

'귀국 학생을 위한 국어교육 정책', 현상과 방향

남가영 아주대학교(교육대학원) 부교수

- I. 논의의 관점
- II. 논의의 토대
- III. 귀국 학생 교육 정책의 고찰
- IV. 귀국 학생 교육 정책에서 국어교육의 위치

I. 논의의 관점

본 연구에서는 귀국 학생을 위한 국어교육 정책이 어떻게 입안, 시행되고 있는지 그 현재를 살피고 이를 통해 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 귀국 학생 관련 국어교육 정책을 살피는 것은 기본적으로 정책 연구의 성격을 띤다. 정책이란 “사람들이 내면적으로 원하는 소망이 집합체이므로 정책을 이해할 때 정책 자체만의 행태적 접근보다는 사람들의 의도된 행위의 문제로 접근할 필요가 있다(김선명, 2007: 234).” 이처럼 정책을 의도된 행위의 문제로 접근할 때, 귀국 학생을 위해 수립되고 실행되어 온 국어교육 정책을 통해 귀국 학생 사안과 관련하여 우리 사회가 무엇을 핵심적인 문제로 보았는지, 그러한 문제의 해소와 관련하여 어떠한 입장과 관점을 가져왔는지 등을 파악할 수 있다.

이처럼 정책을 인간의 유의미한 행위로 보고 그 구체적인 생성 맥락을 섬세히 살피고자 할 때, 신제도주의적 방법은 정책에 대한 구조적, 맥락적, 본질적 이해를 높일 수 있는 방법이 될 수 있다. 신제도주의란, 사회적 맥락과 완전히 유리되어 존재하는 ‘원자화된 개인’으로부터 사회현상을 설명하려는 행태주의 등 기존의 지배적 사회과학 이론에 대한 비판에서 출발한 것으로, 다양한 학문 분과에 뿌리를 두고 있으나 기본적으로 정치, 경제, 사회 현상을 설명함에 있어 맥락의 중요성

을 강조하는 데 그 특성이 있으며 이러한 맥락은 통산 제도로 통칭된다(하연섭, 2003: 6-7). 이러한 신제도주의는 정치학, 행정학, 경제학, 정책학 등 다양한 학문 분과 안에서 유의미한 사회과학 방법론으로 수용되고 있는데, 정책 현상을 설명함에 있어 맥락과 제도를 중요한 분석 변수로 취급하여 다룬다는 점에서 정책 연구에서 유용한 설명도구의 발전되어 왔다(권기현, 2014: 22).

그중 특히 역사적 제도주의¹에서는 정책을 설명하기 위해서 정책과정이 이루어지는 제도적 맥락에 초점을 맞추며 이를 설명하기 위해 역사에 초점을 맞춘다. 결국 역사적 제도주의에서 정책 연구는 역사적 조망과 거시적 구조 분석이 결합되는 통합 접근의 형태를 띠며, 정책을 맥락적으로 해석하고 인과적으로 분석하는 것에 강조점을 둔다. 이러한 과정에서 비로소 정책 연구는 몰역사적인 정책과학으로부터 탈피할 수 있게 된다. D. E. Ashford(1992; 김선명(2007: 228)에서 재인용)는 ‘특정 정책에 대한 연구는 특별한 환경에서 작용하고 있는 동기나 의도를 묘사하고 있는 역사적 진술’이라고 정의내리며, 정책 연구에서 맥락의 중요성을 강조한 바 있다. 이런 점에서, 신제도주의는 실증적 행정 현상에 대한 설명력을 높이고 처방적 함의를 제공한다는 점에서 정책 연구의 유의미한 이론적 토대가 될 수 있다.²

이에 본 연구에서는 신제도주의의 이러한 관점에 기초하여, 귀국 학생 대상 국어교육 정책을 추출, 분석하기보다, 귀국 학생 관련 국어교육 정책의 성립, 시행을 둘러싼 맥락을 살펴 그에 대한 구조적, 본질적 이해를 높이는 데 목적이 있다. 이에 기초할 때 정책 수립의 방향에 대한 토대도 확보할 수 있을 것이다.

1 신제도주의는 크게 세 가지 조류로 나타나고 있는데, 합리 선택적 제도주의, 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의가 그것이다. 이들 세 조류는 최근 각자의 이론적 한계를 극복하면서 서로 병합되는 양상을 보인다. 신제도주의에 대한 전체적 고찰은 하연섭(2003)을 참고할 수 있고, 행정학, 정책학에서 신제도주의의 적용에 대해서는 김종명(2002), 김선명(2007), 권기현(2014) 등을 참고할 수 있다.

2 교육행정학 또는 교육정치학 분야에서 신제도주의 담론에 의거하여 국내 교육 정책을 탐구한 연구 성과는 적지 않다. 이에 대해서는 윤인재·나민주(2013)에서 상세히 소개하고 있다.

표. 논의의 토대

1. 귀국 학생의 개념

귀국³ 학생에 대한 정의는 정책 기관에 따라 달리 규정, 소통되어 왔다. 일례로, 교육부는 ‘해외에서 2년 이상 거주하고 1년 이상 외국의 학교를 다니다가 한국으로 귀국한 후 1년이 경과되지 않은 초중고생’을 귀국 학생으로 정의하고 있으며, 경기도교육청에서는 ‘해외에서 2년 이상 거주하고 귀국한 지 2년 미만인 학생’을, 최초로 귀국 학생 특별학급을 개설하고 운영해 온 서울대학교 사범대학 부설 초등학교에서는 학교 운영규칙(제14조의2(귀국자 편입학))에서 ‘해외 거주 기간이 2년 이상이며 귀국한 지 1년 경과하지 않은 자로서 일반 학교에서 학습활동이 곤란하여 특별한 적응교육이 필요한 적령기 학생’으로 규정하고 있다.

이들 정의를 종합해 보면, 보통 귀국 학생은 국내 출생하였으나 부모가 해외 파견, 유학 등의 이유로 해외에 체류했다가 귀국한 초중고 자녀를 가리킨다. 그러나 해외에서의 출생 유무, 해외에서 학교 경험 유무, 해외에서의 체류 기간 및 시기 시기(본격적인 언어학습 시기 이전 혹은 이후), 체류 기간 중 한글학교 경험 및 국내 교육과정 사교육 유무 등 그 변인에 따라 귀국 학생이 나타내 보이는 실제태(實際態)는 매우 다기하다. 그리고 그에 따라 교육 정책 대상으로 포함되는지 여부 또한 달라질 수 있다.

이런 점을 고려하면, 정책 대상으로서 ‘귀국 학생’은 조작적으로 포착된 집단⁴이라 할 수 있다. 해외 거주 기간이나 귀국 경과 시기 등이

3 ‘귀국(歸國)’과 유관하나 다른 개념으로 ‘중도입국’이 있다. 법률상 ‘중도입국 자녀’는 ‘결혼이민자가 한국인과 재혼한 이후 본국에서 데려온 자녀’, ‘국제결혼가정 자녀 중 외국인 부모의 본국에서 성장하다 청소년기에 재입국한 자녀’, ‘외국인 노동자가 본국에서 데려온 자녀’ 등을 모두 포괄하는 개념이다(교육부 정책상으로는 앞의 두 경우를 주로 이룸). 이들 중도입국 자녀 대부분이 중국인·조선족(약 90% 이상)이며 비교적 연령이 높은 10대 중·후반에 입국하는 경우가 많아 학교 부적응 및 학습 부진의 문제가 가장 심각한 사례에 해당한다.

4 김왕근(1998)(곽영호, 1998: 16에서 재인용)에서도 ‘귀국 학생’이 ‘귀국’과 ‘학생’의

동일해도 적응교육이 별달리 필요하지 않은 학생은 실제상으로는 ‘귀국 학생’이되 ‘정책 대상자’로서의 ‘귀국 학생’에는 포함되지 않는다. 그러므로 교육 정책의 입안 및 시행 맥락에서의 ‘귀국 학생’이란 해외 거주 기간, 귀국 후 경과 기간 등의 조건, 즉 ‘외연’만으로는 규정되기 어려우며 정책 대상으로서 해당 집단이 갖는 ‘속성’이 함께 고려되어야 한다. 이하 III장에서 자세히 살펴보겠지만, 그간의 귀국 학생 대상 교육 정책을 살펴볼 때, ‘귀국 학생’은 ‘해외에서의 체류 기간’, ‘해외에서의 학교 경험’, ‘국내 귀국 후 경과 시기’ 등과 같은 행정적 요인 외에, ‘학교생활에 부적응하거나 국어 및 교과 학습에 부진하다’는 ‘부정적 현재’로서의 속성을 함의하는 개념으로 규정할 수 있다.

2. 2014년 기준 귀국 학생 현황

한국교육개발원의 2014년 교육 통계 연보에 따르면, 귀국 학생의 수는 연간 만 오천여 명 수준으로, 2014년도 총 학생 수인 6,285,792명 대비 0.24% 정도를 차지하고 있다. 원인별, 체류기간별, 국가별, 시도 교육청별로 초중고 귀국 학생의 구체적 현황은 아래 <표 1> 및 <그림 1~3>를 참고할 수 있다.

표 1. 2014년 기준 귀국 학생 현황⁵

구 분	학생 수	원인별			체류기간별			
		파견동행	이민	유학	2년 미만	2년~3년	3년~5년	5년 이상
초등	8,830	5,014	609	3,207	5,450	1,389	1,145	846
중등	4,209	1,847	144	2,218	2,310	746	681	472
고등	2,033	759	80	1,194	975	245	478	333
총계	15,072	7,620	833	6,619	8,735	2,380	2,304	1651

의미가 논리적으로 결합된 개념이 아니라 귀국의 의미, 자녀의 의미, 그리고 초중고 학생의 의미가 실제적인 의미에서 규정된 조작적 개념이라고 하였다.
 5 <표 1>은 한국교육개발원 2014년 교육통계 연보(2013.03.01-2014.02.28) 참고하여 재구성한 것이다.

