

서울특별시교육청 다문화교육 진흥 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1532호
2. 발 의 자 : 문성호 의원
3. 발의일자 : 2024년 2월 1일
4. 회부일자 : 2024년 2월 7일

II. 제안이유

- 여성가족부의 2023년 청소년 통계에 따르면, 다문화 학생은 전체 학생의 3%로 10년 전과 비교해 3배 이상 증가하였음. 하지만 다문화 청소년의 정신 건강은 일반 청소년에 비취보았을 때 긍정적이지 않은 경우가 존재함.
- 공교육 교육 현장에서 올바른 다문화 교육이 적극적으로 이루어지지 않고 있음. 일상 속의 차별을 없애고 동시에 다문화 청소년의 경우 대한민국과 서울 사회에 함께할 수 있도록 적극적으로 선도할 필요가 있음. 다문화교육은 한국인 청소년에게만 실시하는 것이 아니라 다문화 청소년의 한국 사회 적응을 위해서도 실시되어야 함.

III. 주요내용

1. 조례 목적에 있어 다문화학생의 사회적응을 추가함.(안 제1조)
2. 다문화교육 정의에 있어 다문화학생의 사회적응을 도모하기 위한 교육을 추가함.(안 제2조제1호)
3. 다문화교육지원센터 사업수행에 있어 다문화학생에 대한 맞춤형 교육을 지원하고 학교 생활 적응 및 사회적응 프로그램을 운영하도록 명시함.(안 제11조제3호,제4호)

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 「다문화가족지원법」
2. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
3. 입법예고 : 2024. 2. 14. ~ 2. 18.(의견없음)

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2024년 2월 1일 문성호 의원에 의해 의안번호 제 1532호로 발의되어 2024년 2월 7일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 조례의 목적과 정의에 다문화학생의 사회적응을 추가하고, 다문화교육지원센터에서 다문화학생에 대한 학교생활 적응 및 사회적응 프로그램 운영 사업을 수행할 수 있는 근거를 마련하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 개정의 취지에 대한 검토

- 교육부는 ‘2023년 다문화교육 지원 기본계획’에서 다문화학생의 학업중단율이 전년 대비 상승하였고, 중도입국 및 외국인 학생이 국내출생 학생보다 학업중단률이 모두 높다고 밝히면서, 다문화학생의 학습 격차 및 소외에 대한 우려와 함께 개별 학생에 대한 한국어교육 제공의 필요성에 대해 언급한 바 있습니다.
- 실제로 여성가족부의 ‘2021년 다문화 가족실태조사 결과’에 따르면 다문화가족 자녀의 학교적응도는 이전 조사보다 점차 낮아지는 추세를 보이고 있으며, 부적응에 대한 이유로는 ‘학교공부의 어려움(56.2%)’ 및 ‘친구들과 어울리지 못함(55.4%)’이라고 밝히고 있습니다.

[표-1] 다문화가족 자녀의 학교 적응 정도 및 부적응 사유¹⁾

1) 2015, 2018, 2021년 ‘전국다문화가족실태조사’참조(여성가족부, 2022.3.)

(단위: %, 점)

	전혀 적응하지 못한다	적응하지 못하는 편이다	보통이다	잘 적응하는 편이다	매우 잘 적응한다	합계	평균 (5.0)
2015	0.0	1.3	8.9	25.7	64.1	100.0	4.53
2018	0.2	2.3	10.9	37.8	48.8	100.0	4.33
2021	0.1	1.3	14.4	44.1	40.1	100.0	4.23

(단위: %)

	학교 공부가 어려워서	한국어를 잘하지 못해서	친구들과 잘 어울리지 못해서	교사의 차별대우 때문에	부모의 관심이나 경제적 지원 부족	외모가 다르기 때문에	기타
2015	45.2	25.5	64.7	2.5	10.9	7.7	5.1
2018	63.6	12.0	53.5	7.3	4.8	10.3	2.3
2021	56.2	6.5	55.4	1.2	6.5	2.7	8.4

- 이러한 다문화학생의 학교 부적응은 한국사회의 한 구성원으로서 다문화 학생의 안정적 성장을 저해하고 사회통합과 발전에 부정적 요인으로 작용할 가능성이 크다고 할 것입니다.
- 이런 점에서 동 개정조례안이 다문화학생을 위한 교육의 범주에 사회적응을 포함시킴과 동시에 다문화교육지원센터를 통한 맞춤형 교육 및 프로그램 등을 수행하도록 규정하고자 하는 것은 다문화학생의 사회적응을 위한 맞춤형 교육 제공 측면에서 의미있는 입법적 조치로 사료됩니다.

