 수 있습니다.

하이라이트

금년도 아프리카 경제 전망에서는 최신 거시경제 개발 및 포용적 성장 예상을 검토한다(1장). 이어 미래 노동력을 위한 교육 및 기술 개발에 대해 논의하고 배울 만한 국가별 성공 스토리를 알아본다(2장). 다음으로 교육 및 훈련을 위한 재정의 네 가지 핵심 자원인 정부, 가계, 민간 부문, 외부 후원자를 살펴봄, 추가 자원을 동원하고 지출의 효율성을 높이는 방법을 권고한다(3장).

아프리카의 성장: 성과, 전망, 포용성

안정적인 성장 전망

2019년 아프리카 경제 성장률은 2018년과 거의 동일한 3.4% 가량이 될 것으로 예측된다. 이는 비록 안정적이지만 이 지역 10년 평균인 5%에는 미치지 못하는 수치이다. 예상보다 느린 성장의 일부 원인은 아프리카 5대 국가인 알제리, 이집트, 모로코, 나이지리아, 남아프리카 공화국의 완만한 성장에 있다. 이 5대 국가의 평균 성장률은 3.1%였으며 나머지 아프리카 국가의 평균은 4.0%였다. 2020년 예상 성장 전망률은 3.9%, 2021년은 4.1%이다.

아프리카의 예상 성장 뒤에는 상당한 지역간 변수와 국가간 변수가 숨겨져 있다. 동아프리카는 2019년 평균 예상 성장률 5.0%로 아프리카에서 가장 빠른 성장세를 유지했다. 다음으로 빠른 지역은 북아프리카로 4.1%이다. 서아프리카의 성장률은 전년도 3.4%에 이어 2019년에는 3.7%를 기록했다. 중앙 아프리카는 2019년에 전년도 2.7%를 넘어선 3.2%의 성장률을 기록할 전망이다. 남아프리카의 성장률은 1.2%에서 0.7%로 하락했는데, 이는 사이클론 이다이 및 케네스로 인한 재해의 영향을 받은 결과이다.

투자과 수출이 성장을 견인

성장 동력이 개인 소비를 벗어나 투자와 순수출로 점차 이동하면서 성장의 펀더멘털이 개선되었다. 2019년에는 지난 10년 이래 처음으로, 투자 지출이 GDP 성장의 절반을 넘어서는 큰 점유율을 기록하며 소비를 앞질렀다. 원유 가격이 회복되면서 특히 원자재 수출국에서는 순수출도 강력한 공헌 요소로 작용했다. 2011년 이후, 특히 2014년 원자재 가격 슈퍼 사이클이 끝난 이후, 아프리카에서 총 저축 및 총 투자 사이의 간극은 넓어졌다. 지원 비집중 국가들은 아프리카 대륙의 평균 간극을 넓히면서 현재의 경상 적자 증가에 일조했다.



많은 국가들이
높은 성장을
이루어냈으나,
극심한 빈곤과
불평등을
획기적으로
감소시킨 국가는
드물어

하방 리스크 요인

아프리카의 성장은 어려운 외부 환경에도 불구하고 구체화되었다. 아프리카의 양대 수출 품목인 금속과 식량의 급격한 성장 하락세로 인해, 전 세계 교역량은 연간 성장률 5.7%였던 2017년에 비해 2019년 1.1%로 둔화되었다. 2019년 상반기 남아프리카 지역에 영향을 미친 극심한 폭풍과 홍수, 동아프리카 지역을 휩쓴 엘니뇨 등 가혹한 날씨 조건은 심각한 가뭄을 초래하며 농산물의 수확과 성장을 더디게 만들었다. 향후 2년 이내에 선거가 예정된 국가들은 사회정치적인 압박으로 인한 공공 지출의 증가로 재정건전화 계획이 약화될 수 있다. 테러, 갈등, 내란, 사회 불안과 관련된 리스크도 일부 국가들의 경제 활동에 부담을 더할 수 있다.

전체적으로 거시경제 안정성은 개선

인플레이션이 지속적으로 높은 상태를 유지하고 있다. 하지만 아프리카 전체의 인플레이션 비율은 2018년 11.2%에서 2019년 9.2%로 2% 가량 내려갔으며 국가와 경제 주체별로 눈에 띄는 차이가 있었다. 중앙 은행들은 내수 관리를 위해 금리를 조정하며 이에 대응했다. 인플레이션 하향 압력이 있는 국가들의 금리는 투자 장려와 성장 촉진을 위해 인하되었다.

가중 평균 GDP 대비 적자 비율을 적용한 아프리카의 지난 2년간 재정 수지 균형은 2017년 5.9%에서 2019년 4.8%로 감소했다. 대규모 자연자원 수출국들의 경우, 이는 다분히 물가 안정과 세금 인상, 세외 수입에 기인한다. 54개 아프리카 경제 주체의 GDP 대비 재정수입은 0.3% 증가했지만, 2.2% 증가한 앙골라 등 원유 수출국들은 1% 이상 증가했다.

계속 증가하는 채무

GDP 대비 정부 부채 중앙 비율을 적용한 아프리카 경제주체 대부분의 공채 및 공공보증부채 수준은 높은 상황이며 계속 증가하여 2018년에는 56%를 넘어섰는데 이는 38%였던 10년 전보다 크게 오른 수치이다. 대외채무 비율의 증가세는 특히 원자재 생산국에서 원자재 수퍼 사이클의 종료, 둔화된 성장세 및 수출수익에서 일부 원인을 찾을 수 있다. 뿐만 아니라 개선된 거시경제 안정성과 거버넌스

환경도 부채증가에 한몫했다. 실제로 국제채권시장 문을 두드리는 아프리카 국가들이 늘어나고 있으며, 몇몇 국가들은 30년물 국채발행을 시도하기도 했다.

아프리카 정부들은 국제 기구 및 파리 클럽 채권국에서 빌리는 양허성 차관을 줄이고, 폭넓은 국제 자본 시장의 장기 금융을 이용하며, 중국 등 신흥 양자 채권국으로부터의 자금을 조달하는 등 채무 구성에 있어 구조적 방향 전환을 실시했다. 이와 유사하게, 대내부채(GDP의 35% 초과)가 증가하는 현상 역시 인프라 결핍을 해소하기 위해 정부지출과 자본투자가 증가하고 있다는 사실을 시사한다. 뿐만 아니라 인플레이션 둔화, 통화신뢰성 향상, 외국인에 대한 내국통화 채권발행 능력 제고 등도 대내부채 증가요인으로 보여진다.

포용적 성장을 달성한 국가는 몇 개국뿐

많은 국가들이 높은 성장을 경험했지만, 극심한 빈곤과 불평등을 획기적으로 감소시킨 국가는 거의 찾아보기 어렵다. 아프리카의 극심한 빈곤과 불평등은 여전히 세계 다른 지역들보다 높다. 평균적으로 2000년부터 2005년 사이, 2010년부터 2017년 사이의 아프리카 빈곤층 소비증가율은 전체 인구 평균 소비율을 하회한다. 아프리카 전체 일인당 평균 소비는 지난 2년 동안 연평균 3.3% 증가한데 반해, 빈곤층 소비의 순증가율은 3.0%에 그쳤다. 빈곤층 인구가 2000년부터 2016년 사이 대륙의 전례 없는 경제 성장의 혜택을 받았다고 하지만, 이들의 소비증가는 빈곤을 탈출할 만큼 충분히 빠르지 않았으며, 아프리카의 빈곤감소는 다른 개발 국가들에 비해 매우 더디게 진행됐다.

저소득층의 평균 소비증가율이 더 높고 소득계층간 불평등이 줄어드는 이른바 포용적 성장을 달성한 국가는 관련 통계가 뒷받침 되는 48개 아프리카 국가들 중 18개에 불과했다. 2000년에서 2017년 사이 평균 소비증가가 플러스를 기록한 국가만 놓고 볼 때 37개국 중 12개국만이 포용적 성장을 기록했다. 2000년 이후 대부분의 국가에서 나타난 고속성장이 빈곤층 인구의 생활 수준 향상에 기여한 것은 사실이지만 부유층과 빈곤층 사이의 소비 격차를 크게 줄이지는 못했다.

