

## 교육격차 현상의 쟁점과 정책 과제

김 성 식(서울교육대학교)

### I. 서 론

최근 우리나라는 경제사회 양극화가 심화되고 코로나19 확산에 따른 학교교육의 정상적 운영이 어려운 상황에 처하게 되어서 교육격차가 심화되고 있다. 2010년대 이후 경제사회 양극화 심화로 인한 교육격차와 교육 불평등 심화되는 상황에서 최근에는 코로나19 확산으로 비대면 수업이 이루어지게 되어 기초학력 저하의 문제가 사회적 문제로 제기되고 있는 상황이다.

그동안 교육격차의 논의는 얼마나 교육격차가 나타나고 있는지, 그 양상이 어떻게 나타나는가를 파악하는 데 집중해 왔다. 그동안 연구들에서 제시된 우리나라 교육격차는 학교급이 올라갈수록 가정 배경에 따른 학력 격차가 확대되는 경향을 보이고, 시간이 지남에 따라서 계층 간 교육격차는 더 심화되고 있다는 것이다(교육부, 2021; 박경호 외, 2017; 류방란·김성식, 2006). 또한 교육격차의 양상에서 유아 단계의 중요성이 높아지고 있으며, 학습과 성취 면에서 중간 계층이 하향화가 나타남에 따라서 양극화의 가능성도 제기되고 있다(김경애 외, 2020). 최근 교육 양극화라는 용어가 교육격차보다 정책 용어로 사용하게 된 것도 이런 점들을 반영하고 있다고 할 수 있다.

이러한 교육격차를 해소하기 위해서는 교육격차 현상의 쟁점을 파악하고 그에 맞는 정책을 수립하는 것이 중요하다. 이런 관점에서 이 글은 경

---

1) 이 글은 교육복지 마스터플랜 개발 연구(김성식 외, 2019, 교육복지정책중점연구소)와 교육격차 해소 해외사례 및 시사점(김성식·최유림, 2021, 한국판뉴딜실무지원단)의 내용을 바탕으로 작성되었습니다.

협적 근거로 우리나라 교육격차 현상에 나타난 특징과 과제를 제시하기보다는 교육격차에 대한 개념적 논의를 진행하고 정책 과제를 탐색하고자 하였다. 구체적으로 교육격차 현상의 의미와 해소 전략을 살펴보고 그에 따라 도출되는 정책 과제와 시사점을 논의하였다.

## II. 교육격차 현상의 쟁점

### 1. 교육격차의 의미

일반적으로 교육격차는 교육의 부문에서 나타나는 차이를 의미한다. 우리가 흔히 문제로서 인식하고 있는 성별 학력격차, 사회계층 간 학력격차, 지역 간 학력격차 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.

교육격차 개념을 사용할 때는 교육격차가 없어야 하고 이를 해소해야 한다는 당위적 관점이 내포되어 있다. 교육격차 문제를 이해하고 해결책을 모색하기 위해서는 교육격차 문제와 관련하여서 왜 지역, 계층, 성별 집단 간에 차이가 없어야 한다고 생각하는가에 대해서 먼저 생각해볼 필요가 있다.

사실 교육은 개인 간 차이를 만들어 내고 확인하도록 요구받기도 한다. 이는 학교교육이 학생의 잠재 능력을 충분히 발현시킴으로써 학생 간 능력 차이를 정확히 드러내고 그것을 잘 확인할 수 있어야 한다는 것을 내포한다. 이런 면은 대학입학시험에서 변별력이 없을 경우 비판적인 목소리가 높아지는 데에서 찾아볼 수 있을 것이다. 학교에서 열심히 노력한 학생과 그렇지 못한 학생을 동일하다고 평가를 한다면 대부분 이런 결과를 불공평하다고 느끼게 된다. 이런 측면은 교육이 그 자체로 개인 간 차이를 잘 드러내려고 하는 속성이 있다는 것을 짐작케 한다. 학교교육에 요구되는 역할은 학생들을 잘 가르치는 일도 있지만 학생들의 능력과 성취를 잘 구별하고 판별하는 일도 있다는 것이다.

물론 학교교육이 항상 차이를 만들어낼 것만 요구받는 것은 아니다. 명시적으로 표방되는 학교교육의 목표는 학생 간 차이를 확대하기 것보다는 차이를 최소화하는 것에 가깝다. 차이의 최소화는 교육 기회 보장의 측면

에서도 요구되고 기초학력 보장과 같은 결과적 측면에서도 상당 부분 요구받는다. 학교교육은 본질적으로 학생들의 동질성을 추구하면서도 동시에 어떤 부분에서는 차이를 만들어내고자 하는 속성이 함께 존재한다고 할 수 있다.

이렇게 본다면 교육격차는 단순히 학생의 능력과 성취의 차이이기 때문에 문제 상황이 되는 것은 아니다. 오히려 교육에서 나타나는 차이 중 어떤 것이 정당한 차이인가 하는 점이 중요한 쟁점이 된다. 모든 인간은 동등하고 잠재적 능력 면에서 동일하다는 가정을 받아들인다면, 개인 간 차이는 어쩔 수 없다고 하더라도 특정 집단 간의 차이는 자연스럽지 않다. 성별, 지역, 계층 등 능력이 아닌 기준에 의해서 차이가 나타나는 것은 학생 개인 간 학력(학업성취)에서 정당하지 못한 차이가 발생하고 있다는 의미를 내포하고 있다. 이러한 지점은 최근 공정함을 판단하는 기준으로 등장하는 능력주의가 불평등을 합리화하는 허구적 이데올로기일 뿐인지, 아니면 실현할 수 있는 이상적 목표인지 하는 논쟁과 연결된다.

