

사회통합프로그램 한국어 교육의 확대 실시 방안 연구

조 항 록

Abstract

Cho, Hang-rok, 2012. 10. 30. **A Study on Extending Implement of Korean Language Education in KIIP(Korea Immigration Integration Program)**. *Bilingual Research* 50, 235-267. It has been almost four years since Korean government implemented KIIP(Korea Immigration Integration Program). KIIP is one of concrete alternatives for social integration policy. It mainly consists of Korean language education and education for Korean society understanding. There has been noticeable increase in the number of participants and the educational expertise has been secured. But KIIP has some problems which are due to the fact that the variables of participants are not diversified and level 3 and 4 of KIIP are not applied to marriage immigrants yet. This thesis evaluates these problems and suggests some ways to expand KIIP. It proposes that the marriage immigrants should be required to complete level 3 and 4 of KIIP. And it also suggests some ways to diversify the participants. This thesis suggests a way of positive change of KIIP as a successful policy. (**Sangmyung University**)

【Key words】 사회통합프로그램(KIIP -Korea Immigration Integration Program), 사회통합정책(social integration policy), 결혼 이민자(marriage immigrants), 한국어교육과정(Korean language curriculum)

1. 서론

최근 한국 사회에 이주민이 급속하게 늘면서 한국 정부의 이주민 정책

도 다양해지고 있다. 한국 정부의 이주민 정책은 법 제정, 제도 도입, 정책 개발 등 다양한 차원으로 진행되고 있는데 이 과정에서 한국어 교육 관련 제도, 정책도 적지 않게 대두되고 있다. 본고에서 논하고자 하는 사회통합프로그램은 이러한 일련의 정부 정책 중의 하나로 2009년에 도입된 이주민 대상 한국어와 한국문화 교육 프로그램이다.¹⁾

사회통합프로그램은 2009년 실시 이후 해를 거듭할수록 참가자 수가 늘고 프로그램 운영도 체계화되어 간 것으로 평가받고 있다. 그러나 사회통합프로그램은 시행 초기에 시행 목적 및 취지 등에 대한 이견이 크게 대두되기도 하고 주무 부서 내의 추진 역량에도 제약이 있어 전면 실시라고 보기에는 미흡한 여러 한계를 안고 출범하였다. 예를 들어 결혼 이민자에게는 전체 한국어 교육과정 중 일부 교육과정을 유예한다든가, 한국어 교육 이후의 평가 체계가 충분히 확보되지 않았다는가, 한국어 교육 담당 교사의 자격에 대한 객관적인 인증 절차를 거치지 않았다는가 하는 점들을 들 수 있다. 이는 사회통합프로그램이 한국 정부의 정책적

1) 사회통합프로그램은 법무부가 이주민을 대상으로 하는 한국어와 한국사회 이해 교육 프로그램으로서 교육 체계는 아래의 표와 같이 구성되어 있다.

구분	단계	0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
		한국어					
과정	기초	초급1	초급2	중급1	중급2		
이수시간		15시간	100시간	100시간	100시간	100시간	50시간
사전평가	결혼 이민자	0~10점	11~29점	30~49점	면제		50~100점
	일반 이민자	0~10점	11~29점	30~49점	50~69점	70~89점	90~100점

프로그램 참가자는 위의 표에 제시된 바와 같은 사전평가 점수에 따라 학습 단계를 배정받게 되고 한국어 과정을 완료하거나 면제된 자에 한하여 한국사회 이해 과정을 밟게 된다. 한글자모를 모르는 학습자라면 전체 과정을 이수하는 데에 모두 465시간이 걸리게 된다. 사회통합프로그램의 개요에 대하여는 법무부 출입국·외국인정책본부의 사회통합프로그램 홈페이지(www.kiip.kr)를 참조하기 바람.

의지, 즉 ‘이주민에 대한 적절한 교육프로그램 실시 → 이주민의 한국어 능력과 한국 사회 이해 능력 제고 → 사회 구성원으로서의 자질과 역량 구축 → 사회의 이질화 요인 배제를 통한 통합 추구’를 충분히 실현시키지 못하는 요인이 되기도 한다. 그 동안 사회통합프로그램의 운영 주체인 법무부는 시행 이후 다양한 노력을 기울여 교육적 측면에서의 성과 제고를 위한 조치, 참가자 확대 및 수료자의 이익 실현 방안을 모색하는 등 다방면으로 제도를 보완하면서 오늘에 이르고 있다. 이러한 과정에서 이제 법무부는 사회통합프로그램의 중심이 되는 한국어 교육을 좀 더 폭넓게, 체계적으로 실시하기 위한 대안을 모색하는 것으로 보인다.

본고는 이러한 맥락에서 사회통합프로그램 한국어 교육의 확대 실시를 위한 방안의 모색을 한국어교육 정책의 관점에서 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 사회통합의 개념이 무엇인지 되짚어보고 사회통합프로그램 실시의 의의를 제시한다. 그리고 본격적인 논의를 위하여 사회통합프로그램 한국어 교육의 실시 성과를 분석하고 지금까지의 실시 과정에서 나타난 한계와 문제점, 특히 사회통합프로그램이 시행 초기 일부 유보했던 영역에 대한 재검토와 참가자 편중 등이 갖는 문제점을 짚어보고 이를 보완할 수 있는 사회통합프로그램 한국어 교육의 확대 실시 방안을 제시해 보고자 한다. 이는 사회통합프로그램이 원래의 취지와는 다르게 제한적인 운영으로 소기의 성과를 충분히 달성하지 못하고 있다는 현실 인식에 바탕을 둔 것이다.

2. 선행 연구의 고찰

사회통합프로그램은 한국 정부의 이민자 사회통합 정책의 일환으로 추진되는 교육 프로그램이다. 사회통합프로그램의 실시를 명문화하고 있는 법무부 훈령 제612호 ‘이민자 사회통합프로그램 및 그 운영에 관한 규정’에서는 사회통합프로그램이 재한외국인처우기본법의 목적을 구현

하기 위하여 실시함을 명시하고 있고 재한외국인처우기본법은 동법 제1조 목적에서 재한외국인의 처우 등에 관한 기본 사항을 정함으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다고 정하고 있다.²⁾ 즉 사회통합프로그램은 한국 정부의 이주민 사회통합 정책의 구체적인 대안인 만큼 여기에서는 사회통합의 개념, 사회통합 정책과 사회통합프로그램에 대한 선행 연구를 살펴본다. 특히 사회통합프로그램에 관한 선행 연구 고찰에서는 프로그램의 중심을 이루는 한국어 교육에 대한 논의를 중심으로 살펴본다.

우선 사회통합의 개념과 관련한 논의는 매우 빈약한 것으로 나타난다. 이는 한국 사회에서 이주민의 유입과 관련한 사회통합 담론이 형성되기 전에 이미 우리 사회에서는 사회통합 정책을 실시하게 된 데에도 일단의 원인이 있다. 즉 개념 및 원리에 대한 논의가 선행되지 않은 상태에서 실체가 존재하게 됨으로써 담론 형성의 기회를 충분히 갖지 못한 것이다. 우선 차용호(2008)에서는 한국에서의 사회통합 논의와 사회통합 정책의 실체를 논하면서, 사회통합과 관련한 합의된 법적 개념이 없음으로 인해 정부 내에서 구체적인 정책 추진에 혼선이 발생할 우려가 있음을 지적한다. 아울러 사회학, 교육학, 문화인류학 등 여러 학문 분야에서도 외국인의 사회통합을 지향하고 있으나 사회통합의 대상이 되는 외국인 그룹, 사회통합의 정도 및 내용, 범위 등에 관한 기준을 제시하지 못하고 있음

2) 법무부 훈령 제612호 ‘이민자 사회통합프로그램 및 그 운영에 관한 규정’과 재한외국인처우기본법은 각각 제1조(목적)에서 아래와 같이 규정하고 있다. ‘재한외국인 처우 기본법」의 목적을 구현하기 위하여 재한외국인 및 귀화자와 그 자녀, 대한민국 국민 등에 대한 사회통합프로그램을 표준화하여 시행하고 그 운영기관을 지정·관리하기 위한 기본적인 사항을 정함을 목적으로 한다.’(이민자 사회통합프로그램 및 그 운영에 관한 규정 제1조)
 ‘이 법은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.’(재한외국인처우기본법 제1조)

을 지적하고 있다.

김혜순(2010)은 이러한 논의를 뒷받침한다. 김혜순(2010)에서는 2010년 1월 기준으로 KISS(한국학술정보), DBia(누리미디어), E-article(학술교육원), 뉴논문(학지사), NDSL(한국과학기술정보연구원) 학술지, 교보문고스콜라(교보문고) 등 6개 DB 대상으로 ‘사회통합’을 검색어로 검색한 결과 500여 건이 나오지만 대부분 유럽통합과 남북관계, 일반 사회갈등과 통합 관련이고 이민다문화사회 관련은 20건 미만, 사회통합 정책은 6건 미만으로 나타났다고 한다. 이민자 사회통합의 개념화 논의의 부족은 이러한 절대 빈약한 수준의 논의의 양도 문제이지만 사회통합 정책을 논한 연구에서조차 사회통합의 개념화를 시도한 연구가 극히 적다는 점이다.