현 추세가 지속되면 아프리카는 2030년에도 극빈 상태를 벗어나기 어려울 것

현 추세로 볼 때 아프리카는 2030년까지 극빈 문제를 근절한다는 목표를 이루기 어려울 것이다. 극빈율(인구 가중치)은 2018년 33.4%에서 2030년 고작 24.7%로 떨어지는 데 그칠 것이며, 이는 지속 가능 발전 목표인 3%를 크게 웃도는 수치이다. 극빈자 인구 수도 2018년 4억 2,910만 명에서 2030년 4억 2,120만 명으로 800만 명 줄어든 뿐이다. 또한 북아프리카를 제외한 아프리카 전역의 빈곤율은 2030년까지 목표치인 3%보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

하지만 성장의 양과 질을 개선함으로써 빈곤 퇴치에 가속도를 붙일 수 있다. 아프리카의 일인당 소비가 2030년까지 지속 가능 발전 목표인 3%를 달성하려면 연간 10.25% 성장이 필요하다. 이는 지금과 같은 성장이 유지된다면, 2018년부터 2030년까지 아프리카 평균에 해당하는 국가가 두 배 이상의 연 평균 소비 성장을 기록해야 한다는 뜻이다. 성장의 양과 질을 모두 개선하는 확실한 시책이 없다면, 3%라는 아프리카의 목표치는 2045년이 되어야 달성하게 될 것으로 보인다.

정책 제언

아프리카의 생산 기반을 다변화하고 성장을 회복시키기 위한 구조 개혁 심화

2020년 및 2021년까지 꾸준한 회복을 내다보는 예측들이 있지만, 성장 속도는 전에 예상한 것보다 느리며 역사적 추세보다 낮은 실정이다. 따라서 정책 입안자들은 현재의 증가세를 촉진하고, 리스크에 대한 회복력을 강화하며, 중기 성장을 끌어올릴 수 있는 더 깊이 있는 구조 개혁을 실시해야 한다. 정책 입안자들의 역할은 이러하다.

- **비즈니스 환경의 제약을 완화하여 생산성을 개선해야 한다.** 이 지역의 성장은 총요소생산성이 정체되거나 감소한 상태에서 주로 생산요소의 양적투입에 의해 이루어져 왔다. 아프리카와 세계 다른 지역 사이 간 노동생산성의 크고 지속적인 격차는 생산 요소 배분의 비능률로 설명할 수 있다. 성장 회복을 위한 생산성 제고를 위해서는 경영 활동에 대한 주요 제약들을 완화하

여 역동적이며 경쟁력 있는 민간 부문을 구축할 필요가 있다.

- **구조 전환 및 경제적 다각화로 성장을 촉진하는 환경을 조성한다.** 많은 국가들의 성장은 여전히 1차 상품에 의해 주도되고 있다. 이같은 성장은 그 자체로 변동성이 크고, 원자재 가격변동에 취약할 수밖에 없다. 정책 입안자들은 1차 상품에 의존하는 경제 기반을 다각화하고 수출 기반을 확대하기 위해 피나는 노력을 계속해야 한다. 생산성이 낮은 비공식 부문에서 생산성이 높은 공식 부문으로 생산 자원을 옮기는 사려 깊고 신중한 정책타기팅이야말로 생산성을 높임과 동시에 새로운 성장 가능성을 여는 데 기여할 것이다.
- **환율 불균형 문제를 해소하여 경쟁력을 제고한다.** 정책 입안자들은 각자의 경제 구조에 적합하도록 환율 정책을 정비하여 구조 전환을 위한 동력을 지원해야 한다.

거시경제 안정성 유지 및 공공재정 관리 개선

외부 환경으로 인한 어려움이 커지는 상황에서 정책 입안자들은 인플레이션 억제, 재정 수지 균형, 환율 변동성 안정을 포함한 거시경제 안정성 면에서 지난 2년간 성취한 성과들을 안정적으로 유지할 필요가 있다. 재정 정책은 부채증가를 억제하도록 신중하게 지속해야 한다. 통화 정책은 인플레이션과 무질서한 환율 변동을 저지하면서도 경제 발전을 촉진하는 방향으로 이루어져야 한다. 정책 입안자들의 역할은 이러하다.

- **재정건전성 정책의 질을 높이고 추가적인 재정 여력을 확보한다.** 세수를 확대하는 것이 지출을 축소하는 것보다 성장친화적 방안이라고 할 수 있다. 아프리카 국가들은 조세정책과 조세행정 시스템을 개선함으로써 경제활동에 심각한 왜곡을 초래하지 않고도 국내 자원을 개발에 동원할 수 있는 막대한 잠재력을 갖고 있다.
- **유가 회복에 대응하여 많은 국가에서 다시 꺼내든 에너지 보조금을 더 효율적으로 타기팅한다.** 이를 테면 가격 조정 메커니즘을 도입한다면 사회 빈곤층 및 취약계층을 타기팅하는 방안을 고려해볼 수 있다.

이행 가능한 다섯 가지 정책 구상은 정책 입안자들이 아프리카 성장의 질과 수준을 모두 개선하도록 도울 수 있다

인플레이션과 무질서한 환율 변동을 저지하면서 경제 발전을 촉진하는 통화 정책을 지속해야

- 역량 강화, 공공지출 거버넌스 체계 개선, 투자 프로젝트에 대한 치밀한 기획과 모니터링을 통해 공공 투자의 효율성을 개선한다. 아프리카에서 공공 투자의 효율성은 약 65%이며, 이는 투자한 1달러당 35센트가 프로젝트 이행 중에 비효율성으로 인해 손실됨을 의미한다. 거버넌스 체계 개선을 통해 이처럼 높은 비효율성 수준을 크게 줄일 수 있다.
- 공공부채와 공공 개발 금융 사이의 적절한 균형을 찾아낸다. 개발 금융을 필요로 하는 국가들이 여전히 많지만, 개발수요를 충족시키는 것과 채무증가를 완화하는 것 사이의 올바른 균형을 찾는 것이 중요하다. 본 전망 보고서에는 아프리카의 경우 부채 위험에 대한 구조적 리스크는 없다고 시사하고 있다. 따라서 정책 입안자들은 채무가 수반되는 개발프로젝트의 유형에 초점을 맞춰야 한다. 채무증가가 인적 물적자본을 파이낸싱(충당)하는 경우라면, 그와 같은 방식으로 중기 기준 최고 10% 수준의 GDP 증가를 기대할 수도 있다.

재해 대응 국내역량 강화

폭풍, 홍수, 가뭄, 열대 저기압, 2020년 이후 불어 닥칠 엘니뇨 등 최근의 기상 문제로 인한 재해를 감안하여, 정책 입안자들은 거시, 미시, 가계 수준에서 기상 이변을 이겨낼 수 있는 능력과 회복력을 갖추기 위한 노력을 강화해야 한다. 이와 관련한 정책적 과제는 다음과 같다.

- 극심한 기상 문제에 대한 회복력이 더 뛰어난 스마트 농업 생산 기술을 채택한다. 정책 입안자들은 가뭄과 홍수에 대한 회복력을 갖춘 곡물 다양성을 활용하여 우수한 농업 사례를 장려해야 한다. 그 밖의 스마트 정책 옵션으로는 건기에 빗물을 받아 보관할 수 있는 인프라 구축과 농부들이 모바일로 일기예보를 확인하도록 장려하는 방안이 포함된다.
- 위기대응이 가능한 종합적인 가계 위험 분담 플랫폼을 제공한다. 아프리카연합(African Union; AU)의 아프리카 위기대응 메커니즘(African Risk Capacity mechanism)을 좀 더 미시적으로 적용하는 방식도 대안이 될 수 있다. 이 메커니즘은 아프리카연합이 다자간 위험

분담 체계로 구축한 것으로 아프리카 국가들로 하여금 극심한 기후 문제로 인한 손해와 국물 손실에 대비한 보험에 가입하도록 지원한다. 선제적이고 위기대응이 가능한 위험분담 프로그램은 소액의 비용으로 긴급재해 발생시 최소한의 소득보장을 가능케함으로써 가계를 보호할 수 있다.