## 2. 교육격차의 발생 과정

현실 속에서 교육격차는 다양한 방식으로 관찰된다. 우리는 교육기회의 차이, 교육여건 차이, 학업 성취도의 차이 등을 모두 교육격차로 인식하고 있다. 교육격차는 교육재정, 교육제도, 교육정책, 교육조건과 같은 비교적 교육의 외형적 문제에 편재되어 있는 문제일 뿐 아니라 학생들의 인지정의적 발달, 성적(성취), 교육과정, 교수법 등과 같은 교육의 내적 문제에 반영되는 문제이기도 하다(황정규, 1975 : 12).

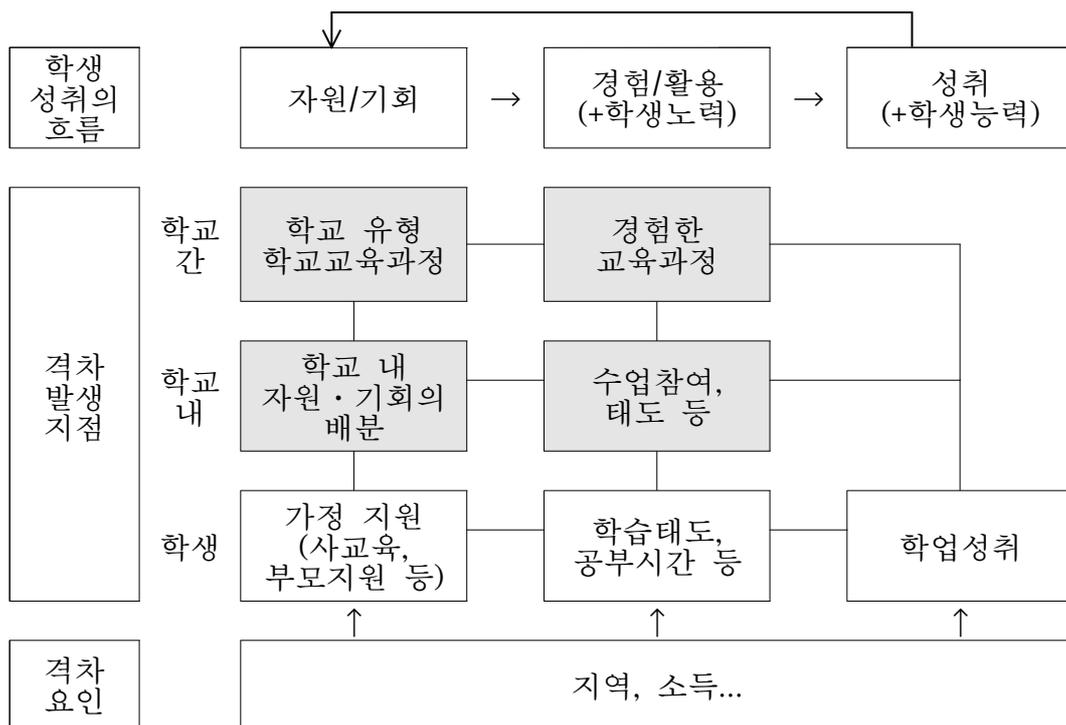
교육격차의 다양성은 학생들의 학습결과와 교육여건, 교육경험과 과정이 복잡하게 상호 관련되어 있는 특성 때문이다. 일반적으로 중요하게 간주되는 학생들의 학습결과와 성취(성적, 학업성취도, 상급학교 진학 등)에 영향을 미치는 요인과 그 요인이 실제적인 영향을 미치는 과정은 다양하다. 한 가지 명확한 것은 학업성취가 결정되는 직전 단계는 결국 학생의 학습을 통해야 한다는 것이다.

이런 측면은 교육격차의 발생이 결국 학생 노력과 학생 능력(학습능력, 지적 능력 등)과 결합되어 있다는 점을 보여준다. 교육격차 발생에 학생 요인이 반영되어 있다는 점은 교육격차의 문제를 생각보다 복잡하게 만든

다. 교육격차에 부분적으로 반영되어 있는 학생노력과 능력에 의한 차이는 정당한 것인가? 아니면 여전히 외부 요인의 결과일 뿐인가? 라는 쉽게 답하기 힘든 질문을 던지게 한다. 이런 점은 교육격차 해소 노력이 어느 정도까지 이루어져야 충분한가라는 쟁점을 제기한다.

또한 교육격차의 발생은 격차 요인에서 교육 격차의 발생으로 일회적이고 단선적으로 완성된다기보다는 순환적인 특징이 있다. 교육에서 기회는 학습 과정의 차이를 거쳐 교육 성취의 차이로 이어지고, 교육 성취는 다시 진학 과정에서 활용됨으로써 또 다른 교육기회의 차이를 만들어낸다. 즉 교육의 과정은 기회와 결과가 단선적으로 연결되어 있기 보다는 순환적으로 연결되어 있다.

