

# 외국인근로자에 대한 한국어교육의 현황과 제도 개선 방안

정훈\* · 정상우\*\* · 이원선\*\*\*

## 국문초록

외국인근로자의 장기체류 현상에 따라 이들에 대한 한국어교육이 보다 중요한 쟁점으로 인식되고 있다. 외국인근로자에 대한 한국어교육은 이들의 한국사회 적응과 인권 보장, 나아가 그들이 한국사회에 기여할 수 있는 기반이 될 것이다. 이 연구에서는 외국인근로자에 대한 한국어교육의 의의와 필요성에 대해 고찰하고, 이들에 대한 한국어교육의 현황을 입국을 전후한 시간적 흐름에 따라 문제점을 분석한 후, 외국인근로자의 한국어능력 향상을 지원하기 위한 법적·제도적 개선 방안을 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 「재한외국인처우기본법」에 외국인근로자들을 정책 대상으로 적극적으로 명시하고 출입국관리법의 사회통합프로그램을 동법에 옮겨 규정함으로써 외국인근로자의 사회통합프로그램의 한국어교육을 보다 적극적으로 활용하게 하는 방안이다. 둘째, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 이주 단계별 한국어교육을 위한 체계적 지원 방안을 직접적으로 마련하는 것이다. 한국 입국 이전부터 적극적인 지원 방안을 마련할 필요가 있다고 보았다. 셋째, 한국어교원의 근거 규정이 있는 「국어기본법」에 이주민을 위한 한국어교육 활성화를 명문화해야 하는 것이다. 한국어교원이나 한국어교재가 외국인근로자의 특성에 보다 맞추어진 형태로 양성되거나 제공되어야 할 것으로 보인다. 외국인근로자들에 대한 한국어교육은 그들의 권익보장의 첫걸음일 뿐만 아니라 그들이 한국사회 발전에 기여하는 기반이 될 것이다.

**주제어** 외국인근로자, 한국어교육, 한국어교원, 사회통합프로그램, 재한외국인 처우 기본법

\* 제1저자, 인하대학교 다문화교육학과 박사과정(gih0675@naver.com)

\*\* 교신저자, 인하대학교 사회교육과 교수, 법학박사(swchong@inha.ac.kr)

\*\*\* 공동저자, 인하대학교 다문화교육학과 석사과정(dt3393@inha.edu)

## I. 서론

우리나라 체류 외국인인 2020년 기준 2,036,075명으로 전체 인구(51,829,023명) 대비 3.93%에 달한다. 2019년에 체류 외국인이 전체 인구의 4.87%를 차지한 것에 비하면 코로나 19의 영향으로 다소 감소한 것이다. 2019년 기준 장기체류 전체 취업자 수는 863,200명이고, 이 가운데 비전문취업 외국인근로자(E-9)<sup>1)</sup>는 30.21%, 재외동포 취업자는 22.53%를 차지하고 있다. 2004년 시행된 고용허가제를 통하여 그동안 유입된 외국인 근로자는 시행 첫해 51,283명으로 시작하여 2019년에 276,755명으로 점진적으로 증가해 왔다.<sup>2)</sup>

외국인근로자는 「재한외국인 처우 기본법」(이하 ‘외국인처우법’으로 약칭)에서 규정하는 재한외국인에는 포함되지만 ‘전문외국인력’과 달리 명시적으로 규정되어 있지 않으며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 ‘외국인고용법’으로 약칭)에서 주로 규율하고 있다. 외국인고용법에서는 한국어능력시험에 관해 규정하고 있고, 한국에서 외국인근로자로 일하려는 외국인들은 본국에서 어느 정도 한국어를 학습해야 한다. 그러나 ‘2019년 이민자 체류실태 및 고용조사’에 따르면 외국인근로자는 한국어 학습 경험이 전혀 없는 경우가 19.5%에 달하며, 한국어 학습 경험자 중에서도 36개월 이상 지속해서 한국어 학습을 이어가고 있는 비율은 2.0%(전체 외국인의 경우 39.2%)에 불과했으며, 법무부의 사회통합프로그램 참여율 또한 5.0%밖에 안 되는 것으로 나타났다. 외국인근로자에게 한국어 구사능력이 필수적으로 요구됨에도 불구하고 현실적인 한계가 나타나고 있는 것이다.

그러나 외국인근로자의 체류 장기화 현상에도 불구하고 이들에 대한 한국어교육은 외국인근로자 자신에게만 부담시킬 뿐 정부나 고용주에 책임이 있는 것으로 인식되지는 못하였다. 아마도 입국 당시부터 외국인근로자 자신들의 책임 하에 한국어를 익혀야 하는 지위 때문인 것으로 생각된다. 다행히 제3차 국가인권정책 기본계획(2018-2022)<sup>3)</sup>에서

- 
- 1) 비전문취업(E-9) 외국인근로자는 ‘내국인을 구하지 못하여 인력난을 겪고 있는 사업장에 일정한 요건 하에 동남아 지역 등 16개국에서 외국인력을 도입하는 일반고용허가제를 통하여 국내에 입국하여 취업활동을 하고 있는 자’를 말한다. 제도개선 방안을 중심으로 고찰하고 있는 본 연구에서는 ‘이주노동자’ 또는 비전문 단순기능 외국인력 등의 용어 대신 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」에서 사용하고 있는 ‘외국인근로자’라는 용어를 사용하기로 한다. 외국인근로자는 출입국관리법상 단순기능 외국인근로자(E-9, E-10), 동포근로자(H-2, F-4, F-5, F-1, F-2), 전문외국인력(E-1~E-7)으로 구분된다.
  - 2) 참고로 취업자격 체류외국인은 2019년 526,680명에서 2020년 기준 409,039명으로 약 20% 감소한 상황이다.
  - 3) 국가인권정책 기본계획은 헌법의 기본권과 국제인권조약의 국내 이행을 위하여 정부가 수립하는 국가

사회통합 정책 대상의 확대와 외국인근로자(E-9)에 대한 언어와 상담 지원을 강조하고 있다. 이미 유럽 국가들은 다문화 정책의 실패를 극복하기 위하여 사회통합프로그램에서 언어 습득을 강조하고 있으며 의무화 또는 언어 습득 기준을 높이는 방향으로 나아가고 있다(강병석, 2019). 외국인근로자(E-9)들이 노동시장에 진입한 후에도 지속적인 언어 교육을 통해 사회에 빠르게 적응함으로써 그 사회에 통합될 수 있으며, 부적응으로 인해 미등록 체류(소위 불법 체류)로 전환되거나 사회적 갈등을 유발하는 등의 문제를 방지할 수 있다는 지적(이유인, 2018)도 참고할 만하다. 외국인근로자의 높은 산업재해 비율 또는 미등록 체류 발생 비율 등을 고려하여 한국어교육의 의무화가 필요하다는 견해(이철민, 2018; 최진훈, 2019)도 제기되고 있다. 결국, 이러한 선행 연구들은 외국인근로자의 한국어능력의 중요성에 대해 강조한 것이라 하겠다. 외국인근로자에 대한 한국어교육을 충실히 한다면, 그들의 인권과 권익을 보장할 수 있을 뿐만 아니라 그들이 소속된 기업과 우리나라 경제발전에 기여하며 미등록 체류도 어느 정도 예방할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 문제의식에서 출발하여 이 연구에서는 외국인근로자에 대한 한국어교육의 의의와 필요성에 대해 고찰하고(II), 이들에 대한 한국어교육의 현황을 입국을 전후한 시간적 흐름에 따라 비판적으로 분석한 후(III), 외국인근로자의 한국어능력 향상을 지원하기 위한 법적·제도적 개선 방안을 제안하고자 한다(IV).

## II. 이민자 대상 한국어교육의 중요성

### 1. 한국어교육의 의의 성격

한국어란 대한민국의 공용어로서 한국어를 말한다. 언어는 문화의 일부이자 공동체 구성원이 되는 자격 또는 정체성을 확인하는 요소가 되기도 하고, 이민자에게는 사회적 적응의 필수 요소가 된다. 헌법재판소는 한국어를 관습 헌법으로까지 인정한 바 있는데, 이는 언어가 시민성 획득의 자격이라는 점과 전통과 문화, 국민적 합의라는 여러 요소가 내포되어 있다는 점을 인식한 결정이라고 할 수 있다. 세계 이민의 역사에 있어서 언어 시험이나 교육은 이민의 장애로 작용한 경우가 없지 않지만, 이주와 문화다양성이 폭넓게

---

행동계획(National Action Plan, NAP)이다.

인정되는 최근에 와서는 이주민들에게 적극적으로 제공되어야 할 서비스로 인식되기도 한다.

