



연안어업 외국인근로자 고용 실태에 관한 연구

홍재범 · 김병호[†]
(부경대학교)

A Study on the Status of Foreign Labor Employment of the Korean Coastal Fisheries

Jae-Beum HONG · Byoung-Ho KIM[†]
(Pukyong National University)

Abstract

Since the 1990s, fisheries have been working hard to solve problems by using foreign labor as the labor shortage phenomenon becomes more severer due to the phenomenon of avoidance of employment for the '3D industry' and aging of the workforce. However, in the case of fishing vessel fishery, the institution of using foreign labor at present is divided by the Ministry of Employment and Labor and the Ministry of Oceans and Fisheries Affairs based on the tonnage of fishing vessels. Accordingly, the executing agency is also dualized. At present, the two systems for the using of foreign labor differ not only with their management methods and forms into employment, but also in terms of employment stability, such as post-employment turnover rates. As a result, especially coastal fisheries that are procuring their labor force through the Ministry of Employment and Labor have relatively high rates of breakaway compared to offshore fisheries, complaining about the use of foreign labor. The purpose of this study is to find a rational management plan to solve the problem of foreign labor procurement and management system in coastal fisheries. For this purpose, we surveyed employers employing foreign labor force in order to ascertain the current status of problems of the current system. The main contents of the survey are the labor force status of the management, satisfaction with the current system, and satisfaction with foreign workers. And we surveyed the suggestions that have been presented as a way to improve the problems presented in the survey. In the course of these investigations, I was able to confirm the high dissatisfaction with employers. This means that the problems of the system related to the utilization of foreign labor force are now clearly revealed. Based on survey and related overseas cases, I will suggest the necessary improvement measures for using foreign labor in coastal fisheries, and the policy and institutional supplementary measures for that.

Key words : Foreign labor, Coastal fisheries, Management, Labor shortage, Employment permit system

I. 서론

어선 규모의 증대와 선질 개선 등의 물적 생산

수단의 발전이 이루어진 한편 인구의 도시집중
현상, 1990년대 이후 소위 '3D 업종'에 대한 취
업기피 현상, 고령화 등에 의해 어업 노동력은

[†] Corresponding author : 051-629-5956, kimbh@pknu.ac.kr

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2017년)에 의하여 연구되었음.

양적·질적으로 감소하였다. 기술의 발달로 인해 과거에 비해 어업 노동력의 상당 부분을 물적 시설에 의해 대체할 수 있게 되었음에도 불구하고, 원활한 생산 활동이 이루어지기 위해서는 물적 시설을 이용할 수 있는 노동력은 필수적으로 갖추어져야 할 조건이다. 어업 노동력의 감소로 인한 노동력 부족 현상이 심화됨에 따라 정부에서는 외국인 노동력을 도입하여 문제 해결에 노력하고 있다. 이를 통해 노동력 부족 문제에 대한 해결 가능성이 보이는 듯 했지만 그 과정 속에서는 외국인 노동력의 인권 문제나 송출 비리와 같은 문제점들이 내포되어 있었다. 따라서 외국인 노동력 도입을 위한 제도는 수차례 변화가 이루어졌다.

최초 외국인산업기술연수제도를 통해 외국인 노동력의 도입이 이루어졌다. 하지만 해당 제도에서 발생한 문제로 인해 새로운 제도인 「고용허가제」가 시행되게 되었고, 「외국인산업기술연수제도」와 병행하여 2가지 제도로 외국인 노동력 도입이 이루어졌다.

이후 「외국인산업기술연수제도」는 2007년에 폐지되었고, 현재까지 「고용허가제」를 통한 외국인 노동력의 도입이 이루어지고 있다. 이때 어업분야에서는 경영규모의 차이에 따른 외국인 노동력 도입에 관한 의견 차이가 존재하여 현재까지 어업분야의 외국인 노동력의 도입과 배분에 관한 방법은 크게 고용노동부와 해양수산부 관할의 것으로 2가지로 구분되어 이루어지고 있다.

이에 따른 실행은 전자의 경우는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 근거로 하여 한국산업인력관리공단, 후자의 경우에는 「선원법」을 근거로 하여 수협중앙회가 담당하고 있다. 이에 따라 어업분야에 유입된 외국인 노동력이라 하더라도, 노동력 공급 경로에 따라 노동력에 관한 관리방법이나 취업형태가 상이할 뿐만 아니라, 국내 사업장으로의 취업후의 외국인 노동력의 이탈 등의 고용안정의 측면에서도 큰 차이가 나타나고 있다.