이와 같은 교육격차 발생의 순환적 속성은 교육격차 해소와 관련하여 어떤 지점에 초점을 두어야 하는가와 관련하여 쟁점을 제기한다. 이런 측면은 기회의 균등화 정책만으로는 교육격차가 해소되지 않고 오히려 유지되거나 심화될 수 있다는 점을 시사한다고 할 수 있다. 더 나아가서 능력에 따른 균등한 기회의 보장 관점이 적합한가라고 하는 근본적 문제를 제기하게 한다.



[그림 1] 교육격차의 발생 과정

교육격차의 문제가 어렵고 복잡한 또 다른 이유는 현상 원인과 해결 지점이 일치하지 않는다는 점에 있다. 교육격차의 원인은 외부에 존재하는데 그 문제의 해결은 학교교육 내부에서 시도해야 한다는 것이다([그림 1]에서 음영 부분). 이런 상황은 학교중심의 교육격차 해소 정책이 근본 원인에 대한 대책이 아닌 대중적 처방에 머무를 수밖에 없게 하고 소기의 결과를 내기 어렵게 하는 조건으로 작용한다.

학교교육은 기본적으로 모든 학생들을 대상으로 공통의 내용을 제공하는 특성을 가지고 있다. 이처럼 공통으로 제공된 기회와 자원도 학생에 따라 다르게 활용되어 차이가 발생할 수 있다. 동일한 학교에 다닌다고 하더라도 실제 학생들이 경험하는 “학교”는 그 수준이 다르다는 것이다(류방란·김성식, 2006: 19-20). 이 과정은 교육격차를 줄이는 방향으로 작용할 수도 있지만 외부 격차요인에 따라 차별화될 가능성도 존재한다. 즉 학교교육의 과정은 그 속성 상 외부로부터 발생한 격차를 항상 줄이는 기능만 수행하지 않는다는 것이다. 오히려 학교교육을 어떻게 운영하는가에 따라서 외부 요인에 의한 교육격차가 확대될 수도 있다.

학교가 교육격차를 감소하는 기능을 수행할지, 아니면 확대하는 기능을 수행할지는 두 가지 메커니즘에 의해 결정될 수 있다. 하나는 학교 내 자원의 할당이고, 다른 하나는 학교 효과의 민감성 차이이다. 학교 내 자원의 할당과 관련되는 방식과 요소들에는 교과 선택과 계열, 수준별 수업, 교사와 상호작용 등이 포함될 수 있다. 학교 효과의 민감성 차이는 학생들에게 모두 동일한 기회와 자원이 배분되어도 그 효과는 집단에 따라 다르게 나타날 수 있다는 것을 말한다. 이러한 학교 내적 메커니즘은 반드시 취약계층에게 불리하게 작용하는 것은 아니다. 경우에 따라서는 취약계층 학생들에게 유리하게 작용할 수도 있다.

이런 점은 교육격차 해소가 외부 요인의 격차를 줄이는 것에 한정되지 않는다는 것을 시사한다. 교육격차 현상과 관련하여 교육 내부의 요소들은 외부의 격차 요인과 연결되어 교육격차를 발생시키는 요소이면서 동시에 해결할 수 있는 수단이기도 하다는 것이다. 이는 교육격차 해소를 위해서 학교교육이 처한 근본적인 모순적 상황을 해결할 수 있는가, 어떻게 이런 상황을 해결할 수 있는가 하는 다소 어려운 쟁점을 제기한다고 볼 수 있다.

### 3. 외부 요인과 학교교육의 연결

교육격차의 문제를 한마디로 요약하면 어떻게 가정 환경과 여건의 유리함이 학교교육으로 이동해가는가 하는 것이다. 가정 환경이나 부모의 사회경제적 지위 수준이 어떻게 자녀의 학업성취에 영향을 미치게 되는가는 사실 그렇게 명확하지 않다. 소득계층에 따른 학력 차이, 부모 학력에 따른 학업성취도 차이 등과 같이 표면적으로 드러나는 현상은 인식하고 있지만 소득과 부모 학력이 어떤 과정을 거쳐서 학생의 학습 과정에 작용하는지는 그렇게 분명하지는 않다.

한 가지 짐작할 수 있는 것은 부모의 교육적 관심과 실제적 지원의 작용이다. 부모의 사회·경제적 배경 수준이 높을수록 자녀 교육을 위해 투입할 수 있는 경제적·비경제적 자원이 많으며 이는 학생의 높은 성취로 이어질 수 있다. 대표적으로 사교육이나 부모의 교육지원 등이 해당된다고 할 수 있다. 선행연구들에서 이러한 계층 간 교육격차를 매개하는 요인으로 부모의 교육지원, 부모의 기대와 관심, 학생의 교육포부, 학생의 학습 시간이나 수업태도 등이 주로 제시되어 왔다(김경근, 2005; 김위정·김양분, 2013; 문수연, 2016). 가정 배경은 자녀에 대한 부모의 교육지원, 부모와 자녀의 교육적 열망으로 이어지고 이에 따라서 학생의 학업성취도와 상위학교 진학 결과에서 차이가 발생한다는 것이다.