이주와 이민이 일상화되기 이전에 한국어는 국민 공동체를 확인하는 중요한 기준이 되었다. 외국인이 한국어를 배우게 되는 계기는 주로 경제활동이나 유학, 이민 등 자발적인 것으로 학습의 책임이 대부분 개인에게 있는 것이었다. 이에 따라 우리나라가 스스로 한국어를 배우려는 외국인에게 특별한 지원이 필요하지는 않았다. 과거에 우리나라가 외국인에게 한국어를 보급하는 것은 우리 문화를 해외에 보급하기 위한 목적이 강했다고 할 수 있다. 「국어기본법」에서도 기본이념을 “국어가 민족 제일의 문화유산이며 문화 창조의 원동력임을 깊이 인식하여 국어 발전에 적극적으로 힘쓰으로써 민족 문화의 정체성을 확립하고 국어를 잘 보전하여 후손에게 계승할 수 있도록 하여야 한다.”라고 규정하면서(제2조), 국어정책의 수립·시행, 국민의 국어능력 향상, 국어의 국외 보급 및 국어정보화 등에 초점을 맞추어 오고 있다.

그러나 이주와 이민이 일상화된 다문화사회에 진입하면서 외국인에 대한 한국어교육은 이민자들의 사회통합을 지원해주는 보다 적극적인 목적을 포함하게 되었다. 이는 외국인에 대한 한국어교육의 국가적 책임이 과거보다 증가했다는 것을 의미한다. 그러나 「국어기본법」에서 규정하고 있는 외국인에 대한 한국어교육의 목적이나 기회 제공은 여전히 다문화사회 이전의 소극적인 목적에 머물러 있는 것으로 보인다. 물론 「국어기본법」에서 국가는 국어를 배우려는 외국인과 재외동포를 위하여 교육과정과 교재를 개발하고 전문가를 양성하는 등 국어의 보급에 필요한 사업을 시행하여야 한다고 규정하고(제19조 제1항), 문화체육관광부 장관은 재외동포나 외국인을 대상으로 국어를 가르치려는 사람에게 자격을 부여할 수 있도록 하고 있다. 외국어 또는 제2언어로서 국어 보급을 효율적으로 수행하기 위하여 세종학당재단을 설립하여 운영하고 있다(동법 제19조의2). 그러나 최근 외국인근로자나 결혼이민자에 대한 한국어교육의 필요성이 급증하였음에도 불구하고 동법은 한국어교육의 공급자 중심의 성격을 갖고 있으며 수요자에 대한 고려는 특별히 발견되지 않는다고 해도 과언이 아니다. 즉 「국어기본법」이 외국인에 대한 한국어교육이 가능하도록 규정하고 있으나 외국인에 대한 한국어교육의 실질적 지원은 다소 소홀하였다고 생각된다.

과거 국내 체류 외국인이 많지 않았던 시대에는 우리나라 정부가 외국인들에 대해 한국어교육을 직접 지원해야 할 필요성이 크지 않았고, 유학이나 이민 등 이주해 오는 외국인들이 스스로 한국어를 익혀야 했을 것이다. 그러나 체류 외국인의 장기 정주가 증가하면서 국내에 체류하는 외국인에 대한 한국어교육의 필요성이 급증했다. 다양한 국가 출

신의 결혼이민자나 외국인근로자를 위한 한국어교육 교재 개발이나 강사 충원 등이 이루어졌고, 이들을 위한 한국어 강좌도 대폭 증가하였다. 한국어교육이 이민과 정주, 국적 취득 과정에서 갖는 중요성이 매우 커진 것이다. 이에 따라 다양한 학습자들을 위하여, 한국어교육과정과 프로그램이 다양해지고 한국어교원의 자격과 역량에 대한 사회적 요구도 커지고 있다. 「국어기본법」에는 한국어교원을 양성하는 법적 근거가 있지만, 이주민들의 한국어교육 수요에 따라 한국어교육의 기능과 역할을 보다 적극적으로 개선할 필요가 있다.

외국인이 한국에 체류하는 것에 대해 고도의 한국어능력 습득을 일괄적으로 요청할 수는 없다. 그러나 사회 적응, 문화 적응, 공동체 구성원으로서의 편입 등에 있어 언어에 대한 이해와 언어 구사 능력이 갖는 중요성에 비추어 볼 때, 체류 외국인에 대한 한국어교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 한국사회 적응을 위한 지원과 특히 조기 정착을 위해서는 다양한 언어로 한국을 소개하고 한국사회에 대한 이해를 돕기 위한 책자, 방송, 자료, 홍보 등이 필요함은 물론이다. 한국어교육에 대한 지원 강화는 어쩌면 다문화 사회에 수반되는 비용일 수 있다. 외국인 스스로 한국사회에 적응하고 자신의 권익을 스스로 보호하며, 한국사회에 기여하도록 기반을 조성하기 위해서는 한국어 습득이 필수적일 수밖에 없다. 한국어교육을 이주민에 대한 특혜로 인식하거나 그 비용을 이주민에게 전적으로 요구하는 것은 다문화사회에 걸맞지 않다. 이주민들이 한국사회에 적응하고 통합되고자 하는 노력을 보일 때, 정부에서도 한국어교육에 대한 지원을 시혜적인 것으로 인식하기보다 사회통합을 위해 지불해야 하는 것으로 인식의 전환이 필요하다.

## 2. 한국어교육과 사회통합

각 나라마다 정치, 경제, 사회, 문화 등의 복층적 환경에 따라 각각 ‘차별배제주의’, ‘동화주의’, ‘다문화주의’ 등의 이민정책을 펼쳐왔는데, 2000년대에 이후 네덜란드 폭동과 프랑스 폭력 사태를 거치면서, 각국에서는 다문화주의 정책의 한계를 인식하고 이를 극복하기 위한 대안으로 사회통합프로그램을 실시하고 있다. 사회통합프로그램이란 일반적으로 대한민국 국적, 영주 자격 등을 취득하려는 외국인 또는 이민자의 사회 적응을 지원하기 위하여 교육, 정보 제공, 상담 등의 프로그램을 지원하는 것을 말한다. 최근 유럽에서는 사회통합프로그램 이수 의무화를 추진하면서 특히 언어교육을 강화하고 있음(강병석, 2019)을 주지할 필요가 있다.

우리나라에서도 이민자들에 대한 한국어교육의 중요성이 강조되면서 이민자들을 대

상으로 하는 각종 이민·다문화 사회 관련 입법에서도 한국어교육이 강조되고 있다. 「출입국관리법」 및 동법 시행령에서는 법무부 장관으로 하여금 사회통합프로그램을 실시하도록 규정하고 있다(동법 제39조). 이에 따르면 사회통합프로그램을 효과적으로 시행하기 위하여 필요한 전문인력 및 시설 등을 갖춘 기관, 법인 또는 단체를 사회통합프로그램 운영기관으로 지정하고 있다. 사회통합프로그램은 한국어교육과 한국사회 이해 교육으로 구성된다. 우리나라의 사회통합프로그램 역시 독일 등 유럽 국가와 같이 언어 교육을 강조하면서 교육에 필요한 시간을 증가시켜 왔다. 사회통합프로그램을 이수한 사람들에게 대해서는 사증 발급, 체류 관련 각종 허가 등을 할 때에 이 법 또는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 우대할 수 있다(출입국관리법 제40조).

외국인처우법에서 결혼이민자 및 그 자녀의 처우 조항에 한국어교육 지원(제12조 제1항)을 명시하면서도, 외국인근로자에 대한 한국어교육과 관련해서는 적극적 규정을 두고 있지 않다. 「국어기본법」 제6조에서도 국어 발전 기본계획 수립 시 “정신상·신체상의 장애로 언어 사용에 어려움을 겪고 있는 국민과 국내 거주 외국인의 국어 사용상의 불편 해소에 관한 사항”을 포함하도록 하고 있지만, 외국인근로자의 체류자격과 업무상 특성을 고려한 교육 프로그램의 제공에는 다소 소홀한 것으로 보인다.