노동 이동을 가로막는 장애물을 제거하여 성장의 포용성 개선

부문 내 생산성 증가 및 부문간 노동력 재분배로 아프리카의 빈곤을 줄일 수 있다. 여러 부문에 걸쳐 노동력을 자유롭게 이동하는 것만으로도 아프리카 국가들은 소득을 높이면서 빈곤과 불평등을 줄일 수 있다. 정책 입안자들의 역할은 이렇다.

- 노동 규제 및 고용 정책을 개혁하여 자유로운 노동 이동을 보장한다. 또한, 국가 내 노동 이동은 제약이 덜한 반면, 국가간 노동 이동은 국내 노동 시장 보호라는 명목 하에 위축되고 한다. 아프리카대륙자유무역지대(African Continental Free Trade Area; AfCFTA)와 같은 국가간 협약은 노동자의 자유로운 국가간 이동을 가로막는 장애물을 제거하는 데 도움을 줄 수 있다.
- 이동할 부문의 요건에 부합하도록 새 기술과 자격 습득을 제고하거나 부문간 기술 및 자격의 이동성을 높인다. 생산성이 낮은 부문의 기술이 높은 생산성이 필요한 부문의 기술과 반드시 상호 보완되는 것은 아니므로, 부문간 기술 이동을 촉진하는 성장 프로그램이 중요하다.

사회 안전망 확충 및 기존 프로그램의 효율성 개선

조건부 현금 보조, 사회 보호 프로그램, 특정계층 대상 보조금, 지역, 성별, 교육 불평등 해결을 지원하는 각종 프로그램 등 이른바 사회안전망(Social Safety Net; SSN)은 빈곤과 불평등에 맞서는 국가의 노력을 보완할 수 있다. 사회안전망(SSN)은 절대 빈곤 발생률과 상대 빈곤(하위 20%) 발생률을 각각 36%와 8% 만큼 감소시키는 것으로 추산된다. 또 한가지 확실한 사실은 기존 프로그램의 기획, 실행, 모니터링을 더 나은 방향으로 손질함으

로써 빈곤과 불평등 해소에 더 큰 효과를 기대할 수 있다는 것이다.

미래 노동력을 위한 교육과 기술

교육과 기술 분야에 심각하게 직면한 아프리카

많은 아프리카 국가들이 기본 기술 및 교육 면에서 세계 다른 국가들을 따라잡지 못하고 있는 실정이다. 문해(literacy) 및 산술 능력은 경쟁력 제고를 끊임없이 막아서는 문제이다. 낮은 기술 및 교육 수준은 질 낮은 일자리, 빈곤, 불평등으로 이어진다. 경제 성장을 위해 교육 및 기술을 개발하려면 아프리카 국가들에 필요한 기술 유형이 무엇인지 명확히 정의해야 한다. 노동력의 기본 기술을 개발하려는 노력을 확대하면서 동시에 미래 노동력에 필요한 기술에 집중하면 더 빠르고 더 포용적인 성장을 끌어낼 수 있다. 핵심 업무 관련 기술에는 문제 해결, 학습, 커뮤니케이션, 사회적 및 개인적 기술이 있다.

세계 다른 지역들에 비해 뒤쳐진 교육의 질

아프리카의 학생들은 세계 다른 지역의 학생들보다 평균 시험 점수가 낮다. 300점에서 625점 사이에 점수가 매겨지는 글로벌 표준 테스트에 따르면 아프리카 학생은 2017년에 평균 374점을 기록하는 데 그쳤다. 하지만 소득 수준이 높은 일부 국가는 상대적으로 좋은 성적을 올리기도 했다. 각각 455점과 440점을 기록한 케냐와 에스와티니는 중상위 소득 국가 평균인 431점을 넘어섰다. 이와 유사하게 부룬디, 부르키나파소, 기니, 세네갈 등 몇몇 저소득 국가들도 아시아 중하위 소득 국가 및 라틴 아메리카 중상위 소득 국가보다 점수가 높았다.

교육의 질적 측면으로 환산해보면 대개의 경우 실질적인 교육연수는 양적으로 투입된 교육이수연수에 못미치는 것으로 나타난다. 양을 기반으로 하는 교육 성과 비교는 실제 성취를 과대 평가할 수 있다. 다양한 교육의 질적 차이를 보정하기 위해 테스트 점수로 교육 연수를 조정할 수 있다. 조정된 기준에 따르면, 경제 선진국들은 학교 교육 평균 연수와 시험 점수가 모두 높은 경향이 있다. 질과 양 사이의 이러한 긍정적 상관 관계는 아프리카 국가들에서도

나타난다. 하지만 일부 아프리카 국가에서는 지역 평균보다 더 많은 교육시간을 투입했음에도 불구하고 교육의 질이 매우 낮은 것으로 확인된다.

아프리카의 인적 자원은 다른 개발 지역들에 비해 노동 생산성 및 경제 성장에 기여하는 바가 적다

인적 자원은 생산성에 미치는 효과를 통해 경제 성장의 핵심 동력을 이룬다. 종합적인 수준에서 노동 생산성 증가에 교육이 기여하는 역할은 아프리카에서 상대적으로 제약이 있었다. 이는 교육의 질이 낮고, 상호 보완적인 물적 자본이 없으며, 광범위한 기술 및 교육 부조화(mismatch)에 기인하는 부분이 있다. 따라서 교육의 질에 대한 투자로 아프리카 노동자와 기업의 생산성을 높일 수 있다.

아프리카의 노동시장에서 기술과 자격 요건은 충분히 활용되지 못하고 있다

아프리카의 노동생산성에 대한 인적자본 기여도가 낮은 또 다른 이유는 젊은 노동자가 보유한 기술 또는 교육수준과 고용주가 필요로 하는 기술 수요가 불일치하기 때문이다. 기술 불일치는 직원들이 실제 보유한 기술과 맡은 바 업무를 유능하게 수행하는 데 필요한 기술이 일치하지 않는 데서 나타난다.

기술과 교육의 불일치는 다른 지역에 비해 아프리카 지역의 젊은 인력들에게 더 두드러지게 나타난다. 아프리카의 젊은 인력들 중 절반에 가까운 인원은 자신의 기량이 업무에 필요한 기술과 일치하지 않음을 인지하고 있으며, 이들 중 거의 3분의 2는 직무에 비해 교육 수준이 과다하거나 미달인 것으로 파악된다. 교육 미달자의 비율(거의 55%)은 다른 지역(36%)보다 현저히 높다. 이러한 기술 및 교육의 한계와 더불어, 아프리카 국가들은 고용된 젊은 인력의 기술과 자격요건을 충분히 활용하지 못하는 것으로 나타난다.

기술 및 교육의 불일치는 임금, 직무 만족도, 구직 활동에 영향을 미친다

기술 및 교육의 불일치는 임금, 직무 만족도, 구직 활동 등을 통해 간접적으로 청년 노동력의 생산성에 영향을 미친다. 맡은 업무보다 교육 수준이 높은 아프리카의 젊은 인력은 교육 수준에 적합한 업무를 하는 같은 교육 수준의 젊은 인력보다 평균 18% 소득이 적다. 또한 업무에 비해 자신이 가진

인력의 기본 기술을 개발하려는 노력의 폭을 넓히면서 미래 인력에 필요한 기술에 집중하면 더 빠르고 더 포용적인 성장을 끌어낼 수 있다

아프리카 국가에는
교육 및 기술
개발을 위한 국가적
전략이 필요하다

기술 수준이 높다고 믿는 젊은 인력은 그렇지 않은 경우에 비해 일자리 만족도가 3.4% 낮게 나타났다.

기술 불일치 때문에 일자리에 대한 만족도가 낮은 젊은 직원은 생산성도 낮을 것이다. 기술과 업무의 불일치로 인해 발생하는 불만은 새 일자리를 찾는 동기로 더 크게 작용할 수 있으며, 업무에 비해 기술 수준이 높은 젊은 인력들은 특히 그러하다. 현재 직업을 바꾸고 싶은 이유를 물었을 때, 업무에 비해 기술 수준이 높은 젊은 인력 중 22%는 자신의 기술을 효율적으로 활용할 수 있는 직업을 원한다고 답했는데, 업무에 비해 기술 수준이 낮은 젊은 인력들 중 이렇게 답변한 비율은 5%에 불과했다.

