

다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 다문화가족지원조례 개정 방안:

경기도와 충청북도 및 안산시와 충주시 비교를 중심으로

민기채^{1*} | 김혜원¹ | 반소영¹ | 사유림¹ | 양유라¹ | 이호진¹ | 조요셉¹

¹ 한국교통대학교

* 교신저자: 민기채 (minkichae@hanmail.net)

초 록

이 연구의 목적은 경기도와 충청북도 및 안산시와 충주시의 다문화가족지원조례 비교를 통해 충주시 다문화가족지원조례 개정 방안을 도출함으로써 다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 법적 기초자료를 생산하는 것이다. 이를 위해 먼저 규범적 체계인 조례의 목적, 자치단체장의 책무, 정책 대상을 비교하였다. 다음으로 실효성 체계인 지원범위(학교생활 적응을 위한 교육지원, 한국어 교육, 심리·정서 지원, 차별 개선, 학교 밖 청소년의 사회적응 지원, 사회·문화 적응 지원)와 서비스 공급체계 기반 구축 관련 조례를 비교하였다. 분석결과, 지방자치단체들의 조례는 표준조례에 기초하고 있어 대동소이하나, 충청북도는 경기도에 비해, 충주시는 안산시에 비해 조례의 세부조항이 마련되어 있지 않아 다문화가족 청소년을 위한 조례 내용이 구체적이지 않았다. 향후 충주시 다문화가족지원조례 개정 방향으로 정책대상 및 지원범위 구체화, 자치단체장의 책무 확대, 서비스 공급체계 기반 구축을 제시하였다. 다문화가족지원조례가 구체적이고 명확하게 규정되어 있을수록 서비스 제공에 있어서 질적인 차이가 있다. 본 연구를 통해 다문화가족 청소년의 학교적응을 지원하기 위한 법적 토대가 마련되고, 지역 간 조례 비교 연구가 확산되기를 기대한다.

주요 용어: 다문화가족 청소년, 학교생활적응, 다문화가족지원조례, 외국인지원조례

알기 쉬운 요약

이 연구는 왜 했을까? 다문화가족 청소년들은 학교생활 적응에 어려움을 겪고 있습니다. 상급학교에 진학하지 못하고 학업을 중단하는 다문화청소년도 늘어나고 있습니다. 지방자치단체가 다문화가족 청소년의 학교생활적응에 관심을 갖고 관련 법령을 마련한다면, 다문화가족 청소년이 한국 사회에서 성장하는데 큰 도움이 될 것이라 생각합니다. 법치주의 국가에서 법은 생활수준 향상에 기초가 되기 때문입니다.

새롭게 밝혀진 내용은? 충청북도는 경기도에 비해, 충주시는 안산시에 비해, 조례의 세부조항이 마련되어 있지 않아 다문화가족 청소년을 위한 지원사업이 구체적이지 않았습니다. 다문화가족지원조례가 구체적이고 명확하게 규정되어 있을수록 서비스 제공에 있어서 질적인 차이가 있습니다. 예를 들어, 충주시의 경우 서비스 대상은 주로 만 3~12세 다문화청소년으로서, 다문화가족 청소년 전체를 포괄하는 서비스는 미흡합니다.

앞으로 무엇을 해야 하나? 향후 충주시 다문화가족지원조례 개정이 필요합니다. 다문화가족 청소년이 누구인지 명확히 규정하고, 그들을 위한 사업을 포괄적으로 열거하는 것이 필요합니다. 또한 다문화가족 청소년을 위한 충주시장의 역할 규정도 필요합니다. 그리고 다문화가족 청소년을 위한 서비스를 실질적으로 담당하고 있는 충주시 건강가정다문화가족 지원센터에 대한 조례 개정도 필요합니다.

- 투 고 일: 2020. 10. 31.
- 수 정 일: 2021. 01. 03.
- 게재확정일: 2021. 01. 13.

I. 서론

세계는 자본의 불균등한 성장과 이에 따른 노동인구의 초국적 이동이 증가함에 따라 다인종, 다문화사회로 전환되고 있다(윤혁 외, 2018, p.9). 한국 사회 역시 노동이주민뿐만 아니라 결혼이주민의 증가로 다문화사회로 이행 중이다. 단기가 아닌 장기 이주민의 비율도 증가하고 있는데, 전국다문화가족 실태 조사에 따르면 체류기간 10년 이상자의 비중은 전체 다문화가족 중 60.6%나 된다(최윤정 외, 2019, p.66). 최근에는 다문화가족의 청소년도 증가하고 있다. 중학교의 다문화 학생 수는 21,693명으로 전년 대비 3,625명(20.1%) 증가하였고, 고등학교의 다문화 학생 수는 11,234명으로 전년 대비 546명(5.1%) 증가하였다(교육부, 2020, p.7). 2000년대 중후반 국제결혼의 급증과 함께 출생한 다문화자녀들이 청소년 세대로 진입함으로써, 다문화이동에 이어 다문화청소년에 대한 현황 및 욕구 파악의 필요성까지 대두되고 있다(김선숙 외, 2020, p.24). 특히 다문화가족 청소년들은 비다문화 청소년과는 상이한 발달과정 상의 문제를 겪고 있으며, 가족 체계 내에서 뿐만 아니라 또래집단에서의 정서적 고립과 주변화 등을 경험하고 있다(최윤, 이종교, 강선경, 2020, p.1748).

다문화가족 청소년이 경험하는 사회문제 중, 학교생활의 부적응 문제가 대두되고 있다. 다문화 학생의 취학률은 초등학교 98.1%인데, 중학교 92.8%, 고등학교 87.9%, 고등교육기관 49.6%를 보여, 상급학교로 올라갈수록 취학률이 감소하고 있다(최윤정 외, 2019, p.48). 상급학교에 진학하지 못하고 학업을 중단하는 다문화청소년이 늘어나고 있는 것으로 보아, 상당수가 학교생활에 적응하지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히, 한국의 다문화가족 청소년은 사회적 차별 혹은 편견뿐만 아니라 언어습득의 어려움 때문에 비다문화 청소년보다 학교 부적응을 더 많이 경험하는 것으로 나타났으며(이은경, 이선희, 2019, p.2), 이로 인해 상급학교로 진학하는 과정에서 학업을 중단하는 사례가 증가하고 있다(김윤희, 김현경, 2020, p.368).

다문화가족 청소년의 학교생활적응과 관련한 연구는 다양한 측면에서 진행되어 있다. 학교생활 부적응을 심리·정서적 요인에서 찾거나(최윤미, 2012), 편견과 차별 문제를 지적하거나(김희재, 2015; 박경민, 2009), 이중문화로 인한 정체성 형성을 강조하거나(이홍파, 2016; 정현영, 2006), 언어능력이나 교육의 중요성을 제기하기도 하며(박경민, 2009; 오희선,

2012; 이순비, 2010; 임선모, 2012), 경제적 지원의 필요성을 주장하기도 한다(김희경, 2012; 조희진, 2013). 이러한 심리·정서적 요인, 사회·문화적 요인, 언어능력 요인, 경제적 요인 등을 극복해야 학교생활 적응력을 제고할 수 있다고 논의되어 왔다. 그러나 다문화가족 청소년을 지원할 수 있는 법적 기반에 대한 연구는 소수이다(김도희, 장임숙, 2016; 박은경, 2017). 특히 다문화가족 청소년에 초점을 두고, 광역단위를 초월한 조례 비교연구는 찾아보기 어렵다. 최근 각 지방자치단체들이 다문화가족의 욕구 변화에 따라 지역 맞춤형 다문화가족지원조례를 개정하고 있는데(김정인, 2018, p.268), 다문화가족 청소년과 같이 특정 연령층에 초점을 두고 타지역의 모범적 사례를 벤치마킹하기 위한 조례 비교 연구는 찾아보기 어렵다. 지방자치단체의 다문화가족 지원서비스 및 정책을 논하기 위해서는 일차적으로 법·제도적 관점에서 다문화가족 지원 관련 조례를 분석해볼 필요가 있다(김정인, 2018, p.268). 만약 해당 지방자치단체가 다문화가족 청소년을 적극적으로 포용함과 동시에 발달과업 상의 학교생활적응이 원활히 이루어질 수 있는 법적 장치를 마련한다면, 다문화가족 청소년의 학교생활과 지역사회 적응뿐만 아니라 다문화 공생사회 실현에 가까워질 수 있다.

충주시의 경우, 충주시 건강가정다문화가족지원센터에서 다문화가족 청소년을 위한 지원사업이 시행되고 있지만 서비스 대상은 주로 만 3~12세 자녀 또는 중도입국자녀들로서, 다문화가족 청소년을 포괄하는 서비스는 미흡한 실정이다(충주시청 복지통합서비스, 2020). 특히 한국의 다문화가족 정책이 중앙정부를 중심으로 일괄적이고 통일적으로 추진되어 온 결과, 지역 차원의 맞춤형 서비스는 자치단체 조례에서 찾아보기 어렵다(민기채 외, 2020, p.258). 청소년기는 양육비용이 많이 지출되는 학령기임에도 불구하고, 아동수당 등 청소년을 위한 정부의 공적 서비스가 상대적으로 부족한 상황이다. 이에 중앙정부의 빈 공간을 메워야 하는 지역사회의 과제가 있으나, 법적 토대에 기초한 서비스는 부족하다.

본 연구는 다문화가족 청소년들의 규모 증가와 학교생활 부적응 문제가 대두되고 있기에, 이들을 위한 법적 토대의 진단 필요성을 제기하고자 한다. 특히 국내 최초이자 유일하게 '다문화마을특구'로 지정된 경기도 안산시를 법적 토대가 잘 갖춰진 준거대상으로 선정하고, 연구자들이 거주하고 있으면서 다문화가족 청소년이 지속적으로 증가하고 있는 충청북도 충주시를 비교대상으로 선정하여, 적용 가능한 조례 내용

을 벤치마킹하고자 한다.

이상의 문제제기에 따른 본 연구의 목적은 경기도와 충청북도 및 안산시와 충주시의 다문화가족지원조례 비교를 통해 충주시 다문화가족지원조례 개정 방안을 도출함으로써 다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 법적 기초자료를 생산하는 것이다. 이를 위해 먼저 조례 명칭과 조례 구성내용을 비교하고자 한다. 다음으로 규범적 체계인 조례의 목적, 자치단체장의 책무, 정책 대상(다문화가족 및 외국인주민)을 비교한다. 다음으로 실효성 체계인 지원범위(학교생활 적응을 위한 교육지원, 한국어 교육, 심리·정서 지원, 차별 개선, 학교 밖 청소년의 사회적응 지원, 사회·문화 적응 지원)와 서비스 공급체계 기반 구축(센터지정 및 업무위탁) 관련 조례를 비교 분석한다. 본 연구를 통해 다문화가족 청소년의 학교적응을 지원하기 위한 법적 토대가 마련되고, 지역 간 조례 비교 연구가 확대되기를 기대한다.