기존 연구 중에서 사회통합의 개념화를 시도한 대표적인 것으로는 차용호(2008), 김해성(2009), 김태원(2010), 이성순(2010)을 들 수 있다. 차용호(2008)는 사회통합의 법적 개념화를 시도한 것으로 기존 한국 정부 내의 사회통합 정책의 법적 근거와 정책 내용 등을 바탕으로 하여 사회통합의 세부 내용 영역을 제시하였다.³⁾ 그리고 사회통합의 수준을 논하면서 사회통합의 기본 개념을 비차별의 기본원칙과 인권보호 및 사회적응이라고 제시하고 있다. 이러한 사회통합의 기본 개념은 재한외국인처우기본법에 반영되었으며 향후 사회통합의 수준과 정도를 판단하기 위하여 언어적 통합, 교육적 통합, 경제적 통합, 주거적 통합, 가족적 통합, 정치적 통합, 기타(사회 안정적 통합, 문화적 통합, 건강 등) 등에 관한 사회통합지수를 산출할 수 있다고 하였다.⁴⁾ 김해성(2009)은 서구의 이론을 인용하면서 다양성과 통합, 다문화주의와 사회통합이라는 이분법적

3) 차용호(2008)에서는 법적인 이민자 사회통합의 내용과 범위를 기본소양 교육, 지식 교육, 정보 제공, 상담, 보육 등 사회서비스 등 다섯 가지 범주로 설정하고 세부 내용을 기술하였다.

4) 실제로 사회통합지수는 제1차외국인정책의 주요 추진 정책의 하나로 설정되어 있고 2010년에 사회통합지수 개발 정책 연구가 수행된 것으로 알려진다.

논의를 전개하고, 기본적으로 사회통합은 다양성 내지는 다문화주의와 양립하기 힘든 개념이었음을 지적한다. 즉 기존에는 통합을 동화와 동일시하는 개념으로 봄으로써 다문화주의와의 양립이 힘든 것으로 인식되었으나 김리카(W. Kymlicka)의 다문화주의 3단계를 바탕으로 하여⁵⁾ 다문화주의에서 통합의 가능성을 제시하고 있다. 즉 다문화주의 3단계인 국민 만들기(nation-building)에서 통합 조건을 적절히 확보한 가운데 이주민을 주류 사회에 통합하여 국민으로 만들 수 있음을 제시한다.(Kymlicka, 2002; 499-502, 김해성, 2009; 38)

이주민의 사회통합의 개념과 관련하여 좀 더 진행된 논의는 김태원(2010)에서 찾을 수 있다. 김태원(2010)에서는 통합에 대한 기본적인 정의를 개별 요소들이 하나의 단위를 형성해 가는 것 또는 근본적으로 공통의 가치와 규범들에 기반한 요소들의 결속 유지나 구성원들이 하나의 통합된 전체로 결합해 가는 과정으로 본다. 그리고 통합이 진행되는 과정을 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2000)의 논의 내용을 바탕으로 하여 적응(accommodation), 문화화(acculturation), 동화(assimilation), 편입(incorporation) 등 네 가지 유형으로 나누어 제시한다. 이 중에서 동화는 이주 국가 중심의 통합으로서 흔히 용광로 정책이라고 볼 수 있는 것이고 편입은 흔히 모자이크 내지는 샐러드 볼로 볼 수 있는데 당위론적으로 이주민이 개별적인 속성을 그대로 유지하면서 상호조화를 이루는 샐러드 볼 사회가 바람직한 것으로 보고 있다.

이성순(2010)은 사회통합의 개념 정의와 관련하여 사전적 정의와 함께 프랑스에서의 통합의 개념을 소개하고 있다. 특히 프랑스에서의 통합의

5) 김리카의 다문화주의 3단계는 첫 번째는 자유주의의 한계를 극복하고자 하는 공동체주의로서의 다문화주의, 두 번째는 자유주의 틀 속에서의 다문화주의, 세 번째는 국민 만들기로서의 다문화주의이다(김해성, 2009; 37). 이는 결국 각각 동화주의, 다문화주의, 사회통합주의의 개념을 갖는 것이라고 본다.

개념은 원래는 동화(assimilation)와 대립되는 개념으로 이민자의 고유문화를 단순히 지속시키는 것이기 때문에 오랜 기간 정부 정책으로 채택되지 않은 것으로 보고 있다. 그러나 시간이 지나면서 프랑스에서도 이주민 정책으로 통합의 개념이 채택이 되어 결국에는 공화주의 동화모형이 탄생한 것으로 본다. 이와 함께 독일의 사회통합 모형을 살펴보면 여기에서는 국적모형의 동화주의를 통한 사회통합을 추구하는 것으로 보며 미국의 경우에는 용광로 모형의 동화주의를 표방하는 것으로 본다. 그리고 이러한 논의와 함께 한국 정부의 사회통합 정책의 실재를 일별하면서 한국은 미국의 용광로 모형과 독일의 국적 모형을 동시에 채택한 것으로 보고 있다.

이상의 논의에서 살펴보았듯이 사회통합에 대한 개념화와 담론의 형성은 아직은 충분하지 않고 일반화가 쉽지 않은 상황이다. 더욱이 한국적 상황에 대한 충분한 논의가 존재하지 않는 것으로 볼 수 있다. 여기에 사회통합 정책과 다문화 정책 사이의 관계 모형 논의 역시 충분히 진행되지 않은 것으로 보인다.⁶⁾

사회통합 정책에 대한 논의 역시 앞에서 제시한 김혜순(2010)에서 보이는 바와 같이 국내에서 충분히 논의되지 않았다. 그 동안 사회통합 정책에 대한 논의는 한국 내 이주민 사회의 특성이나 이주민의 사회 적응 문제를 중점적으로 다룬 것으로 나타난다. 전자의 예로서 한국사회학회(2007)⁷⁾를 들 수 있고 후자의 예로서 김이선 외(2007)를 들 수 있다. 한국사회학회(2007)에서는 한국 내 다문화사회의 형성 과정과 특징을 도출

6) 본 연구에서는 다루지 않고 있으나 사회통합 정책에 대한 논의가 다문화 정책에 대한 논의와 상당 부분 중첩되고 있음을 밝힌다. 이 과정에서 사회통합 정책과 다문화 정책은 양립할 수 없는 대립 개념으로부터 본질적으로 동일 개념으로 볼 수 있다는 주장까지 다양한 관점이 존재하고 있음을 느낄 수 있었으나 본 연구에서는 논의의 밖에 두기로 한다.

7) 동북아시아위원회 용역과제의 결과보고서로서 보고서의 제목은 한국적 “다문화사회의 이론화”이고 주로 사회학의 관점에서 다문화사회를 다루고 있다.

하면서 한국 정부의 이주민에 대한 정책 방향을 제시하였고 김이선 외(2007)에서는 이주민을 한국 정부의 정책 대상으로 보면서 다양한 영역에서의 지원 정책을 주로 논의하였다. 한편 정상우(2009)에서는 다문화 사회와 관련한 법령의 제정 취지와 법적 적실성 등을 다루면서 기존의 법령이 다문화 사회의 미래 방향을 제시하지 못하고 있다는 한계를 지적하고 있다. 조항록(2011b)에서는 한국 정부의 사회통합 정책과 관련한 법과 제도, 정책 영역과 예산, 정책 사례로서 사회통합프로그램 등을 살펴보면서 사회통합과 관련한 장기적이고 종합적인 정책이 마련되지 않았음을 지적하고 있다.

이주민의 사회통합 정책과 관련한 가장 적극적인 논의는 차용호(2008)와 법무부의 내부 자료(자료 명: 다문화 사회통합프로그램 이수제 개관, 2008)를 들 수 있다. 이들 자료에서 나타나고 있는 사회통합 정책의 개념은 이민자가 자신의 능력을 충분히 발휘하고 출생 국가에서 습득한 문화, 가치와 한국의 문화, 가치를 접목하여 보다 발전적인 문화, 가치를 창출할 수 있도록 정부가 정책적으로 지원하는 것이라고 한다. 그리고 이러한 정책은 다문화주의(이민자의 다양성과 다양한 문화, 가치를 포용함)와 동화주의(한국의 전통문화, 가치와 결합)를 조화롭게 절충함으로써 세계 일류의 문화와 가치를 창출하는 것이라고 적시하고 있다. 이는 결국 한국 정부의 사회통합 정책이 이민 정책과의 결합의 성격을 갖는 것으로 동화주의와 다문화주의의 장점을 포괄하고자 하는 것으로 볼 수 있다. 실제에 있어 양립하기가 힘든 다문화주의와 동화주의의 절충은 향후 사회통합 정책의 추진에 있어 정책적 방향 및 정책적 효율성의 확보의 측면에서 좀 더 수준 높은 국가 역량을 요구하는 것이다.