이와 반대로 결혼이민자들에게 주로 적용되는 「다문화가족 지원법」에서는 한국어교육을 대단히 강조하고 있다. 첫째, 동법 제6조에서는 “국가와 지방자치단체는 결혼이민자등이 … 언어소통 능력 향상을 위한 한국어교육 등을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 특히 “언어소통 능력 향상을 위한 한국어교육”은 2011년 4월 4일 개정을 통해 추가된 것이다(법률 제10534호). 뿐만 아니라 이러한 교육을 실시함에 있어 거주지 및 가정환경 등으로 인하여 서비스에서 소외되는 결혼이민자등과 배우자 및 그 가족구성원이 없도록 방문교육이나 원격교육 등 다양한 방법으로 교육을 지원하고, 교재와 강사 등의 전문성을 강화하기 위한 시책을 수립·시행하도록 국가와 지방자치단체에 의무를 부담시키고 방문교육의 비용 지급에 관해서도 규정하고 있다(동법 제6조 제3항 및 제4항). 둘째, 2015년 12월 1일 개정에서는 “결혼이민자등의 배우자 등 다문화가족 구성원은 결혼이민자등이 한국어교육 등 사회적응에 필요한 다양한 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 추가로 규정하였다(동조 제6항). 이는 결혼이민자 등이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 하기 위하여 한국어교육 등 우리사회 적응을 위한 교육을 받을 수 있도록 결혼이민자 등의 가족구성원이 함께 노력하도록 하려는 것으로 이해된다. 셋째, 한국어교육은 다문화가족 구성원인 아동·청소년들에게도 강조되고 있다. 이를 위하여 「다문화가족 지원법」 제10조 제3항에서는 다문화가족의 구성원인 18

세 미만인 사람에 대한 한국어교육을 지원하도록 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

그러나 결혼이민자 또는 다문화가족 자녀 등과 달리 외국인근로자에 대한 한국어교육은 제도적 지원이 상대적으로 소홀하였고, 교육 대상으로 특별히 고려하려는 시각은 미흡했던 것으로 보인다. 아직까지도 외국인근로자(E-9)에 대해서는 사회통합의 대상으로 인식하기보다는 차별배제원칙 적용으로 충분하다고 인식하고 있는 것으로 보인다(정상우, 2016). 대한민국에 유입되고 있는 이주민이 사회적 소수자로 차별받지 않고 일반 국민 또는 선주민들과 갈등을 겪지 않으며 조화로운 공존을 이루는 것을 사회통합이라고 본다면(조항록, 2011), 단기체류자에 해당하는 외국인근로자 역시 사회통합의 대상으로 삼아야 할 필요가 있다. 단기체류가 원칙인 외국인근로자라고 하여도 최근에 장기체류하는 경향이 있고, 이들 역시 우리나라 발전에 일정한 역할과 기여를 한다는 점에서 공동체 구성원으로 배제될 이유는 없다고 할 것이다.<sup>5)</sup>

다문화사회에서 성공적인 사회통합을 위해서는 외국인근로자를 포함한 체류외국인 대상 한국어교육은 사회통합의 필수불가결한 요소가 된다. 외국인근로자가 고용을 통해 한국사회에 적응하고 자립하기 위해서는 언어에 대한 최소한의 이해를 전제해야 문화적 통합도 가능할 것이기 때문이다(이혜경, 2017: 129-130). 외국인근로자가 결혼이민자에 비해 단기간 체류하는 것이 사실이지만, 최근 체류 기간이 장기화되거나 체류자격의 변동이 있다는 점 등을 고려할 때, 외국인근로자와 결혼이민자를 분리하여 차별적으로 접근하는 것보다 외국인근로자에 대한 한국어교육의 기회 제공을 전향적으로 확대할 것을 검토할 필요가 있다. 일본에서도 최근 거주외국인을 ‘생활자로서의 외국인’으로 인식하면서 한시적 노동자가 아닌 지역주민과 통합을 이루며 살아가는 공동체 구성원으로 인식하려는 노력이 있는 점에 주목해야 할 것이다(민기채 외, 2020).

### 3. 외국인근로자와 한국어교육의 중요성

#### 1) 장기체류화 현상에 대한 대응

외국인근로자의 한국 평균 체류 기간이 과거보다 길어지고 있다. 제도적으로 성실근로자에 대해 체류 기간을 확대하고 있으며, 체류자격의 변경으로 한국에서 체류 기간이

4) 아울러 동 조항에서는 이들에 대한 “결혼이민자등인 부 또는 모의 모국어 교육”도 함께 규정하고 있다.  
5) 특히 2011년 3월에 있었던 제25차 외국인정책위원회에서 경제 성장 활력을 위한 외국인 인적 자원 활용 방안으로 연간 1,000명 수준인 숙련기능인력 쿼터를 2025년까지 두 배로 확대하기로 하였다. 5년 이하의 단기체류 원칙인 외국인근로자라고 하여도 숙련기능인력 점수제비자(E-7-4) 변경을 통해 최근에는 장기체류가 가속화되는 경향도 고려해야 한다.

증가하기도 한다. 외국인근로자가 귀국한 후에도 한국에 재입국을 필요로 하는 기업이 증가하고 있다. 김미현(2016)은 E-9 외국인근로자의 장기체류인식에 유의미한 영향을 주는 요인에는 언어소통능력이 있고 체류자격변경제도(E-7)에 대한 관심에 영향을 주는 요인에도 언어소통능력이 가장 유의미하게 나타났다고 밝혔다. 김경주·송금숙(2017)은 외국인근로자를 포함한 3개월 이상 장기체류 중인 외국인에게 한국어는 한국에서의 원활한 생활을 위한 수단으로서 한국생활의 성공 여부를 결정짓는 매우 중요한 요소로 평가하였다. 이렇게 외국인근로자의 체류가 장기화되는 경향이 나타남에 따라, 외국인근로자를 한국사회와 분리하는 시각 자체가 이제는 재검토될 필요가 있다.

저출산·고령화 사회로의 진입, 고학력으로 인한 3D 업종 기피 현상, 사업주의 숙련인력 계속 고용 요구 등으로 외국인근로자 관련 법제는 최근 10년 동안 많은 변화가 있어 왔다. 이로 인하여 외국인근로자의 '장기체류'(사실상 정주화)가 가능하게 되면서, 3년 혹은 4년 10개월 후 귀국하는 경우 그리고 재입국 후 다시 취업 활동을 시작하여 최장 9년 8개월 동안 체류하는 경우, 또는 그동안에 F-2(거주) 혹은 E-7(특정활동)으로 체류자격을 변경하는 경우 등 다양한 유형이 나타나고 있다.

물론 외국인근로자의 장기체류를 위한 한국어교육은 원칙적으로 외국인근로자의 몫이며 국가가 적극적으로 책임을 부담할 필요는 없다고 볼 수도 있다. 그러나 외국인근로자 정책의 방향과 성격을 결정하는 것은 정부이고, 그들이 한국에 체류하는 동안 사회에 일정한 수준으로 통합될 수 있도록 환경을 조성해야 할 책임이 정부에게 있다고 할 수 있다. 아울러 외국인근로자를 고용하는 기업에서도 이들을 통해 수익을 얻고 기업의 효율을 제고하며 안전을 유지해야 하므로 일정한 부담을 가질 필요가 있다고 해야 할 것이다.

## 2) 산업재해 예방 등 인권과 권익 증진

외국인근로자들은 근로환경이 유해하거나 위험한 곳 또는 환경이 열악한 작업장에서 근무할 가능성이 상대적으로 높다. 여기에서 한국어능력 미숙으로 인하여 산업재해를 예방할 수 있는 지식과 정보를 습득하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 2014년 한국인 산업재해 피해자는 총 84,865명에서 2018년 95,066명으로 5년간 12.02% 증가한 반면, 외국인근로자의 경우 2014년 6,044명에서 2018년 7,061명으로 19.77% 증가하였다. 한국인근로자보다 외국인근로자의 재해 발생 증가율이 7.75%p 높은 것으로 나타났다. 사망자 관련해서는 같은 기간 한국인근로자 산재사망률이 13.65% 증가한 반면, 외국인근로자 산재 사망률은 60% 증가한 것으로 나타났다. 특히, 2018년의 경우 산재 사고로 사망한 노동자는 총 971명이었는데, 이 중 11.14%인 114명이 외국인근로자인 것으로 나타났



다.<sup>6)</sup>

물론 외국인근로자(E-9)들은 각 송출국이 지정한 교육기관에서 출국 전에 실시하는 1시간의 산업안전 교육을 받고 있으며, 입국 후 사전취업교육을 통하여 ‘산업안전보건 및 기초기능 교육’을 7시간에 걸쳐 받고 있지만, 이것으로 충분하다고 하기 어렵다. 정부에서는 취업 이후에도 민간 위탁 기술 지원, 외국인 고용 사업장 적시 기술 지원, 외국인 고용 사업장 클린 및 용자 지원 등을 통하여 외국인 고용 사업장 안전보건 수준 향상을 위한 지속적인 사업을 전개하고 있다. 한국어 구사 능력이 떨어지는 외국인근로자를 위해 16개국 언어로 ‘위기탈출 다국적 회화 앱’을 제공하고 있으며, 또한 외국인근로자용 안전보건미디어를 개발하여 보급함으로써 산재 취약 계층을 지원하고 있다고 밝히고 있지만(고용노동부, 2019), 기본적인 한국어교육이 부족한 상황에서는 여건이 개선될 가능성이 희박하다고 할 것이다.

