서울특별시 성인 문해교육 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

○ 의안번호 : 839번

○ 제 안 자 : 송재혁 의원 (찬성자 16명)

○ 제 안 일 : 2019년 8월 7일

○ 회 부 일 : 2019년 8월 13일

2. 제안이유

○ 서울시 비문해 성인들의 문자해득능력 및 서울생활에 요구되는 기초생활능력 함양을 위한 성인문해교육 사업 및 지원에 관한 근거를 마련하려는 것임.

3. 주요내용

○ 문해교육 지원에 관한 사항(안 제1조) 및 기본원칙을 규정함(안 제4조).

○ 문해교육 활성화를 위한 시장의 책무(안 제5조) 및 종합계획 수립(안 제6조), 서울특별시문해교육센터 지정·운영을 규정함(안 제7조).

○ 문해교육기관에 대한 재정적 지원 등의 근거를 규정함(안 제9조).

4. 참고사항

가. 관계법령 :「평생교육법」,「평생교육법 시행령」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고(2019.8.19. ~ 8.26.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 입법취지 및 필요성 검토

○ 본 제정안은 「평생교육법」[1]에 따라 문자해득교육 진흥에 필요한 사항을 정하여 서울시민의 학습권 및 평생교육을 통한 삶의 질을 보장하기 위해 발의되었음.

※ 서울시는 서울시, 자치구, 교육청, 교육부 등에서 프로그램 지원, 운영기관 설치·지원, 문해교육 프로그램 개발 등 2018년 총 64억원 규모의 예산으로 사업을 추진했음.

〈 서울 지역의 문해교육 지원 현황(2018년) 〉

(단위:백만원)

기 관	주요 추진 사업	예 산
		6,432
서 울 시	- 문해교육 프로그램 공모 사업	103
평생교육진흥원	- 문해교원 양성 및 보수교육, 협의체 구성·운영	39
자 치 구	- 문해교육 프로그램 공모 사업	600
서울시교육청	- 문해교육 프로그램 운영기관 지정·설치	1,690
교육부(국가문해교육센터)	- 문해교육 지원, 교과서 개발·보급, 인식개선 사업	4,000

1) 「평생교육법」 제39조(문해교육의 실시 등) ① 국가 및 지방자치단체는 성인의 사회생활에 필요한 문자해득능력 등 기초능력을 높이기 위하여 노력하여야 한다.

② 교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 있는 초·중학교에 성인을 위한 문해교육 프로그램을 설치·운영하거나 지방자치단체·법인 등이 운영하는 문해교육 프로그램을 지정할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 문해교육 프로그램을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선하여 재정적 지원을 할 수 있다.

○ 교육부는 교과서·프로그램 개발 및 인식개선을 주요사업으로 하고 있고, 서울시와 자치구는 프로그램 지원, 평생교육진흥원은 문해교원 양성, 교육청은 학력인정 문해교육 기관을 지정·설치·지원하는 등 각각 사업을 추진하고 있으며, 서울시는 금년에 4개년 종합계획을 수립하고, 4개 분야(16개 과제)에서 문해교육 사업을 추진하고 있음.

※ 서울시 성인 문해교육 활성화 4개년 종합계획

○ 비　　전 : 모두 함께 성장하는 「포용적 교육도시 서울」
○ 전략과제 : 4개 분야 16개 과제
○ 사업기간 : 2019~2022(4개년)
○ 소요예산 : 8,634백만원
○ 주요내용(4개 분야 16개 과제)
① 안정적 문해교육 환경 조성, ② 생활 밀착형 문해교육 확산, ③ 문해교육 중요성 인식 확산, ④ 문해교육 활성화 기반 구축

○ 본 제정안은 비문해 성인들의 문자해득 능력 및 서울생활에 요구되는 기초생활능력 함양에 관련한 지원 사항을 규정하여 비문해자들의 학습권과 평생교육을 통한 삶의 질 향상에 도움이 된다는 점에서 의미가 있다고 하겠음.