구분	총계		구분	총계		구분	총계		구분	총계	
서울	초등	3,402	광 주	초등	158	경 기	초등	2,735	전 남	초등	35
	중등	1,592		중등	53		중등	1,385		중등	29
	고등	1001		고등	26		고등	560		고등	3
	총계	5,995		총계	237		총계	4,680		총계	67
부 산	초등	305	대전	초등	374	강 원	초등	145	경 북	초등	97
	중등	166		중등	173		중등	66		중등	46
	고등	58		고등	52		고등	22		고등	17
	총계	529		총계	599		총계	233		총계	160
대 구	초등	307	울산	초등	133	충 북	초등	127	경 남	초등	296
	중등	136		중등	54		중등	40		중등	134
	고등	60		고등	30		고등	16		고등	48
	총계	503		총계	217		총계	183		총계	478
인 천	초등	356	세종	초등	24	충 남	초등	138	제 주	초등	38
	중등	166		중등	15		중등	64		중등	15
	고등	69		고등	1		고등	24		고등	14
	총계	591		총계	40		총계	226		총계	67
						전 북	초등	160			
							중등	75			
							고등	32			
							총계	267			

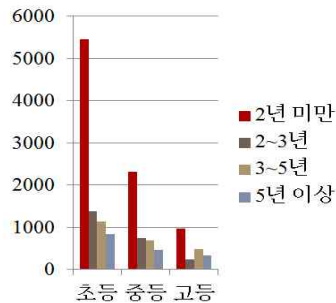
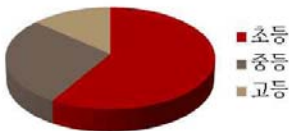


그림 1. 학교급별 귀국 학생 비율

그림 2. 체류기간별 귀국 학생 수

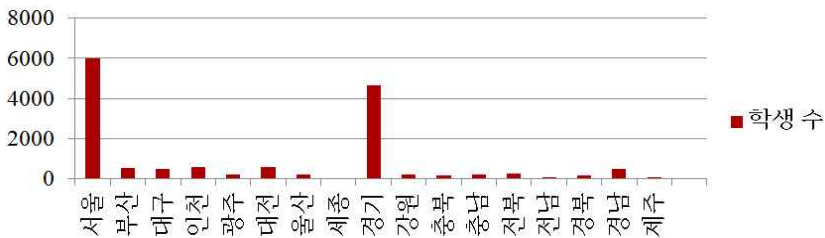


그림 3. 시도교육청별 귀국 학생 수

귀국 학생 교육 정책의 맥락에서 주목할 만한 현황은 다음 몇 가지이다. 첫째, 언어 발달의 결정적 시기인 초등학생이 58.6%를 차지한다는 점이다. 귀국 학생이 겪는 언어 문제 및 그에 따른 정책에 주목해야 할 이유이다.

둘째, 해외 체류 기간이 3년 미만인 학생이 73.7%를 차지한다는 점이다. 이하 III장에서 살펴보겠지만, 외국인학교에 입학 허용 가능한 내국인 조건은 ‘해외에서 3년 이상 체류’인바, 그에 해당하지 않는 학생은 국내 학교에 편입학하여 교육을 지속해 나가야 한다. 귀국 학생의 학교 적응, 문화 재적응 문제 및 그에 따른 정책에 주목해야 할 이유이다.

셋째, 서울 및 경기 지역의 귀국 학생이 70.8%를 차지한다는 점이다. 상당수 정책 연구가 정책의 입안, 시행 과정에서 생산된 문서 자료를 중심으로 사후에 복기(復棋)되는 성격을 띠는 점, 귀국 학생 교육 정책의 주된 시행 주체가 시도교육청이라는 점을 고려할 때, 각 시도교육청의 귀국 학생 교육 정책 관련 자료 중 실질적으로 의미를 지니며 시행된 정책 내용을 선별해 내는 것이 중요하다. 서울특별시 및 경기도교육청 자료를 우선적으로 주목해야 할 이유이다.

Ⅲ. 귀국 학생 교육 정책의 고찰

이 장에서는 1980년대 후반부터 시행되어 온 귀국 학생 교육 정책의 수립 과정을 통시적으로 살펴보고 각 과정별 주요한 세부 정책 내용을 분석하고 정책 수립 과정의 섬세한 맥락을 살핌으로써, 귀국 학생 교육 정책의 표층과 심층을 함께 살펴보고자 한다.

1. 귀국 학생 교육 정책의 수립 과정

명시적으로 귀국 학생을 정책 대상으로 삼고 있거나 귀국 학생 교육과 관련을 맺고 있는 유관 정책들을 중심으로, 귀국 학생 교육 정책의 수립 과정을 통시적으로 제시하면 다음과 같다.

표 2. 귀국 학생 교육 정책의 수립 과정

연도	귀국 학생 교육 정책
1989년	국제교육진흥원 주관 동하계 방학을 이용한 귀국자녀 특별적응 교육과정 실시 및 귀국 학생 지도교사 직무연수
1992년	서울대학교사범대학 부속초등학교 귀국 학생 특별학급 운영
1997년	특수교육 발전방안, 학교중도탈락자 예방종합 대책, 학습부진아 교육지원 대책, 귀국 학생 교육대책 등을 담은 김대중 정부 ‘교육 복지 종합대책’ 수립·추진
1997년	교육공무원 승진 규정 제41조 5항의 36을 통해 귀국 학생 특별학급 담당 교원에게 가산점 부여 근거 마련
1997년	7차 교육과정 총론에서 처음으로 교육과정 문서에 귀국 학생을 위한 교육과정 편성 및 운영 지침 ⁷ 명시(이후 지속)
1998년	귀국 학생 특별학급 시범학교 11개교(초등 8개교, 중등 3개교)로 확대

6 **교육공무원 승진 규정 제41조(가산점)** (전략) ⑤ 선택가산점은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 자에게 명부작성권자가 항목 및 점수의 기준을 정하여 산정할 수 있다. (중략) 1. 「도서·벽지교육진흥법」 제2조에 따른 도서벽지에 있는 교육기관 또는 교육행정기관에 근무한 경력이 있는 경우 (중략) / 3. 그 밖의 교육발전

1998년	초중등교육법 및 초중등교육법시행령 제정 - 초중등교육법 시행령 제19조 1, 2항(초등학교), 제75조(중학교), 제89조의 2(고등학교) ⁸ 에서 초, 중, 고 귀국 학생 (편)입학 근거 마련, 또한 초등학교 및 중학교 귀국 학생 특별학급 설치 근거 마련, 특별학급으로의 전학, 편입 가능하도록 법적 근거 마련 - 초중등교육법 시행령 제51조, 제82조 ⁹ 에서 귀국 학생 중고등학교 특례입학 근거 마련(정원 외 입학, 고등학교 특례 입학전형 방식(선발고사 제외 등)) - 초중등교육법 제60조 2항에서 귀국 학생 외국인학교 입학 허용 근거 마련 ¹⁰ .
2000년	귀국 학생 시범학교 지정기관이 교육부에서 지역교육청으로 이관
2004년	모든 국민의 교육기회 및 기초학력 보장, 교육 부적응 및 불평등 해소, 복지 친화적 교육환경 조성을 목적으로 하는 참여정부 (2004-2008) 교육복지종합계획 ¹¹ 수립
2004년	귀국 학생이 많이 분포하는 지역의 거점학교 중심으로 방과후 활동을 이용한 상설지도반 지정하여 운영(경기도 연 164시간)
2008년	이명박 정부 교육복지 대책(2008-2012) 수립 및 시행
2008년	귀국 학생을 위한 중고등학교 특례입학 업무처리요령 ¹² 제정 및 시행
2008년	다문화가족지원법, 다문화가족지원법 시행령 및 시행규칙 제정 및 시행
2009년	외국인학교 및 외국인유치원의 설립·운영에 관한 규정 제정(초중등교육법 제60조 2항 관련 근거 명세화)하여, 외국에서 거주한 기간이 총 3년 이상인 내국인의 경우 외국인학교 입학 허용 근거 마련 ¹³
2015년	현재 17개 시도교육청 중심으로 귀국 학생 특별학급 운영 등 귀국 학생 교육 지원 프로그램 운영 중

또는 교육공무원의 전문성 신장 등을 위해 명부작성권자가 필요하다고 인정하는 경력이나 실적이 있는 경우

서울특별시교육청 교육공무원 승진가산점 평정 규정(서울특별시교육청 공고 제 2015-1146호) > III. 선택가산점 > 11. 귀국 학생 특별학급을 직접 담당(특별학급 담임근무)한 교원은 2002. 3. 1부터 2010. 2. 28.까지의 경력을 월0.0105점(1개월 미만인 경우에는 일 0.00035점)으로 평정하되 1.25점을 초과할 수 없다.

7 **초·중등학교 교육과정**(1997.12) > 총론 > 제1장 교육과정의 편성과 운영 > 4. 교육과정 편성·운영 지침 > 2. 지역 및 학교에서의 편성·운영.

가. 시도교육청 > 2. 운영 > (재) 귀국자 자녀의 교육 경험의 특성과 배경을 고려하고, 이 교육과정을 이수하는 데 어려움이 없도록 지원한다.

나. 지역교육청 > 2. 운영 > (래) 특수아, 귀국자 자녀를 위한 교육 기회를 마련하여

2. 귀국 학생 관련 교육 정책의 구조

귀국 학생 교육 정책의 구조를 포착하기 위해서는 지금까지 수립, 시행되어 온 귀국 학생 교육 정책에 대한 통시적 검토에 기반하되, 그 간 교육부 및 시도교육청 수준에서 시행하고 있는 구체적인 귀국 학생

운영한다.