II. 선행연구 검토

1. 다문화가족 청소년의 학교생활부적응 요인 관련 선행연구 검토

가. 심리·정서적 요인

다문화가족 청소년들은 자신의 가치와 능력, 그리고 역할 및 책임에 대한 분명한 인식이 있어야 하는 시기에 비다문화가족 청소년과는 다른 문화적 환경에서 성장하고 있다. 타인과 자신이 다르다는 이질감과 불안함은 자신에 대한 막연한 좌절과 분노 등으로 표현되고 이 좌절과 분노는 학교생활부적응 문제로 나타나고 있다(최윤미, 2012, p.18). 또한 다문화가족 청소년들은 사회적인 편견이나 다름으로 인한 차별 때문에 심리적인 어려움을 겪고 있다. 다문화 아동들이 초등학교를 졸업한 후 심리적으로 민감한 중, 고등학생이 되면서, 또래집단으로부터의 차별과 편견을 견디지 못하고 학업을 포기하는 사례가 증가하고 있다(김희재, 2015, p.74). 다문화가족 청소년들은 피부색이 다르다는 이유로 놀림을 당하거나 심하게는 맞은 경험이 있으며 선생님으로부터 불합리적인 대우를 받고, 또래와 싸움이 일어나는 경우가 많아 학교생활을 적응하지 못하고 중도 탈락하는 경우가 많은 것으로 나타났다(노선덕,

2013)

위 선행연구를 종합하였을 때, 다문화가족 청소년들은 사회적 지지, 차별 등으로 인한 심리적 문제로 학교생활부적응 현상을 보이는 것을 알 수 있다. 즉, 학교생활부적응에 있어서 이들의 심리·정서적 어려움이 큰 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

나. 사회·문화적 요인

사회·문화적 요인도 다문화가족 청소년의 학교생활 적응을 어렵게 하고 있다. 첫째, 다문화 청소년들은 부모의 다른 가치관에 따라 자신의 정체성 형성을 어려워하고 있다. 이중문화로 인한 정체성 혼란을 겪는 것이다. 이들은 부모의 서로 다른 가치관과 생활 풍습으로부터 어떤 것을 따라야 할지 혼란을 겪으며, 서로 다른 두 나라의 문화가 혼재된 가정교육과 한국의 교육을 동시에 경험하고 있다. 결국 정체성 혼란은 대인관계의 형성과정에 부정적으로 작용하고 있고 동료들로부터 놀림을 당하거나 자신감을 잃어 학교 교육에서도 주변으로 밀리게 된다(정현영, 2006, p.11). 둘째, 다문화가족 학생들은 열악한 학습 환경과 언어 및 인지 발달의 지연으로 학업능력이 뒤떨어지고 있다. 이러한 어려움은 다문화가족 청소년들의 학교생활적응에 부정적인 영향을 미치고 나아가 사회적응에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다(이홍파, 2016, p.7). 셋째, 한국 사회의 민족주의적인 성향과 순혈주의로 인한 단일민족이라는 인식으로 인해 국제결혼가족 자녀들은 국제결혼에 대한 사회의 부정적인 시각과 순수한 한국인이 아니라는 사람들의 편견과 차별로 인해 학교나 사회에서 부적응을 겪고 있다(박경민, 2009, p.40).

이상과 같이 다문화가족 청소년들은 심리적 요인이라는 개인 차원뿐만 아니라 환경으로부터도 영향을 받아 학교생활에 부적응한 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 가정환경, 교육환경, 사회적 인식 등을 동시에 변화시키는 것이 학교생활부적응 문제 해결에 도움이 된다고 할 수 있다.

다. 언어능력 요인

국제결혼 가정 자녀들은 언어 습득에서 가장 중요한 시기인 아동기에 한국말이 서투른 외국인 부모의 교육 하에 성장하기 때문에, 자녀의 언어능력 부족은 학습 부진으로 이어진

다(이순비, 2010, p.8). 부모의 부족한 언어능력은 자녀발달에 부정적 영향을 미치게 되며, 결국 학교생활부적응에도 영향을 미친다고 할 수 있다. 오희선(2012, p.75)의 연구에 따르면, 한국어 능력 부족으로 언어능력이 낮으면 수업시간에 졸거나 딴생각을 하는 등 수업에 집중하지 못하게 되며, 학습에 대한 흥미가 떨어져 학업성취도가 낮고, 결국 학교생활적응에 어려움이 크다고 하였다. 임선모(2012, p.12)는 다문화가족 청소년들 중 상당수가 부모 또는 모의 미숙한 한국어로 인해 학업 부진과 언어능력 부족, 정체성 혼란, 또래집단에서의 차별과 따돌림 등으로 한국 사회의 적응에 어려움을 겪는다고 하였다. 박경민(2009, p.39)은 외국인 남성과 한국 여성의 국제결혼 가족에서 태어난 자녀의 경우 어머니가 한국 출신이기 때문에 언어습득이나 학습적인 면, 이중문화에 대한 적응에서 문제가 많이 발생하지 않지만, 그 반대의 경우는 학습적, 정서적, 문화적 차원에서 문제가 발생한다고 하였다.

위 선행연구를 종합해보면, 다문화가족 청소년들은 외국인 부모 또는 외국인모 사이에서 태어나고 자랐기 때문에 유아기에 제대로 된 한국어 교육을 받지 못할 수 있다. 성장 과정에서 적절한 언어습득이 이루어지지 않아 언어 지체가 일어나면 또래와 비교하여 학습 부진의 정도가 높고, 심하게는 학교생활에 적응하지 못하는 현상이 나타날 수 있다. 따라서 다문화 청소년들의 학교생활부적응에 있어 언어능력 요인은 고려되어야 할 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

라. 경제적 요인

다문화가족 청소년들의 학교생활적응을 어렵게 만드는 요인 중 하나는 가정 내 소득이 낮은 것을 들 수 있다. 일반적으로 다문화가구의 소득수준이 낮아 주거 및 교육환경이 열악하다. 주로 다문화가족은 지방에 밀집되어 있고, 기초생활수급 지원을 받지 못하는 가정도 적지 않아 교육환경이 적합하지 못하고 교육비용을 조달하기도 어려운 상황이다. 이러한 상황은 다문화가족 청소년의 학습 부진으로 이어지고, 미래를 준비할 수 있는 성장 가능성을 약화시킨다(김희경, 2012, p.10). 다문화가족 청소년들은 경제적 어려움 등의 이유로 일반 아동들이 사교육을 하는 동안 방치가 되는 경우가 많다(조희진, 2013, p.21). 결국 다문화가족 청소년들은 일반 청소년들보다 학업 성취도가 낮아져 학교생활에 부적응하는 모습을 보이게 된다.

이상과 같이 다문화가족 청소년들은 심리·정서적 요인, 사회·문화적 요인, 언어능력 요인, 경제적 요인으로 인해 학교생활부적응 문제를 경험하고 있다. 외모 차이에서 오는 차별과 편견으로 인한 정서적 어려움, 이중문화로 인한 정체성 혼란, 열악한 학습환경, 한국 사회의 배타적 민족주의적 경향으로 인한 사회·문화적 어려움, 한국어 교육 부족으로 인한 언어구사의 어려움, 낮은 소득수준에 따른 경제적 어려움 등이 다문화가족 청소년들의 학교생활 부적응을 낳는 배경이라고 할 수 있다.

2. 다문화가족지원조례 관련 선행연구 검토

한국에서 다문화가족지원조례에 대한 연구는 「다문화가족지원법」이 만들어진 이후, 2000년대 초반부터 시작되어 왔다. 기존 연구주제의 경향을 보면, 첫째, 다문화 조례의 배경에 대한 이론적 고찰 또는 철학적 가치에 주목한 연구가 있다. 각 지방자치단체의 조례 현황 및 조례 내용이 어떤 이론적 의미가 있는지를 분석하거나(지종화, 2013, p.72), 울산 지역의 다문화가족지원조례를 검토함으로써 여성주의와 다문화주의의 담지 여부를 고찰하기도 하였다(김도희, 장임숙, 2016, p.142).

둘째, 다문화가족지원조례와 다문화 정책 간의 관계를 다룬 연구도 있다. 대표적으로 정희옥과 박명아(2018)는 각 지방자치단체의 외국인주민과 다문화 관련 자치 법규 간의 상관관계를 분석하였으며, 이민자 수에 따른 지역 간의 정책적 내용의 차이를 살펴보았다. 이용재(2015, p.182)는 지방자치단체 조례 분석을 통해 제도적 배경 및 정책의 한계점에 대해 고찰하기도 하였다.

셋째, 다문화가족지원조례의 구체적인 구성 내용 등을 비교 분석하고, 개정방안을 논의한 연구들이다. 대표적으로 오세민, 박정훈, 홍성휘(2014)와 김송미와 박동진(2017)의 연구가 있다. 오세민 외(2014)는 다문화가족지원조례의 세부 조항들을 규범적 체계 및 실효성 체계로 구분하여, 지자체별로 조례의 문제점과 개선방안을 논의하였다. 김송미와 박동진(2017)도 규범적 체계(법의 목적, 기초자치단체장의 책무, 정책의 대상, 기초자치단체에 대한 권한의 위임과 위탁 등)와 실효성 체계(지원범위, 위원회 구성 및 기능, 센터 지정 및 업무위탁 등)로 분류하여, 서울특별시 25개 자치구의 다문화가족지원조례를 비교 분석하였다.

III. 연구방법

1. 분석대상

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에 의하면, 현재 전국 241개 지자체에서 다문화가족지원조례가 제정되어 시행되고 있는 것으로 확인된다. 본 연구에서는 충청북도와 경기도부터 각각의 하위 자치구인 충주시와 안산시까지 총 4개의 지방자치단체에서 제정한 다문화가족 지원에 관한 조례들로 범위를 설정하고, 2020년 6월 기준 위 4개의 지방자치단체에서 제정한 다문화가족지원조례를 분석하였다.

본 연구에서는 조례비교 분석대상 지역으로 전국 최대의 외국인 거주지역인 안산시를 선정하였다. 안산시는 거주 외국

인이 3만 명을 육박하던 2007년부터 외국인들의 삶의 질 향상과 기존 주민의 정주 여건 개선을 통한 도시 경쟁력 강화를 위해 본격적인 다문화 관련 정책을 실시하기 시작하였다(이춘숙, 2018, p.2). 안산시의 외국인 인구는 2015년에서 2016년으로 넘어가는 해를 제외하고는 매해 외국인 주민이 꾸준히 증가하는 추세를 보인다. 이처럼 타 도시에 비해 국내 거주 외국인 비율이 매우 높은 편이기에 안산시와 다문화는 서로 밀접한 관계를 지니고 있다. 따라서 외국인 밀집지역이라는 특성에 따라 타 지역과는 차별화된 정책이 시행되고 있어, 유용한 준거대상이라고 할 수 있다.