이런 설명에도 불구하고 왜 가정 요인이 학교교육에서 성공 가능성과 연결되는가 하는 점은 여전히 좀 더 규명될 필요가 있다. 가정 요인이 교육격차를 만들어내는 과정은 크게 두 가지 경로를 통해서라고 정리해볼 수 있다. 하나는 학교 밖의 추가적인 교육기회를 증대시킴으로써 학교에서 자녀의 위치를 유리하게 만드는 방식이다. 학교 밖 사교육을 통해서 선행학습을 하거나 보충수업을 통해서 실질적인 학습시간을 증가시킴으로써 학교에서 이루어지는 학습과 평가에서 유리함을 확보하게 한다는 것이다. 이런 부분은 결과적으로 학생들이 더 노력하고 공부를 더 많이 했다는 점에서 교육적으로 바람직한 것인지, 교육 평등 또는 형평성의 측면에서 문제가 되는지는 논쟁의 여지가 있다.

가정이 학교에 영향을 미치는 방식의 또 다른 차원은 가정의 어떤 부분이 학교교육에서 그 자체로 유리한 면이 있도록 제도화되어 있을 가능성

이다. 이를테면 가정의 문화 자본과 학교에서 다루는 교육내용과 활동은 서로 친화성이 있기 때문에 학교는 교육경쟁 맥락에서 그 자체로 사회계층에 따라 기울어진 운동장을 제공한다는 주장이 이와 관련된다. 이런 논리에 따르면 교육격차의 문제는 단순히 가정의 자원 차이로 이해되지 않으며 그와 연관된 학교교육의 구조적 특징이 문제의 핵심이 된다. 이는 교육격차의 해소를 위한 노력이 가정 환경이 열악한 학생들에게 교육적 자원을 추가적으로 지원해주는 것으로 해결할 수 없으며, 학교교육의 내적 구조에 대한 혁신이 필요하다는 것을 함의한다.

### Ⅲ. 교육격차 해소 정책의 대상과 전략

#### 1. 정책 대상

교육격차 해소는 개인 노력이나 학습 능력 이외의 사회적 취약성 때문에 발생하는 교육기회 또는 학습 결과의 소외를 보장하기 위한 노력으로 인식되어 왔다. 이런 점에서 교육격차 해소를 위한 정책은 사회적 취약성을 찾고 이런 집단을 지원하는 정책으로 실행되어 왔다.

- 사회적 취약성: 저소득층 자녀
- 지리적 취약성: 농산어촌 자녀
- 문화적 취약성: 국제결혼가정 자녀, 탈북주민 자녀 등

이런 대상 설정을 통한 교육격차 해소 노력은 대체로 타당하지만 현실적인 한계도 포함하고 있다. 학교와 같이 실제 교육이 이루어지는 장면에서는 이와 같은 사회적 취약성을 체계적으로 파악하는 것을 주된 목적으로 하고 있지 않다. 학교에서 사회적 취약성을 확인하는 것이 자연스럽지 않고 오히려 부정적 효과(예: 낙인효과)를 가져오기도 한다.

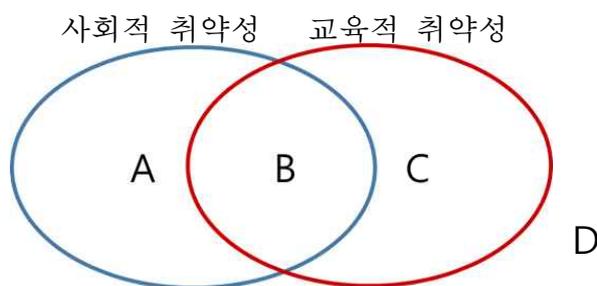
교육 현장에서는 사회적 취약성을 근거로 무엇을 하는 것보다는 교육적 취약성을 중심으로 진단하고 판단하는 것에 전문성이 있고 익숙하며 교육적으로도 바람직하다고 간주한다. 교육적 취약성은 학교 교육에 정상적으로 참여하여 자신의 역량을 계발하는 데 어려움을 겪고 있으며, 그 결과

로(또는 그 원인으로) 교육목표로 설정된 영역에서 최소 기준에 도달하지 못하고 있는 상태라고 할 수 있다. 교육적 취약성은 사회적 취약 계층으로 확인되지 않으며 다른 방식으로 나타난다.

- 교육기회 소외(배제) : 학교 밖 아동청소년, 학업중단 청소년, 미취원 유아 등
- 교육위기 : 학교부적응 아동청소년, 학교폭력 경험자 등
- 저성취와 저학력 : 기초학력미달, 비문해 성인, 저학력 성인 등

사회적 취약성과 교육적 취약성이 반드시 일치하지 않는다는 점은 교육 취약성이 다양한 요인에 의해서 발생한다는 것을 의미한다. 교육적 취약성은 사회적 취약성뿐만 아니라 학습자의 능력과 노력 부족, 또는 학교 요인도 함께 작용하고 있다는 것이다. 이는 사회적 취약성을 가진 집단이 모두 교육 취약성을 보이는 것은 아니며 사회적 취약성이 없는 집단도 교육 취약성을 보일 수 있다는 것이다.