사립 학교 취학자 수는 늘어나고 있으나 여전히 그 수가 적다

사립 교육 기관들은 취학전 교육부터 고등 교육뿐 아니라 기술 및 직업 교육까지 망라하며, 교사 교육, 보충 교육(방과 후 교육, 언어 교육, 시험 대비반) 등의 보조 서비스까지 제공하고 있다.

전체 교육 기관의 수는 여전히 적지만, 사립 학교들은 아프리카에서 최근 10년 간 두 배 가까이 증가하며 빠르게 성장하고 있다. 하지만 여전히 아시아와 라틴 아메리카에 비해 보편적 교육기관으로는 자리잡지 못하고 있다. 사립 초등학교 취학자의 점유율은 2007년 6%에서 2017년 11% 정도까지 증가했으며, 중등학교는 8%에서 15%까지 증가했다. 사립 고등교육기관 취학자는 3%에서 16%로 다섯 배 증가했다. 사립 교육의 성장은 공립 학교의 낮은 질에 대한 인식을 어느 정도 반영한 것일 수 있다.

미래 노동력 기반 구축을 위한 전략과 정책

유연하고 생산성이 높은 노동력 기반을 구상하고 구축하는 전략적 선택

아프리카 국가들은 앞으로 다가올 문제에 대응하기 위해 유연성과 생산성이 높은 노동력 기반을 구상하고 구축해 나갈 필요가 있다. 채용가능성, 기업생산성, 포용적 성장을 강화하기 위해, 아프리카 국가들은 교육 및 기술 개발을 위한 국가적 전략을 필요로 하며, 더 포용적인 성장을 위해 이러한 전

략은 젊은 인력만이 아니라 중장년 인력, 학업 중퇴자, 비공식 경제 종사자, 경제적 및 사회적 취약 계층에 초점을 맞춰야한다.

대부분의 아프리카 국가에 필요한 첫 단계는 교육 및 기술 개발 전략을 각 국가의 개발 계획의 일부로 통합하는 것이다. 노동자의 기술 및 교육 부족은 일반적으로 아프리카에 생산 투자를 고려하는 글로벌 경영진들이 가장 큰 제약으로 언급하는 부분이다.

‘소프트 스킬(soft skills)’의 중요성이 갈수록 커지고 있으므로, 교육 및 훈련 기관들은 어린아이들부터 긍정적인 가치를 심어주고 강화하도록 장려해야 한다. 이러한 스킬에는 강력한 노동 윤리, 정직성, 인내력, 권위 존중, 시간 엄수, 탁월성 추구 등이 포함된다. 이러한 것들은 역량이 우수한 인력이 갖춘 무형의 자산이다.

각국 정부는 적절한 기술 개발을 장려하는 인프라 구축에 투자해야 한다. 여기에는 안정적인 전력 공급, 교통 인프라, 우편 주소 시스템 등의 기본 인프라뿐 아니라, 고속 인터넷, 가상 모바일 네트워크, 정보 교환 시스템 등의 디지털 인프라가 포함된다.

각국 정부는 다음과 같은 미래 핵심 기술 개발에 대한 투자도 촉진해야 한다.

- 컴퓨터 프로그래밍 및 기술 디자인 등 특정 업무에 필요한 디지털 기술.
- 데이터 분석 및 안전한 인터넷 탐색 등 업무 중립적 디지털 기술.
- 커뮤니케이션, 분석적 및 비판적 사고를 포함하여 빠르게 변화하는 기술 환경에서 인력들이 업무에 적응할 수 있게 해주는 소프트 스킬.
- 숙련도가 필요한 신체 기술뿐 아니라 영업, 수리, 유지보수 등 상대적으로 낮은 기술과 같이 디지털 경제를 지지하는데 중요한 제조 관련 보조 기술.

교육 성과 개선

학업 중퇴율을 줄이고 교육 성과를 개선하기 위한 국가의 역할은 이렇다.

- 외딴 지역의 등교 접근성을 개선한다. 아프리카의 어린이 네 명 중 한 명은 가장 가까운 학교에서 2킬로미터 이상 떨어진 곳에 거주하며 안정

적인 교통 수단도 없다. 외곽 지역 및 저소득 국가의 가정들은 이러한 조건이 더 열악하다. 불규칙적인 등교는 결국 유급과 중퇴로 이어진다. 평균 등교 거리를 줄이고 육상 교통을 개선하여 학교 접근성을 높이면 특히 외딴 지역 학생들의 중퇴율과 불규칙한 등교를 줄일 수 있다.

- 학습 능력을 개선하고 잠재적인 학업 중퇴율을 줄일 수 있도록 교복, 교과서, 급식 무료 제공과 같은 혜택을 제공한다.
- 적어도 초등학교까지 의무 교육을 도입하고, 아동 노동을 금지한다(법적 금지). 법령 지정을 통해 중퇴율을 높이는 문화적 장벽과 기타 장벽을 극복하고, 아동 노동 금지로 졸업률을 끌어 올린다.
- 중등학교 취학자 및 졸업자를 늘린다. 초등 교육의 완전 보급을 향한 구체적인 진전과 함께, 아프리카 국가들은 이제 중등 교육을 촉진하는 방법을 결정할 때이다. 중등학교 취학자 및 졸업자를 늘리는 정책 옵션으로는 필요한 학생들에게 장학금을 지급하여 초등학교에서 중등학교로 진학하는 부담을 덜어주는 방법이 있다.
- 교육학적 개혁, 교육 기준 개선, 교육 거버넌스 개혁뿐 아니라 실적에 따른 조건부 교사 재계약, 현지 언어로 진행되는 수업 장려 등 효과적인 인센티브 제도를 마련한다.

교육 및 훈련을 노동시장에 연계

교육 및 훈련 시스템을 연계하고 노동자의 기술과 취업 기회를 더 적절하게 연결하기 위해 정부는 고용주의 필요에 부합되는 수요 기반 교육 시스템을 개발해야 한다. 이러한 연계를 강화하는 정책은 다음과 같다.

- 대학, 교육훈련 기관, 기업과의 파트너십으로 노동 수요에 더 적합한 인력을 양성한다.
- 특히 도시 지역에서 구직 활동의 높은 거래 비용 절감. 높은 비용(구인 게시판을 찾아 이동하는 교통비, 이력서 및 자기 소개서 등)은 젊은 인력들이 취업 기회에 대해 배우고, 기술 및 자격 요건에 적합한 직업에 지원하는 기회를 막는 경우가 있다. 지원 가능한 직장에 관한 정보를 중앙 집중식으로 관리하고 취업 기회에 관한 조언을 제공하는 공공 구직 에이전시를 설

립 또는 개선함으로써, 아프리카 국가들은 구직 활동의 비용을 절감하고 취업 매칭을 개선할 수 있다.

- 교육시스템이 소프트웨어 엔지니어, 마케팅 전문가, 작가, 금융 전문가, 데이터 분석가 등 수요가 높은 민간 부문에서 빠른 속도로 새로 등장하는 직업들과 보조를 맞춰갈 수 있도록 장려한다.
- 공공 및 민간 부문과의 협업을 강화한다. 효율성 증대를 위해 직무훈련 및 견습 프로그램은 산업계와의 공고하고 협력적인 시스템의 일부로 자리잡아야 한다. 이를 통해 수요 중심 교육 훈련 기관 양성과 노동 시장의 수요에 맞춘 기술 전수가 가능해진다.
- 아프리카의 젊은 인력들이 디지털 경제에 완벽히 이바지할 수 있도록 디지털 기술을 강조한다. 예를 들어 아프리카개발은행은 디지털에 능통한 아프리카의 젊은 인재 양성을 위해 “Coding for Employment” 프로그램을 시작했다. 이 프로그램은 2025년까지 아프리카 전역에 130개의 혁신 센터 건립을 지원하는 목표를 세우고 있다.
- 소프트 스킬 교육훈련을 국가 교육 전략의 일환으로 삼는다. 극심한 경쟁에 뛰어드는 젊은 인력들은 꼭 필요한 소프트 스킬과 대인 관계 기술(커뮤니케이션, 팀워크, 문제 해결 능력)이 부족한 경우가 있다. 이러한 기술은 교육과정의 일환으로 개발할 수 있으며, 사기업과의 산학 협력에 의한 정부 지원 인턴십을 통해 쌓을 수 있다.