특히 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 근거로 하여 한국산업인력관리공단을 통해 노동력을 조달하고 있는 어업 중 특히 어선어업의 경우에 이탈률이 매우 높아 외국인 노동력 이용에 대한 불만이 지속적으로 제기되고 있다.

본 연구에서는 어업에 있어서 외국인 노동력 조달 및 관리체계를 일원화하고, 합리적인 관리방안을 모색하는 것에 연구의 목적을 둔다. 주된 연구내용은 현행 체계가 가지고 있는 문제를 실태 중심으로 파악하고, 이를 개선하기 위한 방안으로서 조달 및 관리체계 일원화의 방안과 이에 대한 어업인들의 인식조사, 우리나라 어업실태에 적합한 외국인근로자에 대한 관리체계, 안정적인 외국인근로자의 취업을 위한 정책적·제도적 보완책 등을 검토하여 제시하고자 한다.

우리나라에서 이루어진 어업분야 외국인 노동력에 대한 사회과학분야의 연구는 주로 고용 제도 개선에 대한 내용을 중심으로, 제도적 관점에서 연구가 주를 이룬다.

Hong & Han(2012)의 연구보고서에서는 승선기피의 원인들을 업무동기요인과 업무환경요인으로 분류하여 선원만족과 이직의도, 조직몰입에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 근해 어선원들에 대한 설문조사를 통해 종합적인 실태분석이 이루어졌으며, 어선승선 기피현상을 해결하기 위한 방안에 대한 검토가 이루어졌다. 그리고 선원들을 관리하기 위한 방안으로 선원임금 및 작업조건 개선, 선내 환경정비 시설과 선원복지제도 및 공간 확보를 우선시하는 방안을 제시했다. 또한 선원들의 만족을 높이기 위한 작업장 내 인간관계 및 고용안정에 대한 관리의 필요성을 제시했다.

Kim & Park(2012)의 연구에서는 외국인어선원의 무단 이탈률이 높은 이유로서 낮은 임금수준을 지적하고, 외국인 어선원의 임금 증대, 이탈율 기준 도입 국가 선정, 관리업체에 대한 벌칙 강화, 무단이탈 어선원에 대한 벌칙 강화, 「고용허가제」와 「외국인선원제」의 통합 관리 등을 개

선방안으로 도출 하였다. 그리고 외국인 노동자의 국내 도입 후 단계에서의 교육과 관리 등 사후관리에 대한 제도적 뒷받침이 필요하다고 주장 하였다.

Kim(2012)의 연구에서는 국내에서 이루어지고 있는 어업분야 외국인 노동력 고용을 위한 두 가지 고용제도와 일본의 외국인어선원 고용제도를 비교하여, 외국인 노동력 고용에서 가장 큰 문제점인 무단 이탈률을 감소시키는 방안에 대한 제시가 이루어졌다. 그러한 방안은 국내 외국인 노동력 고용을 위한 두 가지 제도를 통합 관리하는 방안과 사후관리를 전담할 수 있는 전담기구의 개발이 필요하다는 내용이었다.

본 연구는 대부분의 선행연구들에 있어서 도출한 결론이, 현재 어업분야에서 시행되고 있는 외국인 노동력 도입 제도인 「고용허가제」와 「외국인선원제」의 통합 관리에 관한 의견 제시이었던 것에 대해 「고용허가제」를 이용하는 고용주들 중에서도 이탈률이 가장 높게 나타나는 연안어업에 종사하는 이들의 의견을 확인해 보고, 이러한 방안이 시행되는 것에 대한 현실성을 검토해 보고자 하는 점에서 연구의 차별성을 가진다고 할 수 있다. 또한 선행연구들의 대부분은 외국인 노동력에 관한 실태를 파악하기 위해 외국인 근로자를 설문대상으로 조사를 실시하였던 것에 비해 본 연구에서는 실제 제도를 이용하고 있는 고용주들을 대상으로 한 실태조사를 실시하여 「고용허가제」를 이용하고 있는 제도 이용자의 입장에서의 실태파악을 시도해 봄으로써, 효율적으로 해당 제도를 이용하기 위해 필요한 방안을 도출해보았다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장 이론적 배경, III장 외국인 노동력 고용실태에 대한 조사 결과, IV장 한일 어업분야 외국인 노동력 고용제도 비교분석, V장에서는 본 연구의 내용을 간략히 요약하고, 최종적인 결론과 연구의 한계를 언급하며 글을 맺고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 어업 노동력 공급 실태