이와 같은 원인과 발현 현상의 불일치는 교육격차 해소 대상을 사회적 취약성에 둘 경우 실제 지원 필요 대상과 정책 대상 간의 불일치가 발생할 수 있다는 점을 제기한다. 그동안 교육격차 해소 정책이 사회적 취약성을 기준으로 추진되던 것이 사회적 취약성과 교육적 취약성을 동시에 고려하는 방식으로 재구조화될 필요성이 있다는 점을 시사한다.



[그림 1] 사회적 취약성과 교육적 취약성에 따른 정책 대상

그동안 교육격차 해소 정책의 대상은 사회적 취약 집단에 해당하는 A와 B에 맞추어져 온 경향이 있다. 대표적으로 저소득층 교육지원을 위한 교육복지 정책(교육급여, 교육복지우선지원사업, 국가장학금 등), 소외계층

의 진학 기회 보장을 위한 사회배려자전형, 기회균형선발전형 등의 도입이 그렇다고 볼 수 있다.

반면에 B와 C의 집단은 학습부진, 부적응 등으로 정상적인 학습을 보이지 않은 학생들로서 학교에서 일상적으로 관심을 갖고 지도하고자 하는 집단이다. 이 집단은 사회적 취약성과 관련성이 많으나 반드시 일치하는 것은 아니다.

위의 그림에서 B 집단은 사회적 취약성으로 인한 교육의 취약성이 발생한 경우이다. 사실 교육격차 현상에 대한 대응 대책의 필요성을 인식하게 되는 것은 이와 같은 B 집단이 실제 존재하고 점점 확대되는 현상이 확인되기 때문이라고 할 수 있다.

문제의 어려움은 문제의식의 핵심이 되는 B 집단을 정확히 파악하기 어렵다는 데 있다. 이런 이유에서 B 집단이 포함되었을 것으로 가정되는 사회적 취약 집단(A와 B)을 정책 대상으로 간주하여 왔다고 할 수 있다. 사회적 취약성(예: 소득)을 기준으로 기계적으로 적용하게 되면 이와 같은 집중 관심대상을 파악하기 어려울 뿐만 아니라 교육복지의 자원과 기회를 비효율적으로 사용하게 되는 결과를 초래할 수 있다.

또한 B의 집단을 감소시키기 위해서 학교는 A+B의 관점으로 접근하기보다 B+C의 관점에서 접근하는 것이 좀 더 현실적이고 효과적일 수밖에 없다.

그러나 사회적 취약성을 갖고 있지만 특별히 교육적 취약성을 보이지 않는 학생들이 실제 어느 정도 일반학생들에 비해서 교육기회나 학습과정의 측면에서 어느 정도 불리한 위치에 있는지를 정확히 확인하기 어렵기 때문에 이들 학생들에게도 관심을 갖지 않을 수 없다. 예컨대, 저소득층이나 학교에서 학습 성취가 중간정도인 학생이 중산층 이상의 학습지원을 보장받았을 경우 더 높은 교육적 성취를 가질 수 있을 가능성을 배제하지 못한다. 이런 점에서 교육격차 해소 정책의 대상은 A+B+C 집단으로 확장하되 핵심 대상으로 B 집단을 설정하는 것을 고려해볼 수 있다.

## 2. 교육격차 해소 전략

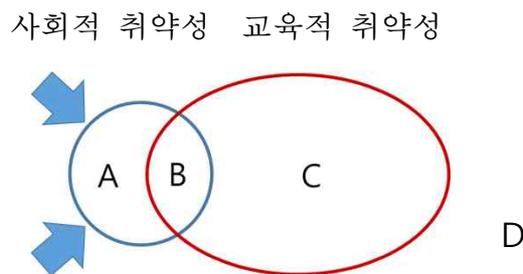
교육격차 해소 정책의 목적을 사회계층 불평등에 의한 교육 불평등 해소, 즉 B 집단의 발생과 규모의 감소에 둔다면, 논리적으로 사회적 취약

성 축소 전략, 교육적 취약성 축소 전략, 관련성 약화 전략 등 세 가지 유형의 전략을 고려할 수 있다.

### 가. 사회적 취약성의 축소

사회적 취약성 축소 전략은 교육격차 해소를 위해서 사회적 불평등을 완화하는 방식이다. 이는 교육격차가 사회 불평등(취약성)으로 인한 것이므로 그 원인에 해당하는 사회적 취약성을 감소시켜야 한다는 것을 의미한다. 이러한 전략의 바탕에는 교육의 여러 측면에서 사회적 취약 집단이 어려움을 겪는 이유는 자녀 교육에 필요한 자원이 부족한 것이기 때문에 이를 보충함으로써 해결할 수 있다는 생각이 있다.

이 방식은 사회적 취약 계층(A와 B 집단)을 대상으로 하며 이들 집단이 부족한 자원과 기회를 지원하는 것을 내용으로 한다. 저소득층 대상 교육 급여 또는 교육 서비스 지원이 대표적인 예이다. 여기에는 사회 취약계층 대상 복지 서비스 지원 등 일반적인 사회 불평등 해소 정책이 포함될 수 있다.