통계청(2020)의 2007년부터 2018년까지 외국인주민 현황을 보면, 약 10년 동안 안산시는 거주 외국인이 3.33배, 충주시는 4.5배 늘어난 것을 알 수 있다. 또한 안산시의 경우, 체류

표 1. 외국인주민 현황: 2007-2018

(단위: 명)

| 년도 | 경기도 | 안산시 | 충청북도 | 충주시 |
|------|---------|--------|--------|-------|
| 2007 | 214,727 | 26,715 | 19,274 | 1,974 |
| 2008 | 277,991 | 36,387 | 22,669 | 2,607 |
| 2009 | 323,964 | 41,785 | 28,311 | 3,401 |
| 2010 | 337,821 | 43,190 | 30,138 | 3,541 |
| 2011 | 380,606 | 50,864 | 34,083 | 4,003 |
| 2012 | 424,946 | 60,583 | 37,653 | 4,319 |
| 2013 | 440,735 | 64,709 | 39,177 | 4,642 |
| 2014 | 492,790 | 75,137 | 43,148 | 5,114 |
| 2015 | 554,160 | 83,648 | 48,002 | 5,706 |
| 2016 | 549,503 | 75,965 | 52,073 | 6,224 |
| 2017 | 603,609 | 82,242 | 61,246 | 7,841 |
| 2018 | 672,791 | 89,093 | 68,641 | 8,892 |

자료: 통계청(2020). 시군구별 외국인주민 현황. <https://kosis.kr/index/index.do> (2020.06.15. 인출)

표 2. 외국인주민 체류기간별 현황

(단위: 명)

| 체류기간 | 경기도 | 안산시 | 충청북도 | 충주시 |
|-----------|---------|--------|--------|-------|
| 1년 미만 | 96,030 | 12,275 | 11,050 | 1,333 |
| 1년~2년 미만 | 118,632 | 16,747 | 12,677 | 1,892 |
| 2년~3년 미만 | 88,402 | 12,490 | 9,292 | 1,177 |
| 3년~4년 미만 | 58,502 | 7,487 | 6,896 | 1,007 |
| 4년~5년 미만 | 43,594 | 5,121 | 4,809 | 596 |
| 5년~10년 미만 | 129,374 | 17,597 | 10,037 | 1,056 |
| 10년 이상 | 59,998 | 7,602 | 4,992 | 625 |
| 미상 | 263 | 37 | 30 | - |

자료: 행정안전부(2019). 지방자치단체 외국인주민 현황 <https://www.mois.go.kr/fit/a01/fitMain.do> (2020.12.26. 인출)

한 지 3년 미만의 외국인이 늘어나고 있으며, 5년~10년 미만의 체류자도 17,597명으로 장기간 거주하고 있는 외국인이 증가하고 있다(통계청, 2020). 충주시도 이와 마찬가지로 유입되고 있는 외국인이 늘어나고 있고 장기체류자도 증가하고 있어, 일찍부터 체류 외국인이 많았던 안산시의 사례에 주목할 필요가 있다.

안산시를 준거대상으로 선정한 배경을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 안산시는 거주 외국인의 사회적응과 생활력 향상을 위해 2007년에 안산시 거주외국인 지원조례를 제정하여 본격적인 외국인 지원정책을 시작해왔다. 2008년 3월에는 전국 최초로 외국인주민을 대상으로 행정적 지원인프라 형성을 위해 외국인주민센터를 개소하였다. 외국인주민센터는 시에서 직접 관리·운영하며 2016년 다문화지원본부로 조직을 개편하여 운영 중에 있다. 2009년에는 전국 최초로 외국인 인권증진을 위한 조례를 제정하였다. 그 해 5월 안산시 원곡본동은 다문화마을특구로 지정되었으며 원곡본동은 수많은 외국인 주민들이 유입되면서, 외국인 집단거주와 국경 없는 마을이라는 이미지를 갖게 되었으며 다문화사회 진입에 따른 서로 다른 국가, 다양한 다문화의 특징들을 한 번에 만나 볼 수 있는 대표적인 지역으로 자리 잡았다(이춘숙, 2018, p.2).

또한 외국인들에게 ‘원스톱(one-stop) 행정서비스’를 제공하기 위해 지난 2017년 개소한 다문화이주민플러스센터는 월 평균 9천 명의 외국인이 방문하고 있으며, 특히 다문화 청소년들의 복지, 건강, 교육 등 맞춤형 서비스를 제공하고 있는 글로벌청소년센터도 운영 중에 있다(경기일보, 2019). 안산시는 ‘2020 대한민국 대표브랜드 대상 시상식에서 다문화포용도시 부문 대상을 수상하며 현재에도 대한민국 대표 다문화포용도시 1번지로 자리매김하고 있다는 점에서 우리나라의 다문화사회를 선도하고 있는 우수 지역이라고도 할 수 있다. 이 상과 같이 안산시는 다문화특구로서 외국인주민들을 위한 지원이 활발하고 다른 기초자치체에 본보기가 되는 지역이라고 볼 수 있다.

2. 분석틀

본 연구에서는 충청북도와 경기도부터 각각의 하위 자치구인 충주시와 안산시까지 총 4개의 지방자치단체에서 제정한 다문화가족지원조례를 중심으로 조례제정현황을 분석하고,

조례의 각 항목을 지자체별로 비교 분석하였다. 이를 위해 지자체별 조례의 제정 현황 및 조례의 명칭, 조례의 구성내용을 살펴보는 것과 함께 다문화가족지원조례에 대해 오세민 외(2014)가 제시한 조례 분석틀인 규범적 체계와 실효성 체계라는 구분을 통해 분석하였다. 이때 규범적 체계란 「다문화가족지원법」이 갖는 본질적 성격에 해당하는 이념과 원칙을 반영하는 것으로, 이 체계의 주요소인 법의 목적, 국가와 지방자치단체의 책무, 대상자의 요건 및 범위를 규정하는 조항, 위임과 위탁 등으로 구성된다(오세민 외, 2014, p.79). 실효성 체계란 현실화할 수 있는 법적 장치를 의미하며, 주요소로 다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립, 연도별 시행계획의 수립·시행, 다문화가족정책위원회의 설치, 실태조사 등, 각종 서비스에 대한 조항, 서비스 공급 조직, 인력 등이다(오세민 외, 2014, p.79).

이상의 개념 구분에 따라, 오세민 외(2014)의 연구에서는 경기도 내 다문화가족지원조례를 비교 분석하기 위하여, 규범적 체계에 해당하는 정책의 대상과 기초자치단체장의 책무, 실효성 체계에 해당하는 지원범위, 위원회 구성 및 기능, 센터 지정 및 업무위탁 등으로 분류하여 분석틀을 제시한 바 있다. 본 연구는 다문화가족 청소년의 학교생활부적응 이슈에 초점을 두고 있기 때문에, 오세민 외(2014)의 분석틀 중 규범적 체계인 정책의 대상(다문화가족, 외국인주민)과 기초자치단체장의 책무, 실효성 체계인 지원범위와 서비스 공급체계 기반 구축(외국인주민지원센터, 다문화가족지원센터) 관련 조례를 비교 분석하였다.

IV. 분석결과

1. 조례의 기본사항 분석

가. 조례 제정 배경

상위 법령인 경기도와 충청북도 조례를 살펴보면, 충청북도는 2014년 외국인주민 및 다문화가족지원조례가 제정된 이후, 2015년 한 차례 개정되었다. 경기도는 2008년 다문화가족지원에 관한 조례와 외국인주민지원조례가 별도로 제정되어 각각 10차례, 12차례 제·개정되어 왔다. 충청북도는 경기도에 비해 시작도 늦었고, 개정도 소홀하였다.

표 3. 충청북도와 경기도의 외국인주민 및 다문화가족지원조례 명칭과 제정일자

| 지방자치단체 | 조례 명칭 | 제정일자 |
|--------|------------------------------|---|
| 충청북도 | 충청북도 외국인주민 및 다문화가족지원조례 (2차례) | (제정) 2014.06.27. (일부개정) 2015.03.27. |
| | 경기도 다문화가족지원조례 (10차례) | (제정) 2008.11.05. (전부개정) 2011.01.10./ (일부개정) 2012.05.11./2013.12.02./2014.09.24./ 2016.01.04./2016.12.16./2017.03.13./2018.08.01./2019.01.14. |
| 경기도 | 경기도 외국인주민지원조례 (12차례) | (제정) 2008.10.01. (일부개정) 2009.04.21./2010.03.18./2010.11.08./2011.03.15./2012.05.11./2014.09.24./2017.03.13./2017.04.12./2018.08.01./2019.07.01./2020.11.12. |

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

표 4. 충주시와 안산시의 외국인주민 및 다문화가족지원조례 명칭과 제정일자

| 지방자치단체 | 조례 명칭 | 제정일자 |
|--------|-----------------------------|--|
| 충주시 | 충주시 다문화가족지원조례 (8차례) | (제정) 2012.06.01. (일부개정) 2013.06.28./2013.12.27./2014.10.17./2014.12.26. /2015.06.05. /2018.11.09./2018.12.31. |
| | 충주시 거주외국인지원조례 (4차례) | (제정) 2007.03.02. 충청북도충주시조례 제772호 (일부개정) 2008.03.20./2013.06.07./2013.06.28. |
| 안산시 | 안산시 외국인주민 및 다문화가족지원조례 (7차례) | (전부개정) 2013.01.11. ※ 2007년 제정된 거주외국인지원조례를 폐지하면서 2013년 전부개정됨 (일부개정) 2013.08.02./2015.05.18./2016.01.11./2018.01.08./2018.05.18./2019.11.08. |

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

기초자치단체인 안산시와 충주시를 보면, 충주시는 거주외국인지원조례 및 다문화가족지원조례가 별도로 제정되어 시행되고 있다. 충주시 거주외국인지원조례는 2007년 제정되어 4차례 제·개정되었고, 2013년에 마지막으로 개정된 바 있다. 충주시 다문화가족지원조례는 2012년 제정되어 2018년까지 8차례 제·개정되었다. 세계화 시대를 맞이함에 따라 국제적인 문화교류로 다문화가족이 급격히 증가하여, 다문화가족의 삶의 질을 향상하고, 다문화공생의 사회를 만들고자 하는 목적으로 제정되어 행정기구나 부서 등의 항목에 대해 개정되어 왔다.

안산시는 2007년 거주외국인지원조례가 제정되어 시행되었는데, 다문화가족이 지속적으로 증가하고 다문화가족지원센터의 건립에 따라 2013년 안산시 외국인주민 및 다문화가족지원조례로 통합되며 전부 개정되었다. 그 이후 2019년까지

6차례 개정이 더 이루어졌다. 다문화가족 자녀들의 증가에 따라, 안산시 외국인주민 및 다문화가족지원조례의 청소년 관련 조례는 2016년도부터 구체화되었다. 그 이전까지는 외국인주민 자녀의 보육·교육 사업과 다문화가족 구성원인 아동의 보육과 교육의 지원, 한국어 교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원이라고만 명시되어 있었다. 하지만, 2016년 ‘안산글로벌청소년센터’를 신설함에 따라 센터 운영에 대한 법적 근거를 실체화하였다. 여기에는 센터 설치 및 운영과 심리·정서, 학업지원, 자립, 인식개선, 지역사회 네트워크 구축 등 이주배경 청소년을 지원하는 다양한 기능에 대해 명시하고 있다. 그 이후 ‘안산글로벌청소년센터’에서 ‘안산시 글로벌청소년센터’로 명칭이 변경됨에 따라 청소년 관련 조항이 한 차례 더 개정되었다.