1960년대 초반 이후 빠른 속도로 이루어진 경제 성장과정에서 당시의 중심산업이었던 농수산업에 종사하는 노동력의 급속한 제조업 분야로의 이동이 이루어졌다. 한편 이러한 인구 이동은 농어촌에 거주하는 인구가 도시로 이동하는 지역간의 인구이동이라 할 수 있다. 이에 따라 대가족제가 중심이었던 농어가 내부에는 고령자만이 남게 되고, 청장년 노동인구는 자녀를 동반하여 도시로 이주하는 형태가 일반적이었다. 수산업은 전형적으로 소위 말하는 3D산업으로 인식되었기 때문에, 작업환경과 생활환경이 수산업이 이루어지는 공간인 어촌보다 더 나은 도시에서의 새로운 일자리에 대한 수요가 발생함에 따라서 어촌 지역 출신자라 하더라도 수산업에 종사할 이유는 더 이상 존재하지 않았다.

통계청의 어업조사 결과에 따르면, 어촌에서 어업에 종사하는 어업인력의 수는 1967년 당시 467,387명으로 가장 높은 수치를 기록한 후 현재까지 지속적으로 감소하고 있다. 특히 1970년도에 들어서면서 이러한 감소치는 더욱더 커져 약 10만 명 가량 감소하여 30만 명 수준에서 지속적인 감소추세를 나타내고 있다. 이후 현재까지 어업종사가구원의 수는 계속적으로 감소하여 2016년에 이르러서는 88,214명에 불과한 수치를 나타내고 있다. 이는 1967년 대비 약 81% 정도의 어업인력의 감소가 이루어진 것이다.

이러한 양적인 노동력 감소와 더불어, 질적인 감소 또한 나타나고 있다. 어업은 일반적으로 타 산업에 비해 노동 강도가 더욱더 높은 것으로 알려져 있다. 특히 어선어업의 경우에는 불규칙한 자연환경의 변화를 받으며, 해상에서 이루어지는 근무환경으로 인해 일반적으로 육지에서 이루어지는 근무에 비해 그 여건이 매우 열악하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 고령 인력과 여성인력의

경우에는 상대적으로 젊은 남성인력에 비해 어업 종사를 통해 감당해내어야 할 노동 강도를 견디기에 한계가 있을 것으로 예상할 수 있다.

과거 1970년대에는 고령 연령대라고 할 수 있는 60대 이상의 인구가 전체의 약 6%에 불과했으나, 최근 2016년에 이르면서 고령 인구의 비율은 지속적으로 증가하여 전체의 약 46%를 차지하고 있다. 또한 실제로 어업에 종사하는 어업종사가구원의 수를 성별 비율로 살펴보았을 때, 과거 1969년에는 남성이 61%, 여성이 39%로 남성의 비율이 더 높았으나 2016년에 이르러서는 남성이 53%, 여성이 47%로 여성의 비율이 증대된 것을 알 수 있다. 이러한 고령 인력의 증대와 여성 인력의 증대 현상은 노동 강도가 높은 어업에 종사할 수 있는 실질적인 어촌의 인력 수가 매우 부족하다는 것을 뜻하는 현상이라고 할 수 있다.

<Table 1> Average Number of Employees in Coastal Fisheries

Division	coast gill net	coast stow net	coast trap	coast lever net
the number of people	1	2.6	0.7	3.3
Division	coast purse seine	coast beam trawl	coast complex	average
the number of people	7.9	4	0.9	2.9
note	Full employment excluding family			

Source: National Federation of Fisheries Cooperatives(2015), Result of Management Survey on Coastal and Sectoral Fisheries

그리고 가구당 어업종사 가구원의 수가 1964년에 2.74명이었던 것에 비해 2015년에 이르러서는 1.65명으로 나타나 이전에 가족노동을 중심으로 이루어지던 어업 노동력에서의 인력 부족현상이 심화되었다고 할 수 있다. 실제로 2015년에 이루어진 ‘연안 및 구획어업 어업경영조사 결과’에

따르면 연안어업을 영위하고 있는 어가경영체의 평균 고용 인원은 약 3명으로 나타났다. 물론 각 업종별, 어업 경영규모에 따른 차이에 따라 필요한 고용인원은 상이하게 나타나겠지만, 연안어업에서 고용노동력 없이 어업을 경영하기에는 많은 한계점이 있는 현상을 확인할 수 있다.

이에 따라 가족 외 노동력의 필요성 즉, 고용노동력에 대한 필요성은 지속적으로 증대되었다고 할 수 있다. 이때 경영체의 입장에서는 비용절감 효과를 보기 위하여 상대적으로 인건비가 낮은 외국인 근로자의 고용을 더욱더 선호할 것이라 예상된다.