나. 개정 내용에 대한 검토

1) 목적(안 제1조)에 대한 검토

- 안 제1조는 동 조례가 지향해야 하는 목적에 ‘다문화학생의 사회적응’을 새롭게 추가하여 규정하고 있습니다.

○ 이와 관련하여 서울시교육청은 동 조례의 제정 목적이 다문화교육의 질적 향상과 다문화사회 시대를 대비하여 모든 학교 구성원의 사회통합에 이바지하는 것이라며 현행과 같이 유지해야 한다는 의견을 제출 하였습니다(행정관리담당관-1917, 2024. 2. 16.).

○ 물론 교육청의 주장과 같이 동 조례에서 사용된 “사회적응”이라는 개념이 다소 포괄적인 개념으로 이해될 수 있으나, 다문화학생의 사회적응이란 한국어교육과 학습·진로·정서 및 상담교육 등을 모두 포괄하여 다문화학생이 사회에 적응할 수 있도록 하는 목적 개념으로도 볼 수 있는바,

동 규정이 동 조례의 당초 목적과 상충되는 것으로 보이지 않으며, 서울시교육청의 다문화학생지원 역시 동 조례를 근거로 이와 같은 프로그램을 운영하고 있습니다²⁾.

○ 더욱이 교육청에서는 동 조례의 목적이 “모든 학교구성원의 사회통합”을 전제로 한다고 주장하며 기존 조례대로 유지해줄 것을 요청하고 있으나,

안 제1조는 ‘다문화학생의 사회적응’과 ‘사회통합’의 연결사로 ‘및(그리고, 그 밖에, 또)³⁾’을 사용하고 있는 바, 이는 ‘다문화학생의 사회통합’이 아니라 ‘모든 학교 구성원의 사회통합’이란 의미로 해석될 수 있다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 생각합니다.

○ 다만 학생들의 생활 대부분이 학교에서 이루어지고 있고, 학교생활 적응이 사회적응에 포함될 수 있고, 교육 등 학예에 관한 사무가 법률상 구분되어 있다는 점 등을 종합적으로 고려했을 때 안 제1조의 ‘사회적응’을 ‘학교생활 적응’으로 구체화시키는 것이 동 조례의

2) ‘다문화학생지원 사업계획서’, 서울시교육청 민주시민생활교육과

3) ‘알기 쉬운 법령 정비 기준’, 법제처(제10판), p.152

• ‘및’은 ‘그리고’, ‘그 밖에’, ‘또’의 뜻으로, 문장에서 같은 종류의 성분을 나열할 때 쓴다.

제정 취지에 부합할 것으로 사료됩니다.

2) 정의(안 제2조제1호)에 대한 검토

- 안 제2조제1호는 다문화교육의 정의를 ‘다문화학생의 사회적응을 도모하기 위한 교육’으로 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 사회적응의 개념이 광범위하고 다문화교육은 다문화학생과 비 다문화 학생 모두를 대상으로 하는 교육임을 이유로 안 제2조를 현행과 같이 유지해야 한다는 의견을 제출하였습니다(행정관리담당관-1917, 2024. 2. 16.).
- 현재 다문화교육에 대한 명확한 법률상 정의 규정은 없으나, 교육부는 다문화학생에 대한 맞춤형 한국어교육 및 기초학력 향상지원, 진로교육과 학교생활 및 정서지원 뿐만이 아닌, 기존 한국학생들에게 이루어지는 다문화교육, 교원에 대한 다문화 역량 강화, 학부모의 다문화 관련 교육활동 참여기회 확대 등 각종 정책을 다문화교육의 지원정책⁴⁾으로 보고 있습니다.
- 더욱이 교육부는 다문화교육 지원계획에서 동 지원이 다문화학생에게는 교육의 기회를 보장하고 교육격차를 해소하는 것 뿐만 아니라, 비 다문화학생을 포함한 학교구성원에게는 다양한 문화가 공존하는 성숙한 교육환경을 구축하도록 하는 것을 목표로 설정하고 있으며, 이를 통해 함께 배우며 성장하는 학생과 다양하고 조화로운 학교를 만드는 것을 비전으로 설정하고 있습니다.
- 이를 종합적으로 고려했을때 다문화교육은 비 다문화학생 및 교원을 포함한 모든 학교구성원에게 이루어지는 교육뿐만이 아닌 다문화학생에 대한 학교적응 등을 위한 지원까지도 교육의 범주에 포함시켜 다양성이 공존하는 교육환경을 구축하는 교육이라고 정의할 수 있을 것

4) ‘2023년 다문화교육 지원 기본계획’, 교육부

인바, 안 제2조제1호는 별도 문제가 없는 것으로 사료됩니다.