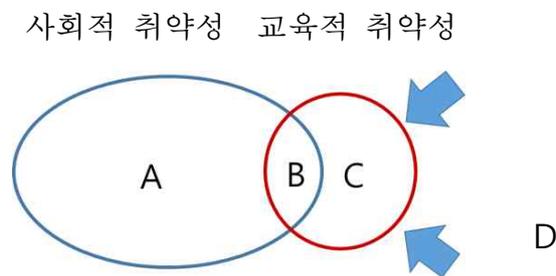
[그림 2] 사회적 취약성 축소를 통한 교육격차 해소

### 나. 교육적 취약성의 축소

교육적 취약성 축소 전략은 교육격차를 직접적으로 줄이고자 하는 방식이다. 이런 관점은 모든 학생에 대해서 교육 기회, 교육의 과정, 교육의 결과를 보장하고자 한다. 학교 내 교육활동을 강화하면 모든 학생이 일정 정도의 수준에 도달하게 되므로 교육적 취약성 집단 규모와 정도가 감소

하게 되고 자연스럽게 사회 불평등으로 발생한 교육격차도 완화될 수 있다는 관점이라고 할 수 있다. 학교교육이 잘 작동된다면 사회적 취약계층 자녀가 학교교육을 중단하거나 학교에서 실패할 가능성이 감소하고, 그 결과 일정 정도의 교육성취를 얻음으로써 직업사회로의 이동 가능성을 높일 수 있다는 것이다.

이 방식은 B와 C 집단이 주된 정책 대상이 되며 모든 학생들이 학교교육을 충실히 이수할 수 있도록 지원하는 정책이 된다. 특히 학교에서 나타나는 낮은 성취, 부적응 등 교육소의 학생에 주목하게 되며 이 학생들에 대한 추가적인 학습, 특별 교육기회, 보상교육 등을 지원하는 방식으로 이루어지게 된다. 이런 점에서 교육격차 해소 정책은 기초학력보장 정책, 학교 부적응 학생 지원 정책 등 본래 학교교육을 좀 더 내실화 하려는 정책과 연결된다고 할 수 있다.



[그림 3] 교육적 취약성 축소를 통한 교육격차 해소

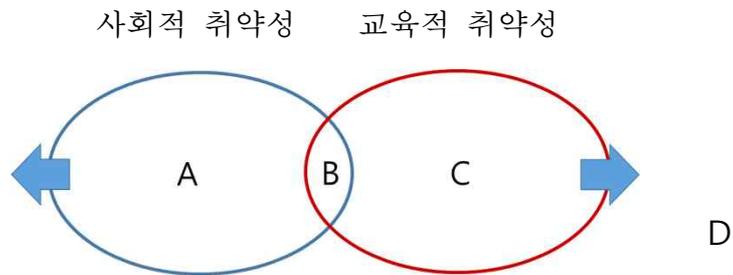
#### 다. 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 약화

사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성을 약화시키는 전략은 사회적 취약성(A)와 교육적 취약성(C)의 규모나 정도는 감소하지 않지만 둘 간의 관련성을 약화시키고자 하는 방식이다. 이러한 관점에는 사회적 배경에 따라 교육격차가 발생하는 것은 사회적 불평등에 호응하는 학교의 내적 구조가 존재하기 때문이라는 관점이 반영되어 있다.

여기에는 교육에서 귀속적 배경 요인의 영향이 작동하는 요인을 파악하여 개혁하고자 하는 노력이 포함된다. 즉 교육혁신과 교육제도 개혁을 통해 사회 불평등에 따른 교육 불평등을 완화시키고자 하는 방식이라는

것이다.

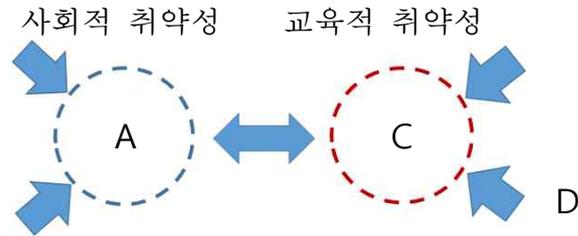
이런 방식은 특정 집단의 학생이 직접적으로 정책 대상으로 인식되지 않으며 학교 제도와 관행과 같은 측면이 주요 대상이 되고, 학교 및 학습 과정 혁신, 학교 재구조화 등 제도 혁신과 개선 노력이 정책 내용으로 포함될 수 있다.



[그림 4] 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 완화를 통한 교육격차 해소

#### 라. 교육격차 해소의 이상적 방향

교육격차 해소의 이상적인 방향은 사회적 취약성의 축소, 교육적 취약성의 축소, 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 약화가 동시에 이루어지는 것이다. 이는 사회적 취약성 완화를 위한 지원, 모든 학생의 교육 수준 보장, 보다 나은 교육 실행을 위한 혁신과 제도 개혁 등이 유기적으로 결합되어 실행될 필요가 있다는 것을 의미한다. 이는 사회 개혁과 평등화로 교육 불평등과 격차가 줄어드는 것뿐만 아니라 학교교육 내에서의 노력으로 교육의 취약성이 감소하고 최소한의 교육성취가 보장된다면 결과적으로 사회적 취약성이 완화되는 선순환 구조를 지향한다는 것을 의미한다.



[그림 5] 교육격차 해소의 이상적인 방향

그동안 교육격차 해소 정책의 실행 전략은 사회적 취약성의 축소 전략에 가까웠다고 볼 수 있다. 그렇지만 실제 교육 영역에서는 교육적 취약성의 축소 전략과 사회적 취약성과 교육적 취약성의 관련성 약화 전략, 또는 두 방식의 조합된 형태가 현실적으로 실행될 수밖에 없다. 이와 같은 정책의 현실적 불일치가 교육격차 해소의 효과를 반감하게 하는 요인으로 작용하여 왔을 수 있다.