영양섭취에 대한 투자

인력의 영양섭취와 인지 기술의 상관 관계는 매우 분명하다. 기근에 처한 아동은 충분한 학습을 할 수 없다는 사실이다. 아프리카에서는 아직도 영양섭취를 소홀히 여기는 경향이 있으며, 정부와 후원자들이 마련한 기금도 한참 부족한 것이 현실이다. 사람의 IQ는 저체중아의 경우 5%, 발육부진 시 5~11%, 요오드 결핍증의 경우 10~15% 줄어 들 수 있다. 2017년 기준, 전 세계 5세 이하 발육부진 아동의 3분의 1이 아프리카 아동이었으며, 동아프리카의 발육 부진율은 36%, 북아프리카는 17%에 달

각국 정부는 고용주의 필요에 적합한 수요 중심 교육 시스템을 개발해야 한다

4차 산업혁명
이러한 기술에
정통한 졸업생들을
배출하지 않는
교육 시스템에
압박의 수위를
높일 것이다.

했다. 아프리카 내 발육부진 아동의 수는 계속 증가하고 있다.

인지 기술 구축을 위해, 아프리카 정부들은 태아 때부터 더 나은 영양섭취가 가능하도록 투자할 필요가 있다. 영양실조는 예방이 가능하지만 특히 어린 시절에 한번 걸리면 거의 회복이 불가능하다. 임신 직후부터 만 2세까지인 1,000일이 영양섭취의 핵심 기간이다. 이 기간에 핵심 영양소 섭취가 결핍되면 발육부진 아동(연령 대비 작은 신장)이 되며, 키가 작고 인지 결손이 있는 성인으로 자라게 된다.

각국 정부는 투자 회수율이 매우 높은 영양섭취에 경제적 투자를 해야 한다. 예를 들어 영양실조 절감을 위한 투자의 편익비용 비율은 최소 15:1로 추산된다. 빈혈증을 없애면 성인 생산성이 5~17% 증가하는데, 이는 최악의 영향을 받는 국가의 GDP를 2%나 높이는 효과가 있다. 영양섭취 정책에 더해, 각국 정부는 유아 교육을 촉진할 수 있다.

과학, 기술, 공학, 수학에 대한 투자

아프리카는 정보통신 기술과 과학, 기술, 공학, 수학에 대한 투자를 구축할 필요가 있다. 4차 산업혁명(Fourth Industrial Revolution; 4IR)은 이러한 기술에 정통한 졸업생들을 배출하지 않는 교육 시스템에 압박의 수위를 높일 것이다.

고속 인터넷 및 스마트폰 보급에 대한 투자는 아프리카를 디지털 및 모바일 혁신의 최전선으로 끌어낼 수 있을 것이다. 혁신 허브도 급성장하고 있다. 2019년 기준 아프리카 전역에는 600개 이상의 기술 허브가 있으며 이는 전년 대비 40% 증가한 수치이다.

각국 정부는 실험적 연구개발(R&D)에 대한 투자도 가속화하여 지식의 국경을 허물고 지역적 문제를 해결하고 있다. 이러한 투자는 다른 지역의 R&D 지출보다 뒤쳐진 아프리카 혁신의 중요한 기폭제가 될 수 있다. 2012년에서 2016년 사이, 연구개발에 대한 총 평균 지출은 아프리카 GDP의 약 0.23%로 0.68%를 기록한 라틴 아메리카의 3분의 1 수준에 그쳤다.

각국 정부는 민간 부문 및 교육 기관 간의 산학 협력으로 견습 및 교육훈련을 개발하여 이를 해결할 수 있다. 이러한 접근방식에는 인턴십 보조금,

교육훈련 센터에 대한 산업계와의 공동 출자, 대학에서의 연구 및 혁신을 위한 기업 출자가 있다.

교육 및 기술 개발에 대한 자금 조달

아프리카의 교육 및 기술 개발을 위한 자금 조달원에는 정부, 가계, 전 세계 후원자, 민간 부문의 네 가지가 있다. 정부는 교육의 가장 큰 제공자이자 자금 조달원이며, 가계는 교육 및 훈련에 스스로의 자원을 투자할 수 있다. 전 세계 후원자들은 특히 저소득 국가의 교육 자금 조달에 기여하고 있으며, 민간 부문의 역할은 작지만 날로 증가하는 중이다. 하지만 이러한 네 가지 자금 출처로부터 조달하는 금액은 갈수록 늘어나는 아프리카의 중요하고 증가하는 교육 수요를 감당하기에 충분하지 않은 것이 현실이다.

아프리카의 GDP 대비 교육 지출은 개발도상국 중에서 높은 편에 속한다

2010년에서 2017년 사이 아프리카 국가들은 평균 GDP의 5%, 정부 예산의 16%를 교육에 배정했는데 이는 UN 권장 하한선인 4%와 15%를 각각 살짝 웃도는 수준이다. 조사 대상 42개 아프리카 국가 중 20개 국가만이 정부 예산의 15% 이상, GDP의 4% 이상을 교육에 배정하여 두 가지 UN 권장 표준을 모두 넘어섰다. 7개 국가는 둘 중 하나만 충족했으며, 15개 국가는 두 가지 모두 충족하지 못했다.

여전히 학생 1인당 지출은 세계 최하위이다

많은 아프리카 정부들이 상당한 자원을 교육에 배정하고 있지만, 학생 수 대비 교육 관련 지출액은 낮은 수준이다. 실제로 아프리카의 학생 1인당 정부 지출액은 세계에서 가장 낮으며 초등학교 미화 533 달러, 중등학교 925 달러에 불과하다(구매력 평가지수 기준). 이처럼 낮은 학생 1인당 지출은 낮은 GDP와 저연령층 인구의 빠른 성장으로 인한 학령 집단의 인구 과밀 때문일 수 있다.

아프리카 국가들은 초등학교 기준으로 라틴 아메리카 국가들의 4분의 1, 아시아 국가들의 5분의 1에 불과한 학생 1인당 평균 지출을 기록했다. 아프리카 국가들의 중등학교 기준 학생 1인당 금액 지

출은 라틴 아메리카의 절반 미만, 아시아의 5분의 1 수준에 그쳤다. 이처럼 낮은 지출 수준은 많은 아프리카 국가들의 교육 성과의 질이 떨어지는 이유를 일부나마 설명해줄 수 있다.

아프리카 정부들은 초등 교육(38%), 중등 교육(37%), 고등 교육(20%) 순으로 교육 예산을 지출하고 있다. 기술 및 직업 교육에 지출하는 비중은 4%에 불과하며, 취학전 아동 교육에는 2%만 지출한다. 이는 아시아 등의 다른 개발도상국과 유사한 패턴이다.

아프리카는 교육에 대한 공공 지출의 효율성 개선으로 거의 초등 교육의 완전 보급을 실현할 수 있다

초등학교 효율성 점수 58%, 중등학교 효율성 점수 41%를 기록한 아프리카는 평균 교육 지출이 가장 비효율적인 지역이다. 이처럼 낮은 효율성은 암시하는 바가 있다. 58%의 효율성 점수를 기록한 초등학교의 경우 42% 가량의 교육 지출이 비효율적으로 쓰였다는 뜻인데, 이는 지출 증가 없이 아프리카 국가들의 초등 교육을 42% 개선할 수 있다는 뜻이기도 하다. 더 구체적으로 보면, 아프리카의 효율성을 아시아 개발도상국 수준에 맞추면 2016년 79%였던 평균 초등 교육 졸업률을 98%로 끌어올릴 수 있다. 다시 말해, 아프리카 국가들은 교육 지출의 효율성을 개선함으로써 초등 교육의 완전 보급을 실현할 수 있다.

교육에 대한 직접 가계 지출이 높다

절반이 넘는 아프리카 국가들은 초등학교 및 중등학교의 학비를 폐지했지만 각 가계는 여전히 수익의 상당분을 자녀 교육에 지출하고 있다. 2015년 아프리카의 평균 가계 지출을 살펴보면, 식비에 가계 지출의 35%, 비보험 의료비에 3.5%, 교육에 2.5%를 지출했다.