- 8 **초·중등교육법시행령 제19조(귀국 학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 아동이나 학생(이하 이 조에서 "귀국 학생등"이라 한다)의 보호자는 제17조 및 제21조에 따른 입학 또는 전학 절차를 갈음하여 거주지가 속하는 학구 안에 있는 초등학교의 장에게 귀국 학생 등의 입학 또는 전학을 신청할 수 있다.
 1. 외국에서 귀국한 아동 또는 학생 (중략) ③ 외국에서 귀국한 아동은 제1항에도 불구하고 교육감이 정하는 바에 따라 귀국 학생 특별학급이 설치된 초등학교에 입학 또는 전학할 수 있다.
- 9 **초·중등교육법시행령 제51조(학급수·학생수)** 학교의 학급수 및 학급당 학생수는 교육감이 정한다. 이 경우 다음 각호의 1에 해당하는 자는 학생수에 포함하지 아니할 수 있다. 1. 유급생 / 2. 제82조제3항제2호 및 제3호에 해당하는 자 (하략)

초·중등교육법시행령 제82조((고등학교) 입학전형방법) ③ 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 동항의 규정에 의한 방법외의 방법으로 입학전형을 할 수 있다. (중략) 2. 다음 각목의 1에 해당하는 자로서 외국의 학교에서 국내의 중학교에 전학 또는 편입학하여 졸업한 자. 가. 외국의 학교에서 2년이상 재학하고 귀국한 학생(외국에서 부모와 함께 2년 이상 거주한 자에 한한다)(하략)
- 10 **초·중등교육법 제60조의2(외국인학교)** ① 국내에 체류 중인 외국인의 자녀와 외국에서 일정 기간 거주하고 귀국한 내국인 중 대통령령으로 정하는 사람을 교육하기 위하여 설립된 학교로서 각종학교에 해당하는 학교(이하 "외국인학교"라 한다)에 대하여는 제7조, (중략) 제32조부터 제34조까지 및 제34조의2를 적용하지 아니한다. (하략)
- 11 교육복지 5개년 종합계획(2004)에서 귀국 학생 교육 지원은 '교육(학교) 부적응 치유'를 목표로 하는 정책 과제 중 하나로 포함되어 있다. 이후 이명박 정부의 교육복지 종합대책(2008-2012)은 이전 정부의 정책과 유사한 기초를 취하고는 있으나 귀국 학생 관련 정책이 명시적으로 드러나 있지는 않다. 한편, 현 정부(2013-)에서는 교육소의 집단을 명시하여 교육정책을 입안하고 있지 않아, 교육 소외집단의 교육 격차 문제가 이전 정부에 비해 중요하게 정책 의제화되지 않고 있다.
- 12 **중·고등학교특례입학 업무처리요령**[교육과학기술부 고시 제2008- 115호, 2008.8.1., 일부개정] 中 'I. 목적'에서는 '초·중등교육법 및 초·중등교육법시행령이 1998년 3월 1일 제정시행 후 일부 조항이 개정됨에 따라 동 업무처리 관련 법령 조항을 명확하게 제시하여 줌으로써, 관계인의 이해를 돕고, 중·고등학교 특례입학 업무를 원활하게 처리하기 위함.'이라고 밝히고 있다.
- 13 **외국인학교 및 외국인유치원의 설립·운영에 관한 규정 제10조(외국인학교의 내국인 입학자격 등)** ① 「초·중등교육법」 제60조의2제1항에서 "대통령령이 정하는 자"란 외국에서 거주한 기간이 총 3년 이상인 내국인을 말한다.

교육 정책 내용을 살필 필요가 있다.

1997년, 2004년 교육인적자원부 ‘교육복지 종합계획’ 등에서 확인할 수 있듯, 귀국 학생 교육과 관련한 정책목표는 정부 차원에서 수립되고¹⁴ 그에 따른 구체적인 정책 수단은 시도교육청 차원에서 수립, 시행되는 구조를 취하고 있다. 시도교육청 차원의 구체적인 귀국 학생 교육 정책은 각 시도교육청의 연도별 ‘귀국 학생 교육지원 계획’ 등의 문서를 통해 확인할 수 있다.¹⁵

귀국 학생 교육 정책의 수립 과정 및 세부 정책 내용을 살펴본 결과, <그림 4>와 같은 귀국 학생 교육 정책 구조가 포착되었다.¹⁶

첫째, 귀국 학생 교육 정책은 크게 세 가지 중간 목표를 중심으로 설정, 시행되고 있다. 교육 기회 균등, 교육 격차 및 부적응 해소, 학생 역량(국제성) 제고가 그것이다. 그리고 이러한 세 가지 중간 목표를 통해 볼 때, 귀국 학생 교육 정책은 ‘귀국 학생의 정착 지원 및 역량 강화’라는 대목표로 수립됨을 알 수 있다.

둘째, ‘교육 기회 균등’이라는 정책목표는 주로 각종 제도 및 법령의 정비를 핵심 정책 수단으로 하여 실현되고 있다.

셋째, ‘교육 격차 및 부적응 해소’라는 정책목표와 관련해서는 상당히 많은 수의 정책 수단들이 시행되고 있는데, 주로 귀국 학생 특별학급 운영 및 지원, 귀국 학생 지도 교사 연수 및 지원 관련 정책들이 대부분을 차지하고 있다. 가장 최근의 정책 수단으로는 귀국 학생교육정보지원시스템 구축이 주목할 만하다.

14 교육인적자원부(1997), 교육복지종합대책(1997-2001), 교육인적자원부(2004), 참여정부 교육복지종합계획-참여복지 5개년 계획(교육복지 부문), 교육과학기술부(2008), 이명박 정부(2008-2012) 교육복지대책 최종보고서, 교육과학기술부(2012), 다문화학생 교육 선진화 방안 추진 보도자료(2012.3.13), 교육부(2015), 2015년 다문화 학생 교육지원 계획 발표 보도자료(2015.3.17) 등 참고

15 서울특별시교육청(2011, 2012, 2013), 2011, 2012, 2013학년도 다문화가정 학생 교육활동 지원 계획, 경기도교육청(2009, 2010), 2009, 2010 귀국 학생 교육 지원 계획, 경기도교육청(2013), 다문화 및 귀국 학생 특별학급 교육과정 컨설팅 워크숍 보도자료(2013.4.23), 경기도교육청(2014), 2014년 다문화학생 교육활동 지원 계획 등 참고.

16 이효신(2010: 207)을 참고해 귀국 학생 교육 정책에 적용한 것이다.

넷째, ‘학생의 역량(국제성) 신장’이라는 정책목표는, 귀국 학생의 해외 체류 경험을 귀중한 자산으로 활용하는 것을 목적으로 하고 있는바, 귀국 학생 특별학급의 운영 프로그램의 일환으로 실시되는 국제이해 및 국제성 신장 프로그램 등을 주된 정책 수단으로 하여 시행되고 있다.

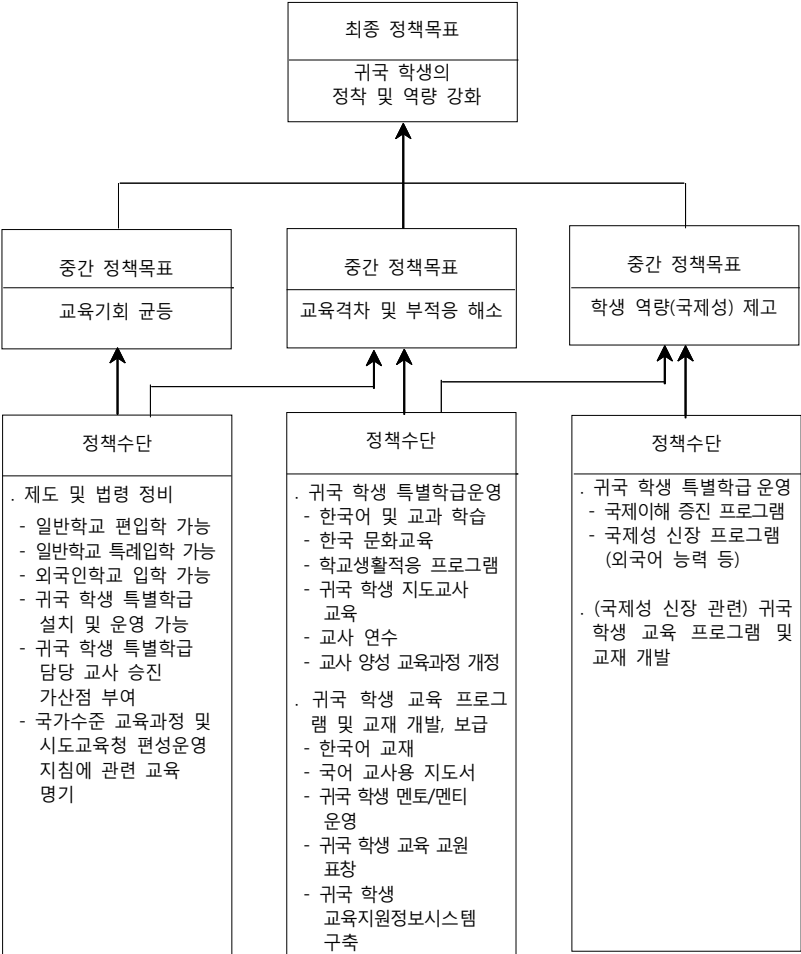


그림 4. 귀국 학생 교육 정책의 구조

3. 귀국 학생 교육 정책 수립 과정의 맥락

앞의 <그림 4>는 귀국 학생 교육 정책이 어떠한 세부 목표를 중심으로 하여 설정, 시행되고 있는지, 궁극적으로 어떠한 대목표를 지향하고 있는지를 거시적으로 보여 준다는 점에서 의미를 지닌다. 그러나 신제도의주의 관점에 의하면, 정책은 정책의 수립, 시행과 결부된 구체적인 맥락을 세밀히 검토할 때 구조적, 본질적 이해에 도달할 수 있다. 이런 점에서 이러한 정책 구조의 이면에 놓인 세부 정책 목표들 간의 관계, 정책 목표를 이루기 위한 정책 수단의 실제적 의미 등에 대한 좀 더 세밀한 접근이 필요하다. 즉, 귀국 학생 교육 정책의 구조가 귀국 학생 교육 정책의 표층을 보여 주고 있다면, 정책 수립 과정의 맥락에 대한 세밀한 접근을 통해 그 심층을 들여다볼 수 있다.

1) 교육 기회 보장에서 교육 격차 해소로 정책 목표 이동

초기 귀국 학생 교육 정책은 교육기본법 3조(학습권)¹⁷와 헌법 제31조 1항, 2항¹⁸에 의거, 귀국 학생들의 교육 기회 보장(균등)을 위해 관련 법령을 정비하고 행정 규칙을 세우는 방향을 중심으로 이루어졌다. 그 결과는 귀국 학생들에게는 다음과 같은 방식으로 학습권이 보장되었다.

- 일반 학교 편입학 및 귀국 학생 특별학급 편입학 가능(초중등교육법 시행령 제19조 1, 2항(초등학교), 제75조(중학교), 제89조의 2(고등학교))
- 일반학교 특례입학 가능(초중등교육법 시행령 제51조, 제82조, 귀국 학생을 위한 중고등학교 특례입학 업무처리요령)
- 외국인학교 편입학 가능(초중등교육법 제60조 2항, 외국인학교 및 외국인

17 **교육기본법 3조(학습권)** 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.