#### IV. 교육격차 해소를 위한 정책 과제

이 글에서는 교육격차의 의미와 해소 전략을 개념적으로 접근해보고 그 과정에서 나타나는 쟁점과 시사점을 제시하였다. 이와 같은 내용을 바탕으로 교육격차 해소를 위한 정책에서 좀 더 고민해보아야 할 사항들을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 교육격차 해소 전략으로서 결핍 지향적 지원 모델에서 벗어날 필요가 있다. 사회적 취약 계층 학생들이 저성취 수준에 머무를 가능성이 높은 것이 자원이나 기회의 결핍에서 비롯되었다는 인식을 보다 확장할 필요가 있다. 물론 사회적 취약 계층이 교육 경쟁에서 활용할 자원과 지원이 중간 이상의 계층에 비해서 부족한 것이 사실이다. 이와 같은 불리한 위치를 보완해주려는 노력은 교육격차 해소와 교육 불평등 완화의 측면에서 매우 큰 의미가 있다.

다만, 교육격차 해소 정책을 부족한 부분을 채워주는 것으로만 인식하는 것은 문제점을 갖는다. 여기에는 정책 대상을 무엇인가 부족한 존재로

보는 인식이 반영되어 있고 이와 같은 인식은 의도적인 것은 아니더라도 결과적으로 지원받는 사람에게 문제의 원인과 책임을 전가하는 결과를 초래한다. 사회적 취약계층의 교육소외는 사회적 취약계층을 벗어나야 해결된다는 것을 의미하게 되어 교육격차는 영구히 해소될 수 없다는 비관적인 관점으로 연결된다.

교육격차 해소 정책은 단순히 교육취약 계층의 부족한 것을 보상하는 것을 넘어서는 방안으로 생각해볼 수 있는 것 가운데 하나는 사회적 취약계층의 장점을 발견하여 성장을 위한 지원을 강조하는 것이다. 이것은 사회적 취약계층이라고 하더라도 모두 나름대로의 장점과 강점이 있으며 그것을 계발할 수 있는 기회와 지원을 해야 한다는 것을 의미한다.

그렇지만 사회적 취약계층의 강점이 중산층의 강점과 체계적으로 다르게 나타나고 그에 따른 사회적 보상이 다르게 이루어진다면 여전히 교육을 통한 불평등은 해소되지 않는다는 문제가 남는다. 따라서 사회적 취약성(예컨대, 빈곤의 경험)이 교육 기회와 사회적 지위 획득 과정에서 강점으로 활용될 수 있는가에 대한 고민이 필요하다. 적어도 교육의 과정 속에서는 가정배경 면에서 나타나는 취약성이 어떤 결핍된 것이 아니라 오히려 성장의 자산으로 기능할 수 있는 관행과 제도가 가능한지까지 모색해 보는 것이 필요하다.

둘째, 학력 격차의 해소에 중점을 둘 필요가 있다. 교육 기회, 여건, 과정의 격차 해소도 중요하지만, 교육 결과에 나타나는 격차 해소에 대한 정책적 집중이 좀 더 필요하다는 것이다. 사회적 배경 요소에 의해 나타나는 다양한 지점에서의 교육 격차는 최종적으로 학생들의 학력 격차로 나타나게 된다. 한 학교급에서의 학업성취 수준은 이후 상급학교 진학과 학습에 기초가 된다는 점에서 중요하다. 또한 학교에서 교육 격차 해소를 위해 대상을 파악하거나 대응 방법을 모색하기 위해서는 학습 결과인 학업성취에 주목할 수밖에 없다는 점도 학력 격차에 집중할 필요성을 제기하여 준다.

이런 점에 비추어보면 기초학력 진단체제와 지원체제를 체계화하고 정비할 필요가 있다. 우리나라는 이미 국가수준 학업성취도 평가를 실시하고 있고 기초학력 진단·보정 시스템을 운영하고 있다. 다만 국가수준 학업성취도 평가는 중학교 2학년과 고등학교 2학년 때 표본조사로 실시하고 있어서 전반적인 학력보장 수준과 교육과정 목표 달성 정도를 파악할 뿐

이지 학생 개인의 기초학력에 대한 진단과 그에 따른 지원이 가능한 형태는 아니다. 또한 기초학력 진단·보정 시스템의 경우는 초등학교 1학년부터 고등학교 1학년까지 학생 개인별 진단이 가능하지만 교육청과 학교의 자율에 의해 시행되는 것이어서 국가 차원에서 책무성을 갖고 모든 학생들의 기본 역량을 보장하는 측면에서는 제한점이 있다. 모든 학생들이 적절한 시기에 기초학력 또는 기본역량을 체계적으로 진단받고 자신의 잠재적 역량을 최대한 실현할 수 있도록 적절한 지원을 받을 수 있는 지원체계를 마련할 필요가 있다.