많은 아프리카 국가에서 학비가 폐지되었으므로 책, 교재, 등하교 교통비, 사교육 등의 교육 경비가 지출의 대부분을 차지한다. 더 질 좋은 교육을 원하는 가계 수요의 증가도 높은 가계 교육 지출의 한 축이 되고 있다. 몇몇 국가에서는 사교육이 가계 교육 지출의 상당 부분을 차지한다.

많은 아프리카 가계의 수입원 중 실질적이면서 날로 늘어나는 부분은 송금이다. 2005년부터 2018

년 사이에 송금액은 미화 334억 달러에서 828억 달러로 증가하여 아프리카 GDP의 3.5%에 근접하고 있다. 국내외 이민자들이 보내주는 송금액은 대부분 가계의 교육 재정의 중요한 원천이 되며, 교육비 부담은 이주의 핵심 동기가 되고 한다. 해외에서 송금을 받는 가계 중에서 나이지리아는 22%, 부르키나파소는 12%, 케냐는 10%, 세네갈은 3%를 교육에 지출한다.

공식 후원자들도 아프리카 교육 재정에 중요한 공헌을 하고 있다

2011년 급락했던 교육 부문의 후원자 재정은 2017년 미화 148억 달러를 기록했다. 이 중에서 아프리카는 전체의 36%에 해당하는 54억 달러를 받았다. 부르키나파소, 말리, 잠비아 등의 일부 아프리카 국가에서 정부 교육 예산 대비 원조의 비중은 25%를 초과했다.

교육 수준 면에서 2013년~2017년에 30%라는 상당한 비중이 대학 등의 고등 교육에 쓰였다. 다음으로 교육 시스템에 대한 일반 지원에 27%가 쓰였는데 이는 교육 시설 및 교육훈련, 교육 정책 및 행정 관리, 교사 교육, 교육 리서치 등에 배분되었다. 기본 교육은 국제 원조금의 25%를 수령했다. 이 중 상당액은 초등 교육에 돌아갔다. 유아 교육 및 기본 생활 기능 교육에는 초등 교육 원조금 중 13%가 할당되었다. 가장 적은 비율을 차지한 것은 중등 교육으로 그 비율은 18%였다. 교육 원조금의 22% 가량은 후원자 국가에서 이루어지는 학업 또는 교육훈련의 형태로 쓰였다.

국제 원조의 효율성을 개선할 수 있다

교육 원조는 다양한 교육 수준을 타기팅하고 여러 원조 방식을 취해왔다. 구체적으로 학교 급식 프로그램, 교실 건축, 교사 교육, 여성 장학금, 학생 중퇴 감축 프로그램, 교육과정 개발 등 다양한 형태로 나타났다. 교육에 관한 원조 효율성 분석 결과, 학교 시설과 교사 교육에 원조액을 사용하는 것이 가장 큰 영향력을 발휘한다는 사실이 밝혀졌다. 또한 초등 및 중등 교육 원조 사이에는 상호 보완성이 있었는데, 중등 교육을 계속하고자 하는 의지가 강한 학생들이 초등 교육을 마칠 수 있게 하는 장려금의 효과에 힘입은 바가 크다.

아프리카의 학생 1인당 정부 지출액은 세계에서 가장 낮으며 초등학교 \$533, 중등학교 \$925에 불과하다

교육과 인프라
모두에 대한 투자는
한쪽에 투자하는
것보다 더 큰 성장
성과를 이루어낸다

민간 재정은 증가하고 있지만 여전히 제약이 있다

민간 재정은 공공 교육 기관에 대한 정부 재정 지원을 보완할 수 있다. 아프리카에서 민간 재정의 교육에 대한 투자에는 제약이 있다. 사례 연구 결과 가계 부문을 제외한 민간 재정은 전체 교육 자금의 적은 부분만 차지한 것으로 나타난다. 예를 들어, 비정부 기관 및 민간 조직은 우간다 교육 재정의 1%에만 기여하는 데 그쳤는데 이는 57%를 기록한 가계 부문과 34%를 기록한 정부 부문에 비해 매우 낮은 수치이다.

투자자, 자선가, 기업가를 포함한 민간 부문의 교육 재정에는 상당한 기회가 있다. 사회 및 경제적 잠재력을 갖춘 기회는 정부가 수요대응에 어려움을 겪고 있는 초등 및 중등교육 부문, 고등 교육 및 직업 교육, 학생 및 교육기관 금융 부문 등에 걸친 다방면에서 풍부하다.

민간 부문은 기술 교육에 과소 투자하고 있다

시장의 실패는 민간 부문 금융을 부진하게 만들었지만, 기술 훈련 분야에서의 민간 부문 개입은 그 비중이 꽤 큰 편이다. 교육훈련을 통해 습득한 기술은 다른 회사에서도 생산적으로 활용될 수 있으므로 노동자가 현재 근무하는 회사에서는 경쟁사의 '뉘아채기'를 막는 강제성 계약 없이 교육 비용을 지출하려 하지 않는다. 또한 노동자들은 더 나은 임금 혜택을 거머쥐기 위해 교육 비용을 감수할 준비가 되어 있음에도, 유동성 제한, 위험 회피, 고용주가 비용을 지불한 교육훈련 후 퇴사할 수 없는 현실 때문에 교육훈련에 비용을 지불할 수 없거나 지불하려 하지 않는다. 노동자들이 교육훈련의 사회적 기대이익(동료의 높은 생산성, 고용주의 현재 및 향후 이익)을 고려하지 않는다면 그 결과는 교육훈련에 대한 투자 부족으로 나타날 수 있다. 이와 유사하게, 앞으로 입사할 기업의 고용주들이 누릴 혜택도 현재 회사에서 고려할 부분이 아니므로, 현재 회사의 투자 수준은 사회적 측면에서는 최적의 수준에 이르기 어렵다.

정책 제언

장기적인 GDP 성장률 제고를 위해서 교육과 인프라에 대한 투자를 함께 늘리는 것이 바람직

교육과 인프라 양쪽에 함께 투자하는 것이 어느 한쪽에 배타적으로 투자하는 것보다 성장률 제고 효과가 크다. 이 두 가지 유형의 투자가 상호보완적이기 때문이다. 물적 자본 및 인적 자본을 구축하는 데는 비용이 들기 때문에, 정책 입안자들은 국가 재정에 미치는 영향뿐 아니라 거시경제 및 분배 효과도 고려해야 한다.

올해 경제전망에서 사용한 연구방법에 따르면 GDP의 1%에 해당하는 투자증가액을 기본 교육(34%), 고등 교육(33%), 물적 인프라(33%)로 나누어 할당하는 혼합형 투자 프로그램이 강력한 상호보완 효과에 힘입어 개별 부문에만 투자하는 다른 모든 프로그램에 비해 탁월한 투자효과를 보인 것으로 확인됐다. 혼합형 투자는 국민순소득을 거의 28%p 높이고, 비공식 부문의 실질 임금을 29%p 높이며, 이전 저소득층의 실질 소득을 36%p 증가시키는 것으로 나타났다.

교육 지출에 대한 감사와 평가를 통한 효율성 제고

개발도상 지역들 중에서 아프리카는 GDP에서 두 번째로 많은 액수를 교육에 지출한다. 하지만 공공 지출의 효율성이 낮고 교육에 대한 정부 지출은 교육의 질보다 양을 부양하는 데 더 성공적이었던 것으로 보인다. 아프리카의 과제는 재정에 대해 정부가 가진 운신의 폭이 제한되어 있음에도 불구하고 교육의 양과 질을 모두 개선하여 교육 및 인적 기술의 폭을 넓히는 것이다. 더 효율적인 자원 할당은 양과 질에 모두 혜택을 줄 수 있다.

제대로 정책대상을 타기팅하지 못하거나 잘못 사용한 교육 재정은 비효율성의 근본적인 원인이 되며, 교육의 질과 접근성을 높이려는 노력을 약화시킬 수 있다. 다양한 교육 지출 진단 방안(예산 및 업무 감사, 공공 지출 추적 설문, 공공 지출 심사 등)은 교육 재정의 '누수'를 줄이고 국가 재정 관리 개혁을 바람직한 방향으로 인도하여 효율성을 개선할 수 있지만, 이 역시 항상 성공적이었던 것은 아니다.

다음과 같은 몇 가지 핵심 전략으로 성공 가능성을 높일 수 있다.