마지막으로 사회통합프로그램을 다룬 연구로는 이성순(2010)과 조항록(2011b), 그리고 조항록 외(2011)를 들 수 있다. 이성순(2010)은 사회통합프로그램의 내용과 실체를 살펴본 후 실제 프로그램 운영 기관의 사례를 바탕으로 발전 방향을 제시하고 있다. 조항록(2011b)은 사회통합 정

책과 관련한 법, 제도, 정책 등을 살펴본 후 정책 사례로서 사회통합프로그램을 분석하였고 조항록 외(2011)는 법무부 출입국·외국인정책본부의 정책연구용역 보고서로서 사회통합프로그램의 도입 취지로부터 실시 성과와 문제점, 발전 방안 등을 광범위하게 다루고 있다. 특히 사회통합프로그램의 본질인 한국어 교육과 한국사회의 이해 교육에 초점을 맞추어 프로그램 참가자, 운영 기관, 교육 담당 강사를 대상으로 만족도와 요구를 조사하여 정책 대안 제시에 활용하였다. 이 연구에서는 현행 사회통합프로그램은 초기 단계 정착에는 성공을 하였으나 안정된 실시를 위해서 초기 단계의 미흡한 부분에 대한 보완과 함께 미래 비전을 제시하고 이를 실현할 수 있는 정책적 대안을 제시하고 있다. 특히 교육과정의 개편과 효율적인 교재 개발, 평가 체계의 구축 등 한국어 교육 인프라와 전문성 향상을 강조하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국에서의 사회통합의 개념, 사회통합 정책의 개념과 기존 정책의 평가, 사회통합프로그램에 대한 논의는 학계 차원에서 충분히 논의되지 않았음을 알 수 있다. 한경구 외(2007)와 조항록(2011b)에서 지적하듯이 한국 사회에서 이주민 관련 담론은 1980년대부터 일기 시작한 이주민의 유입 이후 이들에 대한 차별적 시선을 쟁점화하는 데에는 성공하였지만 사회적 담론화의 시도는 최근에 이르러서야 나타났다. 결국 사회적 담론화의 시도는 2000년대 이후 결혼이민자가 급증하면서 나타나기 시작한 것으로 사회통합프로그램의 실시 이전에는 담론화의 역사가 길지 않다. 특히 이주민 문제가 사회적 담론화가 시도되기 이전에 이미 사회적 실체로 존재하면서, 이주민에 대한 담론은 정책 대안이나 실행 정책에 대한 평가에 치우침으로써 상대적으로 이론적 논의는 빈약한 모습을 보이고 있다.

3. 사회통합프로그램 한국어 교육 실시의 성과와 한계

올해로써 사회통합프로그램은 실시 4년째를 맞고 있다. 2009년 9월 최초의 프로그램 실시 이후 해를 거듭할수록 운영기관의 수와 참가자 수 등 거시지표가 괄목할만하게 확대되었고 프로그램 운영 체계 및 교육 전문성도 향상된 것으로 평가되고 있다. 우선 추진 과정을 보면 사회통합 프로그램은 정부의 정책적 추진 의지가 대두된 이후에 관련 정책연구와 자료 수집을 거쳐 프로그램 실시의 선결 요건인 다문화강사를 육성하고 시작 단계의 교육을 담당할 ABT(Active Brain Tower) 대학을 선정하였으며, 곧 이어 초기 운영 단계에 진입하였다. 이후 참가자 확보 노력을 가속화하고 교육기관의 확충, 교육 전문성의 제고 등을 추구하며 프로그램 확대를 지속적으로 이루어오고 있다.

사회통합프로그램은 이주민의 지속적 증가, 정부의 적극적인 이주민 지원 정책의 실시와 같은 정책 환경의 변화를 바탕으로 하고 자체 추진 역량을 강화하면서 지속적인 확대 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 이에 따라 참가자와 이수자의 수는 아래의 표에서 보는 바와 같이 해를 거듭할수록 크게 늘었다.

<표1> 사회통합프로그램 참여자 현황⁸⁾ (단위 : 명)

연도별	2009	2010	2011	2012. 9월 현재
교육 등록자	2,089	4,779	6,405	12,049
이수자 (5단계 완료)	797	1,063	1,699	1,016

사회통합프로그램 운영 기관 역시 시간이 지나면서 크게 늘어 최초 20개소에서 2012년 현재 중앙운영기관 1곳⁹⁾, 거점운영기관 47곳, 일반운영

8) 법무부 출입국·외국인정책본부 내부 자료를 바탕으로 정리함.

기관 224곳에서 사회통합프로그램을 운영하고 있다.

사회통합프로그램의 실시 성과를 논의함에 있어 앞에서 언급한 바와 같은 거시지표 못지않게 중요한 것은 정책 실시 주체인 법무부 출입국·외국인정책본부가 교육 체계를 지속적으로 구축함과 동시에 교육 전문성 향상을 위해 노력한 점이다. 특히 한국어 교육과 한국 사회의 이해 교육의 전문성을 인식하면서 한국어 교육 전문가 집단과 적극 협력해 오고 있다.

교육 현장의 3대 요소로 일컬어지는 교사, 교재, 교수법의 측면에서 볼 때 교사의 전문성 향상과 교재의 지속적 개발이 두드러진다. 교사의 경우 시간이 지나면서 한국 정부의 한국어교원자격제도에 따른 자격 취득자 또는 그에 준하는 경력 소지자로 자격을 제한하는가 하면 2012년부터는 국립국어원과 협정을 맺고 교사 재교육 프로그램을 실시한다. 교재의 경우 초기에는 시중의 일반 한국어 교재, 한국 사회의 이해 교재를 채택하여 사용하였으나 시간이 지나면서 사회통합프로그램용 한국어 교재와 한국 사회의 이해 교재를 개발하여 사용하고 있다.

이와 함께 교육 전문성의 측면에서 또 하나 의미 있는 진전을 나타내는 것이 평가 체계의 구축이다. 프로그램 실시 초기 사전평가와 종합평가만이 있었으나 여러 요인과 현장 요구를 수렴하여 기존의 평가 체계를 전면 개편하여 평가의 유형을 확대하고 방식도 개선하였다.¹⁰⁾

이와 같이 사회통합프로그램이 지속적으로 발전해 왔다고 하나 실시

9) 법무부 출입국·외국인정책본부는 한국이민재단을 사회통합프로그램 중앙거점운영기관으로 지정하여 강사 연수, 구술면접관 교육 등과 교육을 주관하도록 하고 관련 연구의 수행, 화상 교육 실시, 운영기관 네트워크 구축 등을 담당하도록 하고 있다.

10) 사회통합프로그램 실시 초기에는 사전평가와 종합평가만을 실시하였으나 지금은 사전평가, 단계평가, 중간평가, 종합평가 등으로 목적별 평가체계를 갖추었고 평가방식도 학생의 성취 수준이나 선수학습 수준을 좀 더 정확하게 끌어낼 수 있도록 구술시험 시행 방식을 바꾸고 문항유형도 대폭 바꾼 것으로 알려져 있다.

과정에서 드러난 문제점 및 한계도 적지 않다. 위에서 제시한 성과의 이면에 있는 문제점 또는 발전 과정상의 한계를 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회통합프로그램은 참가자 확보의 측면에서 결혼이민자가 절대 다수를 차지함으로써 프로그램에 대한 대중적 인지도 확보가 부족하였다. 결혼이민자가 갖는 차별적 특징과 의의를 인정한다 해도 사회통합 프로그램이 자칫 결혼이민자를 대상으로 하는 프로그램으로 인식될 수 있다. 이는 사회통합프로그램이 사회통합 정책의 일환으로 추진되고 궁극적으로 우리 사회의 이주민 모두를 대상으로 하는 점을 고려한다면 사회통합 정책의 실천 정책으로서의 한계를 의미하는 것이기도 하다.

둘째, 교육 체계의 구축과 교육 전문성 향상의 측면에서 볼 때 교육과정의 체계적으로 개발되지 않았다. 프로그램 운영을 앞두고 요구조사와 같은 교육과정 개발을 위한 선행 단계가 없었고, 시행 이후의 교육과정 개편 과정에서는 전문성 유입과 현장 데이터의 활용이 제한적이었다. 결국 아직 사회통합프로그램은 교육과정을 체계적으로 정립하지 못하였고 이는 교육의 성과를 내는 데에 제약으로 작용할 것이다.¹¹⁾

셋째, 결혼이민자 대상 교육이라는 측면에서는 정부 내 유관 부서와의 정책적 조율이 순조롭지 않다. 사회통합프로그램이 고유의 목적을 가지고 분명한 정책적 방향을 정하고 나아간다 하지만 결혼이민자 집단이 여성가족부의 정책 대상자 집단이고 여성가족부 내에서도 유사한 프로그램을 운영하는 상황에서 양 부서 사이의 조율이 쉽게 이루어지지 않고 있다.¹²⁾

11) 이러한 상황에서 2012년에 사회통합프로그램 한국어 교육과정과 한국 사회의 이해 교육과정의 개편 노력이 진행되고 있는데 뒤늦은 감이 있지만 매우 의미 있는 일이다.