18 **대한민국헌법 제31조** ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

즉, 우리나라와 다른 학제와 및 교육과정을 거쳐 온 귀국 학생들에게 국내 학교에 무리 없이 편·입학이 가능하도록 제도를 정비하고, 입학 시에도 별도의 진형을 거쳐 입학이 가능하도록 행정적 배려를 제도화하였으며, 3년 이상 체류한 학생에게는 외국인학교에 입학 가능하도록 허용하였다.

이처럼 관련 법령을 정비하여 귀국 학생의 학습권을 보장한 이후, 귀국 학생 교육 정책은 점차, 학교 부적응 및 학습 부진에 따른 교육격차의 해소를 위한 정책의 형태로 나아갔다. 이러한 흐름에서 주목할 만한 점은 다음 두 가지이다.

첫째, 이는 ‘교육복지’의 개념이 점차 확대되는 최근의 정책적 흐름과도 부합한다. 박재윤·황운성(2008: 54)에 의하면 교육복지의 개념은 ‘형식적 교육기회 균등’에서, ‘법적 제도적으로 동등한 기회균등을 갖고 있음에도 불구하고 개인적 또는 사회적 이유로 인하여 실질적으로 교육 기회에 제약을 받고 있는 개인 및 집단에게 동일한 수준의 교육기회를 제공하는 것’으로, 더 나아가 ‘교육적 결과의 차이가 현격할 때 이를 보정할 수 있는 기회를 다시 제공함으로써 최소한의 교육 결과에 대한 균등을 도모하는 것’까지를 포함하는 것으로 점차 그 개념이 확장되고 있다. 이러한 흐름에 발맞추어, 초기 이후 귀국 학생 교육 정책은, 교육기회와의 접근은 열려 있으나 부적합한 교육과정으로 인한 부적응 현상, 교육여건의 불평등으로 인한 상대적 격차를 해소한다는 의미에서의 ‘교육 부적응 및 불평등 해소’ 방향으로 입안, 수립되어 왔다 고 볼 수 있다.¹⁹

둘째, 이러한 정책적 변화는 정책 입안자 및 사회공동체가 귀국 학

19 귀국 학생 대상 교육 정책은 교육 소외 집단을 위한 교육복지 정책의 형태를 취하는데, 이는 Lowi의 정책 분류 및 Kerr의 교육정책 분류에 의하면 ‘배분 정책’에 해당한다. Lowi는 정책을 규제, 재분배, 배분, 구성 정책으로 나누었으며, Kerr는 Lowi의 정책 분류에 근거하되 교육정책의 성격을 고려하여 교육정책을 교육과정 정책, 교육방법 정책, 교육자원 정책, 배분 정책으로 나누어 설명한 바 있다(최희선(2006), 권기현(2014) 참고).

생 문제에서 무엇을 문제의 핵심으로 보았는가에 대한 인식이 변화했음을 보여 준다. 교육권 보장의 차원에서 일반학교 편입학이 가능하도록 열어주고 특례입학 및 외국인학교 입학 제도를 마련한 초기 정책 입안 방식은, 귀국 학생 문제의 핵심을 학제 및 교육과정 차이와 그에 따른 학습권 제한으로 보고, 그러한 문제를 해소할 수 있는 방안을 행정적으로 마련해 주고자 한 시도로 볼 수 있다. 그러나 귀국 학생이 겪는 언어, 문화 차이와 그에 따른 부적응 문제에 좀 더 주목하게 되면, 해당 문제는 좀 더 체계적인 관리와 교수 학습 지원을 필요로 하는 사안인 까닭에 귀국 학생 문제는 보다 심각하게 인식될 수밖에 없다.

이처럼 학제 및 교육과정의 차이보다 문화적, 언어적 차이에 좀 더 주목하여 정책 문제를 파악하게 되면, 이러한 차이로 인해 발생한 학교 부적응 및 학습부진 문제를 해소하기 위한 구체적인 정책 수단 마련에 주력하게 된다. 물론 이 경우에도 이러한 차이를 ‘다름’의 문제로 볼 것인가 ‘결핍’의 문제로 볼 것인가에 따라, 진정한 의미의 다문화교육(다문화주의) 방향으로 정책이 수립될 것인가, 아니면 적응교육·동화교육의 형태로 정책이 마련될 것인가 그 구체적 양상은 상당히 달라질 수 있다.

2) 학교 부적응 및 학습 부진자에서 다문화교육 대상으로 정책 대상 재의미화

귀국 학생 교육 정책은 다문화가정의 증대로 인한 사회통합이 사회적 문제로 불거지기 이전부터 존재해 왔다. 이 시기에 수립, 시행된 귀국 학생 대상 정책의 기본 목적은 주로 언어 차이, 교육과정 차이에서 비롯된 귀국 학생의 학습 격차 해소에 놓여 있었다. 이러한 경향은 1997년 및 2004년, 2008년 정부의 ‘교육복지 종합대책’에서도 잘 드러난다. 즉, 귀국 학생 교육 정책은 학교 부적응 치유 및 해소 정책의 일환으로 수립, 시행되었으며, 이러한 정책 대상에는 귀국 학생뿐 아니

라 학업 중단자, 특수교육 대상자, 북한이탈주민 자녀 등이 포함되어 있었다.

그러나 2000년대 중후반 다문화가정이 급증하면서 사회통합 문제가 사회 문제로 부각되었고, 2008년 다문화가족지원법이 제정되면서, 다문화가정 학생 교육 지원 정책이 본격적으로 입안, 시행되기 시작하였다. 그리고 귀국 학생은 점차 다문화교육의 대상으로 편입되는 경향을 보이기 시작한다. 이는 다음과 같은 점을 통해 확인 가능하다.

첫째, 시도교육청의 ‘귀국 학생 교육지원 계획’의 형태로 수립, 시행되던 관련 정책이 점차 ‘다문화학생 교육 지원 계획’의 내용으로 편입되어 시행되고 있다. 예를 들어, 서울특별시 2011학년도 ‘다문화가정 학생 교육활동 지원 계획’을 보면, ‘다문화가정 학생(국제결혼가정 자녀, 외국인 자녀, 귀국 학생)의 학습 및 문화 적응력 향상’을 목적으로 한다는 점을 명시하고 있으며, 귀국 학생 특별학급 운영을 그 내용으로 제시하고 있다. 이러한 흐름은 2015년 현재까지 이어지고 있다. 또한 대전광역시 2013년 ‘다문화교육 선진화 방안’에서도 귀국 학생 특별학급 운영 내용이 포함되어 있으며, 경기도에서는 2014년 ‘현장중심 다문화교육으로 행복한 민주시민 육성’을 목적으로 ‘다문화 및 귀국 학생 특별학급 교육과정 컨설팅 워크숍’을 진행하는 등(경기도교육청 보도자료 2013. 4. 23), 다문화교육이라는 틀 안에서 귀국 학생 교육을 포괄하는 경향성은 비교적 뚜렷하게 나타나고 있다. 이러한 양상은, <표 3>에서 확인할 수 있듯, 귀국 학생이 정부 정책 대상으로서의 ‘다문화학생’에 명시적으로 포함되지는 않으나 귀국 학생의 문제가 본질적으로 다문화교육의 문제라는 인식이 정책 입안 및 시행 과정에서 어느 정도 통용되고 있음을 잘 보여 준다. 다문화 학생에 귀국 학생을 포함해야 한다는 학문적 논의 역시 이러한 상황을 일부 지지한다(권순희(2008), 전은주(2009) 등).

표 3. 정부 부처의 ‘다문화학생’ 정의

부처	‘다문화학생’ 정의
교육부	국제결혼 자녀(국내 출생 및 중도입국) 및 국내 체류 외국 인가정 자녀 ²⁰
여성 가족부	(다문화가족지원법에 의거) ²¹ 결혼이주여성 자녀와 귀화 한 국민의 자녀

둘째, 정책적으로도 그간 다문화교육 정책의 방향과 귀국 학생 교육 정책의 방향이 유사한 방향으로 변화해 왔다(이와 관련해서는 이하 (3)절 내용 참고). 즉, 다문화교육 정책은 대상 집단을 위한 적응교육의 형태를 주로 취하다가 점차 대상 집단의 잠재적 역량을 신장, 발전시키는 쪽으로 나아가고, 더 나아가 일반인을 위한 다문화 이해 교육의 형태로 넓어지고 있다. 2012년 교육과학기술부의 ‘다문화학생 교육 선진화 방안’에서 이러한 정책 변화가 두드러지게 확인되는데, 해당 문서에서는 ‘지금까지 소외·취약계층으로서 지원의 대상이었던 다문화학생의 적성과 재능을 개발함으로써 우리 사회의 소중한 인재로 성장할 수 있는 계기가 될 것’이라며 해당 정책의 기대 효과를 언급하고 있다. 이와 마찬가지로, 귀국 학생을 위한 교육 정책의 흐름 역시 귀국 학생의 학습 부진, 언어 부진을 치유하는 쪽에 주력하다가 해당 학생들의 해외 경험과 외국어능력 등 잠재적 국제성을 신장, 활용하는 쪽으로 그 방향을 넓히고 있다.

20 2015년 교육부 ‘다문화 학생 교육지원 계획’ 발표(2015. 3.17 보도자료)에서는 외국인 자녀를 정책 대상으로 포함한 이유로 ‘헌법 제6조제2항’ 및 ‘UN 아동의 권리에 관한 협약’(91, 비준)’에 따라 한국 아동과 동일한 교육권을 가지며, 미등록 외국인 자녀의 경우에도 ‘초·중등교육법시행령 제19조 및 제75조’에 따라 거주사실 확인만으로 초·중학교 입학이 가능하다는 점을 근거로 제시하고 있다.