나. 조례의 구성내용 분석

1) 충청북도와 경기도의 외국인주민 및 다문화가족지원조례 구성내용 비교

조례는 표준조례에 준하여 각 자치단체가 제정하였으므로, 항목들은 대동소이하다. 다만 경기도에는 존재하나 충청북도

에서는 부재한 항목이 존재한다. 특히 경기도의 경우 지원사업에서 규정하고 있는 내용이 '구체적'이라는 점에 주목할 필요가 있다. 경기도의 다문화가족지원조례 중 제3장 다문화가족 지원사업과 외국인주민지원조례에서 규정하고 있는 건전한 가족문화형성과 복지증진, 의료 및 건강관리 지원, 가족해체 예방, 다국어에 의한 서비스 제공, 교육·연구의 진흥, 아

표 5. 충청북도와 경기도의 외국인주민 및 다문화가족지원조례의 구성내용 비교

| 구분 | 충청북도 외국인주민 및 다문화가족지원조례 | 경기도 다문화가족지원조례 | 경기도 외국인주민지원조례 |
|--------------------------|------------------------------|--------------------|-------------------|
| 규범적 체계 | 목적 | ○ 제1조 | ○ 제1조 |
| | 용어의 정의 | ○ 제2조 | ○ 제2조 |
| | 외국인주민 및 다문화가족의 지위 | ○ 제3조 | - |
| | 도지사의 책무 | ○ 제4조 | ○ 제3조 |
| | 도민의 책무 | - | ○ 제4조 |
| | 지원계획 수립 | ○ 제5조 | ○ 제5조 |
| | 지원대상 | ○ 제6조 | - |
| | 지원의 범위(지원사업) | ○ 제7조 | ○ 제14~20조 |
| | 실태조사 | ○ 제18조3항 | ○ 제5조의2 |
| | 협의회 설치 및 구성 | ○ 제8조, 제15조 | ○ 제6조, 제7조 |
| | 협의회 운영 및 기능 | ○ 제9조, 제16조 | ○ 제6조2항 |
| | 위원의 임기 | ○ 제8조5항 | ○ 제8조 |
| | 위원장의 직무 | ○ 제10조 | ○ 제9조 |
| | 회의 등 | ○ 제11조, 제17조 | ○ 제10조 |
| 실효성 체계 | 의견청취 등 | ○ 제12조 | ○ 제12조 |
| | 회의 수당 등 | ○ 제13조 | ○ 제13조 |
| | 위원의 위촉해제 | ○ 제14조 | ○ 제11조 |
| | 건전한 가족문화형성과 복지증진 | - | ○ 제14조 |
| | 의료 및 건강관리 지원 | △ 제7조1항9호, 2항6호 | ○ 제15조 |
| | 가족해체 예방 | △ 제7조2항9호 | ○ 제16조 제20조1항5 |
| | 다국어에 의한 서비스 제공 | △ 제7조1항8호 | ○ 제17조 |
| | 교육·연구의 진흥 | - | ○ 제18조 |
| | 아동·청소년 보호·교육 지원 | △ 제7조2항8호 | ○ 제18조의2 |
| | 차별 개선 등 | △ 제7조1항1호 | ○ 제19조 |
| | 외국인주민 가정 자녀 지원 | - | - |
| | 시책사업추진 | ○ 제18조 | ○ 제20조 |
| | 시책사업의 실적평가 | - | ○ 제21조 |
| | 외국인 주민지원센터 설치 | ○ 제19조 | ○ 제23조 |
| | 의견수렴 | - | ○ 제25조 |
| | 업무의 위탁 | ○ 제20조 | ○ 제26조 |
| | 지원단체에 대한 지원 | ○ 제21조 | ○ 제24조 |
| 외국인주민 및 다문화가족의 날(세계인의 날) | ○ 제22조 | - | |
| 표창(포상) | ○ 제23조 | ○ 제22조 | |
| 명예도민 | ○ 제24조 | - | |
| 시행규칙 | ○ 제25조 | ○ 제27조 | |

주: ○: 있음, -: 없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

표 6. 충주시와 안산시의 외국인주민 및 다문화가족지원조례의 구성내용

| 구분 | | 충주시 다문화가족지원조례 | | 충주시 거주외국인지원조례 | | 안산시 외국인주민 및 다문화가족지원조례 | |
|-----------|--------------------------|------------------|-----------|------------------|------|--------------------------|---|
| | | | | | | | |
| 규범적 체계 | 목적 | ○ | 제1조 | ○ | 제1조 | ○ | 제1조 |
| | 용어의 정의 | ○ | 제2조 | ○ | 제2조 | ○ | 제2조, 제25조 |
| | 외국인주민 및 다문화가족의 지위 | - | - | ○ | 제3조 | ○ | 제3조 |
| | 시장의 책무 | △ | 제3조 | △ | 제4조 | ○ | 제4조 |
| | 지원계획수립 | ○ | 제5조 | - | - | - | - |
| | 지원대상 | ○ | 제4조 | ○ | 제5조 | ○ | 제5조 |
| | 지원사업 | ○ | 제6조 | - | - | - | - |
| | 지원의 범위 | ○ | 제7조 | ○ | 제6조 | ○ | 제6조 |
| | 실태조사 | ○ | 제8조 | - | - | - | - |
| | 위원회 설치 등 | ○ | 제10조 | ○ | 제7조 | - | - |
| | 위원회의 기능 | - | - | ○ | 제8조 | - | - |
| | 위원장의 직무 | - | - | ○ | 제9조 | - | - |
| | 수당 및 여비 | ○ | 제11조 | - | - | ○ | 제36조, 제41조 |
| | 준용 | ○ | 제14조 | - | - | - | - |
| 실효성 체계 | 지원 단체 및 협의회 등에 대한 지원 | ○ | 제9조, 제12조 | ○ | 제12조 | ○ | 제44조 |
| | 업무의 위탁(지원 단체 및 협의회 등) | ○ | 제13조 | ○ | 제13조 | ○ | 제43조 |
| | 지원 단체 및 협의회 등의 설치 및 운영 | - | - | - | - | ○ | 제9조, 제20조, 제26조, 제30조, 제32조, 제37조 |
| | 지원 단체 및 협의회 등의 존속기한 | - | - | - | - | ○ | 제30조의 2, 제37조의 2 |
| | 지원 단체 및 협의회 등의 기능 | - | - | - | - | ○ | 제10조, 21조, 제27조, 31조, 제38조 |
| | 수탁자의 의무(지원센터 및 협의회 등) | - | - | - | - | ○ | 제11조, 제23조, 제28조 |
| | 위탁의 해지 | - | - | - | - | ○ | 제12조, 제24조, 제29조 |
| | 운영 경비 등 지원(지원센터 및 협의회 등) | - | - | - | - | ○ | 제13조, 제22조 |
| | 위원의 제척·기피·회피 | - | - | - | - | ○ | 제33조 |
| | 위원의 위촉해제 | - | - | - | - | ○ | 제34조, 제40조, |
| | 시책사업추진 | - | - | - | - | ○ | 제42조 |
| | 회의 등 | - | - | ○ | 제10조 | ○ | 제39조 |
| | 실비변상 | - | - | ○ | 제11조 | - | - |
| | 외국인 주민지원센터 설치 | ○ | 제19조 | ○ | 제23조 | - | - |
| | 의견수렴 | - | - | ○ | 제25조 | - | - |
| | 업무의 위탁 | ○ | 제20조 | ○ | 제26조 | ○ | 제13조 |
| | 지원단체에 대한 지원 | ○ | 제21조 | ○ | 제24조 | ○ | 제12조 |
| | 외국인주민 및 다문화가족의 날(세계인의 날) | ○ | 제22조 | - | - | ○ | 제14조 |
| 표창(포상) | ○ | 제23조 | ○ | 제22조 | ○ | 제15조 | |
| 명예도민 | ○ | 제24조 | - | - | ○ | 제16조 | |
| 시행규칙 | ○ | 제25조 | ○ | 제27조 | ○ | 제17조 | |

주: ○: 있음, - :없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

동·청소년 보육·교육 지원, 차별 개선 등, 외국인주민 가정 자녀 지원은 각각의 하위 항목들을 통해 구체적인 내용을 명시하고 있다.

충청북도 외국인주민 및 다문화가족지원조례도 제7조 ‘지원의 범위에서 다문화가족 지원사업의 내용을 명시하고 있으나, 하나의 조문 안에서만 각 ‘항과 ‘호’를 통해 이를 포괄적으로 나타내고 있기 때문에 그의 내용이 다소 함축적으로 명시되어 있고 구체적인 사항을 제시하지 않고 있다. 예컨대 본 연구에서 초점을 두고 있는 청소년의 학교생활 적응에 있어 충청북도는 다소 모호한 측면이 있는 규정을 하고 있다. 반면, 경기도는 별도의 조항인 ‘아동·청소년 보육·교육 지원에서 ‘학교생활 적응을 위한 교육지원’, ‘학과 외 또는 방과후 교육 프로그램 지원’, ‘학교 밖 아동·청소년의 사회적응 지원’, ‘중도입국자녀의 사회·문화 적응 지원’, ‘그밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 보육·교육 지원을 명확하게 규정하고 있다. 충청북도와 경기도 모두 지원 사업에 대한 조항 자체가 임의규정으로 명시되어 있기 때문에, 그 적용에 있어 유명무실할 가능성도 있다. 하지만, 경기도와 같이 지원사업을 영역별로 별도의 조항을 두어 목적과 사업내용을 명확히 나타낸다면, 지원 사업에 대한 법률적 근거와 당위성이 보장될 것이다.

2) 충주시와 안산시의 외국인주민 및 다문화가족지원조례의 구성내용 비교

충주시와 안산시의 조례도 표준조례에 준하여 각 기초의회가 제정하였으므로, 항목들은 대동소이하다. 다만 일부 항목을 보면 충주시에서 보완되어야 할 조항들이 관찰된다. 먼저 ‘시장의 책무’ 부분에서 충주시의 경우, 상대적으로 모호하다. 반면, 안산시는 시책사업 추진 조항이 별도로 마련되어 있어, 이를 통해 ‘연차적 계획 수립’, ‘효율적 추진을 위한 협력체계 구축’, ‘외국인주민 및 다문화가족 현황 조사’, ‘예산 편성’ 등의 구체적인 내용들을 명시하고 있다.

‘지원단체 및 협의회 등에 대한 사항에도 주목할 필요가 있다. 안산시의 경우, ‘안산시 다문화가족지원센터’, ‘안산시 외국인주민상담지원센터’, ‘안산시 글로벌청소년센터’, ‘안산시 외국인주민 및 다문화가족 지원 민관협의체’, ‘외국인주민 협의회에 관한 내용들을 모두 별도로 다루고 있으며, 지원센터 및 협의회 각각의 설치 및 운영, 기능, 운영 경비 등 지원, 수탁자의 의무, 위탁의 해지 등에 관한 내용들을 구체적으로 다루고 있다. 안산시는 시행규칙에서의 조항을 세부적으로 규정

함으로써 지원단체 및 협의회 등에 대한 운영과 관련하여 시설, 기능, 운영시간, 개방제한, 사용 및 수강신청, 사용승인, 사용중단 신고, 원상복구, 사용제한, 서식, 대장비치, 운영규정, 구성, 기능, 운영, 위원의 임기, 위원의 해촉, 분과위원회, 간사, 의견의 수렴 등, 수당 및 여비의 내용을 구체적으로 명시하고 있다.