- 다만 정의규정은 용어의 뜻을 명확하게 정하여 자치법규의 해석상의 논란을 예방하기 위한 것으로, 동 개정조례안에 사용되는 사회적응이란 개념이 광범위하여 오히려 다양한 해석상의 논란이 발생할 수 있는바,

교육 등 학예에 관한 사무는 교육감의 소관 사무이고 현재 동 조례 역시 교육감의 소관 사무를 규율하는 조례라는 점에서 ‘사회적응’ 보다는 제11조제2항제4호에 신설된 ‘학교생활 적응’으로 수정하는 것이 조례 해석과 적용상의 혼란을 방지할 수 있을 것으로 사료됩니다.

3) 다문화교육지원센터(안 제11조제3호, 제4호)에 대한 검토

- 우선 안 제11조제3호는 다문화교육지원센터(이하 ‘센터’)의 기능 중 ‘다문화학생에 대한 교육서비스 정보제공 및 홍보’를 ‘다문화학생에 대한 맞춤형 교육서비스 정보제공 및 홍보’로 규정하고 있습니다.

이와 같은 맞춤형 교육은 이미 교육부와 교육청 등 각종 지원정책에서 다문화학생의 다양성 및 교육수요를 고려한 지원을 제공하도록 규정하고 있는바, 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 다음으로 안 제11조제4호는 ‘다문화학생에 대한 학교생활 적응 및 사회적응 프로그램 운영’을 센터의 수행하는 사업으로 새롭게 추가하고 있습니다.
- 현재 센터는 다문화학생의 증가로 인한 정책적 지원 방안의 필요성에 따라 동 조례를 근거로 설치되었으며, 센터에서는 다문화학생의 학교생활 지원 및 다문화교육 등을 지원하고 있습니다.

- 따라서 앞서 살펴본 바와 같이 다문화교육은 다문화에 대한 이해 증진 뿐만이 아닌 다문화학생의 학교생활 적응까지 포함하는 것이고, 센터의 설립목적도 다문화학생의 학교생활 적응을 위한 지원인바, 안 제11조제4호와 같이 다문화학생에 대한 학교생활 적응 및 사회적응 프로그램 운영을 규정하는 것은 가능하다 할 것입니다.
- 그러나 안 제11조제4호는 학교생활 적응과 사회적응을 구별하여 규정하고 있는바, 사회적응의 개념적 정의가 모호하다는 점, 그리고 학생들에게는 학교생활 적응이 사회적응에 포함될 수 있다는 점, 그리고 교육 등 학예에 관한 사무가 법률상 구분되어 있다는 점 등을 종합적으로 고려했을 때 사회적응을 별도로 구분하여 규정하는 것은 조례의 해석과 적용의 혼란을 일으킬 수 있는 가능성이 있다 할 것입니다.
- 따라서 안 제11조제4호는 ‘사회적응’을 삭제하고 ‘다문화학생에 대한 학교생활 적응 프로그램 운영’으로 수정하는 것이 조례의 명확성을 확보하고 조례의 통일성을 확보한다는 측면에서 바람직할 것으로 사료됩니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청도 사회적응을 삭제하는 의견을 제출하였습니다(행정관리담당관-1917, 2024. 2. 16.).

□ 이상으로 「서울특별시교육청 다문화교육 진흥 조례 일부 개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장	정진국(2180-8263)	입법조사관	이성운(2180-8266)
----------	----------------	-------	----------------

관계 법령

다문화가족지원법

[시행 2020. 5. 19.] [법률 제17281호, 2020. 5. 19., 일부개정]

제6조(생활정보 제공 및 교육 지원) ① 국가와 지방자치단체는 결혼이민자등이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 정보(아동·청소년에 대한 학습 및 생활지도 관련 정보를 포함한다)를 제공하고, 사회적응 교육과 직업교육·훈련 및 언어소통 능력 향상을 위한 한국어교육 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.

제10조(아동·청소년 보육·교육) ② 국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원인 아동·청소년이 학교생활에 신속히 적응할 수 있도록 교육지원대책을 마련하여야 하고, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감은 다문화가족 구성원인 아동·청소년에 대하여 학과 외 또는 방과 후 교육 프로그램 등을 지원할 수 있다.