나. 세부내용 검토

○ 본 제정안은 총 9개 조항과 부칙으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제5조까지는 총칙에 해당하는 부분으로 제정목적과 용어정의, 문해교육의 대상 및 기본원칙, 시장의 책무를 규정하고,

안 제6조와 제7조는 종합계획 수립, 서울특별시문해교육센터의 지정과 운영에 대해서 정하고 있으며, 보칙에 해당하는 사항으로는 교류·협력(안 제8조)과 시행규칙(안 제9조)에 대해서 규정하고, 부칙에서는 공포일을 정하고 있음.

〈 「서울특별시 성인 무해교육 지원에 관한 조례안」의 조문체계 〉

총칙에 해당하는 부분	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(대상), 제4조(문해교육의 기본원칙), 제5조(시장의 책무)
본칙에 해당하는 부분	제6조(종합계획의 수립·시행), 제7조(서울특별시문해교육센터),
보칙에 해당하는 부분	제8조(교류협력 등), 제9조(문해교육기관 지원 등
부칙	시행일

1) 정의 (안 제2조)

○ 안 제2조는 본 제정안에 필요한 용어를 정의하고 있으며, 안 제2조제1호의 '성인 비문해자'라는 용어는 정의조항을 제외하고 3회 사용되고 있으나, 정의된 용어를 약어로 사용하는 등 해석상 차이는 없으나, 다른 표현을 사용하고 있어 정의조항에 약어를 보완하여 조문의 명확성을 높이는 방안도 검토해 볼 여지가 있다고 하겠음.

○ 안 제2조제2호는 문자해득교육에 대해 정의를 내리고 있으나, 문자해득이라는 용어는 정의하지 않고 있으며, 그 이유는 본 조례안에서 문자해득의 전통적 개념('문자의 읽고, 쓸 수 있는 능력')과 현대적 개념('기본적인 학습 능력 또는 문제에 독립적으로 대처하고 해결할 수 있는 능력')을 모두 포괄하는 것으로 사료됨.

본 제정안에서는 현대적 문자해득(안 제2조제2호)과 전통적 문자해득(안 제4조제1항)을 동시에 사용하고 있어, 문해교육이 '문자의 읽고 쓰기'라는 한계를 넘어 다양한 프로그램을 제공하고자 하는 것으로 보여짐.

○ 다만, 조례의 포괄적 문자해득에 대해 정의할 필요성은 적으나, 추후 거시적 관점에서 문해교육의 발전을 위해 정의규정의 보완도 고려해볼 여지가 있을 것으로 사료됨.

※ 문해

전통적인 문해는 인쇄된 교재로부터 의미를 구성하기 위해 읽기와 쓰기를 활용하는 능력을 의미하지만, 현대에는 기본 학습 능력(basic learning competencies)으로써 읽기, 쓰기, 수학뿐만 아니라 지식, 문제 해결, 생활 기술 등을 포함한다. 기본 학습 능력은 실제적 문제에 독립적으로 대처하고 해결할 수 있는 능력을 의미하며, 이러한 관점에서의 문해는 형식적 학교 중심의 기능은 물론 기능적 과업과 요구를 처리하는 능력도 반영한다. (출처 : 교육부, 국립특수교육원, 특수교육학 용어사전)

※ 해득(解得) : 뜻을 깨쳐 앎.
※ 해독(解讀) : 잘 알 수 없는 암호나 기호 따위를 읽어서 풂.

※ 현대에서는 소위 '컴맹', '폰맹(스마트폰 맹)'등으로 불리는 사람은 문해는 가능하나 디지털화된 행정서비스 정보(인터넷internet, 웹(www. 월드와이즈웹 world wide web), 앱(app 또는 application) 등)를 획득하지 못하여 공공서비스에서 배제되는 현상이 발생하고 있어, 문해교육이 기본적인 학습 능력 또는 정보를 습득할 수 있는 능력이라는 점에서 디지털 정보의 습득도 문해교육에 포함되어야 할 것으로 보여짐.

3) 대상 (안 제3조)

○ 안 제3조는 문해교육의 대상을 내국인은 '서울시에 주민등록을 두고 실제 거주하는 자'로 하고, 외국인은 '서울시에 거주하는 자'로 규정하고 있음.