2. 규범적 체계

가. 조례의 목적

1) 충청북도와 경기도의 외국인주민 및 다문화가족지원조례 목적 비교

충청북도 외국인주민 및 다문화가족지원조례는 “외국인주민 및 다문화가족의 안정적인 가정생활 영위 및 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 이들이 지역 사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다”라고 밝히고 있다. 경기도 다문화가족지원조례는 “다문화가족지원법 및 그 밖에 다문화가족 관계 법령에 따라 경기도 내 다문화가족이 안정적인 가정생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다. 경기도 외국인주민지원조례는 “외국인주민들이 지역사회에 적응과 생활편의 향상을 도모하며, 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다”라고 밝히고 있다.

종합해보면 충청북도의 조례 목적에서의 ‘안정적인 가정생활 영위 및 자립생활과 ‘지역사회 일원으로서의 정착이라는 키워드를 경기도의 다문화가족지원조례와 외국인주민지원조례에서도 포함하고 있으며, 추가적으로 ‘삶의 질 향상’, ‘사회통합’, ‘지역사회 적응 및 생활편익이라는 목적이 명시되어 있다.

2) 충주시와 안산시의 외국인주민 및 다문화가족지원조례 목적 비교

충주시 다문화가족지원조례는 “충주시에 거주하는 다문화가족 구성원의 삶의 질 향상과 지역사회에서 안정적인 가정생활을 영위하며 더불어 살아갈 수 있는 모든 환경을 조성하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 그리고 충주시 거주외국인지원조례에서는 “시에 거주하는 외

표 7. 충청북도와 경기도의 도지사 책무

| 분류 | 지자체 | |
|------------------|-----------|-----------|
| | 충청북도 | 경기도 |
| 시책 수립 | ○ (강행규정) | ○ (강행규정) |
| 실태 조사 | - | - |
| 정책(행정) 참여유도 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |
| 부서설치 및 공무원 배치 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |
| 다국어 행정 서비스 | - | ○ (준강행규정) |
| 다문화 전문가 양성 | - | ○ (준강행규정) |
| 교육 지원 | - | ○ (강행규정) |
| 건전한 가족문화형성과 복지증진 | - | ○ (준강행규정) |
| 아동·청소년 보육·교육 지원 | - | ○ (준강행규정) |
| 사업의 평가 | - | ○ (준강행규정) |

주: ○: 있음, - :없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

국민과 한국국적을 새롭게 취득한 자들의 지역사회 적응과 생활편의 향상을 도모하고 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다"라고 명시하고 있다.

안산시 외국인주민 및 다문화가족지원조례에서는 “안산시에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족의 안정적인 가정생활 영위와 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 이들이 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다.

종합해보면 충주시와 안산시의 조례 목적에서는 공통적으로 ‘안정적인 가정생활 영위’, ‘자립생활’, ‘지역사회의 일원’이 포함되어 있다. 하지만 충주시의 경우 ‘삶의 질 향상과 생활편의 향상을 추가적으로 명시하면서 상대적으로 삶의 질적인 측면을 더 강조하고 있다.

나. 광역 및 기초 자치단체장의 책무

1) 충청북도와 경기도의 도지사 책무

‘시책수립’에 대해서는 충청북도와 경기도 모두 강행규정으로 도지사의 책무를 규정하고 있다. 그러나 충청북도의 경우 ‘시책수립’과 ‘정책(행정) 참여유도’, ‘부서설치 및 공무원 배치’에 대해서만 규정한 반면, 경기도는 이뿐만 아니라 ‘다국어 행정 서비스’, ‘다문화 전문가 양성’, ‘교육지원’, ‘건전한 가족문화형성과 복지증진’, ‘아동·청소년 보육·교육 지원’, ‘사업의 평가’까지 총 9개의 항목을 도지사의 책무로 규정하고 있다.

특히 경기도 도지사의 책무에서 2019년에 신설된 제18조2항 ‘교육지원에 대해 주목할 필요가 있다. 본 연구에서 초점을 두고 있는 청소년의 학교생활 부적응 요인 중, 학교공부에 대한 어려움에 대해 확실한 법적근거를 마련했다는 것을 볼 수 있다. 조례에 따르면 “도지사는 다문화가족 구성원 및 결혼이민자들이 거주 및 가정환경 등으로 인하여 교육에 소외되지 않도록 방문교육이나 원격교육 등 다양한 방법으로 교육을 지원하고, 교재와 강사 등의 전문성을 강화하기 위한 시책을 수립·시행”하여야 한다. 이는 준강행규정이 아닌 강행규정으로 교육 지원에 대한 도지사의 책무를 명시했다는 점에서도 의의가 있다.

오늘날 변화된 지방행정의 환경 하에서 지방자치단체장은 지방정부의 정책개발과 집행에 있어서 창의적 경영원리를 도입하여 행정의 생산성을 높이는 최고경영자의 역할이 강조되고 있다(한상우, 2002). 또한 지방자치단체장은 지방자치단체의 행정사무를 통할하며 해당 지역의 정책개발 및 추진 책임자로서 지역의 미래상과 발전 및 주민의 복지향상을 위한 기본적인 책무를 지고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 충청북도 외국인주민 및 다문화가족지원조례에서 규정하고 있는 도지사의 책무는 그의 범위와 강제성에 있어 적극적인 방향의 개선 필요성이 있다.

2) 충주시와 안산시의 시장 책무

‘시책수립’에 대해서는 충주시와 안산시 모두 강행규정으로 시장의 책무를 규정하고 있다. 또한 ‘세계인의 날’의 경우,

표 8. 충주시와 안산시의 시장 책무

| 분류 | 지자체 | |
|---------------------------|-----------|-----------|
| | 충주시 | 안산시 |
| 시책 수립 | ○ (강행규정) | ○ (강행규정) |
| 실태 조사 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |
| 예산 편성 및 지원 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |
| 정책(행정) 참여유도 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |
| 위원회 설치 | ○ (준강행규정) | - |
| 지원센터 설치 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |
| 민관협의체 및 외국인주민 협의회 설치 및 구성 | - | ○ (강행규정) |
| 세계인의 날 및 세계인 주간 설정 | ○ (강행규정) | ○ (강행규정) |
| 표창 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |
| 명예시민 | ○ (준강행규정) | ○ (준강행규정) |

주: ○: 있음, - :없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

표 9. 다문화가족지원조례의 정책대상

| 구분 | 지방자치단체 | | | |
|------------------|--------|-----|-----------|-----|
| | 충청북도 | 경기도 | 충주시 | 안산시 |
| 다문화가족(결혼이민자 포함) | ○ | ○ | ○(사실혼 포함) | ○ |
| 사실혼 관계에 있는 결혼이민자 | - | - | ○ | - |
| 90일 이상 거주 외국인 | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 긴급 구호 및 불법체류 해소 | - | - | - | ○ |

주: ○: 있음, - :없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

2007년 제정된 ‘재한외국인처우기본법’ 제19조(세계인의 날)에서는 “국민과 재한외국인이 서로의 문화·전통을 존중하며 더불어 살아가는 사회를 조성하기 위하여 매년 5월 20일을 ‘세계인의 날로, 세계인의 날부터 1주일을 ‘세계인 주간’으로 한다”를 따르고 있어 충주시와 안산시 모두 강행규정이다. 그 외에 ‘실태조사’, ‘예산 편성 및 지원’, ‘정책(행정) 참여유도’, ‘지원센터 설치’, ‘표창(포상)’, ‘명예시민’ 등의 사항은 충주시와 안산시 모두 시장의 책무로 규정되어 있다.

안산시장은 충주시장과 달리 안산시 외국인주민 및 다문화가족 지원 민관협의체와 외국인주민 협의회를 구성할 책무가 있다. 이는 강행규정으로써 각각 “외국인주민 및 다문화가족에 대한 지원정책을 효율적으로 추진하기 위한 목적”, “외국인주민 공동체의 활성화 및 외국인주민의 의견 수렴을 통한 다문화사회의 정착을 위한 목적”으로 구성되어 있다. 안산시는 민관협의체를 통해 외국인주민 및 다문화가족 지원계획 수립·시행·평가에 관한 사항을 수행하고, 제6조의 1항과 2

항에서 정한 각종 지원사업을 수행한다. 따라서 충주시 역시 이에 대한 법적 근거를 별도의 강행규정으로 명시함으로써 다문화가족에 대한 지원 정책 거버넌스를 구축할 필요성이 있다.

다. 다문화가족지원조례의 정책대상

4개의 지자체 모두 조례의 적용대상, 즉 정책대상으로 다문화가족과 외국인주민을 포함한다. 이는 대한민국 국적을 취득한 사람부터 결혼이민자, 관내에 90일 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인까지 모두를 포함한다고 볼 수 있다. 미등록 이주자에 대해서는 4개의 지자체가 공통적으로 조례의 적용대상으로 포함하지 않고 있다. 오로지 안산시에서만 추가적으로 “재해, 질병 등으로 인해 긴급한 구호를 필요로 하는 경우”와 “불법 체류를 해소할 목적으로 수행하는 사업의 경우”에 대해 예외 규정을 두어 법적 사각지대를 좁힌 것을 알 수 있다. 그런데 많은 국가들에서 정책대상에 미등록 이주

표 10. 충청북도와 경기도 청소년의 학교생활부적응 관련 조례 지원 범위

| 분류 | 지자체 | | | |
|-------------------|------|--------|-----|----------|
| | 충청북도 | 충청북도 | 경기도 | 경기도 |
| 학교생활 적응을 위한 교육지원 | △ | 7조1항7호 | ○ | 18조의2 1호 |
| 한국어 교육 | ○ | 7조2항8호 | - | - |
| 심리·정서 지원 | - | - | - | - |
| 차별 개선 | △ | 1조1항1호 | △ | 제19조 |
| 학교 밖 청소년의 사회적응 지원 | - | - | ○ | 18조의2 4호 |
| 사회·문화 적응 지원 | - | - | ○ | 18조의2 5호 |

주: ○: 있음, - :없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(http://www.law.go.kr) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

자를 포함할 것인가의 문제는 매우 정치적이고 논쟁적인 문제이기 때문에(김도희, 장임숙, 2016, p.151), 이에 대한 논의는 앞으로도 이어질 필요가 있겠다. 충주시 거주외국인지원조례에서 충주시민과 사실혼 관계에 있는 자도 지원사업의 대상범위로 인정하고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다.