- 모든 단계에 교육부를 참여시켜 책임감을 고취시키고 권고사항을 이행하게 한다.
- 지나치게 많은 지출흐름을 분석한다든지 또는 추적 설문을 다른 조사와 병합하는 방식을 지양한다.
- 학교 운영 및 거버넌스 지원 프로그램을 개선한다.

유급 및 자퇴율 억제

유급 및 자퇴율 억제는 더 나은 교육의 질에 기인한다. 교사에 대한 보상은 교육 예산에서 가장 큰 지출 부문이지만, 교사의 낮은 자격요건, 잦은 결근, 부족한 실력은 교육의 질을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다. 교육의 질을 높이기 위한 정부의 역할은 이러하다.

- 자격 있는 교사의 채용 비율을 높인다.
- 교사들의 전문성 개발을 장려한다.
- 학부모, 학생, 지역 담당 기관 등 이해당사자들이 제공하는 학교 성과 피드백을 받는다.
- 자원 배분과 교사채용 등에 있어 더 많은 자치권을 학교에 부여한다.
- 능력 있는 교사를 채용하여 근속할 수 있도록 더 나은 정책과 전략을 수립한다.

성과 기반 재정 지원 프로그램

성과 입증은 조건으로 재정 지원을 약속하는 성과 기반 재정 지원 전략은 교육 시스템의 성과를 강화하는 성공가능성이 높은 방안이다. 사전 협의한 성과를 제3자가 독립 검증하는 것은 성과 기반 재정 지원의 핵심 요소이며, 결과값을 추적하는 강력한 모니터링 및 정보 시스템을 필요로 한다.

성과 기반 교육 재정 지원의 예로는 성과 기반 인센티브, 성과별 지급 프로그램, 성과 기반 계약, 조건부 현금 보조, 이행 조건부 지급 등이 있다. 재정 지원은 정부 부처, 지방 기관, 교육청, 학교, 교사 등의 공급 측과 학생, 학부모 등의 수요 측에 모두 영향을 미칠 수 있다.

성과 기반 재정 지원은 최근 카메룬, 콩고민주공화국, 모잠비크, 탄자니아 등 여러 아프리카 국가에서 시범 교육 프로젝트로 활용된 바 있지만,

장기적인 영향을 평가하기에는 아직 너무 이르다. (아프리카개발은행은 2017년 11월에 성과 기반 재정 지원 방안을 승인했다.)

교육의 질 향상을 위한 원조 대상 선정방식 개선

개발도상국의 교육에 대한 원조는 2017년 미화 148억 달러로 증가했지만, 여전히 2015년~2030년 사이의 교육 재정 전망치인 395억 달러의 절반에도 미치지 못하고 있다. 교육 원조의 효율성도 액수만큼이나 개선해야 할 대상이다. 이를 위해 프로젝트 기반 원조를 벗어나 체계적인 지원으로 전환하는 것과 교육의 질 및 학생의 학습에 더욱 집중하는 두 가지 정책적 개념 전환이 필요하다. 체계적인 지원으로 전환하려면 교육 부문에 대한 정부 예산을 크게 증가시킴으로써 원조 주체와 수혜대상의 인센티브 그리고 교육부문 계획이나 국가개발계획 등에 포함된 목표를 연계하는 노력이 필요하다.

교육에 대한 기본 지원(교실 시설, 교사 충원, 교육자료 보급)은 필수이므로, 교육의 질과 학생들의 학습에 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해서는 국가 지도자들의 교육에 대한 헌신, 교육 과정 및 학습 자료의 타당성, 학교 입지 및 편의시설, 학교 운영 및 리더십, 교사 교육, 교직 상태, 학부모 및 공동체에 의한 학교에 대한 관여 등 구조 전반에 걸친 개혁이 필요하다.

교육 및 훈련 부문에서 공공 및 민간 파트너십 조성

공공 및 민간 파트너십은 교육 인프라, 제품, 서비스, 비용 및 자원 분담에 정부와 민간 부문이 힘을 모을 수 있게 해준다. 공공 및 민간 파트너십의 예로는 공립 학교를 넘어 학교 선택의 폭을 넓힐 수 있는 바우처 제도, 대출, 장학금 등이 있다. 민간 부문에는 교사 교육, 개인 교습, 교과서 공급, 학교 건축 등의 지원 활동도 포함된다. 이러한 지식과 기술의 상호 교류는 공공과 민간 부문 양측뿐 아니라 사회에도 혜택을 줄 수 있다.

공공 및 민간 파트너십에서 정부는 방향 설정자, 규제자, 동반자의 역할을 한다. 방향 설정자로서 정부는 민간 부문과 협력하여, 국가 개발 계획 또는 산업 정책에 발맞춰 우선순위가 높은 부문 또는 지역에 교육 서비스 공급을 늘릴 수 있다. 규제자로서 정

아프리카의 과제는
교육의 양과 질을
모두 개선하여 교육
및 인적 기술의
폭을 넓히는 것이다

공공 및 민간
파트너십에서
정부는 방향
설정자, 규제자,
동반자의
역할을 한다

부는 새롭게 부상하고 진화하는 비즈니스 환경이 비즈니스 및 교육 투자에 도움이 되도록 보장해야 한다. 정부는 동반자로서 접근성을 높이면서 교육의 질과 적합성을 개선하는데 상당한 잠재력을 보유하고 있다. 이러한 협력은 다음과 같은 전략을 통해 관련 비용과 자원을 분담하면서 교육 인프라, 제품, 서비스에 기여할 수 있다.

- 서비스 계약 또는 공적 자금을 받지만 민간 부문에 의해 독립적으로 운영되는 차터 스쿨을 활용하는 방안 모색.
- 특정 관심 분야 연구에 자금을 지원하는 민간 기업과 대학들의 장기적 협력 파트너십 구축 장려.
- 민간 파트너십이 국가의 개발 목표와 연계하여 추진될 수 있도록 규제환경 및 모니터링 체계를 구축하고, 장기 금융지원기구 설립 가능성을 포함하여 교육 부문의 파트너십에 도움이 되는 투자 환경 조성에 노력.
- 성과 모니터링을 위한 품질 보증 체계 도입을 포함하여 공공 및 민간의 교육 및 훈련 기관 교육서비스 질에 대한 신뢰할 만한 기준 확립.

공공 기술 및 직업 교육과 훈련에 대한 예산은 한계가 있으므로, 이를 극복하는 데 민간 부문의 참여가 필요할 수 있다. 또한 민간 부문은 기술에 대한 시장 수요에 더 세심하게 대응할 수 있다. 직업 교육 및 훈련을 개선하는 공공 정책에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

- 민간 부문, 공공 부문, 교육 및 훈련 기관의 파트너십을 장려함으로써 견습 및 교육훈련 지원.
- 민간 교육훈련 단체 및 비정부 단체(NGO)와의 공개경쟁기반 계약을 통한 교육훈련 시장 개방.

민간 교육에 대한 자선 금융 활성화

자선 활동은 그간 아프리카에서 충분히 활용되지 않은 잠재력 있는 교육 자원이다. 기부단체와 재단들은 아프리카 대륙의 고등교육 및 연구활동을 지원하는데 더 많은 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 기업들은 기업의 사회적책임 프로그램을 통해서만 교육분야 지원에 참여할 수 있는 반면, 미국의 명문 대학들은 수십억 달러의 기부를 받아 매년 수백만 달러의 이익을 내고 있다.

아프리카의 학교와 대학들도 교우회를 통해 이러한 기금을 동원할 수 있다. 회비와 기부금은 학교 시설 및 교육과정을 개선하고, 취약계층 학생들에게 재정적 지원을 제공하는 데 쓰일 수 있다. 교우회는 더 효율적인 교육 정책을 추진하도록 정부에 영향력을 행사할 수도 있다.

학자금 대출 시장, 맞춤형 금융 지원, 비용 분담 체계 개발

고등 교육을 위한 학자금 대출 및 금융 지원 제도는 정부 예산의 부담을 덜어주는 비용 분담 계획의 핵심 요소가 될 수 있다. 아프리카의 학생 금융 지원 및 학자금 대출 프로그램은 다소간의 문제점을 노출시켜온 바, 취약계층 학생들의 고등교육 접근성을 높일 수 있도록 효율성을 개선하는 방향으로 정책개선이 필요하다. 정책의 내용은 다음과 같다.