21 **다문화가족지원법 제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "다문화가족"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다. 가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 / 나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 (하략)

정리하면, 귀국 학생 교육 정책은 특수교육 대상자, 북한이탈주민 자녀 등 교육 소외 계층에서 두드러지는 학교 부적응자를 지원하는 대책의 하나로 주로 입안, 시행되어 오다가, 다문화가정의 증가로 사회통합이 사회적 문제로 부각하고 다문화교육에 대한 요구가 높아지자 다문화교육 정책의 일환으로 재인식되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 귀국 학생 교육 정책의 목표 및 좌표가 재설정(re-framing)되는 양상을 보이고 있는 것이다. 이 과정에서 주목해야 할 점은 다음 세 가지이다.

첫째, ‘귀국 학생’은 1990년대 중후반부터 수립되어 유사한 내용으로 지속 시행되어 온 귀국 학생 교육 정책으로 인해 정책 대상으로서 다소 주목받지 못하는 상태에 놓여 있다가 2000년대 중반 이후 다문화가정 문제가 이슈화되면서 유의미한 정책 대상으로 사회적으로 재접합²²되는 계기를 얻게 되었다는 점이다.

둘째, (그럼에도 불구하고) 다문화교육 정책 대상자로서 재의미화된 귀국 학생은 관련 정책 내 다른 대상에 비해 정책 의제화가 가장 덜 시급한 대상으로 분류되는 까닭에 오히려 관련 정책이 쇠퇴하는 양상을 보이고 있다는 점이다. 사안의 심각성으로는 ‘중도입국 자녀’에 밀리고, 사안의 중요성으로는 ‘결혼이주민 자녀’에 밀리는 양상이다. 얼마 전까지 다문화가정 교육 지원 대책 및 다문화교육 정책에서 가장 중요하게 다루어진 것은 결혼이주민 자녀²³였으며, 최근 들어서는 중도입국 자녀를 위한 교육 정책의 비중이 두드러지게 높아지고 있다.

셋째, 위 두 번째 사안과도 연계되는 것으로, 귀국 학생을 다문화교

22 정책학에서는 하나의 사회 문제가 정책으로 의제화되기 위해서는 사회적 문제를 사회적 쟁점으로 부각시키는 유의미한 점화 장치(triggering event)가 있어야 한다고 말한다(권기현, 2014: 150). 보통 이러한 점화 장치는 주요한 사건의 형태를 띠나, 귀국 학생 교육의 경우 ‘다문화가정의 증대’라는 사회적 현상이 귀국 학생 문제를 다시금 중요한 정책 대상으로 재인식하는 계기를 만들었다는 점에서 이러한 사회적 변화가 일종의 점화 장치로서 기능했다고 볼 수 있다.

23 이와 관련하여 강미옥(2014))에서는 현재 다문화교육 정책 및 지원이 결혼이주여성 가정 중심으로 이루어지고 있는 것은, 해당 여성이 현신적이고 전통적인 어머니 역할을 수행하면서 2세의 출산 및 양육을 담당하고 있으며 해당 가정의 자녀는 동남아 시장 개척의 자원으로 간주될 수 있다는 점에서, 이들 정책 대상이 보수주의 및 신자유주의의 담론에 부합하기 때문이라고 보고 이에 대해 비판적 입장을 견지하고 있다.

육 정책 대상자로 재의미화하는 방향의 효과에 대해 재고할 필요가 있다는 점이다. 현재 다문화교육이 여전히 교육 소외자를 대상으로 한 교육복지 정책의 일환으로 시행되고 있다는 점을 고려하면, 귀국 학생에게 다문화교육 대상자로서의 외피를 씌우는 것이 과연 효과적이며 적절한가에 대한 면밀한 검토가 필요하다.²⁴ 귀국 학생 문제가 대부분 해외 파견 및 유학 부부 자녀에 국한되는 비교적 경도(輕度)의 정책 문제라는 점을 고려할 때, 해당 정책 대상 집단의 속성에 온전히 집중할 때 그에 부합하는 정책 수단의 마련이 더 효과적으로 이루어질 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

3) 적응교육 중심 정책에 발달교육 정책의 부가

앞서 살펴봤듯이, 일단 관련 제도 및 법령의 정비를 통해 귀국 학생들의 교육기회를 보장한 이후, 귀국 학생 교육 정책은 주로 문화적, 언어적, 교육과정적 차이에 의한 ‘학교 부적응의 치유’라는 정책 목표를 중심으로 하여 관련 정책 수단을 마련하고 시행하여 왔다.

이러한 적응교육 중심 정책 입안 및 시행의 근간에는 해당 집단을 이른바 ‘결핍’의 대상, 즉 교육 소외 집단으로 규정하는 인식이 깔려 있다(앞의 (1) 참고). 특히 문화적 차이와 관련해서 이러한 인식의 바탕에는 문화적 박탈 패러다임²⁵이 놓여 있다. 즉, 귀국 학생은 하루빨리 한국 문화 및 한국어, 한국의 학교 제도에 적응해야 하는 대상으로서, 언어, 문화적으로, 또한 학습 차원에서 결핍되어 있는 부분을 채워

24 양영자(2012: 324)에서는 현행 ‘다문화가정 학생’ 유형화는, 소수자 학생을 위한 교육과 지원이라는 의의에도 불구하고, 이들을 사회경제적 측면에서 ‘신 소외계층’으로 ‘이름표 붙이기(labeling)’ 함으로써 ‘다문화가정 학생’에 대한 부정적 편견을 전파·재생산하며, 학생의 특성, 능력과 관계없이 이들을 동질집단으로 인식하게 하는 결과를 초래한다고 비판한 바 있다.

25 Banks(2004: 18-20)는 다문화교육을 논하면서 문화적 박탈 패러다임(cultural deprivation paradigm)과 문화적 차이 패러다임(cultural difference paradigm)을 구분하여 언급한 바 있다. 다문화교육이 특정 집단을 주류 집단으로 동화시키고자 하는 방식으로 이루어질 경우 그 근간에는 특정 집단에게는 주류 문화 자본이 결핍되어 있다고 간주하는 문화적 박탈 패러다임이 깔려 있다고 본다.

주어야 하는 대상으로 간주되었다. 그리하여 귀국 학생 대상 교육 정책에는, 한 인간이 개인적으로 발달 및 성장해 나가는 과정에 주목하는 발달교육의 차원보다는 한 인간을 주류 및 제도 안에 안착시키고자 하는 적응교육의 차원이, 그리고 이러한 적응을 위한 보정교육이 차원이 두드러졌다. 정책학에서의 정책 목표 분류에 의거하자면(권기현, 2014: 70), 창조적 목표보다는 치유적 목표 쪽에 더 가까웠던 셈이다.

그러나 최근 들어, 귀국 학생들의 해외 체류 경험을 적극적으로 살리고 국제성을 유지, 신장하고자 하는 발달교육적 측면이 교육 정책 안에 지속적으로 편입, 강화되는 양상을 보이고 있다. 즉, 앞서 살펴보았던 귀국 학생 교육 정책의 구조 중 세 번째 정책 목표가 강화되고 있는 것이다. 이러한 경향은 다문화교육 정책에서도 한층 두드러지고 있다.²⁶

문제는 그럼에도 이러한 발달교육 관련 정책 목표가 귀국 학생 교육 정책에서 주변적인 성격을 띠며, 실제적으로 유효한 정책으로 정착되지 못하고 있다는 점이다. 이들 정책은 ‘귀국 학생 교육 정책이 귀국 학생을 결핍된 존재로 규정하고 일방적인 적응 중심 정책으로 전개되고 있다’는 비판에 대한 정책적 반응 정도의 수준에서 입안되고 있을 뿐 그 실효성에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 즉, 적응 중심 교육 정책에 발달교육의 색채를 약간 덧입히는 정도의 목적으로 입안, 도입되고 있는 것이 아닌가 하는 의문이다. 이와 관련하여 다음의 두 가지 측면을 고려해 보아야 할 것이다.

첫째, 귀국 학생이라는 ‘정책 대상’의 성격이다. 귀국 학생은 귀국 후 대개 다음 그림과 같은 단계를 밟으면서 학업을 이어간다(권효숙 2003: 406 참고 후 재구성). 이중 외국인학교로 입학한 학생(㉠의 경우)은 실질적으로 귀국 학생 교육 정책의 대상에서 제외되며, 한국학교 입학하였으나 특별한 부적응이나 어려움 없이 바로 일반 학급으로

26 2015년 교육부 ‘다문화학생 교육지원계획’에 따르면, ‘일반 학생 대상 다문화 이해교육 강화, 다문화가정 학생 및 학부모 인재 양성(국제지도사 육성 및 이중언어 교수 요원 육성), 이중언어, 수학·과학, 예체능 등에 우수한 다문화 학생을 발굴하여 전문 교육 실시하는 글로벌 브릿지 사업 운영 등이 이러한 정책들의 사례라 할 수 있다.

들어간 학생(㉔-1의 경우)도 특별히 정책적 고려 대상이 되지 않는다. 귀국 학생 교육 정책 대상에 포함되는 학생은 한국학교에 입학한 후 귀국 학생 특별학급에 편입한 학생(㉔의 경우)과 귀국 학생 특별학급에 들어가야 할 대상임에도 특별학급이 편성, 운영되고 있지 않아 불가피하게 일반학급으로 들어간 학생(㉔-2의 경우)이다.

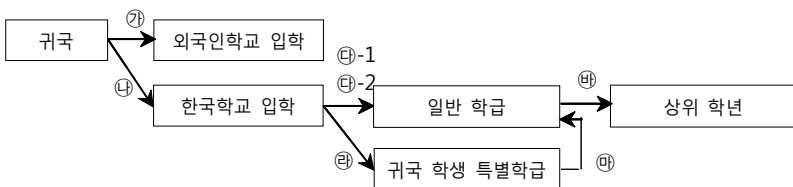


그림 5. 귀국 학생의 귀국 후 학업 흐름

그러나 이들 정책 대상은 귀국 학생 특별학급을 거쳐 일반학급으로 한급되거나(㉔의 경우) 부득이 일반학급으로 들어갔으나 일정 기간을 거쳐 별 문제없이 상위 학년으로 진급한 경우(㉔의 경우)에는 해당 정책 대상으로서의 속성이 ‘종결’되는 특징을 지닌다. 즉, 더 이상 귀국 학생 교육 정책의 대상자가 아닌 것이다. 상당수의 귀국 학생은 일정 기간 동안 정책 대상에 포함되다 곧 정책 대상에서 벗어나는, ‘일시적 정책 대상자’로서의 성격을 지닌다. 정책 대상으로서의 귀국 학생이 보통 ‘(해외 체류 기간 1-2년 이상이면서) 귀국한 지 1-2년 이내’와 같이 ‘특정 기간’을 두어 한정적으로 규정된 조작적 개념이라는 것은, 다시 말하면 해당 기간이 경과한 학생은 정책 대상에서 제외된다는 것을 의미하는 것으로도 받아들일 수 있다. 이런 점을 고려할 때, 귀국 학생 교육 정책의 대부분은 ‘귀국 학생 특별학급’에 대한 지원 프로그램의 형태를 취하며, 실질적인 정책 대상은 ‘귀국 학생 특별학급에 재학 중인 학생’으로 국한되는 양상을 취하게 된다. 그리고 이 과정에서 부득이하게 일반학급에 편입한 귀국 학생의 경우 정책의 사각지대에 놓이기 쉽다.