외국인근로자가 근로자로서 최소한의 인권을 스스로 보호하고 한국사회에 적응하며, 재난으로부터 안전하기 위해서는 의사소통 능력이 필수적으로 제고되어야 한다. 이를 위해서는 입국 전 한국어교육의 강조도 필요하지만, 입국 후 한국어교육 기회의 확대가 필요하다. 외국인근로자 대상 한국어능력 제고에 대한 실질적이고 현실적인 개선책을 검토해야 할 시점이다.

### 3) 노동 생산성 제고

2018년 외국인근로자를 활용하고 있는 600개 제조업체 대상 실태조사 보고서(중소기업중앙회, 2018)에 따르면, 외국인근로자 관리 시 가장 큰 애로 요인으로 의사소통(51.2%), 문화, 생활습관 차이(9.3%), 낮은 생산성(7.5%)을 꼽고 있다. 한국어 시험을 치르고 오는 경우임에도 불구하고 의사소통이 안 된다는 것은 외국인근로자에 대한 한국어교육에 있어 중대한 허점이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 개선 요구사항에 “언어 자격 시험을 강화하고 강제라도 정부에서 언어 교육을 시켜야 기술을 빨리 습득함”, “신규 근로자의 실제 한국어 수준이 서류상 한국어 수준보다 낮음” 등을 지적한 것은 한국어교육의 개선 필요성을 지적한 것이라고 할 수 있다.

6) 더불어민주당 이용득의원의 산업재해 발생 현황 자료 참고. <https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=leeyd1604&logNo=221671575945&categoryNo=7&parentCategoryNo=7&viewDate=&currentPage=1&postListTopCurrentPage=&from=postList&userTopListOpen=true&userTopListCount=15&userTopListManageOpen=false&userTopListCurrentPage=1> (2021년 8월 7일 최종 확인)

7) 고용노동부고시 제2018-38호

2019년 외국인근로자를 고용하고 있는 660개의 중소기업을 대상으로 실시한 실태조사(중소기업중앙회, 2019)에서는, 200만 원 이상의 임금을 받는 외국인근로자는 96.3%이지만 생산성은 2018년 대비 1.3%나 하락하였다는 점에서 임금 수준 대비 노동 생산성을 높일 수 있는 방안이 필요하다는 점을 지적하였다. 이와 관련하여, 한국어 학습 경험이 없는 외국인이 31.7%라는 점에서 노동 생산성과 직결되는 숙련도가 낮게 나타나는 원인 중에 ‘의사소통 능력의 부족’이 있을 수 있다고 추측할 수 있다. 같은 보고서에서도 노동 생산성을 높이는 것은 저숙련 외국인력의 숙련도를 높이는 것과 교육의 체계적 관리 운영임을 언급하면서, 이를 위해 한국어 학습 능력을 강화하여 의사소통 능력을 높이고 언어 이해력을 높이는 것이 주요한 과제임을 지적하였다.

이러한 실태조사 결과를 살펴보면, 외국인근로자가 입국 전 고용허가제 한국어능력시험 합격하고, 입국 전·후 취업교육 이수 등의 과정을 거쳤음에도 불구하고, 근무 상황과 관련해서 필요로 하는 최소한의 언어 능력조차 습득하지 못하였음을 시사하고 있다. 따라서 입국 전·후 일련의 취업 과정에서 지속적인 한국어 학습이 이루어지지 않고 있다는 점과 수요자 중심의 교육기관 접근성 한계에 대한 심도 있는 고찰이 필요해 보인다.<sup>8)</sup> 외국인근로자들에게 취업 활동 후에도 정규적이고 장기적인 교육 기간이 필요하며, 한국어 교육 과정을 체계화하여 직무 활동·사회 이해·한국 문화 적응력을 높일 수 있는 실질적인 교육과정 구축이 필요하다.

### Ⅲ. 외국인근로자 한국어교육 현황과 문제점

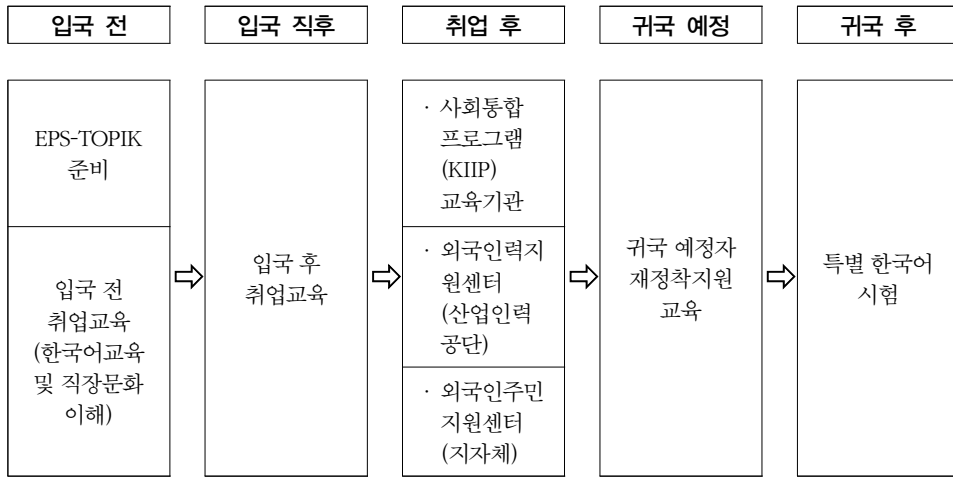
#### 1. 외국인근로자 이주단계별 한국어교육 현황

외국인근로자(E-9)는 고용허가제 제도하에서 한국으로 입국하여 취업 활동에 이르기까지 다양한 단계에서 한국어교육을 접하게 된다. 우선 자국에서 구직자명부 작성을 위한 EPS-TOPIK<sup>9)</sup> 준비, 입국 전·후 사전취업교육, 취업 후 자발적인 한국어교육을 이어가게 된다. 입국 전과 입국 직후, 사업장에 배치되어 취업 활동 중에 그리고 귀국(예정) 후 일련의 과정에서 행해지는 한국어 학습에 대해 정리하면 <그림 1>과 같다. 우선 본국에

8) 학계와 실무계에서는 재원 마련 방법으로 ‘일·학습병행운영지원(일반법령출연금)’, ‘고용보험 지원’, ‘중소기업 고용촉진 장려금에 외국인근로자 고용관련 특별지원’ 등이 제시되어 왔다.

9) 외국인근로자를 대상으로 산업인력공단에서 시행하는 고용허가제 한국어능력시험

서 시행되는 한국어교육에 대해서는 우리나라 정부가 직접적인 도움을 주기는 어렵겠지만, 해당 국가에서 한국어 시험 등을 통해 간접적으로 한국어 수준을 확보하도록 지원한다. 입국을 전후한 시기의 교육은 현실적으로 교육 시간이 짧을 수밖에 없다. 사업장에 배치된 후에는 직장에서 자연스럽게 한국어를 습득하기도 하지만, 근로로 인해 한국어교육을 위한 별도의 시간 확보는 개인의 자율에 맡겨져 있다.



[그림 1] 이주단계별 외국인근로자(E-9) 한국어 학습<sup>10)</sup>

## 2. 입국 전 한국어교육과 한국어능력 평가

우리나라는 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 2003년 8월 16일 외국인 고용법을 제정, 2004년 8월 17일 시행하였으며, 이 법률에 따른 ‘고용허가제’를 실시하고 있다.<sup>11)</sup> 입국 전 본국에서 이루어지는 한국어교육은 고용허가제에 따른 최소한의 자격시험의 성격을 가진다.

즉, 입국 전 시행되는 고용허가제 한국어능력시험은(EPS-TOPIK)<sup>12)</sup> 외국인 구직자의 한국어 구사 능력 및 한국사회에 대한 이해 정도를 평가하여 외국인 구직자 명부 작성 시

10) 외국인 고용 관리시스템(www.eps.go.kr); 설문조사를 통해 본 EPS-TOPIK 발전 방안(정호진, 2013b); 외국인근로자 노동인권보호 강화를 위한 사전취업교육 내실화 방안 연구 보고서(한국산업인력공단, 2018); 2018년도 특별 한국어시험 시행 안내(한국산업인력공단); 고용허가제 특별한국어능력 시험 문항 분석 및 TOPIK 문항과의 상관관계 분석 연구(국립국제교육원, 2016: 15) 등 참고.