12) 이주민을 대상으로 하는 정부 정책의 중복 및 혼선은 국회입법조사처의 2010년도 보고서인 다문화 정책의 추진실태와 개선방향에 잘 나타나 있다. 여기에서는 정부 내 많은 부서가 이주민을 대상으로 하는 여러 정책을 추

마지막으로 결혼이민자 집단에 대해서는 사회통합프로그램의 한국어 교육과정 중 일부 과정 참여를 유예한 점이다. 결혼이민자에 한하여 한국어교육과정 3,4단계를 면제해 주고 있는데 이것이 과연 최선의 대안인지에 대하여 심도 있게 논의해야 할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 사회통합프로그램은 실시 이후 시행착오도 없지 않았으나 시간이 지나면서 외형적으로 빠르게 확대, 발전하였고 제도적 보완과 전문성 향상 노력을 병행하면서 이제는 이주민의 한국어 능력 및 한국사회 이해 능력을 키우는 중요한 프로그램으로 안착되어 가고 있다. 그러나 아직도 해결해야 할 과제가 적지 않은데 그 중의 첫 번째가 한국어 교육 프로그램의 전면 실시 및 참가 대상자의 다양화를 주 내용으로 하는 한국어 교육 확대 방안이 될 것이다.

4. 사회통합프로그램 한국어 교육 확대 실시 논의의 전제: 확대의 개념과 현행 제한적 운영의 요인 분석

4.1 사회통합프로그램 한국어 교육 확대 실시의 개념 정의

일반적으로 교육 프로그램의 확대를 논한다면 몇 가지 차원에서 논의할 수 있을 것이다. 하나는 교육기관의 수를 늘리고 참가자 수를 확대하는 일이고, 또 하나는 교육 프로그램의 교육과정을 확대하여 동일 참가자라 하더라도 교육의 양을 더 경험하게 하고 더불어 교육 효과를 더욱 크게 만드는 일이 된다. 여기에 특수한 상황을 전제하는 것이기는 하지만 제한적 운영의 요인을 제거하여 전면 실시를 시도하는 것도 확대 운영의 한 사례가 될 것이다. 그리고 마지막으로 선행 프로그램 또는 후속 프로그램을 동시에 운영하여 프로그램의 계열화를 추구하는 것도 프로

진하고 있는데 정책의 성격이 유사한 것이 많고 예산 사용에 중복성이 나타나고 있음을 지적하고 있다.

그램 확대의 유형에 속한다.

그렇다면 본고에서 논하는 사회통합프로그램 한국어 교육의 확대 실시란 무엇인가? 위에서 언급한 확대 운영의 유형을 모두 대입할 수 있을 것이다. 즉 교육 대상자 대비 참가자의 비율을 높이는 일을 생각할 수 있고, 현재 1주 6~8시간, 매 단계 100시간이 기본인 한국어 교육과정의 단계별 이수 시간 수를 늘리는 일도 생각할 수 있다. 그리고 결혼이민자 집단에게 한국어 교육의 3,4단계를 면제해 주는 현행 운영 제도를 폐지하고 결혼이민자 집단도 다른 참가자와 동일하게 한국어 교육과정의 모든 단계를 이수하도록 하는 일이 포함된다. 또한 여기에 머무르지 않고 한국에 입국하기 전 외국 현지에서 사회통합프로그램을 운영하거나 현행 사회통합프로그램 이수자를 대상으로 하여 심화 프로그램을 개설하여 운영하는 것도 프로그램 확대의 한 예이다.

그러나 현시점 사회통합프로그램 한국어 교육 확대 운영과 관련하여 쟁점으로 떠오른 것은 (1) 참가 대상자 집단의 다양화 실현, (2) 결혼이민자 집단에 대하여 유예한 한국어 교육 3,4단계 이수 적용이다. 현시점 교육 시수의 확대나 사전/사후 프로그램의 개발에 대하여는 본격적인 논의가 대두하지 않은 상황이다.

그런데 참가자 집단의 확대 실시와 결혼이민자에 대한 3,4단계 이수 논의는 서로 연관되어 있다. 만약에 이 두 가지 확대 실시 노력이 실현이 안 된다면 사회통합프로그램은 본래의 정책 입안 취지를 충분히 구현하지 못하는 결과를 가져올 뿐만 아니라 중국적으로는 프로그램 유지의 기반을 잃게 될 수도 있다는 점에서 적극적인 관심을 요한다. 좀 더 구체적으로 사회통합프로그램이 결혼이민자 집단을 대상으로 하는 한국어 교육과 한국 사회의 이해 교육 프로그램으로 축소되어 운영되고 있는 현 상황에서 결혼이민자가 4단계로 구성된 한국어 교육과정 중 절반에 해당하는 상위 두 단계를 계속해서 면제받을 경우 교육 효과를 크게 기대할 수 없다. 이는 곧 참가자 대다수의 교육 효과를 기대할 수 없음을 의

미한다. 결국 사회통합프로그램의 존립 근거를 소멸시키는 것으로 프로그램 유지를 위하여 파행적 운영을 선택하거나(결혼이민자에 대하여 평가 방식과 평가 결과 적용의 예외 인정 등) 프로그램을 폐지해야 하는 극단적인 선택을 하는 상황이 올 수도 있다.

4.2 현행 제한적 운영의 실상과 요인 분석

그렇다면 사회통합프로그램 한국어 교육의 제한적 운영의 실상은 어떠한가 그 원인은 무엇인가? 이는 결국 참가자 집단의 편중과 결혼이민자에 대한 일부 한국어교육과정 적용 유예 등과 관련이 있다.

〈참가자 집단의 편중〉

지금까지 참가자의 체류 자격별 분포를 보면 결혼이민자의 비율이 다른 집단에 비하여 압도적으로 높다. 사회통합프로그램이 본격적으로 실시된 2010년 이후 전체 등록자 중 결혼이민자의 비율은 적게는 61.1%(2010년)에서 많게는 79.6%(2011년)로 절대 다수를 차지한다. 등록 이후 사전평가에 응시한 자 중 결혼이민자의 비율은 더욱 높아 아래와 같이 매해 70% 이상을 차지한다.

<표2> 사회통합프로그램 참가자의 체류자격별 분포¹³⁾

연도	계	구분	소계	F21	F52	F11	F19	H21	H29	D81	E91	기타
2009	1,920	신규	1,906	1,356	23	115	194	48	54	11	9	96
		재등록	14	13	0	0	0	0	0	0	0	1
		우선	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		소계	1,920	1,369	23	115	194	48	54	11	9	97
2010	4,056	신규	3,676	2,761	90	153	188	59	22	68	41	294
		재등록	240	183	3	17	21	8	0	0	0	8
		우선	140	43	0	21	44	12	10	1	1	8
		소계	4,056	2,987	93	191	253	79	32	69	42	310
2011. 3월	3,160	신규	1,917	1,507	60	49	58	6	0	17	34	186
		재등록	289	245	3	5	12	5	2	3	8	6
		우선	954	656	7	54	59	17	10	47	16	88
		소계	3,160	2,408	70	108	129	28	12	67	58	280

그러나 등록 이후 실제로 프로그램에 참여한 후에 한국어 교육과 한국 사회의 이해의 모든 과정을 마치고 응시하는 종합시험의 응시자 분포에서는 아래의 <표3>에서 보는 바와 같이 결혼이민자의 비율은 더욱 높아져 전체 응시자의 80% 이상을 차지한다. 여기에 결혼이민자와 같은 범주에서 논할 수 있는 F1까지 포함하면 90% 안팎이 된다. 이는 결국 현행 사회통합프로그램이 결혼이민자를 중심으로 운영되고 있음을 반증하는 것으로 사회통합프로그램 실시의 원래 취지를 충분히 구현하는 일이 되지 못한다.

13) 법무부 출입국·외국인정책본부 내부 자료를 바탕으로 정리한 조항록 외 (2011)에서 가져옴.

<표3> 사회통합프로그램 종합평가 응시자의 체류자격별 분포¹⁴⁾

체류자격	2010년 종합평가 (종합)	2009년 종합평가 (종합)
D-2(유학)	0.6%	0.2%
D-6(종교)	-	0.1%
D-8(투자기업)	0.1%	0.3%
E-1	0.2%	-
E-2(회화지도)	0.3%	-
E-3	-	0.1%
E-7(특정활동)	0.6%	-
E-9(비전문취업)	0.2%	-
F-1	6.5%	5.4%
F-2-1(국민배우자)	82.6%	88.5%
F-3(동반)	0.2%	0.1%
F-4(일반동포)	-	0.1%
F-5(영주권자)	5.0%	1.0%
G-1	0.1%	0.4%
H-2(방문취업)	2.5%	3.1%
국민	1.1%	0.5%

그런데 더욱 의미 있는 해석이 가능한 것은 아래의 표에서 보는 것과 같이 사전평가에 응시한 유학(D-2, D-4), 비전문취업(E-9), 투자기업(D-8) 자격 소지자가 프로그램 참가 이후에 중도포기하는 비율이 꽤 높다는 것이다. 사회통합프로그램이 이주민 모두에게 개방되어 있으나 결과적으로 결혼이민자 중심의 프로그램으로 운영되고 있음을 반증하는 것이다.

14) 법무부 출입국·외국인정책본부의 내부 자료를 바탕으로 한 조항록 외 (2011)에서 가져옴.