이처럼 상당수 귀국 학생들이 비교적 단기간의 귀국 학생 특별학급 시기를 거쳐 모종의 보정교육을 받은 후 일반학급으로 환급하는 생활 흐름을 고려할 때, 귀국 학생 특별학급 프로그램이 적응교육의 형태를 취하는 것은 어찌 보면 당연한 결과이다. 여기에 한 개인의 장기간의 성장과 발달을 고민하는 발달교육 프로그램이 효과적으로 투입될 여지는 거의 존재하지 않으며, 투입된다 하더라도 이러한 생활 흐름 안에서 그러한 방식이 얼마나 효과를 거둘 수 있을지는 미지수이다. 즉 발달교육이 본격적으로 의미를 지니는 순간, 이미 해당 학생들은 귀국 학생의 외피를 벗고 더 이상 정책 대상자가 아닌 경우가 많기 때문이다.

한편, 귀국 학생 특별학급에 머무르는 기간에도 교육 격차가 해소되지 않아 학습부진 상태로 머무르거나 일반학급에서 부적응 학생으로 판정되는 학생이 존재할 수 있는데, 이들 학생들에게서 학교 부적응이 가장 심각한 형태로 나타난다는 점에서 사실 이들 집단이야말로 귀국 학생 대상 교육 정책이 정확히 조준해야 하는 정책 대상이라 할 수 있다.²⁷ 그러나 귀국 학생 교육 정책이 실질적으로 귀국 학생 특별학급 지원 정책의 형태로 전개되며, 관련 정책이 ‘귀국 학생 특별학급에 머무르는 학생’에게 ‘해당 학급에 머무르는 동안’ 제공되는 지금의 현실에서는, 오히려 가장 초점화되어야 할 정책 대상이 정책의 수혜를 충분히 받지 못하는 모순적인 상황이 발생한다. 이러한 학생이야말로 장기간의 교육 지원을 받아야 할 대상인바, 장기간의 교육 지원 체제 안에서는 단기간의 특별학급 프로그램과 달리 적응교육과 발달교육이 반드시 적절하게 균형을 이루며 제공되어야 한다.

둘째, 적응교육과 발달교육으로 단절되어 ‘이분화’되어 있는 현 교육 정책의 문제이다. 이와 관련하여, 적응교육을 다른 방식으로 재개념화하는 방식도 고민할 필요가 있다. 권효숙(2003: 420)에 의하면, 적응

27 곽영호(1998: 20)에 따르면 귀국 학생들이 학교 생활에 적응하는 데 소요되는 기간은 보통 3개월에서 6개월 정도 소요되나, 10% 정도는 1년 이상 소요되기도 한다고 언급하고 있다.

교육도 사회화의 흐름을 따르는가 교육의 논리를 따르는가에 따라 재 개념화될 수 있다. 즉, 현재의 정체성은 과거에 축적한 경험과의 연속 선상에서 생성되는 것이지 그것과 단절시킴으로써 부여할 수 있는 것이 아니라는 점을 고려할 때, 귀국 학생들이 받는 적응교육은 한국인이라는 정체성을 일방적으로 부여함으로써 개인 내적 단절을 유도하고 있다는 것이다.

다중적 정체성을 가지고 있는 학생의 잠재적 가능성에 주목하여 성장을 도모하는 방식으로 적응교육이 이루어진다면, 적응교육 정책은 그 자체로 발달교육 정책으로서의 의미도 가질 수 있다. 즉, 적응교육과 발달교육을 분리하는 것이 아니라, 적응교육 자체가 한 개인의 발달교육 패러다임 안에서 이루어져야 의미 있는 것이라는 점에 주목하여 귀국 학생 교육 정책의 입안, 시행 방안을 고민할 필요가 있다.

IV. 귀국 학생 교육 정책에서 국어교육의 위치

지금까지 귀국 학생 교육 정책의 구조를 파악하고 세부 정책의 수립 과정 및 맥락을 살펴보았다. 이 과정에서 본 연구의 연구문제가 ‘귀국 학생을 위한 국어교육 정책’임에도 불구하고, 귀국 학생 교육 정책과 관련하여 명시적으로 ‘국어교육 정책’이라 명명할 만한 정책은 딱히 확인되지 않았다. 그러나 귀국 학생 교육을 정책 문제로 성립시키는 과정에서 유의미하게 다루어지는 것이 해당 학생이 겪는 언어 문제이며, 이러한 언어 문제가 문화 문제 및 학습 문제, 궁극적으로는 학교 부적응의 문제로 이어질 수 있다는 점에서, 귀국 학생의 언어적 결손을 해소하는 것은 정책 입안 과정에서 핵심 사안 중 하나임에는 틀림없다.

교육인적자원부(2006)에 따르면, 전국의 초·중·고등학교에 재학 중인 약 1만여 명의 귀국 학생 중 약 10% 내외가 국내 생활에 적응하지 못하고 재출국하고 있다. 이하에서는 이러한 점에 주목하되 국어교육의 논리를 앞세우기보다는 정책 논리를 고려하여, 귀국 학생 관련 정책

문제와 관련하여 국어교육이 개입할 수 있는 명시적, 암묵적 지점을 구체적으로 살펴보고자 한다.

먼저, 귀국 학생 교육 문제가 정책 문제로서 의미를 지니는 경우는 다음과 같다. 이하에서는 이들 세 가지 경우와 관련하여 국어교육 정책의 입안 문제를 살펴보고자 한다.

- 국어 능력 부족에 따른 교과 학습 부진
- 사회문화 및 학교문화의 차이에 따른 문화 충격 및 정체성 혼란, 그리고 그 결과로서의 학교 부적응
- 교육과정의 차이에 따른 교과 학습 부진

1. ‘국어 능력 부족에 따른 교과 학습 부진’ 문제와 국어교육 정책

권선미(1997), 김미경(1999) 등에서는 국어 능력 부족이 교과 학습 부진으로 이어져 결과적으로 낮은 정체감, 학교 부적응으로 이어지는 실태를 구체적으로 살핀 바 있다. 특히, 이선희(2007), 원진아(2010), 박주용(2011), 하수림(2011) 등에서는 기본적인 의사소통 능력을 갖춘 귀국 학생들도 교과학습과 관련한 용어와 개념에 대한 이해에는 어려움을 겪고, 그 결과 교과학습 부진을 보이는 경우가 많다는 점을 지적하였다.

이러한 귀국 학생 관련 정책 문제와 관련해서는, 국어 교과가 도구 교과로서 지니는 속성에 주목할 필요가 있다. ‘귀국 학생은 학습 도구로서 국어 능력이 부족하여 교과 학습 부진이 초래된다’는 정책 문제는 비교적 명확하다. 그러므로 국어 능력을 향상시켜 교과 학습 부진을 방지한다는 정책 목표는 비교적 뚜렷하게 수립될 수 있다. 문제는 ‘정책 수단’의 마련이다. 정책 수단은 곧 정책 내용을 의미하는데, 이러한 정책 수단이 구체적으로 마련되기 위해서는 귀국 학생의 국어 능력이 얼마나 어떻게 부족한지에 대한 실증적 기초 연구가 우선적으로 뒷

반침되어야 한다.

- 전반적인 국어 능력은 국내 학생에 비해 어느 정도 수준인가?
- 국어 능력을 이루는 하위 요소 중 특히 어떤 지점이 문제적인가?
- 하위 요소 중 특별히 교과 학습에 더 영향을 미치는 요소는 무엇인가?
- (학습 도구로서) 학생들의 국어능력을 측정할 신뢰할 만한 도구는 있는가?²⁸
- 평정 결과에 따라 적절한 교수 학습이 제공될 수 있도록, 평정 도구와 연계되어 개발된 교수 학습 자료 및 교재는 있는가?
- 어느 정도 수준에 이르렀을 때 일반 학급으로 환급될 수 있는지를 판정할 수 있는 타당한 척도는 설정되어 있는가?

위 질문과 관련한 기초 연구가 수행되고 그에 따른 도구가 구비되어 있지 않은 상태에서, ‘귀국 학생의 국어 능력을 측정하고 그에 따라 적절한 교수 학습을 투여하여 국어 능력을 신장시킬 수 있기’ 위한 적절한 정책 수단을 설정하기란 불가능하다.²⁹ 즉, 정책 문제는 명확하고 그에 따라 정책 목표도 설정할 수 있으나, 실질적·효율적 정책 수단이 현실적으로 마련될 수 없는 상황인 것이다. 그 결과는 구체적 정책의 부재이다. 정책 문제가 명확하고 중요하다면, 국어교육 연구자는 국어 교육 정책 입안의 필요성을 강조하기에 앞서 먼저 이 부분을 채워야 할 책무가 있다. 이때 정부 차원의 관련 연구 개발 정책이 동반된다면,

28 그간 귀국 학생 국어능력 측정과 관련해서는 국어를 모국어로 하지 않는 다문화가정 학생, 외국인, 재외동포 학생을 대상으로 한 평정 도구인 한국어능력시험(TOPIK)이 활용되어 왔다. 정책 대상의 차이를 고려할 때 이러한 선택의 적절성에 대해서는 정밀한 판단이 요구된다. 이와 관련하여 전은주(2009ㄴ)에서는 제2언어로서의 한국어(KSL) 교육과 한국어 문식성(KID) 교육을 구분하면서, 외국인 근로자 가정 학생에게는 전자를, 국제결혼가정 및 새터민 가정 학생, 귀국 학생에게는 후자로 구분, 시행되어야 한다고 제안한 바 있어 참고할 만하다.