11) 내국인을 구하지 못하여 인력난을 겪고 있는 사업장에 일정한 요건 하에 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허가해 주는 제도.

12) 외국인 고용법 제7조, 동법 시행령 제13조 제4항에 근거함.

객관적 선발 기준으로 활용하고 한국에 대한 기본 이해를 갖춘 자의 입국을 유도하여 한국 생활에서의 적응을 도모하기 위한 것이다. 세부적으로 살펴본다면, i) 한국 취업 시 선발(예정)인원만큼 성적순으로 합격자를 결정하는 의사결정의 목적, ii) 외국인 근로자들이 한국에서 기초적인 일상생활을 영위하고, 산업 현장에서 안전사고에 대비할 수 있고, 업무를 수행해낼 수 있는 기초적인 의사소통 능력과 문화 지식이 있는지를 가늠하는 추론의 목적, iii) 시험을 보고자 하는 수험자들 또는 이들을 교육하는 기관이나 교사에게 지침을 제시할 수 있는 환류 효과(wash back effect)의 목적 등을 가진다(김유정, 2008).

이에 따라 EPS-TOPIK의 시험 내용은 읽기와 듣기로 이루어지는데, 한국의 일상생활에 필요한 기초적인 의사소통 능력, 산업 현장에서 필요한 한국어 구사 능력, 한국 기업 문화에 대한 이해 등을 중심으로 평가하게 된다. 그리고 이들의 교육을 지원하기 위해 2013년부터는 전면 비공개 문제 출제 방식으로 전환함에 따라 EPS-TOPIK을 준비하는 외국인근로자들에게 올바른 학습 방향을 제시하고, 한국어능력 향상을 지원하기 위해 한국어 표준 교재를 발간하였다. 그리고 자가 학습용 보조 교재의 개발이 완료된 국가를 중심으로, 총 9개 언어로(영어, 태국어, 싱할라어, 라오어, 베트남어, 미얀마어, 우즈베크어, 벵골어(방글라데시), 크메르어(캄보디아)) E-book 콘텐츠가 제작되어 있다. 교육은 EPS 센터, 세종학당에서 이루어지지만 사실 학원이 발달해 있고 독학도 가능하다.

그러나 ‘2019년 이민자 체류실태 및 고용조사’에서 한국어 학습 경험이 없다고 응답한 비율이 19.5%인 점, 근무와 이직 시 언어 능력의 제약으로 어려움을 겪고 있다는 점, 시험 준비 기간이 대체로 1개월에서 3개월 정도인 점 등이 지적되기도 하였다(정호진, 2013b). 이에 따르면 EPS-TOPIK을 통한 한국어교육은 실질적인 한국어 의사소통 능력을 담보하지 못하고 있다고 할 수 있다. 그뿐만 아니라 외국인근로자들의 한국어 수준이 어느 정도인지 측정하지 못하고 있으며, 외국인근로자(E-9)들의 한국어 학습을 견인하는 환류 효과도 미약하다는 평가도 있다(이미혜, 2015).

물론 주권이 미치지 않는 곳에서 우리 정부가 주도적으로 한국어교육을 실시하기에는 한계가 있다. 그러나 최근 들어 산업 현장의 수요가 단순 기능 인력에서 준숙련 기능 인력으로 바뀜에 따라(정호진, 2013a) ‘성실외국인 재입국 제도’나 ‘숙련 기능 인력 점수제 비자 제도’로 한국 정부가 응답하고 있음을 감안해 볼 때, EPS-TOPIK에 대한 운영 개선이 요구된다. 아울러 우리나라 주권이 미치지 않는 지역에서 한국어교육이 적극적으로 이루어지기 어려운 점을 고려한다면, 온라인콘텐츠나 모바일 어플 등을 개발하여 적극적으로 보급하는 것을 고려할 수 있겠다.

### 3. 입국 전·후 한국어교육

고용허가제를 통해 입국하는 외국인근로자의 국내 취업 조기 적응을 위해 입국 전 취업교육과 입국 후 취업교육이 실시되고 있다. 우선 입국 전 취업교육(한국어교육 및 직장 문화 이해)은 재외공관으로부터 취업사증을 발급받은 외국인근로자를 대상으로 실시하는 의무교육이다. 교육은 자국 송출기관 또는 취업 교육기관 등이 실시하고, 한국어교육 38시간, 한국 문화 이해 교육 7시간 등 총 45시간 내외로 이루어진다.

그리고 ‘입국 후 취업교육’은 한국 입국 후 건강 진단을 받은 후에 고용노동부에서 지정한 취업 교육기관에서 의무적으로 이수하게 된다. 이 교육에서는 한국어교육 자체보다는 주로 한국의 직장문화, 관계 법령 및 고충상담절차, 산업안전보건 및 기초기능 등을 중심으로 16시간(2박 3일)의 교육을 받는다. 교육은 고용노동부 지정기관(노사발전재단, 농협중앙회, 대한건설협회, 수협중앙회, 중소기업중앙회)에서 이루어지며, 교육내용이 잘 전달될 수 있도록 해당 송출 국가 언어로 강의가 이루어지기도 한다.

입국을 전후한 취업교육은 외국인근로자의 한국사회 적응을 돕고 최소한의 노동인권을 보호할 수 있는 수준이어야 한다. 이를 위해 한국어교육을 포함하여 취업 준비를 위한 교육이 시행되고 있는 것이다. 그러나 취업교육은 외국인근로자에게나 외국인근로자 고용 사업주 모두에게 불만족스러운 수준인 것으로 나타나고 있다. 특히 외국인근로자들은 입국 전 사전교육에서는 내용 전달 방법의 한계와 교육 시간 부족의 순으로, 입국 후 사전교육에서는 교육 시간의 부족과 내용 전달 방법의 한계를 주된 애로 사항으로 지적하고 있다. 입국 전 사전교육에서는 우수한 강사가, 입국 후 사전교육에서는 교육시간의 확보가 필요하다고 할 수 있겠다. 아울러 외국인근로자 고용 사업주들도 외국인근로자의 한국어능력과 직장 문화를 비롯한 한국 문화 이해를 위한 교육이 더 강화되어야 한다고 밝히고 있다.<sup>13)</sup>

이상과 같은 상황을 검토하면, 외국인근로자의 한국사회 적응을 위한 한국어교육이 현행 제도 아래에서는 담보되고 있지 못한 것으로 볼 수 있다. 한국어교육을 강화하기 위해 단순히 EPS-TOPIK 상향만으로는 기대하기 어려울 것으로 보이고, 오히려 정부와 기업들의 적극적인 노력이 요구된다. 예를 들어 입국 전 사전취업교육을 강화하기 위한 정부의 노력이 필요하다면, 한국에 와 있는 유학생들이 향후 본국에서 사전취업교육을 담당하는 한국어교원으로 활동할 수 있도록 간접 지원하는 방식도 고려할 만하다.

13) 한국산업인력공단(2018)의 보고서에서는 8개 국가 외국인근로자(E-9) 403명과 국내 외국인근로자를 고용하고 있는 사업주 98명을 조사함.

한국어교육을 포함한 입국 후 취업교육에서는 교육기간을 증가시킬 것인지의 문제가 있다. 가능하다면 보다 집중적인 교육이 가능하겠지만, 불가능하다면 외국인근로자 사업주들이 고용 단계에서 교육에 보다 관심을 갖고 지원을 할 수 있도록 환경을 조성해 주는 것이 필요할 것이다.

#### 4. 취업 후 한국어교육 지원

외국인근로자는 3년 취업 기간이 만료되는 경우 사용자의 재고용 허가 요청이 있을 때, 일정한 경우 출국하지 않고 2년 미만(1년 10개월)의 범위에서 연장 가능하다. 그리고 경우에 따라서는 체류자격을 E-9에서 E-7으로 변경할 수도 있다. 이렇게 외국인근로자가 체류 기간 연장(재고용)이나 체류자격을 변경하고자 할 경우 한국어 능력이 중요하다. 이를 위해 한국어능력시험(TOPIK)이나 사회통합프로그램 일정 단계를 이수할 경우 가산점을 부여하기도 한다.

##### 1) 법무부 이민자 조기적응 프로그램<sup>14)</sup>

2015년부터 최초 입국하는 장기체류 외국인의 우리 사회에 빠른 적응을 위해 일반적인 사회적 정보와 이민자의 유형에 따라 미래진로, 부부교육, 인권보호, 대한민국 구성원 되기 등 특화된 정보를 제공하고 있다. 이 조기적응 프로그램은 13개 언어<sup>15)</sup>로 강의가 제공되고 있어 최초 입국자에게도 교육에 접근하기 쉽도록 하고 있다. 이 프로그램을 이수한 외국인에게는 사회통합프로그램에 참여 시 교육 이수 시간 중 2시간을 공제해 주는 혜택도 부여하고 있다. 교육 내용은 필수 생활정보, 기초 법·질서와 문화, 출입국 및 체류 관련 제도 등이고 외국인의 권리와 의무, 준법의식 등도 교육한다.