<표4> 사회통합프로그램 사전평가 응시자의 체류자격별 분포¹⁵⁾

체류자격	2010년 사전평가(종합)	2009년 사전평가(종합)
C_3(단기종합)	0.1%	-
D_2(유학)	2.9%	0.33%
D_4(한국어연수)	0.5%	0.03%
D_6(종교)	0.2%	0.03%
D_8(투자기업)	1.8%	0.4%
E_2(회화지도)	0.3%	-
E_7(특정활동)	0.5%	0.1%
E_9(비전문취업)	1.3%	0.6%
F_1	10.0%	2.7%
F_2_1(국민배우자)	73.9%	69.0%
F_2_4(난민)	0.1%	0.03%
F_3(동반)	0.2%	0.2%
F_4(일반동포)	0.1%	0.03%
F_5(영주권자)	2.5%	0.8%
G_1	0.1%	0.6%
H_2(방문취업)	4.0%	8.5%
국민	0.8%	0.5%

그렇다면 그 이유는 무엇일까? 이와 관련한 실증적인 자료를 확보하지 않았지만 충분히 예측할 수 있는 것으로 참가 동기의 차이를 들 수 있을 것이다. 유학생이나 비전문취업자 등은 특별한 혜택을 기대하기보다는 단순히 한국어 능력을 높이기 위해서 여건이 허락하는 선에서 참여하나 결혼이민자의 경우에는 이수 시 주어지는 혜택이 크기 때문에¹⁶⁾

-
- 15) 법무부 출입국·외국인정책본부의 내부 자료를 바탕으로 한 조항록 외(1011)에서 가져옴.
 - 16) 결혼이민자가 사회통합프로그램을 이수할 경우에는 국적 취득을 위한 귀화 시험에서 필기시험이 면제되고 국적 취득 심사 대기 시간도 대폭 줄어드는 혜택을 받는다.

참여 비율도 높고 이수율도 높은 것으로 추측할 수 있다 여기에 한국어 교육과정의 3,4단계를 면제해 주는 만큼 부담해야 하는 시간의 양이 상대적으로 적은 것도 영향을 줄 것이다. 결국 참가 동기와 이수 이후의 인센티브가 참가자 변인 비율 분포의 주요 요인이 되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 참가자 변인의 확대를 도모한다면 각각의 참가자 변인에 맞춘 혜택의 제공, 참가자의 다양한 참가 목적의 실현 등이 대안이 될 것이다. 그러나 현실적으로 참가자 변인에 맞춘 혜택의 제공은 가능하지도 않을 뿐만 아니라 프로그램의 성격 및 기능으로 볼 때 바람직한 선택이 될 수 없다. 왜냐하면 사회통합프로그램 참가자 중 결혼이민자에게 특별히 주어지는 혜택은 그들이 한국 사회의 기초 단위인 가족 구성원으로 이미 자리 잡았고 체류 자격 역시 이에 맞춰 국민배우자 자격이며 일정 기간과 요건을 갖추면 국민으로 편입될 것이기 때문에 주어지는 것이다. 또한 사회통합프로그램이 한국어 교육과 한국 사회의 이해 교육으로 구성이 되고, 기본적으로 이주민의 한국 사회 적응 및 구성원으로서의 자질 향상을 기본 목적으로 하는 만큼 혜택 중심의 운영은 정책 실시의 근본 목적을 구현하는 것은 아닐 것이다. 프로그램의 기능상 운영의 체계화, 효율화, 내실화와 같은 자체 혁신을 통하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 본다면 혜택의 확대보다는 다양한 참가자 집단의 참가 동기를 조사하고 이에 맞춘 프로그램 운영 방안을 모색하는 것이 요구된다.

〈결혼이민자에 대한 일부 한국어교육과정 적용 유예〉

결혼이민자는 여타 참가자와는 다르게 한국어교육과정의 3,4단계를 면제받는다. 이는 결국 결혼이민자의 한국어 능력을 목표에 다다르지 못하도록 하는 제도적 결함 요인이 된다. 사회통합프로그램의 전체 교육과정은 한글 자모를 모르는 참가자를 위한 기초단계(0단계)가 있고 본 학습단계로서 한국어교육 1,2,3,4단계가 있으며 이를 이수한 자에 한하여 한국사회의 이해 과정(5단계)에 참가하도록 되어 있다. 그리고 이를 모두

포함하는 종합시험에 응시하여 통과할 경우 이수하게 된다.¹⁷⁾ 이러한 실상을 자세히 살펴본다면 사회통합프로그램이 실제로 결혼이민자의 한국어 능력을 충분히 높일 수 있는 프로그램인가에 대한 의문을 갖게 한다. 일반적으로 언어 교육과정은 계열화, 위계화를 기본 전제로 한다. 다시 말해 선행 학습이 이루어지지 않을 경우 후행 학습은 현실적으로 불가능하게 된다. 다른 학문 영역에서는 지식이 전체 체계를 이루되 부분 부분으로 분리되어 존재하는 경우에는 특정 부분 지식의 습득이 독립적으로 가능하나 언어 교육의 다르다. 결국 한국어 교육과정 3,4단계의 이수 없이 5단계의 학습이 수월치 않을 것이며 종합시험에서 높은 점수를 받기는 더욱 어려울 것이다. 아래의 2012년도 1차 종합시험 합격률을 본다면 이를 확인할 수 있다.

<표 5> 2012년 사회통합프로그램 참가자의 1차 중간평가 결과¹⁸⁾

구분	응시자	합격자	불합격자	합격률(%)
결혼이민자	286	8	278	2.8%
일반이민자	129	78	51	60.5%
계	415	86	329	20.7%

<표 6> 2012년 사회통합프로그램 참가자의 1차 종합평가 결과¹⁹⁾

구분	응시자	합격자	불합격자	합격률(%)
결혼이민자	625	237	388	37.9%
일반이민자	129	80	49	62.0%
계	754	317	437	42.0%

한국어 교육과정의 모든 과정을 마치고 응시하는 종합시험에서 3,4단

17) 실제에 있어 종합시험에 통과하지 못한 경우에는 다시 한번 5단계를 듣는 것으로 이수 요건을 충족하는 것으로 되어 있다. 결국 현행대로라면 종합시험은 요식적 절차에 머무를 수도 있다.

18) 법무부 출입국·외국인정책본부의 내부 자료를 바탕으로 정리함.

19) 법무부 출입국·외국인정책본부의 내부 자료를 바탕으로 정리함.

계를 면제받은 결혼이민자는 합격률이 2.8%로 3,4단계를 이수한 일반 이민자 60.5%에 비하면 턱없이 낮은 비율이다. 이는 곧 프로그램 이수의 성과를 좀처럼 인정하기 어려운 상황을 의미한다. 정도의 차이는 있지만 종합시험의 경우도 마찬가지로 일반이민자는 합격률이 62%이지만 결혼이민자는 37.9%에 그친다.²⁰⁾ 결국 결혼이민자에게 한국어 교육과정 3,4단계 면제라는 프로그램의 제한적 운영에 대하여는 재고의 여지가 크게 존재한다.

그렇다면 결혼이민자에게 한국어 교육과정의 3,4단계를 왜 면제해 주어야 하는가? 그리고 이것이 타당한가에 대한 논의가 제기된다. 이와 관련해서는 프로그램 실시 초기 정책 환경에 대한 고찰이 필요하다.

사회통합프로그램이 실시될 무렵 국내의 여러 언론 매체에 보도된 일이지만 인권단체, 시민단체에서 결혼이민자에 대한 사회통합프로그램 참여 권고는 이민자에 대한 보편적 인권의 침해이고 열악한 환경에 있는 결혼이민자의 생존권을 존중하지 않는 처사라고 하며 거센 반대 의견이 대두되었다. 이주민의 한국 생활 적응 능력을 키우고 우리 사회의 구성원으로서 의연하게 활동할 수 있는 바탕을 마련해 준다는 사회통합프로그램의 정책적 정당성이 크게 호응을 받지 못하였던 이유는 무엇인가? 어떠한 경우에도 존중되어야 하는 보편적 인권을 중시한 시민단체의 입장에서 볼 때 결혼 이민자의 사회통합프로그램 참여는 활동의 제약으로 인식되었다.²¹⁾

20) 결혼이민자의 종합시험 합격률이 중간시험에 비하여 높은 것은 사회통합프로그램 참가자 중 한국어 능력을 갖추고 있는 조선족 동포들이 사전평가에서 한국어교육과정을 면제받고 바로 5단계인 한국사회의 이해에 참여하게 되고 이후 종합시험에 응시하는 데에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

21) 시민단체의 이주민에 대한 인식의 본질에 대하여는 한경구 외(2007)에서 몇몇 논의를 들어 제시하고 있다. 요약하면 사회 구성원이 모두 참여하여 사회적 공동선이나 보편적 이익을 실현하기 이전에, 이주민은 사회적 약자 또는 소수자로 보호를 받아야 한다는 관점으로 볼 수 있다.