- 자금조달원을 다변화하여 정부 재정에 대한 의존도를 낮추는 방안.
- 재정 지원이 필요한 학생을 선별하기 위해 (신뢰할 만한 학생들을 대상으로 데이터 수집 및 관리를 통해) 강력한 모니터링 시스템 구축.
- 더 낮은 비용으로 교육을 받을 수 있도록 민간 부문 학생 대출 허용.
- 객관적으로 상환 능력이 있는 대출수혜자들을 대상으로 상환율을 더 높일 수 있도록 법제를 개혁하여 대출부도율을 줄일 수 있음. 연체방지를 위한 사회적, 관행적, 법적 인센티브를 종합적으로 잘 활용하면 상환부도를 줄일 수 있음.

중등 및 고등 교육을 위한 자금 조달 방식의 또 하나의 널리 알려진 방안으로는 정부가 지원하는 은행 계좌를 이용한 학자금 저축 프로그램이 있다. 이러한 자금은 아동의 미래 교육 재정을 뒷받침하는 것이 목표이므로, 일반적으로 장기 적립시 이율이 커지는 투자 방식이다. 아프리카 지역에서 전자화폐 및 बैं킹이 확대됨에 따라 더 많은 가계들이 이러한 프로그램의 혜택을 보게 될 전망이다.

더 많은 국제 민간 자본이 교육에 투자될 수 있도록 혁신적 금융상품 개발 모색

성과에 초점을 맞추면서 사회적 또는 개발 효과 연계 채권과 같은 혁신적인 금융 옵션을 활용하여 교육 재정 확보를 위해 추가 자본을 활용할 수 있다.

사회 성과 연계 채권 및 성공 보수 파이낸싱을 통해 민간 자본을 활용하여 사회 복지 재원을 마련한다. 상환은 특정 성과 조건을 달성했는지 여부에 따라 정부가 담당한다. 개발 성과 연계 채권도 성과 달성 시 정부가 아닌 후원 대행 기관 또는 재단이 대출을 상환한다는 점 외에는 이와 유사하다.

국제교육재정기금(International Finance Facility for Education; IFFEd)는 글로벌 교육의 재정 간극을 메우고, 교육을 위한 새로운 자금을 동원하려는 중요한 국제적 노력의 일환이다. IFFEd 금융메커니즘은 이 기구에 참여한 다자간개발은행 네 곳(아프리카개발은행, 아시아개발은행, 미주개발은행, 세계은행)을 통해 구현된다. 이 기구는 위기대응형 금융 및 후원 국가들의 양여를 통해 미화 20억 달러를 모을 것으로 예상되며, 현재 스탠더드 앤드 푸어스(Standard & Poor's; S&P) 평가 AAA 채권 등급을 추구하고 있다. 또 다른 혁신적 금융 계획으로는 아프리카개발은행에서 진두 지휘하는 아프리카 교육 펀드가 있다.

‘진보적 보편주의’를 교육 자금 조달의 기본 원칙으로 지출의 불평등 문제에 대처

진보적 보편주의에는 빈곤층 또는 취약계층에 대한 우선적 대처, 사회적 투자 이익이 가장 높은 교육 수준이 낮은 층에 대한 우선적 대처, 필요시 고등교육에 대한 민간 금융공급 및 자금지수를 지원하는 보완적 역할이 포함된다.

교육 지출의 불평등에 대처하기 위해, 진보적 보편주의를 추구하는 각 100국 정부는 다음 사항을 고려해야 한다.

- 학교에 대한 포물러 펀딩 활용도 제고(정해진 지수값에 따라 각 학군이 지원받게 될 공공재원을 산출하는 방식).
- 개선이 시급한 지역 및 학교에 자원을 집중 배분.
- 포물러 펀드의 활용과 그 영향, 교육 지원 개선을 위한 행정부 간의 재정적 책임 분배에 관한 연구 확대.

여학생 및 저소득층 가구로의 교육 관련 조건부 현금 보조 촉진

극빈층 아동은 생활 수준이 나은 아동보다 학업을 그만둘 가능성이 크며 초등학교를 졸업할 가능성이 적다. 가장 취약한 계층의 아동과 청소년들이 학교를 마치지 못하게하는 원인에 주의를 기울여야 한다. 근본적 원인은 극빈층 가계가 감당할 수 없는 자비부담 교육비에 있을 것이다. 무료 초등 교육과 조건부 현금보조 또는 비금전적 지원으로 이러한 제약을 완화할 수 있다.

많은 개발도상국들이 표적형 조건부 현금보조를 활용하여 교육, 건강관리, 영양섭취에 대한 가계 투자를 높이고 있다. 이는 빈곤계층 또는 취약계층에 해당하면서 학령기 아동이 있는 적격 가계를 발굴하여 지원한다는 측면에서 표적형이며, 현금보조를 받으려면 아동을 학교에 보내야 하기에 조건부이다.

아프리카 사례를 놓고 볼때, 조건부 현금보조 프로그램이 교육성과에 긍정적 효과가 있는 것으로 확인된다. 대부분의 프로그램에서 현금보조는 빈곤층 가계 소득에서 큰 비중을 차지하지만, 아주 적은 금액으로도 큰 효과를 얻을 수 있다. 이러한 프로그램의 확대는 효율적인 수요측 교육 개발 방안이 될 수 있다.

표적형 조건부 현금 이체는 교육, 건강관리, 영양섭취에 대한 가계 투자를 높일 수 있다

아프리카의 경제 성장은 2019년 3.4%로 안정세를 보였으며 2020년 3.9%, 2021년 4.1%를 찍을 것으로 예상되나 역대 최고치에는 미치지 못할 것으로 보인다.

성장의 펀더멘털도 가계 소비에서 투자와 수출로 점차 이동하며 개선되고 있다. 지난 10년 이래 최초로 아프리카 대륙 성장의 절반 이상을 투자가 차지했으며, 가계 소비가 차지하는 비중은 3분의 1 미만이었다.

하지만 2020년 전망은 이러한 성장이 결코 포용적이지 않음을 보여준다. 아프리카 국가 중 약 3분의 1만이 빈곤과 불평등을 줄이는 포용적 성장을 달성했다.

금년도에 특히 주목할 부분은 아프리카 미래 인력을 위한 교육 및 기술 구현이다. 지난 수십 년간의 발전에도 불구하고, 아프리카는 교육 및 기술 개발 면에서 다른 개발도상 지역들에 여전히 뒤처져 있다. 이를 해결하는 정책에는 교육의 양과 질을 모두 개선하는 방안, 노동 시장의 수요에 부합되는 교육 정책이 포함되어야 한다.

이를 위해 외딴 지역의 학교 접근성 개선, 교육 투자에 대한 장려책 증대, 고용주의 요구에 부합되는 수요 중심 교육 시스템 개발, 빈곤층 아동의 영양섭취에 대한 투자, STEM 및 ICT 능력 구축이 필요하다.

이번 전망에서는 교육의 불평등 해결을 위해 사회적 투자 이익이 가장 높은 기본 교육과 빈곤층 및 취약계층을 최고 우선순위에 놓는 교육 지출의 진보적 보편주의에 집중한다.

이번 경제전망 보고서는 교육 및 인프라에 대한 공공 소비의 상호 보완성이 높다는 사실을 다루며, 두 가지 모두에 대한 투자가 어느 한쪽에만 투자하는 것보다 더 큰 성장 성과를 이루어낸다는 사실을 밝힌다. 아프리카에서 교육 지출의 효율성은 아시아 개발도상국 및 신흥 국가보다 크게 떨어진다. 그럼에도 불구하고 58%에 불과한 현 초등 교육 지출의 효율성만 개선하면, 별도의 비용 증가 없이도 아프리카 국가들이 초등 교육의 완전 보급을 실현할 수 있다는 점은 좋은 소식이다. 지출 효율성과 교육의 질을 개선하는 핵심 정책에는 교육 지출 감사 및 평가, 교사의 질 개선, 성과 기반 재정 지원 등이 포함된다.

African Development Bank Group
Avenue Joseph Anoma
01 BP 1387 Abidjan 01
Côte d'Ivoire
www.afdb.org