29 전은주(2009ㄴ: 116-117)에 따르면, 정책 수단을 뒷받침하기 위한 연구 개발을 추진하는 ‘연구 개발 정책’ 또한 정책의 하나로 입안, 시행될 수 있다. 이 논문에서도 연구 개발 정책이 충분히 뒷받침되지 않은 상태에서 ‘교육 실행 정책’이 우선 입안, 집행되는 것을 다문화교육 정책의 문제로 지적하고 있는바, 논의의 맥락이 일치한다 할 수 있다.

그 효과는 배가될 수 있을 것이다.

국어교육에서 귀국 학생 교육과 관련 연구 성과가 그리 적지 않음에도 불구하고³⁰ 귀국 학생들의 국어 능력 실태에 대한 실증적인 탐색이 뒷받침되지 않는다면, 이들 연구를 통해 효율적·실제적 정책 수단을 제공하기는 쉽지 않을 것이다. 현재 대부분 귀국 학생 특별학급에서 단위학교에서 자체 개발한 교재를 사용하고, 특별학급으로의 편입 및 일반학급으로의 환급 기준 또한 자체적으로 마련, 적용하고 있는 현실은 이러한 정책 수단 부재에 따른 결과라 할 수 있다.

2. '문화의 차이에 따른 문화 충격 및 정체성 혼란, 그 결과로서의 학교 부적응' 문제와 국어교육 정책

권효숙(2003), 노경주(2003), 이영선·이동훈(2009), 손인순 외(2010), 김지영(2013) 등에서는 귀국 학생들의 학교생활 적응, 정서적 문제, 정체성 등을 다루면서, 귀국 학생들이 해외에서나 귀국 후어나 언어적, 문화적 부적응으로 정서적 어려움을 경험하며 그로 인한 학습 문제로 올바른 정체성을 형성하지 못하는 점을 지적한 바 있다. 특히, 이영선·이동훈(2009)에서는 귀국 학생들이 잘 적응하려면 해외에서 체류했던 티를 내지 않고 조용히 지낼 것을 요구받고, 부적응 문제를 적극적으로 해결하지 못할 경우 우울, 기물파손, 자해 등 심각한 정서적 문제를 보이기도 한다는 점이 확인된 바 있다.

이러한 정책 문제와 관련해서는, 귀국 학생 특별학급 운영을 포함하여 멘토링, 상담 등 단위학교 차원의 적극적인 중재나 개입이 최우선적으로 요구되나, 국어교육의 측면에서 보면 그 자체로 언어문화이자 언어문화를 구성하는 강력한 도구인 국어의 속성³¹을 주목하여 이 문

30 귀국 학생을 위한 국어과 교육 방안을 제안한 연구(심순실(2003), 송영복(2004), 이선희(2007), 이재모(2003 등), 한국어 교재 개발 방안을 제안한 연구(조미경(2001), 권준영(2009), 원진아(2010) 등), 국어 교재 개발, 재구성, 활용 방안을 제안한 연구(고현영(2006), 정은홍(2007), 박주용(2011) 등) 등이 이에 해당한다.

31 2005년 제정된 국어기본법에 이러한 인식이 잘 드러나 있다.

제에 접근할 수 있다. 언어를 민족의 세계관·정체성과 연관 짓는 홈볼트의 언어 세계관 역시 이러한 정책 문제에 국어교육이 기여할 수 있는 토대를 마련해 준다. 민족 정체성의 확립과 관련하여, 모어 및 모어로 사유하는 방식이 갖는 독특성은 곧 그 사회의 언어문화를 이루며, 모어 화자의 경험과 정서, 가치관의 응축으로서 문학 역시 언어문화의 대표적 자산이다. 이런 점에서 국어교육 자체가 정체성 및 소속감 형성에 본질적이고도 유의미한 정책 수단이라는 점은 논리적, 경험적으로 널리 받아들여지고 있다.

그러나 문제는, 그것이 유의미한 정책 수단이 될 수 있다는 것이 곧 정책 수단으로의 채택으로 이어지는 것이 아니라는 점이다. 정책 수단은 당위성, 효율성, 능률성, 실현가능성 등에 의거해 평가, 선택되어야 하는바(권기현, 2014: 244, 353), 이 중 ‘능률성’이란 비용 대비 효과를 문제 삼는 개념으로서 명확한 비용 및 효과가 산정되기 어려운 정책 수단의 경우 정책 수단으로 선택되기 어렵다. 이런 점에서 귀국 학생의 정체성 확립 및 적응을 위해, 즉 ‘국어답게 말하고 국어적으로 생각함으로써 또래 집단 안에서 자연스럽게 소통, 교류하기 위해’ 국어 및 문학을 가르치는 것은 논리적으로 지지되는 동시에 실제 교육의 영역 안에서 자연스럽게 실천되는 성격의 것이지, 구체적인 정책 수단의 형태로 입안될 성격의 것이라 보기는 어렵다. 엄밀히 말해, 교육의 영역 안에서도 교육 정책이 명시적으로 입안되고 시행되어야 하는(될 수 있는) 영역과 그렇지 않은 영역은 구분되어야 한다.

3. ‘교육과정의 차이에 따른 교과 학습 부진’ 문제와 국어교육 정책

손인순 외(2010), 김지영(2013)에서는 귀국 학생들이 나라별 교육과정 내용 및 수준과 교육 방법의 차이로 수업을 따라가지 못하고 생소한 교육 활동을 기피하는 경향이 있음을 보고하고 있다. 박영호(1998)에서도 우리나라 교육이 일반적으로 체재국보다 교육과정 수준

이 높은 까닭에 많은 귀국 학생들이 교과 학습에 어려움을 겪고 있으며, 특히 국어와 수학, 사회 과목에서 학습 부진을 보이는 경우가 많다고 지적한 바 있다.

이는 도구교과가 아닌 내용교과로서도 국어교과에서 귀국 학생의 교과 학습 부진 문제에 주목해야 한다는 점을 시사한다. 이러한 정책 문제는 비교적 명확하며, 교육과정 차이에 따른 교과학습 부진을 해소한다는 정책 목표를 달성하기 위해 수립해야 할 정책 수단도 비교적 명확하다. 귀국 학생의 교과학습 수준 평가 후 그에 입각해 보정교육 실시하는 체제 구축이 그것이다.

이를 위해서는 구체적으로 평가 도구의 개발, 평가 도구와 연계한 보정교육 체제 구축, 이와 관련한 교사 지원 등이 이루어져야 한다. 문제는, 이와 관련한 정책이 국어교과만의 독특성에 기반한 것이 아니라 교과교육 일반에 해당되는 것이라는 점, 그리고 그 방식과 내용이 기존의 기초학력 부진 대상자 관련 교육 정책과 어떻게 차별화될 수 있는지 하는 점이다.

귀국 학생의 교과학습 부진과 관련하여 국어교과의 독특성은, 학습 내용의 난이도와 분량 차이에서 교과 부진이 연유할 뿐 아니라, 교육 내용 자체가 지극히 문화적 까닭에 문화 차이에서도 교과 부진이 올 수 있다는 점에서, 교과 부진의 양상이 조금 더 복잡하다는 것이다.

이러한 독특성은, 귀국 학생의 교과학습 부진 문제를 해소하기 위한 정책이 단지 범교과적인 차원의 귀국 학생 교과학습 부진 지원 정책이나 그간의 기초학력 부진 학생 지원 정책과는 차별화되어야 함을 말해준다. 그러나 앞서도 지적했듯, 이를 위해서는 귀국 학생들의 국어 능력에 대한 실증적 연구가 먼저 이루어져야 할 필요가 있으며, 이 과정에서 기본적 의사소통능력 외에 내용적·문화적 차원에서 국어 텍스트를 이해하는 수준을 면밀히 살필 필요가 있다. 다시금 귀국 학생의 국어 능력을 파악하기 위한 정교한 평가 도구 설계가 요구되는 지점이다.

4. 귀국 학생을 위한 국어교육 정책의 방향

이상의 논의를 정리하여 귀국 학생 교육 정책에서 도출될 수 있는 세 가지 정책 문제와 관련하여 국어교육 정책이 입안될 수 있는 방향을 검토한 결과, 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 정책 문제 (1)을 위한 정책 수단을 구체화하기 위해서는 귀국 학생의 국어 능력을 파악하고 후속 조치를 취하기 위한 기초적이면서도 실증적인 연구가 우선시되어야 한다. 정부 수준에서 추진되는 ‘연구 개발 정책’이 이를 위한 동력이 될 수 있을 것이다.

둘째, 정책 문제 (2)와 관련하여, 국어교육을 통한 학교 적응 및 정체성의 형성 문제는 정책 문제의 성격상 구체적인, 명시적인 정책 목표 및 수단의 형태로 정책화되기보다는, 문화적 정체성과 관련한 국어의 힘을 믿고 국어교육을 지속적으로 실천해 나가는 현실 논리의 문제로 접근되어야 할 사안이다.

셋째, 정책 문제 (3)과 관련하여, 귀국 학생에게 교과교육 차원에서 국어 보정교육을 체계적으로 실시하는 것은 주요한 정책 목표이며 그에 따른 정책 수단 역시 명료하나, 이것이 구체적인 국어교육 정책의 형태로 입안되기 위해서는 귀국 학생의 국어 능력을 의사소통 능력의 차원에서뿐만 아니라 문화능력의 차원에서 평가할 수 있는 정교한 평가 도구가 개발되어야 한다.

이렇게 볼 때, 귀국 학생의 국어 결손이 늘 주요한 문제로 취급되어 왔음에도 귀국 학생 교육 정책에서 국어교육 정책이라 부를 법한 구체적인 정책 수단이 보이지 않는 것은, 어찌 보면 이러한 정책 논리에 따른 현실적 결과일 수 있다. 그러므로 ‘귀국 학생의 국어 결손이 귀국 학생 문제를 중요한 정책 문제로 성립시키는 핵심 사안임에도 왜 국어교육 정책이라 할 만한 구체적인 정책 수단이 없는가?’라며 국어교육 정책이 부재하는 현실을 비판적으로 바라보고 구체적인 정책 수단을 요청하는 태도는 사실 매우 단순한 시각일 수 있다.