이와 함께 당시 일각에서는 언어 능력의 획득에 대한 편견도 작용한 것으로 보이는데 한국어 능력은 생활 속에서 시간이 지나면서 자연적으로 습득될 수 있다는 논리였다. 결혼이민자가 한국 생활 한가운데에서 한국인과 함께 살다 보면 자연스럽게 한국어 능력을 갖추게 될 것이라는 낙관적인 인식도 시민단체의 주장을 뒷받침하는 논리로 작용한 것으로 알려진다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 정책 당국이 당시의 상황을 어떻게 인식하고 판단하였는가이다. 이에 대하여는 당시 정책결정 과정에 대한 명시적인 자료가 없어 확인할 수 없지만 이주민 지원 단체의 의견을 도외시킬 수 없는 상황 요인도 존재하였던 것으로 추측된다.²²⁾ 즉 이민자에 대한 정부의 정책이 확립되기 전에 이미 이민자 집단을 대상으로 다양한 지원 활동을 펼쳐 온 시민단체 등이 결혼이민자의 보편적 인권 등을 주장하면서 사회통합프로그램 참여에 대한 불편을 제기하였고 정부가 이를 고려했던 것으로 보인다.

그렇다면 결혼이민자에 대한 한국어 교육과정 3,4단계 참여 유예의 결과는 어떻게 나타나는가? 위에서 살펴본 것처럼 중간시험, 종합시험의 합격률이 한자리 수에 머무르도록 하고 있다. 사회통합프로그램이 결혼이민자의 한국어 능력을 키우는 프로그램인가에 대한 근본적인 회의를 갖도록 한다.

사회통합프로그램 현장의 의견 역시 결혼 이민자의 한국어 교육 3,4단계 이수율 찬성하고 있다. 조항록 외(2011)에서 전국 116개 운영기관 참가자(학습자), 강사, 기관담당자 등 총 725명(참가자 589명, 강사 101명, 기관담당자 35명)을 대상으로 설문조사에서 참가자의 56.1%, 강사의 82.2%, 기관 담당자의 72.2%가 결혼 이민자에게도 한국어 교육과정 3,4단계 참여가 필요하다(필요 또는 매우 필요)고 답하였다. 이는 곧 결혼

22) 이는 필자가 사회통합프로그램과 관련한 수차례의 토론회 등에 참석하면서 전해 듣게 내용을 바탕으로 하고 있다.

이민자에 대한 일단의 교육 책임을 가진 자들은 절대 다수가 결혼 이민자의 한국어 교육과정 3,4단계의 참여에 찬성하는 것임은 물론 결혼 이민자 본인도 한국어 교육과정 3,4단계의 참여 필요성을 느끼고 있음을 실증적으로 보여주는 예이다.

결국 결혼이민자의 한국어 교육과정 3,4단계 참여 유예는 관점에 따라 찬반이 교차하고 있으나 실제적인 자료는 사회통합프로그램 실시의 정책적 가치와 효과를 존중하여 결혼이민자도 3,4단계에 참여해야 한다는 것으로 귀결하는 것으로 볼 수 있다.

5. 사회통합프로그램 한국어 교육 확대 운영의 필요성

5.1 이주민에 대한 한국어와 한국문화 교육의 필요성과 이수 수준의 확대

현시점 사회통합프로그램의 확대 실시의 필요성은 다양한 관점에서 제기될 수 있다. 그러나 뭐니 뭐니 해도 현행 사회통합프로그램이 원래 정책 개발 취지 및 목적을 실현하고 있는가에 대한 냉정한 검토가 필요하다.

앞에서 언급한 바와 같이 사회통합프로그램은 재한 외국인의 처우 보장 차원을 넘어 진정한 의미에서의 사회통합을 목적으로 실시되고 있다. 여기에서 말하는 사회통합은 다양한 언어적 배경, 문화적 배경을 가진 이들이 한데 어울려 공동체를 구성하면서 서로 다른 요소들을 이해하고 존중하면서 공동의 목표를 향하여 나아가는 것이 될 것이다.²³⁾ 이는 곧 한국 사회에 진입하는 이주민들이 왜 한국어를 배워야 하는지에 대한 해

23) 이렇게 볼 때 한국 사람들도 사회통합프로그램을 통하여 이주민의 언어와 문화를 배우도록 하는 것이 바람직하다고 생각하지만 현실적으로 실현 가능성이 크지 않은 상태로서 여기에서는 이러한 논의는 생략하기로 한다.

답을 간명하게 제시하는 것이다. 즉 이주민은 한국 사회에 편입되는 과정에서 한국어 능력을 갖춰야만 한국인을 이해하고 한국 문화를 이해하여 한국인과 함께 어울릴 수 있다. 한국 사회의 소외된 자로 남지 않고 자신의 역량을 발휘하여 개인의 행복을 추구하고 동시에 한국 사회의 발전에도 기여하게 된다. 그렇지 않을 경우 한국 사회에 편입이 되지만 한국인과의 소통이 되지 않음으로써 자신의 권리와 의무를 다하지 못한 채 주변의 도움에 의지하거나 자신들만의 공동체 속에서 격리된 삶을 영위하게 되는 경우가 발생할 것이다 경우에 따라서는 자신들만의 연결과 결속으로 한국 사회에서 외국인의 유리 현상도 나타날 수 있을 것이다.

그렇다면 이주민이 한국 사회에 적응하기 위해서 언어와 문화에 대한 학습이 필수적인가의 의문으로 자연스럽게 연결될 수 있다. 이에 대하여는 언어와 문화, 언어와 사고 등과 관련한 다양한 논의를 참고할 수 있다. 이미 오래 전에 홉볼트는 언어가 사고를 지배한다는 언어 결정론을 주창한 바 있다. 이후 언어가 사고에 영향을 주고 문화를 형성하는 근본이 된다는 사피어 워르프(Sapir-Whorf) 가설도 등장한다. 즉 동일한 언어를 쓰는 사람들은 동일한 사고 체계와 문화적 정향을 갖게 된다는 것이다. 결국 언어와 문화의 학습은 공동체 내의 다른 구성원들과 사고를 공유하고 삶의 양식도 공유하게 만드는 중요한 기능을 하는 것이다.

다음으로 제기될 수 있는 것은 언어 능력의 발전과 문화 이해의 축진이 새로운 사회에서 생활하는 데에 절대적으로 필요하다는 것에 동의한다 해도 언어 능력의 향상과 문화 이해의 축진이 꼭 교육 프로그램을 통해서만 가능한가에 대한 논의가 제기된다. 즉 학습의 과정을 거치지 않아도 자연스럽게 새로운 사회의 언어를 사용하게 되고 문화의 이해도 가능하다는 기대를 가질 수도 있으나 실상은 그렇지 않다. 외국어 교육계에서 성인이 된 후에 이언어 사회에 접하게 될 경우 학습 과정이 수반되지 않는 습득만으로는 생활에 필요한 언어 능력을 충분히 갖추지 못하는 것이 정설이 되어 있다. 이언어 사회에 노출되어 자연스럽게 습득하

는 언어 능력은 대체로 모어 체계가 완전히 굳어지는 12~3세 이전에 가능한 것으로 이후에는 학습을 통한 언어 능력 획득이 필요함을 주장한다. 이미 타인과의 의사소통 장치가 모어로 굳어진 상태에서 이언어 사용자를 접할 때 소통의 어려움을 겪거나 소통을 피할 수밖에 없는 것이 엄연한 사실이다.

언어가 사회 구성원의 사고방식과 문화의 형성에 영향을 준다는 가설을 고려한다면 언어 능력의 획득이 없는 상태에서 문화 이해의 수준은 제한적일 수밖에 없다. 사회 생활 속에서 매우 관행화된 행위 양식이나 피상적인 문화 현상 등은 이해할 수 있으나 사회 구성원으로서의 문화적 정향의 소지나 문화적 가치에 대한 판단은 구성원으로서의 문화적 정향의 소지나 문화적 가치에 대한 판단은 구성원과의 소통이 원활치 않은 상태에서 충분하지 않을 것이다. 결국 언어 능력을 바탕으로 한 문화 능력의 향상이 바람직하며, 생존을 위한 최소한의 문화 학습은 이주 초기 단계에 이주민에게 부과되어야 할 것이다.