3. 실효성 체계

가. 외국인주민 및 다문화가족 청소년의 학교생활부적응에 대한 지원 범위 비교분석

1) 충청북도와 경기도의 외국인주민 및 다문화가족 청소년의 학교생활부적응에 대한 조례 지원 범위

학교생활 적응을 위한 교육지원에서 충청북도는 제7조1항 7호 ‘외국인주민 자녀 보육·교육 사업’을 명시하였는데, 이는 청소년의 학교생활적응 지원을 위한 목적이 아닌, 다소 모호하고 함축적인 것을 알 수 있다. 반면, 경기도는 제18조의2 ‘아동·청소년 보육·교육 지원’에서 ‘학교생활 적응을 위한 교육지원을 명시하고 있다. 한국어 교육에서는 충청북도가 제7조2항8호 “다문화가족 구성원인 아동의 보육·교육 지원 및 한국어 교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원”을 명시한 반면, 경기도는 이에 대한 별도의 규정이 없었다. 청소년에 대한 심리·정서 지원은 양측 모두 규정하고 있는 것이 없었다.

차별 개선에서는 두 지자체 모두 규정하고는 있으나 학교 내의 차별이 아닌, 전반적인 사회 또는 공공기관을 대상으로 명시하였다. 충청북도의 경우 제7조1항1호에서 규정하고 있는데, “외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등”으로 모호한 측면이 있다. 학교 밖 청소년

에 대해서 경기도와 충청북도는 학교 밖 청소년 지원에 관한 조례 제2조의1에 의하면 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 해당하는 청소년이라고 규정하고 있다. 경기도는 제7조, 충청북도는 제6조에 학교 밖 청소년 지원 설치에 대한 조항이 명시되어 있는 등 학교 밖 청소년 지원을 규정하고 있다. 이에 대해 경기도는 다문화가족지원조례 제18조2 ‘아동·청소년 보육·교육 지원’ 하위 항목에서 ‘학교 밖 청소년의 사회적응 지원과 ‘사회·문화 적응 지원’, ‘기타’ 등에 관해서 명시하고 있는 반면, 충청북도는 부재하다. 다문화가족 청소년의 공교육 진입과 학교적응 지원을 위해서는 대상의 특성을 고려한 맞춤형 지원이 필요한 상황에서, 이에 대한 지원이 체계적으로 이루어질 수 있도록 충청북도 외국인주민 및 다문화가족지원조례에도 학교 밖 청소년에 대한 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

종합해보면 한국어 교육을 제외한 5개의 항목에서 충청북도의 청소년 학교생활부적응에 대한 지원 규정이 미흡하거나 부재한 상황이다. 경기도의 ‘아동·청소년 보육·교육 지원’의 조례 개정 이유를 살펴보면, 아동·청소년의 교육지원에 관한 사항을 「지방재정법」에 따른 보조금을 지출하기 위한 지원근거를 마련하였다는 것이다. 청소년의 학교생활적응 지원사업을 재정 측면에서 적극적으로 추진하기 위해서 그에 대한 법적 근거가 분명하게 마련될 필요가 있다. 따라서 충청북도는 청소년의 교육 지원에 대한 조문을 별도로 분류함으로써 지원의 범위를 확장하고 보다 구체적으로 규정해야 할 것이다.

2) 충주시와 안산시의 외국인주민 및 다문화가족 청소년의 학교생활부적응에 대한 조례 지원 범위

교육지원 조항에서, 충주시는 충주시다문화가족지원조례

표 11. 충주시와 안산시 청소년의 학교생활부적응 관련 조례 지원 범위

| 분류 | 지자체 | | |
|-------------------|-----|------------------------|----------------------------|
| | | 충주시 | 안산시 |
| 학교생활 적응을 위한 교육지원 | △ | 제6조1항3호(충주시 다문화가족지원조례) | ○ 제27조1항2호 |
| 한국어 교육 | △ | 제6조1항1호(충주시 거주외국인지원조례) | △ 제6조2항8호 |
| 심리·정서 지원 | - | - | ○ 제27조1항1호 |
| 차별 개선 | - | 제6조1항5호(충주시 다문화가족지원조례) | ○ 제6조1항1호, |
| 학교 밖 청소년의 사회적응 지원 | - | - | - |
| 사회·문화 적응 지원 | - | - | - |
| 기타 | - | - | ○ 제27조1항3호 청소년의 자립능력 강화 |

주: ○: 있음, - :없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

제6조1항3호를 통해 아동의 보육 및 교육사업을 명시하였는데, 이는 학교생활 적응만을 위한 것이 아닌 다소 모호하고 함축적인 것을 알 수 있다. 반면 안산시의 경우 안산시 외국인 주민 및 다문화가족지원조례 제25조를 통해 이주배경 청소년을 “9세 이상 24세 이하 외국인 주민 및 다문화가족의 사회적응 및 학습수행에 어려움을 겪는 사람”으로 정의하고, 제27조1항2호 ‘이주배경 청소년의 학업지원 프로그램 운영’의 항목을 구체적으로 명시하고 있다.

충주시의 경우, 한국어 교육은 충주시 거주외국인지원조례 제6조1항1호에서 ‘한국어 및 기초생활 적응 교육’으로 명시하고 있고, 차별 개선 부분은 충주시 다문화가족지원조례 제6조1항5호 ‘차별과 편견 예방을 위한 이해교육과 홍보사업’으로 명시하고 있으나 두 조항 모두 청소년만을 대상으로 하는 것이 아니며, 학교 내의 부적응 관련이 아닌 전반적인 조례이므로 다소 모호한 부분이 있다. 안산시의 경우, 한국어 교육은 제6조2항8호에서 ‘다문화가족 구성원인 아동의 보육·교육 지원 및 한국어 교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원을 통해 구체적으로 명시하고 있다. 또한 안산시는 청소년을 대상으로 설립된 안산시 글로벌청소년센터에 대해 제27조1항 ‘이주배경 청소년의 학업지원 프로그램 운영’, 제27조2항 ‘이주배경 청소년의 자립능력 강화를 위한 프로그램 운영’ 등 센터의 기능에 대한 조항 별도로 규정하여 안산시의 한국어 교육과 관련된 조항은 대상과 지원에 있어서 구체화되어 있다고 볼 수 있다. 반면, 충주시의 한국어 교육 관련 조항은 다문화가족지원조례 제6조3 ‘아동의 보육·교육 사업’에만 제시되어 있다. 차별 개선 부분은 제6조2항1호 ‘외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권 옹호를 위한 교육·홍보 등’을 통해 다소

모호하고 함축적으로 표현하고 있다.

다문화가족 청소년의 심리·정서 지원에 있어 충주시는 해당 조항이 없는 반면, 안산시는 제27조1항1호에서 ‘이주배경 청소년의 심리·정서 안정화를 위한 프로그램 및 운영’을 통해 구체적으로 규정하고 있다. 학교 밖 청소년의 사회적응 지원과 사회·문화 적응 지원은 두 지자체 모두 부재한 상황이며 그 외로 안산시는 제27조1항3호 ‘이주배경 청소년의 자립능력 강화를 위한 프로그램 운영’을 통해 다문화가족 청소년의 자립능력에 대한 지원까지 명시하였다.

종합해보면, 안산시는 한국어 교육을 제외한 4개의 항목에서 청소년을 대상으로 한 서비스 내용이 구체적으로 명시되어 있다. 반면, 충주시의 경우 해당 항목에 관한 규정이 부재하거나 혹은 그의 내용이 다소 모호하고 함축적인 상황이다. 충주시는 각 영역별 지원사업을 보다 적극적으로 규정할 필요가 있음이 분명하다. 이를 위해서는 우선적으로 경기도의 지원조례와 같이 다문화가족 아동·청소년에 대한 지원사업 관련 규정을 별도로 개설하거나 혹은 안산시의 지원 조례처럼 청소년지원센터의 기능 항목으로써 구체적인 사업 규정을 마련할 수 있겠다. 또한 사업내용에 대한 구체적인 명시와 지원 범위의 확장은 다문화가족 청소년의 학교적응에 대한 지원사업이 유명 무실될 가능성을 낮춰줄 수 있다.

나. 센터지정 및 업무위탁

다문화가족 센터와 관련하여 충주시의 경우, 다문화가족지원조례 제5조2항3호 ‘다문화가족 지원센터 운영 지원’에 관한 사항을 명시하고 있지만, 이에 따른 구체적인 센터 내용이 조

례에 명시되어 있지 않다. 준용하고 있는 충주시 사회복지시설 민간위탁 운영에 관한 조례에서도 마찬가지로 규정되어 있지 않다.

반면, 안산시의 경우 안산시 외국인주민 및 다문화가족지원조례 제3장 ‘안산시 다문화가족지원센터’, 제5장 ‘안산시 외국인주민상담지원센터’, 제6장 ‘안산시 글로벌청소년센터에 대한 설치 및 운영, 기능, 운영 경비 등 지원, 수탁자의 의무, 위탁의 해지 등이 자세히 명시되어 있으며, 시장은 이를 위탁 운영할 수 있도록 규정되어 있다. 충주시는 다문화가족을 지원하는 센터에 대한 명시만 있고 세부사항이 존재하지 않았으나, 안산시의 경우 안산시 다문화가족지원센터, 안산시 외국인주민상담지원센터, 안산시 글로벌청소년센터에 대한 지원조례들이 규정되어 있다. 특히 다문화가족 청소년들의 학교생활 부적응 측면에서 볼 때, 안산시 글로벌청소년센터의 역할은 다문화가족 청소년 지원사업에서 상당히 주목된다.

V. 결론 및 조례 제언

본 연구의 목적은 경기도와 충청북도 및 안산시와 충주시의 다문화가족지원조례 비교를 통해 충주시 다문화가족지원조례 개정 방안을 도출함으로써 다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 법적 기초자료를 생산하는 것이었다. 이를 위해 규범적 체계인 조례의 목적, 자치단체장의 책무, 정책 대상(다문화가족 및 외국인주민)을 비교하였다. 다음으로 실효성 체계인 지원범위(학교생활 적응을 위한 교육지원, 한국어 교육, 심리·정서 지원, 차별 개선, 학교 밖 청소년의 사회적응 지원, 사회·문화 적응 지원)와 서비스 공급체계 기반 구축(센터지정 및 업무위탁) 관련 조례를 비교 분석하였다.

지자체 간 조례 비교 분석을 통해 다음과 같은 조례 개정 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 외국인주민 및 다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위해 정책대상 및 지원범위를 구체화할 필요가 있다. 경기도와 안산시는 다문화가족 청소년을 각각 ‘아동·청소년’이란 “다문화가족 구성원 중 24세 이하인 사람”, ‘이주배경 청소년’을 “9세 이상 24세 이하 외국인 주민 및 다문화가족의 사회적응 및 학업수행에 어려움을 겪는 사람”으로 구체적으로 대상범위를 규정하고 있다. 반면, 충주시는 아동·청소년에 대한 범위를 규정하지 않고 있으며 제6조 지원사업 3항에서 ‘아동의 보육 및 교육 사업’으로만 규정하고

있다. 또한 경기도와 안산시는 지원사업에 규정하는 내용이 상당히 구체적이다. 경기도는 제18조의2에서 ‘학교생활적응을 위한 교육지원 및 학교 밖 청소년 지원, 사회·문화 적응지원 등’이라는 별도 조항을 명시하고 있다. 안산시는 글로벌청소년센터의 조례를 두어 학교생활, 학업수행에 관해 규정하고 있다. 특히 안산시는 다문화가족 청소년의 심리·정서 지원프로그램에 관한 조항을 명시하여 심리적 문제를 해결할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 학교생활 적응에 있어서 다문화가족 청소년들의 심리적 안정을 도모하고 건강한 삶의 질을 향상시키는데 중요한 요인으로 될 것이다. 따라서 충주시는 학교생활적응을 위한 사업을 진행하기 위해 지원대상 범위와 학교생활과 관련된 조례를 구체적으로 명시할 필요가 있다.