외국인근로자는 의무 참여 대상은 아니지만, 외국인등록증을 발급받아 국내에서 합법적으로 장기체류하고 있으므로 참여가 가능하다. 현재는 방문취업 동포(H-2), 외국인 연예인(E-6-2)의 경우 조기적응 프로그램을 이수하지 않으면 외국인 등록이 불가능하도록 의무화하였다. ‘대한민국 정부 제3차 국가인권정책 기본계획’에서는 다른 체류자격을 대상으로도 단계적 의무화를 추진하겠다고 언급하였지만, 외국인근로자에게 의무화가 아직 이루어지지 않고 있다.

14) ‘조기적응프로그램’과 ‘사회통합프로그램’은 사회통합정보망(www.socinet.go.kr) 참고.

15) 한국어, 중국어, 베트남어, 영어, 러시아어, 몽골어, 타갈로그어, 일본어, 캄보디아어, 태국어, 인도네시아, 불어, 네팔어 등이다. 참고로 고용허가제로 취업활동 중인 외국인근로자는 16개국 출신이다.

## 2) 법무부 사회통합프로그램(KIIP)<sup>16)</sup>

사회통합프로그램은 이민자가 한국어와 한국 문화를 빨리 익혀 지역사회에 쉽게 융화 되도록 하고, 이수자에 대하여는 국적취득 필기시험 면제 등 다양한 인센티브를 제공하여 자발적인 참여를 유도하고 있다. 사회통합프로그램은 1단계부터 4단계까지는 ‘한국어와 한국 문화’를 교육하며 단계별로 100시간을 교육한다. 5단계는 ‘한국사회이해’ 교육이 실시되며 기본 70시간과 심화 30시간으로 구성되어 있는데, 기본과정 이수 후 영주를 위한 종합평가가, 심화과정 이수 후 귀화를 위한 종합평가가 이루어진다. 따라서 사회통합프로그램은 영주와 귀화에 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다.

주요 국가들이 이민자에게 입국을 위한 높은 수준의 언어 능력을 요구하지 않아도 체류가 장기화될수록 자국어 교육을 받아 일정 수준의 언어 능력을 갖추도록 하고 있다(이미혜, 2016: 43). 우리나라도 이주민들의 사회통합프로그램 이수가 의무는 아니지만, 한국어 수준이 높을수록 일정한 혜택을 부여하고 있다. 이러한 이유로 2020년 법무부 자료에 의하면 사회통합프로그램(KIIP)에 참여 교육생 중에 결혼이민자(F-6) 18,374명, 외국인근로자(E-9) 12,935명, 동포(F-4) 4,880명으로 외국인근로자(E-9)들의 사회통합프로그램 참여 인원이 적지 않음을 알 수 있다. 외국인근로자에게는 사회통합프로그램 이수가 의무는 아니지만, 비자 변경을 위한 가산점 혜택이 있어 참여가 활발해지고 있다. 다만 근로 시간으로 인해 외국인근로자가 사회통합프로그램에 참여하는 것은 현실적으로 쉽지 않은 부분도 있다.

김미숙(2014)의 연구에 의하면 외국인근로자는 한국어 학습 시간이 절대로 부족하고 그 결과 작업장에서 생산성 향상과 동료 간의 관계에 어려움을 겪게 된다. 최배영·한은주(2012: 91-98)는 사회통합프로그램의 참여 경험을 심층적으로 탐색하고자 면담을 실시하였는데, 면담에 참여한 취업/사업 목적의 이민자 전원이 직장 업무와 한국어 공부의 병행이 어렵다고 대답하였다. 이러한 연구 결과를 고려한다면 외국인근로자에게 보다 효율적인 사회통합프로그램으로서 한국어교육 제공이 필요하다고 할 수 있다.

사회통합프로그램을 하나의 단일한 체제로 운영하는 것이 효율적이고 체계적일 수 있다. 그러나 우리나라처럼 이주의 유형이 결혼이주여성과 외국인근로자로 대별되는 상황에서 교육 대상자의 특성을 고려한 사회통합프로그램의 분리 운영도 고려할 만하다. ‘대한민국 정부 제3차 국가인권정책 기본계획’에서도 이민자 사회통합프로그램의 운영기관 확대, 온라인 화상교육 등 교육 접근성 제고를 통해 사회통합프로그램 참여자가 증가하였으나, 예산 부족 등 현실적 이유로 다양한 교육과정이 개설되지 못하고 있음도 지적되

16) 사회통합정보망(www.socinet.go.kr) 참고.

고 있다. 이러한 점은 외국인근로자에게 특화된 교육과정이 필요하다는 점을 지적하는 것이라고 할 수 있다. 외국인근로자들의 직종이 다양해짐에 따라 이들의 직종에 필요한 한국어를 직역에 따라 학습할 수 있도록 배려하거나 외국인근로자(E-9)를 중점적인 대상으로 하는 사회통합프로그램 개발도 논의할 필요가 있을 것으로 보인다.

### 3) 고용노동부 외국인노동자 지원센터 한국어교육 프로그램

외국인고용법 제21조 제4호에 근거하여 외국인근로자 및 그 사용자에 대한 상담 등의 편의 제공 사업과 동법 시행령 제26조 제2호에 근거하여 외국인근로자의 국내 생활 적응 및 대한민국 문화에 대한 이해 증진과 관련된 사업을 위하여 한국산업인력공단에서는 외국인노동자 지원센터와 외국인력 상담센터 등을 운영하고 있다.

고용노동부 산하 한국산업인력공단이 지원하는 전국의 외국인노동자 지원센터에서는 한국어 프로그램을 주로 1년 2학기제(각 학기는 22주)로 매주 일요일 운영한다. 다만 센터가 40여 곳이 있지만, 접근성이나 강사 수가 부족하다는 지적이 많다(박셋별, 2018). 물론 결혼이민자와 다문화 가정 자녀 등을 주된 대상으로 하는 여성가족부의 다문화가족 지원센터 228개(지자체직영/위탁)<sup>17)</sup>, 법무부의 사회통합프로그램 기관 380개<sup>18)</sup>, 외국인근로자(E-9)를 주된 대상으로 하는 기관은 44개가 있어 외국인근로자가 이들 기관에서 선택적으로 한국어교육을 받을 수 있겠으나 수업 일정과 접근성을 고려한다면 외국인노동자 지원센터에서의 한국어 프로그램을 확대할 필요가 있다.

## 5. 귀국 예정자 재정착 지원 한국어 자격 취득 프로그램

외국인근로자는 통상적으로 3년 단기체류 원칙에 따라 일정 기간 후 귀국하게 된다. 그러나 한국산업인력공단에서는 외국인근로자들이 한국어 및 필요 기술을 습득하여 체류 기간 만료 시 모국으로 귀국 후 안정적인 재정착을 위해 국내 체류 중 한국어교육을 통한 한국 기업 취업 또는 한국 관련 일에 종사할 수 있도록 지원하고 있다. 이 제도는 성실근로자의 체류기간 연장 또는 재입국이라는 부수적인 목적도 갖는다.

교육은 국내 입국 후 3년 이상 및 성실·특별 재입국자 중 TOPIK 2급 상당 수준을 갖춘 외국인근로자를 대상으로 하고 있으며, TOPIK 3급 이상 취득을 목표로 하고 있다. 교육

17) 여성가족부 자료 참조(2021년 8월 8일 기준). 다누리 포털에 따르면 건강가정다문화가족지원센터는 203개임.

18) 사회통합정보망(<https://www.socinet.go.kr>) 참조(2021년 8월 8일 기준).



시간은 매주 일요일 수업 시, 3-5시간 정도로 수업하여 총 60시간을 이수하도록 한다. 특별한 평가는 없지만, 70% 이상 출석한 경우에 수료로 인정하고 있다.

이와는 별도로 고용허가제로 입국하여 취업활동기간(4년 10개월 또는 6년)이 만료될 때까지 사업장 변경 없이 한 사업장에서 계속 근무한 경우(예외적인 경우 마지막 사업장에서 1년 이상) 출국 후에 다시 입국하여 종전 사업장에서 근무할 수 있는 ‘성실근로자 재입국 취업 제도’를 운영하고 있다. 성실근로자로 재입국하기 위해서는 본국에서 특별한 국어시험에 합격해야 하는데, 합격자는 일반 외국인 구직자보다 입국 절차를 신속히 진행하고 입국 전 취업교육도 면제하게 된다. 이 제도를 더욱 안정적으로 운영하기 위해서는 한국에 계속 근무를 희망하는 외국인근로자에게 한국어교육을 추가 지원하는 것이 필요할 것이다.