이렇게 언어와 문화 능력이 필요하다 할 때 다음에 제기되는 문제는 어느 정도의 언어 능력, 문화 능력이 필요한가에 대한 논의이다. 전통적으로 외국어 교육과정은 초급, 중급, 고급의 3단계로 체계화되어 왔다. 교육과정이 교육 내용의 규정 못지않게 교수 학습의 기본 틀이 되는 만큼 이를 어떻게 교육으로 실행할 것인가 대한 계획도 포함된다. 다시 말해 특정 교육과정을 어느 정도의 기간에 어느 정도의 시간으로 이수할 것인가를 정하게 된다. 이 과정에서 실제 교육 실시의 효율성과 체계성을 기하기 위해 초급, 중급, 고급은 다시 하위 단계로 세분화되어 오랜 기간 동안 초급1,2, 중급 1,2, 고급 1,2의 6단계 체제를 유지해 왔다. 그리고 각각의 단계에는 하위 영역을 설정하고 세부 내용을 기술하게 된다. 한국어 교육이든 외국어 교육이든 일반적으로 초급이라고 하면 사회에서 생존에 필요한 능력을 갖추는 데에 필요한 수준이며 중급이라고 하면 일상적인 생활 영위에 어려움이 없는 상태로 규정이 되고 고급은 사회의 다양한 영역에서 큰 어려움 없이 공적 업무를 수행할 수 있는 수준으로

논의된다.²⁴⁾

문화능력 역시 몇 단계로 위계화가 되는데 Acton and Felix(1995)의 논의가 주목할 만하다. 여기에서는 이문화 사회와 접촉했을 때 요구되는 문화 능력의 단계를 여행자 단계 - 생존 단계 - 이민자 단계 - 시민 단계 등으로 위계화 하였다. 이러한 위계화는 문화 간 접촉에서 발생하는 문화변용의 4단계와 유사성을 갖는다. 간문화적 접근(Inter-cultural Approach)에서는 이문화 사회에 접촉했을 때 일어나는 현상을 문화적 신비감-문화충격-문화적 자각-문화변용 등의 네 단계를 거쳐 적응하게 되는데 Acton and Felix(1995) 논의의 4단계와 획적인 비교가 가능하다.

그런데 이러한 언어와 문화 능력의 위계화 논의에서 중요한 것을 발견할 수 있는데 대부분의 교육과정이 교수학습 단계에서 문지방(threshold)을 설정한다는 것이다. 일반적으로 언어의 경우 초급과 중급 사이에, 문화의 경우에는 생존단계와 이민자 단계의 사이에 설정이 되는 것으로 알려져 있다.

이상의 논의를 바탕으로 할 때 사회통합프로그램 참가자에 대한 한국어와 한국문화 교육의 목표를 어디까지 설정할 것인가에 대한 논의가 제기될 수 있다. 이와 관련한 논의는 이주민 정책 당국의 정책적 목표 등이 중요한 관건이 되지만 언어 능력에서는 중급 단계까지, 문화 능력에서는 이주민 단계까지를 교육과정에 포함하는 것이 좋을 것이다. 이의 근거를 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 언어의 경우 초급 단계, 문화의 경우 생존자 단계는 체계적인 학습의 과정을 거치지 않아도 시간이 경과하면 도달할 수 있는 능력 수준이다. 사회통합프로그램이 이주민의 한국 사회 편입을 지원하

24) 이는 한국어능력시험(TOPIK)의 평가기준, 국제통용 한국어 표준 교육 모형의 등급 기준 등 대표적인 한국어 능력평가나 교육과정 논의에서 제시되어 있고 ACTFL이나 유럽공통참조기준과 같은 외국어 능력평가의 등급별 기준에서도 확인할 수 있다.

기 위한 국가 차원의 프로그램이라 할 때 학습의 실질적인 성과를 기대할 수 있을 때 정책적 의미가 클 것이다. 이렇게 볼 때 중급 단계의 이수를 권장하여야 할 것이다.

둘째, 이주민 중에 한국 사회에 정착하기로 예정되어 있는 자라면 사회통합프로그램의 모든 과정을 이수하도록 하는 것이 필요하다. 왜냐하면 초급 단계는 생존에 필요한 수준의 언어 능력을 갖추는 것으로 한국에서 여행하거나 제한적인 목적으로 체류하는 경우라면 학습의 실용적 가치를 인정할 수 있으나, 정착하는 경우라면 학습 성과의 실용적 가치가 제한적이 된다. 게다가 위에서 논의한 것과 같이 초급과 중급 단계에 문지방이 존재하는 것이 보편적인 상황에서 정주 이주민에 대하여는 중급 단계까지 이수하도록 지원하여 성공적인 삶의 기반이 되도록 해야 할 것이다.

셋째, 시대 변화에 따른 외국어 교육과정의 개편 추세를 고려한다면 가능하다면 모든 참가자가 중급 단계까지 이수하도록 권장하는 것이 바람직하다. 위에서 외국어 교육이 초, 중, 고급에 각각의 하위 단계 설정으로 모두 6단계 체계임을 제시했지만 최근에는 교육과정의 확대가 급속히 나타나고 있다. 즉 고급 단계 위에 최상급 단계와 같이 더욱 수준 높은 언어 능력을 추가하고 있는데 이는 사회 변화를 반영한 결과이다. 사회가 분화되고 고도화되면서 인간이 다루고 처리해야 하는 의사소통의 과제가 더욱 복잡하고 전문화되어 가고 있기 때문이다. 이는 결국 기존의 초급 단계, 중급 단계의 수준이 전체 언어 능력 위계화에서 상대적으로 하향 조정되는 의미를 갖는다. 이러한 상황에서 초급 단계의 이수만으로는 사회 생활에 필요한 언어 능력의 극히 일부분만을 갖추는 의미를 갖게 되기 때문이다.²⁵⁾

25) 언어 능력의 수준이 사회 생활에서 사용자의 이익 실현에 어떤 영향을 주는지의 예로 물건사기 관련 사례를 들 수 있다. 평균적으로 보아 1급 수준의 능력을 갖춘 경우라면 원하는 물건을 보여 달라 하고 물건 값을 묻는 수준

마지막으로 지금까지 사회통합프로그램을 실시하는 과정에서 축적된 데이터로서 앞에서 제시한 바와 같이 참가자, 강사, 운영기관 관계자 모두 결혼이민자의 한국어 교육 중급 단계 이수에 동의하고 있다. 이는 사회통합프로그램 한국어 교육의 성과에 초점을 맞춘 것으로 사회통합프로그램이 소기의 정책적 성과를 달성하기 위해서는 참가자 모두에게 중급 단계의 이수를 권장해야 할 것이다.

5.2 참가자 집단의 다변화와 사회통합프로그램 한국어 교육의 사회적 활용 확대

사회통합프로그램이 실시될 당시의 외국인 정책 환경으로 조향록 외(2011)에서는 아래와 같이 밝히고 있다.

첫째, 체류 외국인의 수가 우리 사회 거주자의 2% 남짓이라고 하지만 이들의 대다수가 불과 10여 년 사이에 우리 사회 구성원이 되었다.

둘째, 체류 외국인의 변인별 특성을 볼 때 정주 외국인의 수가 점점 늘고 있다.

셋째, 체류 외국인의 증가, 특히 정주 외국인의 수가 증가하는 것에 대하여 국가는 이를 수동적인 입장에서 대응을 하기보다는 현재의 상황을 국가 이익의 실현으로 전환시키는 전향적인 정책의 개발 과제를 제기한다.

마지막으로 체류 외국인이 국내에 영구 정착을 하든, 하지 않든 그들에 대하여 국가가 베풀어야 하는 책무가 있다.²⁶⁾

이 될 것이다. 2급은 여러 물건 가운데 마음에 드는 물건을 고르는 행위까지 가능한 수준이 되고 3급이라면 산 물건이 마음에 안 들 때 교환하는 행위까지 가능할 것이다. 그리고 4급이라면 교환 요구가 받아들여지지 않을 경우에 어느 정도의 공적 대응이 가능한 수준, 심지어 분쟁이 발생하였을 때 대응하는 능력을 갖추게 될 것이다. 이와 같이 언어 능력은 단지 의사소통하는 도구로서만 기능하는 것에 머무르지 않고 개인의 경제적 이익, 사회적 이익을 실현하는 큰 의미를 갖는다.

이와 함께 우리 정부의 제1차 외국인 정책에서는 질 높은 사회통합을 중점 추진 목표 주의 하나로 설정하고 있다. 이렇게 본다면 사회통합프로그램 한국어 교육을 이주민 집단 전체로 적극 확대하는 것은 국가의 이주민 정책 의지를 실현하는 일이 된다. 지금도 참가자 집단에 제한을 두고 있지 않다고 하지만 실제에 있어 참가자 확대를 위한 적극적인 노력을 얼마나 기울이고 있는지는 미지수이다. 어찌보면 사회통합프로그램 이수를 통한 인센티브의 향유를 기대하는 국적 취득 희망자(결혼이민자가 주를 이룸)가 주된 참여자 집단으로 설정되어 있는 듯하다. 그렇다 보니 실제 프로그램 홍보도 이 집단에 맞춰져 있고 운영의 지침이나 틀의 설정에서도 대체로 이 집단을 최우선적으로 고려하는 듯하다.

그러나 위에 제시한 바와 같이 정주 외국인이 늘고 있고 이들을 존중하면서 이들의 역량을 국가 발전에 동원할 수 있는 전향적인 정책이 필요하다. 사회통합프로그램은 최소한 정주 외국인 집단 전체를 대상으로 실시할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이 경우 기존의 단선적인 한국어 교육과 한국 사회의 이해 교육 프로그램으로 한정할 것이 아니라 필요한 경우 변이형 프로그램의 개발을 고려할 수 있을 것이다. 그리할 경우 사회통합프로그램은 과거 차별배제 정책이나 동화 정책의 차원을 넘어 사회통합 정책을 추구하는 우리 정부의 외국인 정책을 현장에서 구현하는 대표적인 사례가 될 수 있을 것이다.²⁷⁾

-
- 26) 이와 관련하여 한국 정부는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(1984년 비준), 아동권리협약(1991년 비준), 난민의 지위에 관한 협약(1992) 등에 가입함으로써 국가의 책무를 이행하고 있다. 그러나 2003년 7월에 발효된 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제규약에는 가입하지 않았다. 이는 국내에 외국인 노동자가 많은 상태에서 국가의 부담으로 작용한 것으로 짐작된다.(박성혁 외, 2008: 15)
- 27) 몇몇 예로 비전문 취업(E-9)에서 특정 활동(준전문 취업, E-7)으로의 전환 시 가산점 부여, 영주권 신청 시 가산점 부여, 통번역 요원/다문화 교육 강사 풀 구축 및 활용 시의 참고자료 등으로 활용할 수 있을 것이다.