둘째, 외국인주민 및 다문화가족 청소년의 학교생활적응에 대한 자치단체장의 책무 관련 조례 개정이 요청된다. 충청북도는 도지사의 책무를 ‘정책 참여유도’, ‘부서설치 및 공무원배치’ 등 포괄적으로 규정하고 있고, 경기도는 이를 포함해 교육·언어·문화·사업의 평가 등 9개의 항목에 대해서 직접적인 제공 역할까지를 도지사의 책무로써 규정하고 있다. 충청북도는 경기도와 달리 다문화가족 지원사업 추진실적 평가와 관련된 도지사의 책무 규정이 존재하지 않는다. 평가 단계는 다문화가족의 욕구를 탄력적으로 반영하며, 다문화가족 청소년에 대한 지원사업이 체계적으로 운영되도록 할 수 있기 때문에, 필수적으로 추가되어야 할 부분이다. 또한 경기도는 제18조2항 ‘교육지원’에서 “다문화가족이 교육에 소외되지 않도록 시책을 마련해야 한다”고 도지사의 책무를 명시하고 있다. 이처럼 세부적인 조항에 대해서도 도지사가 책임을 지도록 하는 것은 다문화가족의 교육에 대한 욕구를 적절히 반영한 결과라고 할 수 있다. 다문화가족 청소년의 학교생활적응에 관련된 광역자치단체장의 책무에서 두 지자체의 차이가 명확하게 나타난다는 것을 확인할 수 있다. 지방자치단체장은 지자체의 리더이자 책임자로서 지역의 발전과 주민의 복지향상을 위해 최선을 다해야 마땅하다. 그리고 이를 위해서는 충주시 역시 지방자치단체장의 책무의 범위를 확장하고 내용을 구체적으로 규정할 필요가 있다. 따라서 충주시는 앞서 살펴본 다문화가족 청소년의 학교생활적응에 대한 욕구를 파악하고, 이를 지원하기 위해 경기도의 지원 조례를 참고하여 개정할 필요가 있다.

셋째, 다문화가족 청소년을 위한 서비스 공급체계 기반 구축 관련 조례 개정이 요청된다. 충주시 조례의 경우, ‘다문화가족 지원센터 운영 지원’에 관한 사항에서 센터에 관한 구체적

인 조례 내용은 명시되어 있지 않다. 반면 안산시에는 안산시 다문화가족지원센터, 안산시 외국인주민상담지원센터, 안산시 글로벌청소년센터에 관한 조항들이 마련되어 있다. 특히 안산시 외국인주민센터, 안산시 다문화가족지원센터는 규칙이 마련되어 시설운영의 구체성을 제시하고 있다. 제6장 안산시 글로벌청소년센터 조례에는 심리·정서 안정화, 학업지원, 자립능력 강화를 위한 프로그램 운영 관련 조항들이 명시되어 있어 학교생활부적응으로 어려움을 겪는 청소년들이 지방자치단체 관리 속에서 지원을 받을 수 있다. 안산시 글로벌청소년센터에서는 학교에 다니고 있지만 적응에 어려움을 겪는 다문화·중도입국 학생들을 위한 위탁형 다문화 대안학교를 운영하고 있다. 청소년들은 센터를 이용하면서 한국어 능력이 향상되고 지지체계가 형성되어, 졸업 이후 대학교를 진학하고 진로를 모색하는 등 센터의 지원을 받을 수 있다. 한 영역에서

긍정적 경험은 다른 영역에서 긍정적 영향을 미친다(이태희, 2015, p.17)는 전이이론에 부합하는 사례로 다문화가족 청소년들의 접근성이 높을수록 긍정적인 영향의 효과성도 높아지기 때문에 관련 시설과 서비스가 필요함을 시사한다. 따라서 각 기관의 역할이 명확하게 규정하여 서비스를 제공할 때 효과적으로 이어질 수 있고 서비스 지원에 있어서 혼란을 막을 수 있으며 전문성이 향상될 수 있다. 현재 충주시 건강가정다문화가족지원센터에서 제공하는 서비스는 한국어 교육 서비스를 제외하고 만 12세 이하 자녀에 집중되어 있어 다문화가족 청소년을 위한 서비스는 미비하다. 그렇기에 다문화가족 청소년과 관련된 시설을 신설하고 이에 관한 조례를 개정하여 각 대상에 맞는 효율적이고 적절한 서비스를 제공할 필요가 있다. 다만, 충주시의 다문화가족 청소년 현황 및 재정 현황을 고려할 때 다문화가족 청소년만을 위한 센터가 실현되기는 어

표 12. 충주시 다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 조례 개선방안

| 분류 | 개정 전 | 개정 후 |
|-----------------|--------------------------------|--|
| 정책대상 및 지원범위 구체화 | 제6조(지원사업) 3. 아동의 보육 및 교육 사업 | 제6조(지원사업) 3. 아동의 보육 및 교육사업 가. “아동·청소년”이란 다문화가족 구성원 중 9세 이상 24세 이하 외국인 주민 및 다문화가족의 사회적 및 학업수행에 어려움을 겪는 사람 나. 학교생활 적응을 위한 교육지원 다. 학과 외 또는 방과 후 교육지원프로그램 지원 라. 학교 밖 아동·청소년의 사회적응 지원 마. 다문화가족 청소년의 심리·정서 안정화를 위한 프로그램 및 운영 |
| 자치단체장의 책무 확대 | 없음 | 제11조(교육·연구의 진흥) ② 충주시장은 다문화가족 구성원 및 결혼이민자등이 거주지 및 가정환경 등으로 인하여 교육에 소외되지 않도록 방문교육이나 원격교육 등 다양한 방법으로 교육을 지원하고, 교재와 강사 등의 전문성을 강화하기 위한 시책을 수립·시행하여야 한다. |
| | 없음 | 제11조(추진실적평가) ① 충주시장은 필요한 경우 다문화가족 정책의 추진실적을 매년 평가하고, 그 결과를 정책, 예산지원 등에 반영하도록 노력하여야 한다. |
| 서비스 공급체계 기반 구축 | 없음 | 제2장 충주시 글로벌청소년센터 제11조(용어의 정의) “이주배경 청소년”이란 9세 이상 24세 이하 다문화가족의 청소년으로서 사회적응 및 학업수행에 어려움을 겪는 사람을 말한다. 제12조(설치 및 운영) ① 시장은 이주배경청소년지원 정책 시행을 위하여 충주시 글로벌청소년센터(이하 “청소년센터”라 한다)를 설치할 수 있다. ② 시장은 청소년센터의 효율적인 관리·운영 및 전문성 향상을 위해 청소년센터를 「다문화가족 지원법 시행령」 제12조의2제1항의 기준에 해당하는 법인이나 단체에 운영을 위탁할 수 있다. ③ 위탁기간은 3년 이내로 하되, 한 번만 재계약 할 수 있으며 재계약 기간은 3년 이내로 하고, 그 밖에 필요한 사항은 별도의 위·수탁 계약에 따른다. ④ 시장은 예산의 범위에서 청소년센터의 관리·운영에 소요되는 경비 등을 지원할 수 있다. 제13조(기능) 청소년센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다. 1. 이주배경 청소년의 학교생활 적응을 위한 교육지원 2. 한국어 교육 등 이주배경 청소년의 자립능력 강화를 위한 프로그램 운영 3. 이주배경 청소년의 심리·정서 안정화 지원 4. 다문화 인식개선 및 지역사회 네트워크 구축 5. 이주배경청소년의 사회·문화 적응 지원 6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항 |

주: O: 있음, - :없음, △: 상대적으로 내용이 모호하거나 구체적이지 않음
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) (2020.06.15. 인출)에 기초하여 재구성

려울 수 있다. 따라서 기존에 존재하는 센터를 활용하는 방안이 검토될 수 있다. 충주시에는 충주시 건강가정다문화가족지원센터가 존재하며 해당 센터에서는 다문화가족 자녀를 대상으로 한 프로그램이 진행되고 있다. 기존에 제공되는 사업 이외에 사회적응 및 학업 수행에 어려움을 겪는 청소년을 대상으로 하는 사업이 마련되어 청소년들의 학교생활부적응문제를 지원하는 것이 필요하다. 프로그램 운영에 있어 개선되어야 할 점은 다문화가족 청소년에 대한 지원 서비스를 조례에 구체적으로 명시해야 한다는 것이다. 청소년 관련 조례를 구체화함으로써 센터에서 진행되는 다문화가족 청소년들을 위한 사업의 법적 근거가 마련되고 그 근거 하에서 사업이 진행되어야 할 것이다.

이상과 같이, 경기도와 충청북도, 안산시와 충주시의 조례를 비교·분석한 결과, 다문화가족지원조례가 구체적이고 명확하게 규정되어 있을수록 서비스 제공에 있어서 질적인 차이가 있음을 확인할 수 있다. 이상의 논의를 바탕으로 충주시 다문화가족 청소년의 학교생활적응을 위한 조례 개정 방안을 종합하면 다음과 같다.

충주시가 본 연구의 개정 방안을 바탕으로 조례를 개정한다면, 기대할 수 있는 효과는 다음과 같다. 첫째, 조례를 통해 정책대상 및 지원범위를 구체화하여 규정하고 자치단체장의 책임성을 높여 지자체의 실효성 높은 복지행정서비스가 구현될 수 있다. 구체적인 규정은 지원사업에 대한 혼란을 방지하고 학교부적응 문제 해결에 기여하는 등 기존보다 서비스의 실효성을 제고할 수 있을 것이다. 둘째, 다문화가족 청소년의 학업성취도가 향상될 수 있다. 선행연구에 따르면 다문화가족 청소년은 언어능력 요인, 경제적 요인 등으로 인해 또래 아이들에 비해 학습부진의 정도가 높았다. 낮은 학업성취도는 다문화가족 청소년의 학교 적응을 방해하는 요인이 된다. 조례가 개정되어 교육서비스 공급체계를 구축한다면 다문화가족 청소년이 겪는 부적응 맥락에 따른 맞춤형 지원이 가능하게 되어, 다문화가족 청소년의 언어능력 및 학업성취도가 제고될 수 있을 것이다. 더 나아가 학교에서 다문화가족 청소년과 비다문화가족 청소년 간 상호 이해를 통해 소통하고 공존하는 공동체 형성에 기여할 수 있을 것이다. 셋째, 사업을 위한 예산 지원이 안정적으로 이루어질 수 있다. 현장에서 사업을 집행하기 위해서는 예산이 확보되어야 한다. 법적 근거로서 조례에 명시된다면, 더 확실한 예산 지원체계를 마련할 수 있다. 이를 통해 다문화가족 청소년을 위한 맞춤형 및 다차원적 지

원이 가능하며, 포용적 지역사회로 성장할 것이다.