내국인의 경우 거주지를 기준으로 대상을 한정하는 것은 공공서비스를 모두에게 제공할 수 없는 한계를 인정하여 서울시민에게 우선적으로 문해교육을 제공한다는 점에서 타당하다고 사료되며,

외국인의 경우 서울시에서 거주하는 자로 규정하는 것은 한국문화의 바른 이해와 실생활을 지원한다는 점에서 의미가 있다고 보여지나, 한국에서 거주하는 외국인의 경우, 상위법에서는 외국인등록을 하도록 규정하고 있는바, 공공서비스를 모든 사람들에게 제공할 수 없다는 한계를 감안하여 적용대상 범위를 한정할 필요는 없는지 검토의 여지가 있다고 하겠음.

※ 주소관련 법령

- 「**민법**」**제18조(주소)** ①생활의 근거되는 곳을 주소로 한다.
- 「**지방자치법**」**제12조**(주민의 자격) 지방자치단체의 **구역 안에 주소를 가진 자**는 그 지방자치단체의 주민이 된다.
- 「주민등록법」제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 **30일 이상 거주할 목적**으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 "주민"이라 한다)을 **이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다.** 다만, 외국인은 예외로 한다.
- 「주민등록법」제11조(신고의무자) ①제10조에 따른 **신고는** 세대주가 신고사유가 발생한 날부터 **14일 이내에 하여야 한다**. 다만, 세대주가 신고할 수 없으면 그를 대신하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 할 수 있다.

※ 외국인등록 및 외국인등록증(「출입국관리법」)

제31조(외국인등록) ① **외국인이 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면** 대통령령으로 정하는 바에 따라 입국한 날부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 **외국인등록을 하여야 한다.** 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인의 경우에는 그러하지 아니하다.

제32조(외국인등록사항) 제31조에 따른 외국인등록사항은 다음과 같다.

1. 성명, 성별, 생년월일 및 국적
2. 여권의 번호·발급일자 및 유효기간
3. 근무처와 직위 또는 담당업무
4. **본국의 주소와 국내 체류지**
5. 체류자격과 체류기간
6. 제1호부터 제5호까지에서 규정한 사항 외에 법무부령으로 정하는 사항

제33조(외국인등록증의 발급 등) ① 제31조에 따라 **외국인등록을 받은 지방출입국·외국인관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 외국인에게 외국인등록증을 발급하여야 한다.** 다만, 그 외국인이 17세 미만인 경우에는 발급하지 아니할 수 있다.

3) 문해교육의 기본원칙(안 제4조)

○ 안 제4조는 문해교육의 기본원칙을 정하고 있으나, 안 제4조제2항은 나이, 성별, 직업 등에 관계없이 평생교육을 대상자로 정하고 있으며,

정의규정(안 제2조제1호, 성인 비문해자)은 만18세 이상의 자로 대상의 범위를 정하고 있는바, 18세 이상의 성인 비문해자의 문해교육 기회를 균등하게 제공하고자 하는 것으로 보임.

※ **안 제2조제1호** : 1. "성인 비문해자"란 일상생활을 영위하는데 필요한 문자해득(文字解得) 능력 등을 갖추지 못한 **만18세 이상인 사람**을 말한다.

※ **안 제4조제2항** : ② 대상자의 **나이,** 성별, 직업 등**에 관계없이 문해교육**을 받을 수 있는 기회가 균등하게 보장되어야 한다.

4) 종합계획 수립·시행(안 제6조)

○ 안 제6조는 문해교육의 활성화 및 지원을 위해 종합계획을 5년 마다 수립하도록 한 것으로, 안 제6조제2항제2호의 '사업계획의 추진방향'에 관한 사항은 같은 조·항 제1호의 '정책목표의 추진방향'과 중복될 소지는 없는지 등에 대해 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.

○ 안 제6조의 종합계획 수립은 비문해자들의 특성파악 후 이에 적정한 종합계획을 수립해야 할 것으로 보이나, 안 제6조제2항제4호의 실태조사는 교육제공기관 및 프로그램을 위한 실태조사로 정하고 있는바, 공공서비스의 수요자를 파악하기 위한 실태조사의 대상을 확대하는 방안도 고려해 볼 수 있다고 하겠음.