셋째, 학교 내에서 발생하는 교육격차 해소에 대한 접근이 강화될 필요가 있다. 소외계층 지원이라는 개인적 접근과 함께 학교교육의 구조적 측면에서 이루어지는 접근이 병행되어야 한다는 것이다. 더 나아가서는 이는 교육격차 해소 정책의 관점에서 학교 혁신 또는 수업 혁신과 교육격차 해소 정책 간의 결합, 교육복지 정책과 기초학력 보장 정책의 통합 또는 유기적 연계 등과 같이 정책적 결합이 필요하다는 것을 의미한다.

가정이 학교에 영향을 미치는 방식 가운데 하나는 가정의 어떤 부분이 학교교육에서 그 자체로 유리한 면이 있도록 제도화되어 있을 가능성이 있다. 또한 학교가 교육격차를 감소하는 기능을 수행할지, 아니면 확대하는 기능을 수행할지는 학교 내 자원의 할당, 학교 긍정적 효과의 차등화에 좌우될 수 있다. 외부의 격차 요인과의 연결성은 약화시키고 외부 발생 교육격차를 감소시키는 기능을 강화할 수 있도록 학교교육 내부의 요소들을 변화시키는 것이 필요하다는 것이다.

이를 위해서는 교육여건의 개선(학급당 학생수, 학교 시설자원 확충과 격차 해소)이 지속적으로 이루어져야 하며, 이와 함께 학교운영과 교육활동 차원의 혁신이 병행될 필요가 있다. 차별적이지 않은 학생 개별화 수업이 시도되고, 수업의 효과성(특히 소외 취약계층 학생들에게 효과가 좀 더 작용할 수 있는)을 높이기 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있다. 이는 교사들이 교육 활동 속에서 학생과 상호작용을 활발히 할 수 있는 여건 마련이 핵심이 될 수 있다는 것을 함의한다.

넷째, 실질적인 교육격차 해소를 위해서는 다양한 제반 여건과 제도들이 뒷받침될 필요가 있다. 먼저 교육격차 실태와 원인을 종합·분석할 수 있는 체계적인 데이터 구축이 필요하다. 교육격차 현상을 진단하고 대응책을 마련하는 데 가장 큰 문제는 실증적 데이터가 부족하다는 것이다.

실질적인 교육격차 해소 정책이 마련되기 위해서는 교육 취약계층 자녀들의 학습결손이 어떤 지점에서 어느 정도 수준으로 발생하고 있는지 종합적으로 판단할 근거가 충분히 수록되어 있는 데이터를 마련하는 일이 필요하다.

또한 교육격차 해소를 위한 책무성 체제 마련이 필요하다. 다른 국가들은 취약계층의 기초학력 부진이나 교육격차 해소를 위해서 다양한 지원 정책을 법적 근거를 마련함으로써 추진하고 있다는 특징이 있다. 우리나라의 경우도 2021년 9월 기초학력보장법이 제정되었고, 2022년부터 시행될 예정이다. 기초학력 보장에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있고 기초학력 진단검사의 실시, 학습지원대상학생의 선정과 학습지원교육, 학습지원 담당교원 등을 명시하고 있기는 하다. 다만, 교육격차의 문제는 기초학력의 보장의 문제보다 그 범위가 넓고 그 방향이 다소 다르다는 점에서 교육격차에 대한 문제의식을 분명히 하는 법적 근거와 책무성 체계를 고민해볼 필요가 있을 것이다.

교육격차 해소는 학교 현장의 교육격차 회복 노력으로 완성될 수밖에 없으며 이를 위해서는 학교현장에 적합한 인력의 충원이 필요하다. 교육격차가 발생하는 데에는 학교의 교육적 기능이 충분히 발휘되고 있지 않기 때문이다. 이를 해결하는 과정에는 다양한 전략들이 수립되어야 하고 궁극적으로는 학교 혁신과 수업으로 연결되어야 한다. 이런 과제의 효율적 수행에는 학교 현장에서 교육격차 문제를 전문적으로 담당할 수 있는 인력이 육성되고 충원될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 교육부(2021). 2020년 국가수준 학업성취도 평가 결과. 보도자료(2021.6.2.)
- 김경근(2005). 한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인. *교육사회학연구*, 15(3), 1-27.
- 김경애·류방란·이성희·이승호·이희현·장명림·정동철·김성식·이삼호·이호준·한치록·김다솜·윤종원(2020). 교육 분야 양극화 추이 분석 연구(I): 기초연구. 한국교육개발원.
- 김성식·송지훈·이광현·이덕난·이봉주·유기웅·정익중·홍승애·이진주·김수정(2019). 교육복지 마스터플랜 개발 연구. 교육복지정책중점연구소.
- 김성식·최유림(2021). 교육격차 해소 해외사례 및 시사점. 한국판뉴딜실무지원단.
- 류방란·김성식(2006). 교육격차 : 가정배경과 학교교육의 영향력 분석. 한국교육개발원.
- 문수연(2016). 교육 불평등 변화 양상 분석- 중간계급 및 코호트 분석을 중심으로. *한국사회학*, 50(5), 141-171.
- 박경호·김지수·김창환·남궁지영·백승주·양희준·김성식·김위정·하봉운(2017). 교육격차 실태 종합 분석. 한국교육개발원.
- 황정규(1975). 교육격차의 현실과 과제-교육심리·과정측면에서. *교육학연구* 13(3), pp.12-20.