5.3 사회통합프로그램 사전 프로그램 및 사후 프로그램 개설 방안 모색

유럽의 여러 나라에서는 사회통합프로그램을 이주민이 자국에 입국하기 전에 이주민 모국에서 받을 수 있는 사회통합프로그램 현지 프로그램을 운영하기도 한다. 비록 국내에서 실시하는 프로그램에 비하여 기간이 짧고 교육 시수가 적기는 하지만 이주민이 미리 이민 국가에서의 생활에 대비한다는 점에서 의미가 크다. 뿐만 아니라 입국 이전에 학습 경험을 가짐으로써 입국 후의 사회통합프로그램에 익숙해질 수 있다.

한국의 경우 사회통합프로그램 참가자의 대다수가 결혼이민자이고 이들이 일정 요건만 갖추면 국민 배우자 비자를 취득하여 입국할 수 있고 이는 곧 한국에서의 국적 취득으로 이어진다. 결혼이민자는 입국 직후부터 우리 사회의 가장 기초 단위인 가정에 편입된다. 이들이 좀 더 일찍 한국어 능력을 키우고 한국사회를 이해할 수 있는 기회를 가진다면 질 높은 사회통합을 구현하는 일이기도 하다. 뿐만 아니라 국민배우자 비자가 한국으로의 입국 및 한국 내 안정적 거주에 방편이 되기도 하여 간간히 비정상적인 행위가 나타나곤 한다. 입국 전 현지에서의 사회통합프로그램의 실시는 결혼이민자의 적응 능력을 키움과 동시에 비정상적인 입국 행위를 예방할 수 있는 길이기도 하다.

이와 함께 사회통합프로그램을 이수한 자를 대상으로 하여 심화 프로그램을 개발하여 실시한다면 사회통합프로그램 이수자의 신분 변동 및 사회 활동에 도움을 줄 수 있을 것이다. 사회통합프로그램이 일반적인 한국어 교육과정의 중급 단계까지 포함하기 때문에 한국어를 활용하여 대학이나 대학원에서 강의를 수강한다든지 사회의 전문 영역에서 활동을 할 때에는 충분치 않다. 또한 결혼이민자를 포함한 이수자 중에서 지속적인 학습을 원하는 경우도 있어 이러한 요구를 충족하는 길이 되기도

할 것이다.

6. 결론

이상에서 사회통합프로그램 한국어 교육의 확대 실시의 필요성 및 실시 방안을 몇몇 유형별로 나누어 살펴보았다. 사회통합프로그램은 실시 4년이 지나면서 규모의 확대, 교육 전문화, 운영 효율화 등이 지속적으로 이루어져 왔다고는 하지만 아직도 보완할 것이 많다. 특히 근본적인 문제로서 결혼 이민자에 대한 한국어 교육과정 3,4단계 적용의 문제와 참가자 다변화의 문제는 현시점 가장 큰 쟁점으로 인식된다. 사회통합프로그램의 실시 초기에 특수하게 존재하였던 정책 환경에서 비롯되기는 하였지만 이제 사회통합프로그램의 실시 목적, 실시 방법 등에 있어 총체적인 점검이 필요하며, 이 과정에서 앞의 두 가지 쟁점은 심도있게 논의되어야 할 것이다. 사회통합프로그램이 초기 교육 전문성을 제대로 확보하지 못한 상태에서 실시되었지만 시간이 지나면서 한국어 교육 전문성을 차차 확보해 온 것을 거울삼아 이제는 제도적 보완을 추진해 나가야 할 것이다.

그러나 제도적 보완을 이루는 과정에서 정책적 방향 못지않게 전문가 집단과의 협력, 교육 대상자 집단 및 유관 단체와의 소통 등을 적절하게 진행하여 제도 보완이 소기의 목적을 달성하도록 해야 할 것이다. 특히 본고에서 논한 사회통합프로그램 한국어 교육의 확대 실시와 관련하여는 다양한 인식이 존재할 수 있고 개인에 따라서는 이해 관계가 있을 것이므로 사전에 준비 과정을 충분히 거쳐야 할 것이다.

전세계적으로 이주민의 증가 추세는 가속화되고 있다. 나라마다 이주민에 대한 정책적 방향과 내용도 다양하게 나오고 있다. 사회통합프로그램은 이주국에서 정착하는 데에 가장 기본이 되는 언어와 문화 교육 프로그램인 만큼 사회통합 정책의 구체적 실현 대안 중의 하나이다. 이제

사회통합프로그램 한국어 교육은 초기 단계를 넘어 본격 실시 단계에 들어섰고, 근래에 들어 확대 실시의 필요성이 제기되는 만큼 사회통합프로그램 한국어 교육을 어떻게 참가자 모두에게 효율적으로 실시할 것인가에 대하여 중지를 모아야 할 시점이다.

<참고문헌>

- 김선정(2007). 결혼 이주 여성을 위한 한국어 교육, 이중언어학 제33호, 이중언어학회, 423-446쪽.
- 김이선 외(2007). 다민족 다문화사회의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(1): 한국사회의 수용 현실과 정책과제, 한국여성정책연구원.
- 김중섭 외(2011). 국제 통용 한국어 표준 교육 모형 개발에 관한 최종 보고서, 국립국어원.
- 김태원(2010). 다문화현상에 대한 사회통합관점에서의 비판적 고찰, 民族文化論叢, 第 44輯, 389-423쪽.
- 김혜성(2009). 다문화시대 사회통합의 기초와 의미에 관한 연구, 시민교육연구 제41권 4호, 31-49쪽.
- 김혜순(2010). 이민자 사회통합정책 기초연구: 결혼이민자와 다문화가족을 중심으로, IOM MRTC Working Paper No. 20100-05. IOM 이민정책연구원.
- 박성혁 외(2008). 우리나라 다문화교육정책 추진현황, 과제 및 성과분석 연구, 교육인적자원부 정책과제.
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2008). 다문화 사회통합프로그램 구축 방안 마련을 위한 공청회 자료집.
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2008). 다문화 사회통합프로그램 이수제 개관.
- 외국인정책위원회(2008). 외국인정책 기본방향과 추진체계, 제1회 외국인정책위원회 회의 자료.
- 이미혜(2012). 여성결혼이민자 대상의 한국어교육에서 교육방송의 역할과 활용, 한국어교육 제23권 3호, 국제한국어교육학회, 231-258쪽.
- 이성순(2010). 이민자 사회통합 정책의 현황과 과제 : 사회통합 프로그램을 중심으로, 사회과학연구 제21권 4호, 충남대학교 사회과학연구소, 165-187쪽.
- 정상우(2009). 다문화가족지원에 관한 법체계 개선방안연구, 법학논총 제26집 제1호. 한양대학교 법학연구소, 483-510쪽.

- 조향록(2010). 한국어교육정책론, 한국문화사.
- 조향록(2011a). 다문화가족 관련 법령·제도의 검토와 개선방안, 나라사랑 제120호. 외솔회. 32-58쪽.
- 조향록(2011b). 이민자 사회통합 정책의 실제와 과제. 다문화와 평화 제5집 2호, 성결대학교 다문화평화연구소. 5-30쪽.
- 조향록 외(2010). 한국이민귀화적격시험(KINAT) 개발 연구, 법무부 출입국·외국인정책본부 연구 보고서.
- 조향록 외(2011). 사회통합프로그램 발전방안 연구, 법무부 출입국·외국인정책본부 연구 보고서.
- 차용호(2008). 이민자 사회통합을 위한 정책 방향, 한국이민학회 2008년 후기학술대회 발표 논문.
- 한국사회언어학회(2007). 한국적 “다문화주의”의 이론화. 한국사회학회.
- 한경구 외(2007). 한국적 다문화 사회의 이상과 현실: 순혈주의와 문명론적 차별을 넘어, 한국사회언어학회 (2007), 한국적 “다문화주의”의 이론화. 한국사회학회. 67-110쪽.
- Acton, William R. and Felix, Judith Walker de.(1995), Acculturation and mind in Valdes, Joyce Merrill, ed. Culture Bound, Cambridge: Cambridge University Press.

조향록(Cho Hang-rok)

상명대학교 교육대학원 외국어로서의 한국어교육 전공

110-743 서울시 종로구 홍지문 2길 20

전화번호: (02) 2287-5417

전자우편: hrcho@smu.ac.kr

접수일자: 2012. 8. 20

심사(수정)일자: 2012. 9. 10

게재확정: 2012. 10. 22