## IV. 외국인근로자 한국어능력 제고를 위한 지원 방안

### 1. 외국인처우법 상 한국어교육 체계화

외국인근로자에 대한 한국어교육을 체계화하기 위해서는 외국인처우법에 특별한 처우 대상으로서 외국인에 외국인근로자를 포함시키고, 출입국관리법에 있는 사회통합프로그램 근거 규정을 외국인처우법으로 옮겨 규정하는 것이 필요하다. 외국인처우법이 기본법적 성격을 갖고 있기 때문이다.

첫째, 외국인처우법에서는 ‘재한외국인’의 개념에 외국인근로자가 포함되므로 동법 제 10조의 인권 옹호, 제 11조의 사회적응 지원 대상에 외국인근로자가 포함되고는 있다. 하지만 이 법에서 특별한 지원을 위해 규정하고 있는 대상은 결혼이민자 및 그 자녀, 영주권자, 난민, 전문외국인력에 한정되고 있음에 반하여, 외국인근로자에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 특히 외국인처우법 제 16조에는 ‘전문 외국인력의 처우 개선’만 규정하고 비전문 외국인력에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않아, 외국인근로자는 법률적으로도 차별 취급을 받고 있다. 재한외국인을 3년 이상의 장기체류로 한정하고 있지 않음에도 외국인근로자 또는 비전문 외국인력은 배제되고 있는 것이다. 법체계상 외국인 고용법이 고용노동부 소관법률인 이유도 있겠으나, 외국인근로자를 사회통합 대상에서 제외하고 있기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 외국인근로자(E-9)들도 고용허가제 최초 체류 기간 만료 후 연장·재입국 및 체류자격을 변경(E-7)하여 체류 기간이 3년을 초과하

는 경우와 재입국하는 경우들이 많아지고 있어 이들에 대한 시각이 전환될 필요가 있다. 외국인근로자들도 체류기간 동안 한국사회에 통합될 수 있는 계기가 제도적으로 마련되어야 한다.

둘째, 출입국관리법상 사회통합프로그램은 외국인처우법으로 옮겨 규정하는 것이 합리적이다. 재한외국인에 대한 한국어교육이 사회통합프로그램 내에서 체계화되고 있는 만큼, 사회통합프로그램의 운영이 단순히 출입국관리 차원이 아니라 외국인 정책의 중심 내용이 되어야 하기 때문에 법체계 내에서 보다 적실성 있는 법률에 규정되는 것이 필요하다. 아울러 이렇게 될 경우 한국어교원의 처우가 제고될 수 있고 한국어교육의 수준이 제고되고 프로그램의 보급도 체계화될 것이다. 이주유형별 한국어교원의 전문성과 교육기관에 대한 접근성도 제고될 것이다.

셋째, 외국인처우법에 사회통합프로그램에 연이어 한국어교육에 대한 지원, 한국어교육에 소요되는 재원 마련, 한국어교육의 기반 확충, 재한외국인의 조기 적응과 지역사회의 통합 등을 규정하고, 외국인고용법과 「다문화가족 지원법」에는 정책 대상에 따른 한국어교육 지원을, 그리고 「국어기본법」에는 한국어교육 정책 집행을 위한 교육기관, 강사 자격, 세분화된 교재 또는 프로그램 지원 등을 규정하는 것이 체계적으로 타당할 것이다.

## 2. 외국인고용법에서 한국어교육 체계화

「다문화가족 지원법」이나 「난민법」 등에서는 한국어교육을 적극적으로 규정하고 있으나, 외국인고용법에서는 한국어능력시험에 대해서만 규정하고 있을 뿐, 적극적인 한국어교육 지원 규정을 두고 있지 않다. 외국인고용법에 외국인근로자가 한국으로 이주하는 단계에 따라, 단계별 한국어교육을 체계적으로 운영할 수 있는 근거를 규정할 필요가 있다. 외국인고용법에서 한국어교육을 체계화하기 위한 방안을 모색하면 다음과 같다.

첫째, 외국인근로자가 스스로 자신의 인권과 권익을 보호하고 업무 효율을 높여 한국의 경제 상황에 기여하기 위해서는 입국 전 단계부터 최소한의 한국어능력을 갖출 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 이를 위하여 한국 입국 이전에 한국에서 근로를 희망하는 외국인들이 보다 효율적으로 한국어를 습득할 수 있는 환경을 조성하는 규정을 둘 필요가 있다. 물론 한국 입국 전에 한국어교육을 적극적으로 규정하기는 어렵겠지만, 이에 대한 교재 마련이나 강사 지원, 온라인 교육 등은 국내에서 이루어질 수 있으므로 이와 관련된 규정을 둘 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 입국단계에서부터 외국인근로자의 인권

증진, 산재예방, 불법체류 예방 등의 효과를 얻을 수 있고, 이들의 근무 효율성을 높이고 한국사회에 대한 조기 적응과 사회통합에도 긍정적 효과가 기대된다.

관련하여 한국어능력에 대한 입증 책임을 외국인근로자에게 얼마나 부담시킬 것인지 하는 진지한 고민이 필요하다. 너무 엄격한 한국어능력을 요구할 경우 우수한 인력을 유치할 수 있으나, 반대로 그에 대한 비용이 커질 것이기 때문에 시험에서의 부정이나 한국 기업의 임금 부담으로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 입국 당시에는 최소한의 요건을 요구하되 철저한 시험 운영을 전제로 하고, 우리나라 입국 이후 한국어교육에 대한 지원을 확대하되 이를 통한 한국어 습득에 대해서는 인센티브를 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 한국으로 입국한 이후 외국인근로자의 업무 역량을 높이며 안전사고를 예방하고 스스로 인권과 권익을 지키며 미등록 체류를 예방하기 위해서는 한국어교육을 수월하게 받을 수 있는 환경 조성이 필요하다. 예를 들어 외국인근로자는 노동 환경상 주로 주말에만 한국어교육 프로그램 참여가 가능하기 때문에 교육시간을 배려해야 하고 교육 내용에 있어서도 직장 생활과 직장 문화 관련된 요소들이 포함되어야 한다. 또한 이들에 대한 한국어교육의 목적과 특성을 고려하여 사전취업교육과 한국어교육의 필수시간이나 난이도와 교육 내용을 개선할 필요가 있다. 필요에 따라서는 외국인고용법 시행규칙 등에서 구체화할 수 있을 것이다.

셋째, 외국인근로자의 사회통합프로그램 참여 또는 사용자의 외국인근로자 한국어교육 참여 지원에 대한 추가적인 인센티브 제공도 고려할 필요가 있다. 예를 들면 외국인근로자의 한국어 수준이 상승할 경우 사용자에 대한 외국인근로자 고용 등에 있어 편의 제공이나 한국어교원의 직장 방문 교육 지원 등을 고려할 수 있겠다.<sup>19)</sup>

넷째, 체류 기간의 연장이나 재입국 허용에 관해서는 소득 수준보다는 한국어능력을 우선하는 것이 필요하다. 이에 대해서는 외국인근로자의 책임과 외국인근로자 고용 사업주의 책임을 함께 부과하는 방향으로 제도를 설계해야 할 것이다(민기채 외, 2020). 이렇게 할 경우 본국으로 귀환 후 현지에 진출해 있는 한국 기업에 고용됨으로써 안정적인 정착에도 도움이 될 것이다.

19) 다문화가족지원법 제6조 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 결혼이민자등의 배우자 및 가족구성원이 결혼이민자등의 출신 국가 및 문화 등을 이해하는 데 필요한 기본적 정보를 제공하고 관련 교육을 지원할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 외국인근로자 사업장 고용주에게도 이러한 규정이 필요하다고 제안할 수 있겠다.

### 3. 「국어기본법」 정비

현행 「국어기본법」 제4조에서 언어 정책의 대상을 ‘국민’으로 한정하고 있지만, 제6조에서는 ‘국내 거주 외국인’도 정책 대상에 포함시키고 있다. 따라서 현행 법률에서 언급하고 있는 언어 취약 계층은 재한외국인에 한정되는 것이 아니라 체류자격이나 목적 등을 불문한 국내 모든 거주 외국인이라고 해석할 수 있다. 「국어기본법」 제4조 제2항에서 “국가와 지방자치단체는 정신상·신체상의 장애로 언어 사용에 어려움을 겪고 있는 국민이 불편 없이 국어를 사용할 수 있도록 필요한 정책을 수립하여 시행하여야 한다.”라고 규정하고 있는데, 이에 더하여 동조 제3항에 예를 들어 “국가와 지방자치단체는 문화적·언어적 차이로 언어 사용에 어려움을 겪고 있는 외국인이 불편 없이 국어를 사용할 수 있도록 필요한 정책을 수립하여 시행하여야 한다.”라는 규정을 둘 것을 제안한다(민기채 외, 2020). 이것은 외국인근로자를 포함한 거주 외국인까지 정책의 대상으로 포섭할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위한 것이다.