앞서 살펴보았던 세 가지 정책 문제 역시도, 첫 번째 정책 문제를

제외하고는 국어 교과에서 독자적으로 해소하기 어려운 사안이라 할 수 있다. 이런 점에서 귀국 학생 문제를 ‘국어교육 정책’의 형태로만 접근하기보다는, 문제의 해결과 완화를 위해 국어 교과에서 기여할 있는 부분을 찾고, 그 후 명시적인 국어교육 정책의 형태로 입안, 추진 가능한 부분과, 정책 입안 과정에서 타 교과와 협력이 필요한 부분, 그리고 정책화되지는 못하나 연구 기반으로서 기여할 부분과 실천을 통해 기여할 부분 등으로 나누어 접근할 필요가 있다.

모든 사회문제가 사회적 쟁점이 되는 것도 아니며 모든 사회문제가 다 정책 의제화되는 것도 아니다. 귀국 학생의 학습 부진 및 부적응이 유의미한 사회, 교육문제임에는 분명하나, 이를 위한 국어교육 정책을 문제 삼기 위해서는, 이러한 정책 문제와 관련하여 국어교육이 기여하거나 개입할 수 있는 지점을 명확히 확인하고, 그것이 유의미하고 효과적인 정책으로서 입안, 시행될 수 있는 성격의 것인지 정책 논리에 입각해 검토해 보아야 할 것이다. 이러한 검토와 분석을 위해 선행되어야 할 것이, 바로 본 연구가 목표로 한 바, 귀국 학생 교육 정책의 제도적, 구조적 맥락에 대한 체계적인 이해이다.

* 본 논문은 2015.11.02. 투고되었으며, 2015.11.02. 심사가 시작되어 2015.12.01. 심사가 종료되었음.

참고문헌

- 강미옥(2014), 『보수는 왜 다문화를 선택했는가—다문화정책을 통해서 본 보수의 대한민국』, 상상너머.
- 곽영호(1998), 「귀국학생의 적응과 국제성 유지 및 신장에 관한 연구」, 『국토지리학회지』 32(2), 한국지리교육학회, 15-28.
- 권기현(2014), 『정책학 강의—정책학 강의에 대한 논제와 해설』, 박영사.
- 권선미(1997), 「초등학교 해외귀국아동의 초등학교 적응에 관한 문화기술적 연구」, 한국교원대학교 석사학위논문.
- 권순희(2008), 「다문화시대를 대비한 다문화교육의 방향」, 『국어교육』 126, 한국국어교육학회, 89-121.
- 권준영(2009), 「초등학교 귀국학생을 위한 한국어 초급 교재 개발 방안」, 한양대학교 석사학위 논문.
- 권효숙(2003), 「아동이 간문화적 경험과 적응교육의 재개념화」, 『한국초등교육』 14(2), 한국초등국어교육학회, 401-422.
- 김미경(1997), 「해외귀국아동의 초등학교 적응 실태에 관한 연구」, 숙명여자대학교 석사학위 논문.
- 김선명(2007), 「신제도주의 이론과 행정에의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로」, 『한독사회과학논총』 17(1), 한독사회과학회, 211-239.
- 김수정(2006), 「귀국학생 및 외국인 아동을 위한 일본어 교육현황 고찰」, 『한국어교육』 17(3), 국제한국어교육학회, 1-26.
- 김종성(2002), 「신제도주의의 행정학적 함의—역사적 신제도주의를 중심으로」, 『사회과학연구』 13, 충남대학교 사회과학연구소, 59-82.
- 김지영(2013), 「해외귀국 초등학생들의 학교 생활 적응 실태 연구」, 경인교육대학교 석사학위논문.
- 노경주(2003), 「귀국학생의 삶에 대한 자연주의적 이해와 교육적 과제」, 『아동과 권리』 7(2), 한국아동권리학회, 1-26.
- 박재윤·황준성(2008), 「교육복지에 관한 법리 및 관련 법제의 현황과 과제」, 『교육법학연구』 20(1), 대한교육법학회, 49-81.
- 박주용(2011), 「귀국학생을 위한 국어과 교수학습 방안—중학생을 중심으로」, 『언어학연구』 20, 한국중원언어학회, 23-49.
- 손인순·최영옥·천성문(2010), 「해외귀국 초등학생의 학교생활 적응에 관한 질

- 적 분석」, 『한국동서정신과학회』 13(1), 한국동서정신과학회, 37-52.
- 송영복(2004), 「귀국반 어린이를 위한 효과적인 한국어 교육 방안 연구」, 고려대학교 석사학위 논문.
- 송현정 외(2010), 「다문화사회의 국어교육 정책 방향 연구」, 연구보고 RRI-2010-8, 한국교육과정평가원.
- 심순실(2003), 「귀국학생 교육의 실태 분석 및 귀국학생을 위한 국어과 교수 학습 설계」, 연세대학교 석사학위논문.
- 양영자(2012), 「다문화학생 재유형화와 교육 접근법」, 『교육과정연구』 30(3), 한국교육과정학회, 323-352.
- 원진아(2010), 「귀국 초등학생의 교과 학습 지원을 위한 내용 중심 한국어교재 개발 방안」, 한양대학교 석사학위논문.
- 윤인재·나민주(2013), 「신제도주의에 기반한 국내 교육정책 연구의 동향과 과제」, 『교육정치학연구』 20(2), 한국교육정치학회, 75-101.
- 이선희(2007), 「귀국 초등학생을 위한 한국어 교육방안 연구—일반학교 통학 학급 아동을 대상으로」, 고려대학교 석사학위논문.
- 이영선·이동훈(2009), 「귀국 청소년의 국내 생활 적응에 대한 질적 연구」, 『상담학연구』 10(4), 한국상담학회, 1783-1804.
- 이인제 외(1998), 「귀국학생 중학교 국어과 교사용 지도서」, 연구개발 RDM 1998-7-1, 한국교육과정평가원.
- 이재모(2003), 「귀국학생을 위한 국어과 특별교육 방법 연구—고등학교 학생을 중심으로」, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 이효신(2010), 「영어교육 정책 결정 과정 분석 및 발전 방향 탐색」, 『영어교과교육』 9(2), 한국영어교과교육학회, 193-215.
- 전은주(2009^ㄱ), 「국제결혼 가정자녀의 의사소통능력과 국어과 교수학습에 영향을 미치는 변인」, 『청람어문교육』 39, 청람어문교육학회, 73-108.
- 전은주(2009^ㄴ), 「다문화 가정 학생을 위한 언어교육 정책의 현황과 방향」, 『국어교육학연구』 36, 국어교육학회, 99-129.
- 정은홍(2007), 「초등 귀국학생을 위한 한국어 교재 개발 연구」, 한국외국어대학교 석사학위논문.
- 조미경(2001), 「귀국 초등학생용 한국어 교재의 개선 방안 연구」, 서울교육대

학교 석사학위논문.

주영효·박균열(2013), 「박근혜 정부의 교육복지 공약 분석」, 『교육문제연구』 26(3), 고려대학교 교육문제연구소, 189-210.

천호성(2010), 「일본의 다문화교육 지원 체제에 관한 연구」, 『한국일본교육학 연구』 15(1), 한국일본교육학회, 23-42.

최희선(2006), 『교육정책의 탐구논리』, 교육과학사.

하수림(2011), 「귀국학생 대상 한국문화교육의 실제와 발전방안」, 상명대학교 석사학위논문.

하연섭(2003), 『제도 분석—이론과 쟁점』, 다산출판사.

* 정부 및 시도교육청 정책 자료는 각주로 대체함.

‘귀국 학생을 위한 국어교육 정책’, 현상과 방향

남가영

귀국 학생을 위한 국어교육 정책에 대한 연구는 정책 연구의 일환으로서, 본 연구에서는 정책에 대한 구조적, 맥락적, 본질적 이해를 위해 정책의 맥락과 역사에 주목하는 신제도주의적 접근에 입각해 귀국 학생 국어교육 정책을 분석하고자 하였다.

이에, 귀국 학생 교육 정책을 통시적으로 살펴보고 세부 정책 내용을 분석함으로써 귀국 학생 교육 정책의 구조를 도출하고, 귀국 학생 교육 정책의 구체적 맥락을 살펴서, 교육기회 균등에서 교육 격차 해소의 방향으로의 정책 목표 이동, 학업 부적응자에서 다문화교육 정책 대상으로의 편입, 적응중심 교육 정책에 발달중심 교육 정책의 부가라는 세 가지 방향을 확인할 수 있었다.

귀국 학생을 위한 국어교육 정책을 마련하기 위해서는, 이러한 정책 문제와 관련하여 국어교육이 기여할 수 있는 좌표를 명확히 하고 정책의 속성상 유의미하고 효과적인 정책으로 입안, 시행될 수 있는지 검토해 보아야 할 것이다. 이에, 국어 능력 부진으로 인한 교과학습 부진 문제, 문화의 차이에 따른 문화 충격 및 정체성 혼란, 그 결과로서의 학교 부적응 문제, 교육과정 차이에 따른 교과학습 문제와 관련하여 국어교육 정책의 수립 문제를 검토한바, 명시적인 국어교육 정책의 형태로 입안, 추진 가능한 부분과, 정책 입안 과정에서 타 교과와 협력이 필요한 부분, 그리고 정책화되지는 못하나 연구 기반으로서 기여할 부분과 실천을 통해 기여할 부분 등을 나누어 제안하였다.

핵심어 귀국 학생, 귀국 학생을 위한 국어교육 정책, 국어교육, 신제도주의

ABSTRACT

Analyzing ‘Korean Language Education Policies for Returnee Students’

Nam, Ga-yeong

This study is purposed for analyzing Korean language education policies for returnee students based on neo-institutional theory. First, it is diachronically examined education policies and their detailed contents for returnee students, then drawn the structure of education policies for returnee students. Second, it is explored specific contexts of education policies for returnee students as follows: toward relief of education differential, toward multi-cultural education, toward adjustment-oriented education with a little developmental trend.

For Korean language education policies for returnee students, first of all, it would be clearly examined the point which could Korean language education contribute for it. It is because that Korean language capacity of returnee students should be systematically surveyed and studied.

KEYWORDS Returnee Students, Korean Language Education Policies for Returnee Students, Korean Education, Neo-institutional theory