5) 서울특별시 문해교육센터 (안 제7조)

○ 안 제7조제1항은 '서울특별시 문해교육센터(이하 '센터')'를 지정·운영할 수 있도록 하고, 제2항은 교육감과 협의, 제3항은 전담인력 배치, 제4항은 운영에 관한 별도 규정, 제5항은 센터의 업무, 제6항은 재정 지원을 규정하고 있음.

○ 센터의 설치는 상위법[2]에 따른 것으나, 시행령에서 정한 센터의 업무(해당 지역의 문해교육 관련 기관 간 연계체제 구축) 중 일부가 명시되어 있지 않아, 안 제7조제6호로 갈음할 수는 있으나, 상위법령에 정한 센터의 업무를 일치시키는 방안도 검토해볼 여지가 있다고 하겠음.

평생교육법 시행령	제정안
제73조의3(시·도문해교육센터) ① 시·도문해교육센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.	제7조(서울특별시문해교육센터) ⑤ 센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 해당 지방자치단체의 문해교육 프로그램 운영·지원	1. 문해교육 대상자 발굴 및 상담지원
2. 문해교육 대상자 발굴 및 상담 지원	2. 문해교육 프로그램 개발·보급 및 지원
3. 해당 지역의 문해교육 관련 기관 간 연계체제 구축	
4. 문해교육 교원 양성 및 연수 등	3. 문해교육 교원 양성·연수 및 역량강화
5. 그 밖에 문해교육 진흥을 위하여 시·도교육감 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 업무	4. 문해교육 진흥을 위한 조사 및 연구개발 업무
	5. 문해교육 인식개선 사업 운영 및 지원
	6. 그 밖에 문해교육 진흥을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 업무

2) 「**평생교육법**」**제39조의2(문해교육센터 설치 등)** ① 국가는 문해교육의 활성화를 위하여 진흥원에 국가문해교육센터를 둔다.

② **시·도교육감 및 시·도지사는 시·도문해교육센터를 설치하거나 지정·운영할 수 있다.**

③ 국가문해교육센터 및 시·도문해교육센터의 구성, 기능 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 안 제7조제1항이 임의규정이고, 센터 지정·운영에 대해서 상위법령에서 시장의 재량[3]에 맡기고 있어, 조례에 센터관련 내용을 담는 것은 큰 문제는 없을 것으로 보이나, 의원이 발의한 조례로 행정기관 지정·운영을 규정하는 것이 시장권한에 대한 사전적·적극적인 개입은 아닌지 살펴볼 여지도 있다고 하겠음.

6) 교류협력 등(안 제8조)

○ 안 제8조는 상위법[4]과 시행령[5]에 따라 문해교육센터의 설치, 조직 등에 대해 교육감과 협의하고, 효율적 사업추진을 위해 유관기관과의 교류와 협력을 추가적으로 규정한 것으로 보여지는바, 문해교육의 활성화를 위해 의미가 있는 것으로 사료되나, 유관기관과의 협력규정은 안 제5조(시장의 책무)에 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

전 문 위 원	김 태 한	입 법 조 사 관	정 찬 일

---

3) 「평생교육법」 제39조의2(문해교육센터 설치 등)② 시·도교육감 및 시·도지사는 시·도문해교육센터를 설치하거나 지정·운영할 수 있다.

4) 「평생교육법」 제39조의2(문해교육센터 설치 등) ① 국가는 문해교육의 활성화를 위하여 진흥원에 국가문해교육센터를 둔다.
② 시·도교육감 및 시·도지사는 시·도문해교육센터를 설치하거나 지정·운영할 수 있다.
③ 국가문해교육센터 및 시·도문해교육센터의 구성, 기능 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5) 「평생교육법 시행령」 제73조의3(시·도문해교육센터) ① 시·도문해교육센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
② 시·도교육감 및 시·도지사는 법 제39조의2제2항에 따라 시·도문해교육센터를 설치하거나 지정하려는 경우에는 상호 협의하여야 한다.
③ 시·도문해교육센터는 제1항에 따른 업무를 수행하는 데 필요한 조직과 시설을 갖추어야 한다.
④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 시·도문해교육센터의 조직, 시설 및 지정 등에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.