「국어기본법」 제22조 제1항에서 “국민의 국어 능력 향상을 위한 기회를 균등하게 제공하는 데에 힘써야 하며, 국어 능력 향상에 필요한 정책을 수립하여 시행하여야 한다.”라고 규정하고 있는데, 이 역시 정책 대상을 지나치게 국민으로 한정하고 있는 문제점이 있다. 「국어기본법」이 보다 공동체 구성원들의 사회통합에 기여할 수 있도록 정책 대상을 외국인근로자를 포함한 이주민들에게 확대하는 것이 필요하다. 교육 기회의 균등한 제공은 기본권의 특성상 국민을 주체로 한다고 하더라도, 외국인에게도 이와 유사한 수준으로 국가가 교육을 제공할 것을 규정할 필요가 있다.

## V. 결론

우리나라는 2004년부터 고용허가제를 통하여 외국인근로자들이 본격적으로 유입되기 시작하였으며, 사업주의 숙련인력 계속 고용 요구 등으로 인하여 3년 미만의 체류에서 최장 9년 8개월 동안 머무를 수 있는 장기체류 및 체류자격 변경을 통한 정주화 현상까지 발생하고 있다. 코로나와 4차 산업혁명으로 외국인근로자 유입이 향후 어떻게 될지 불확실한 부분이 있기는 하지만, 이제 우리나라는 다문화사회뿐만 아니라 저출산·고령화 사회로의 진입과 더불어 외국인근로자에 대한 관심과 지원이 더욱 필요해지고 있다. 외국인근로자들은 단기체류의 원칙상 사회통합의 대상으로 인식되지 않고 있으며 외국인 정

책 기초에 있어서도 차별배제 수준에 머물고 있다. 결혼이민자에 대한 한국어교육과는 성격이 다소 다르지만 외국인근로자에 대한 한국어교육은 단순한 시혜가 아니라 인권의 문제와 직결되고 미등록 체류 방지, 근로와 사회적응의 효율성 제고, 경제사회 발전에 대한 기여, 적극적인 사회통합 측면에서 정부와 기업이 좀더 적극적인 관심을 가질 필요가 있다고 보았다.

이 연구에서는 외국인처우법이 기본법적 성격이 있기 때문에 외국인근로자들의 한국 사회 적응을 위한 지원 규정을 신설하고, 외국인고용법에서는 이주 단계별 한국어교육을 체계적으로 운영할 수 있는 근거 규정을 둘 필요가 있다고 보았다. 본국에서부터 한국어교육이 충실해질 수 있도록 한국어교재 개발이나 한국어교원에 대한 지원, 온라인 교육을 강화하고, 입국 이후 취업한 후에도 찾아가는 한국어교육을 통해 업무의 효율이나 권익의 보장에 도움이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 한국어교육에 대한 적극적 지원을 통해 외국인근로자들이 소속된 기업뿐만 아니라 지역공동체에서 과거보다 사회 발전에 더 큰 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 강병석(2019). 외국인 노동자 대상 사회통합정책의 개선 방안 연구. 상명대학교 박사학위논문.
- 고용노동부(2019). 2019 알기 쉬운 외국인 고용허가제 안내서.  
 \_\_\_\_\_(2019). 고용노동백서.
- 국립국제교육원(2016). 고용허가제 특별한국어능력시험 문항 분석 및 TOPIK 문항과의 상관관계 분석 연구.
- 김미숙(2014). 한국 생활문화 교육을 통한 이주노동자의 문화적응 스트레스 해소 방안. 경기대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김미현(2016). 외국인근로자의 체류자격 변경에 대한 연구 - 장기체류를 목적으로 하는 E-9근로자를 중심으로. 성결대학교 행정학과 석사학위논문.
- 김유정(2008). 고용허가제 한국어능력시험(EPK-KLT)의 현황과 과제-필리핀, 태국, 스리랑카 3개국 시험을 중심으로-. 이종언어학, 38, 95-122.
- 민기채·김은중·서관욱·손소정·이준민·임종건(2020). 이주민의 언어교육 강화를 위한 법률 개정 방안: '일본어교육추진법(2019)' 비교를 중심으로. 다문화와 평화, 14(3), 다문화평화연구소, 248-264.
- 박셋별(2018). 이주 노동자 대상 한국어 교육 정책 연구-외국인력지원센터를 중심으로-. 2018 한국어언어문화교육학회 제13차 국제학술대회, 151-156.
- 이미혜(2016). 고용허가제 한국어능력시험(EPK-TOPIK)에 대한 비판적 고찰. 문화와 융합, 38(5), 461-486.
- 이유인(2018). 한국 정부의 이주노동자 대상 한국어교육 정책 연구. 상명대학교 박사학위논문.
- 이철민(2018). 공학적 분석방법을 활용한 비전문 외국인근로자(E-9) 산업재해 개선에 관한 연구. 명지대학교 박사학위논문.
- 이혜경(2017). 외국인근로자 사회통합의 정치철학과 정책방향의 모색. 대한정치학회보, 25(4), 117-139.
- 정상우(2016). 재한외국인처우기본법에 대한 사후적 입법평가. 입법평가 Issue Paper 16-17-5.
- 정호진(2013a). EPK-TOPIK 시행 현황 및 관계자 요구 분석. 비교문화연구, 31, 395-414.  
 \_\_\_\_\_(2013b). 설문조사를 통해 본 EPK-TOPIK 발전 방안. 교육문화연구, 19(2), 99-129.
- 조항록(2011). 이민자 사회통합 정책의 실제와 과제. 다문화와 평화, 5(2), 5-31.
- 중소기업중앙회(2018). 중소기업 애로실태조사 종합보고서.
- 최배영·한은주(2012). 이민자의 법무부 사회통합프로그램 참여경험에 관한 연구. 한국가정관리학회지, 30(3), 83-103.
- 최진훈(2019). 외국인근로자 불법 체류 완화를 위한 한국어 교육 프로그램의 필요성 및 개선 방향 -E-9 외국인근로자와 사회통합프로그램을 중심으로-. 연세대학교 석사학위논문.

한국산업인력공단(2018). 외국인근로자 노동인권 보호강화를 위한 사전취업교육 내실화 방안 연구 보고서.

〈ABSTRACT〉

## Current Status and Improvements of Korean Language Education for Foreign Workers

Hoon JUNG\* · Sangwoo CHONG\*\* · Wonseon LEE\*\*\*

Due to the prolonged stay of foreign workers, Korean language education for them is recognized as a more important topic. Korean language education for foreign workers will serve as the basis for their adaptation to Korean society and guarantee of human rights, and furthermore, for their contribution to Korean society. In this study, we first consider the significance and necessity of Korean language education for foreign workers. We analyze the problems by dividing the status of Korean language education for them by the time they enter the country. Based on this, legal and institutional improvement measures to support the improvement of foreign workers' Korean language skills were proposed as follows: First, the Framework Act on the Treatment of Foreigners in Korea should actively specify foreign workers as targets of policies. In addition, by transferring and defining social integration programs of the Immigration Act to this Act, the Korean language education of foreign workers is more actively utilized. Second, the Act on the Employment of Foreign Workers should directly prescribe systematic support measures for Korean language education at the stage of migration. In particular, it was necessary to come up with active support measures even before entering Korea. Third, the Framework Act on Korean Language, which has the basis rules for Korean language teachers, should stipulate the revitalization of Korean language education for immigrants. Korean language teachers should be trained or Korean language textbooks should provided in a more tailored form to the characteristics of foreign workers. Korean language education for foreign workers will not only be the first step in guaranteeing their rights but also serve as the foundation for their contribution to the development of Korean society.

---

\* First Author, Doctoral Student, Inha University

\*\* Corresponding Author, Professor, Inha University

\*\*\* Co-Author, The master's course, Inha University



**Key words**

Foreign Workers, Korean Language Education, Korean Language Teacher, Social Integration Program, Act on the Treatment of Foreigners in Korea

논문 투고일	2021. 08. 09
논문 심사일	2021. 09. 09
게재 확정일	2021. 09. 17