본 연구의 한계이자 후속 연구를 위한 제언으로는 첫째, 충주시 다문화가족 청소년의 학교생활적응 실태 조사가 요청된다. 본 연구는 다문화가족 취학률 통계자료와 학교생활 부적응에 대한 선행연구를 제시하기는 하였으나, 충주시 다문화가족 청소년의 취학률이나 학교생활 부적응 실태에 관한 조사는 수행하지 못하였다는 한계가 있다. 둘째, 조례와 현실 간의 정합성 내지 일치성에 관한 연구가 필요하다. 법치주의 국가에서 법은 정책 시행의 토대가 되지만, 법이 마련되고 있다고 해서 정책이 꼭 실현되지 않는 경우가 있다. 또한 법이 없다 하더라도 현실에서 정책이 시행되는 사례도 있다. 따라서 조례와 현실 간 괴리를 줄이기 위한 연구도 필요할 것이다. 셋째, 국내에서 출생한 다문화청소년뿐만 아니라 다양한 이주배경을 가진 난민청소년, 중도입국청소년들에 대한 연구도 요청된다. 이들도 다문화청소년들과 유사한 문제를 경험하고 있으므로, 이들을 위한 법적 토대를 구축하기 위한 연구가 고려될 필요가 있다.

민기채는 서울대학교 사회복지학과에서 박사학위를 받았으며, 현재 한국교통대학교 사회복지학전공 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 체제전환국 복지국가, 통일, 연금이며, 현재 체제전환국 복지국가, 통일, 연금, 다문화 등을 연구하고 있다.
(E-mail: minkichae@hanmail.net)

김혜원은 한국교통대학교 사회복지학전공 4학년 재학생이다. 주요 관심분야는 다문화, 복지정책, 사회복지법이다.
(E-mail: rlagp130@naver.com)

반소영은 한국교통대학교 사회복지학전공 4학년 재학생이다. 주요 관심분야는 다문화, 복지정책, 사회복지법이다.
(E-mail: bhsoyo@naver.com)

사유림은 한국교통대학교 사회복지학전공 4학년 재학생이다. 주요 관심분야는 다문화, 복지정책, 사회복지법이다.
(E-mail: yyy0113p@gmail.com)

양유라는 한국교통대학교 사회복지학전공 4학년 재학생이다. 주요 관심분야는 다문화, 복지정책, 사회복지법이다.
(E-mail: diddbfk97@ut.ac.kr)

이호진은 한국교통대학교 사회복지학전공 4학년 재학생이다. 주요 관심분야는 다문화, 복지정책, 사회복지법이다.
(E-mail: hjl1546@naver.com)

조요셉은 한국교통대학교 사회복지학전공 4학년 재학생이다. 주요 관심분야는 다문화, 복지정책, 사회복지법이다.
(E-mail: dytpq1011@naver.com)

참고문헌

- 교육부. (2020). **다문화교육 지원계획**. 세종: 교육부.
- 구재원. (2019.04.17.). [안산 다문화마을특구 연장] 국내 유일 다문화특구... '문화 다양성이 도시 경쟁력. **경기일보**, 14면.
- 국가법령정보센터. (2020). <http://www.law.go.kr>에서 2020. 6. 15. 인출.
- 김도희, 장임숙. (2016). 다문화가족지원조례의 여성주의와 다문화주의적 고찰. **민족연구**, 68, pp.142-161.
- 김선숙, 민기채, 최은규, 심재석, 조미선, 고대영, 김혜원, 조요셉, 최성은. (2020). **충주시 다문화가족 결혼이주여성 복지욕구조사**. 충주: 한국교통대학교 산학협력단.
- 김송미, 박동진. (2017). 다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례 분석. **사회과학연구**, 33(4), pp.181-208.
- 김윤희, 김현경. (2020). 다문화가정 청소년 가족지지 및 한국어 능력과 학교적응의 종단적 발달경로: 문화적응 스트레스와 우울의 이중매개효과. **청소년학연구**, 27(6), pp.367-396.
- 김정인. (2018). 지방자치단체의 다문화가족 지원 조례와 다문화가족의 이주사회 적응전략 : 경기도 사례를 중심으로. **지방정부연구**, 21(4), pp.267-292.
- 김희경. (2012). **다문화가정 중학생의 학교적응요인에 관한 연구**. 박사학위논문, 경기대학교.
- 김희재. (2015). **다문화 가정 자녀의 교육 실태 및 개선방안에 관한 연구**. 석사학위논문, 중앙대학교.
- 노선덕. (2013). **다문화가정 학령기 아동의 이중문화 적응스트레스 요인이 학교생활적응에 미치는 영향**. 석사학위논문, 조선대학교.
- 민기채, 김은중, 서관욱, 손소정, 이준민, 임종건. (2020). 이주민의 언어교육 강화를 위한 법률 개정 방안: '일본어교육추진법(2019)' 비교를 중심으로. **다문화와 평화**, 14(3), pp.248-264.
- 박경민. (2009). **다문화가족 자녀의 환경적 요인이 사회적응에 미치는 영향 : 사례연구를 중심으로**. 석사학위논문, 고려대학교.
- 박은경. (2017). **현행 다문화가족지원법의 개정 방향에 관한 연구**. **경성법학**, 26, pp.21-49.
- 오세민, 박정훈, 홍성휘. (2014). 기초자치단체의 다문화가족지원 조례 제정현황과 내용에 관한 분석: 경기도 내 시, 군을 중심으로. **다문화와 평화**, 8(1), pp.74-103.
- 오희선. (2012). **다문화가정 청소년의 학교 적응에 관한 연구** : 안산시 원곡동 사례 중심으로. 석사학위논문, 중앙대학교.
- 윤혁, 신난희, 이윤미, 이명옥, 이록빈. (2018). **서울시 다문화청소년 사회참여활동 지원방안 연구**. 서울: 서울특별시의회 사무처.
- 이순비. (2010). **다문화가정 아동의 자아개념, 부모와의 의사소통 및 사회적 지지가 학교적응에 미치는 영향**. 석사학위논문, 대구가톨릭대학교.
- 이용재. (2015). **다문화시대에 지방자치의 역할: 이주민에 대한 지원조례를 중심으로**. **현대사회와 다문화**, 5(2), pp.181-209.
- 이은경, 이선희. (2019). **초등학교 4학년 다문화가정 아동의 집단괴롭힘 피해경험이 학교생활적응에 미치는 영향: 자아탄력성에 의한 문화적응 스트레스의 조절된 매개효과**. **아동학회지**, 40(6), pp.1-13.
- 이춘숙. (2018). **선주민의 다문화수용성에 관한 연구: 안산시 성인 대상 설문조사를 중심으로**. 석사학위논문, 성결대학교.
- 이태희. (2015). **다문화가족 자녀가 지각한 가족건강성이 학교생활적응에 미치는 영향: 문화적응스트레스와 사회적 자본을 조절변수로**. 박사학위논문, 대구대학교.
- 이흥파. (2016). **다문화가정 초등학생의 학교생활 적응을 위한 해결중심 상담 사례연구**. 석사학위논문, 전주교육대학교.
- 임선모. (2012). **다문화가정 청소년의 학교적응유연성 영향 요인에 관한 연구**. 박사학위논문, 조선대학교.
- 정현영. (2006). **다문화가정 자녀의 학교생활적응에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 아시아 여성과 한국남성의 이중문화가정자녀를 중심으로**. 석사학위논문, 숭실대학교.
- 정희옥, 박명아. (2018). **지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교 분석**. **현대정치연구**, 11(1), pp.5-43.
- 조희진. (2013). **다문화가정 청소년의 생활 적응 지원 방안**. 석사학위논문, 대전대학교.
- 지종화. (2013). **다문화 가족지원 조례의 내용에 관한 분석**. **전남대학교 글로벌디아스포라연구소 국내학술회의**, 2013(4), pp.71-80.
- 최윤, 이종교, 강선경. (2020). **다문화가족 청소년의 일상경험에 관한 현상학적 연구**. **인문사회** 21, 11(1) pp.1747-1761.
- 최윤미. (2012). **다문화가정 청소년의 스트레스와 학교적응의 관계**. 석사학위논문, 강원대학교.
- 최윤정, 김이선, 선보영, 동제연, 정해숙, 양계민, 이은아, 황정미. (2019). **2018년 전국다문화가족실태조사 연구**. 서울: 여성가족부.
- 충주시. (2020). **충주시건강가정다문화가족지원센터**. <https://www.chungju.go.kr/welfare/contents.do?key=3240>에서 2020. 6. 15. 인출.
- 통계청. (2020). **지방자치단체외국인주민현황: 시군구별 외국인주민 현황**. 세종: 통계청.
- 한상우. (2002). **한국 지방자치단체장의 역할제고를 위한 제도적 개선 방안**. **한국정책과학학회보**, 6(1), pp.167-190.
- 행정안전부. (2019). **지방자치단체 외국인주민 현황 : 체류기간별 현황**. 세종: 행정안전부.

Amendment Plan for Multicultural Family Support Ordinances for School Life Adaptation of Multicultural Family Adolescents:

Focusing on Gyeonggi-do and Chungcheongbuk-do, and Ansan-si and Chungju-si

Min, Kichae¹ | Kim, Hyewon¹ | Ban, Soyoung¹ | Sa, Yurim¹ | Yang, Yura¹
Lee, Hojin¹ | Jo, Yosep¹

¹ Korea National University of Transportation

Abstract

The purpose of this study is to produce legal basic data for school life adaptation of multicultural family adolescents to by deriving a plan for revising the multicultural family support ordinances in Chungju city through comparison of the ordinances in Gyeonggi-do and Chungcheongbuk-do, Ansan-si and Chungju-si. To this end, the purpose of the ordinance, the responsibilities of the local government heads, and the targets of policies, which is the normative system, were compared. Next, the scope of support (educational support for school life adaptation, Korean language education, psychological and emotional support, improvement of discrimination, support for social adaptation of out-of-school youth, support for social and cultural adaptation) and ordinances related to the establishment of a service supply system base, which is the effective system, were compared. As a result of the analysis, there are no big differences because the ordinances of local governments are based on standard ordinance. However, the ordinances for multicultural family adolescents are less detailed in Chungcheongbuk-do compared to Gyeonggi-do, and Chungju-si compared to Ansan-si. In the direction of the future revision of the Ordinance for Multicultural Family Support in Chungju, it suggested the specification of policy targets and scope of support, expansion of responsibilities of local government heads, and establishment of the service supply system. The more concretely and clearly stipulated in the Multicultural Family Support Ordinance, there is a qualitative difference in service provision. It is hoped that this study will be instrumental in providing a legal basis for school life adaptation of multicultural family adolescents and in spreading comparative studies of local ordinances.

Keywords: Multicultural Family Adolscents, School Life Adaptation, Multicultural Family Support Ordinance, Foreigner Support Ordinance