2. 외국인근로자 고용 현황

1) 외국인근로자 고용 제도

1990년대에 들어서면서 국내 3D 업종의 인력 부족 현상이 더욱 심화되고 불법취업 외국인이 급증하자 중소기업체에서는 외국인 근로자의 채용을 합법화시켜 줄 것을 요구하였다. 그러나 정부는 단순기능 외국 인력의 국내 취업 금지원칙을 유지하면서 유희노동력 활용 방안으로 3D 업종에서 겪고 있는 인력난을 해소하려는 정책을 추진하였다. 이러한 중소기업의 인력난이 심화되고 불법취업 외국인이 계속 증가하자 정부는 1991년 11월에 「해외투자업체 연수제도」를 도입하고, 1993년 12월에는 「외국인산업연수제도」를 도입하였다. 「외국인산업연수제도」의 경우 「해외투자업체 연수제도」의 운영상에서 나타난 문제를 해결하기 위해 도입한 것으로, 정부에서는 1992년 9월부터 외국인 연수가 불가피하다고 판단한 10개 3D업종에 대해 상공부 장관의 추천 및 법무부 장관의 사증발급을 거쳐 1만 명의 산업기술연수생 도입이 가능하도록 하였다. 하지만 제도 시행과정에서 문제점이 나타나게 되자 정부는 1993년 4월 해당 제도의 시행을 중단하고, 동년 11월 외국인산업기술연수 조정협의회에서 기존 「산업기술연수제도」의 미비점을 보

완하고 외국인 산업기술연수생 도입 업종과 규모를 확대하기로 결정하고 중소기업협동조합중앙회에서 산업기술연수생의 모집, 알선, 연수, 사후관리를 담당하도록 하였다(Yoo & Lee, 2002).

이러한 「산업기술연수제도」는 추후 건설·선원 분야에도 적용되는 등 산업분야 범위가 확대되었다. 특히 1996년에 이르러서는 연근해 어선 어업이 대표적인 3D 업종으로서 선원 부족난이 심화됨에 따라 안정적 인력확보를 위해서 연근해 어선어업에 외국인 선원 연수생 1,000명 도입이 허용되었다. 그리고 2002년에는 농업연수생 도입으로까지 확대되어 결국 연수생제도라는 외국인력 도입제도가 정착되었다.

하지만 2003년에 이르러서는 「산업기술연수제도」 폐지 및 「고용허가제」 추진이 확정되고 이에 대한 내용이 발표되었다. 이에 따라 2003년 8월 16일에 「고용허가제」의 법적근거인 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이 제정·공포되고, 본격적으로 고용허가제의 도입이 이루어졌다. 제도 시행 초기에 도입이 가능했던 산업은 건설업 및 서비스업으로 한정되어 있었으나, 2005년에 이루어진 법률 개정을 통해 2006년 이

후로는 제조업·농축산업 그리고 연근해어업 분야의 인력 도입까지 그 범위가 확대되었다.

이후 고용허가제를 통한 외국인 노동력 공급이 이루어지던 시기에 외국인선원도입제도의 신설에 대한 주장이 제기된 바 있었지만, 경영규모가 영세한 어업인과 다소 경영 규모가 있는 어선 경영주들 간의 의견 불일치로 인해 수산업분야에서의 외국인 노동력 도입을 위한 제도는 현재 이원화되어 있다. 이는 다소 경영규모가 작은 20톤 미만 소형 어선 경영주들이 20톤 이상 대형 어선의 경영주들이 적용 받는 「선원법」으로의 편입을 반대하였기 때문이다. 영세한 어선 경영주들이 만약 「선원법」의 적용을 받게 될 경우에는 「전국해상산업노동조합연맹」에 노조특별회비를 포함한 각종 관리비 명목의 추가적인 비용을 지불해야 했다. 또한 선원 관리 및 체계적인 사업 운영이 가능한 대형 어선들과 동일한 규제를 적용받게 되므로, 영세 어선 경영주들이 동일한 조건을 부담하기에는 많은 어려움이 있었다 (National Federation of Fisheries Cooperatives, 2014).

<Table 2> Employment of Foreign Labor in the Fishery

(Unit: people, %)

Division	「Foreign seaman system」 (More than 20ton))	「Employment Permit System」			
		Fishing Vessel Fishery (Less than 20ton)	Aquaculture Industry	The Salt Industry	
2011	The number of Entrant	3,153	1,242	583	2
	The number of Renegade	513	496	181	0
	Departure rate	16.3	39.9	31	0
2012	The number of Entrant	2,208	1,183	503	6
	The number of Renegade	135	465	164	4
	Departure rate	6.1	39.3	32.6	66.7
2013	The number of Entrant	3,341	1,370	832	15
	The number of Renegade	486	667	297	8
	Departure rate	14.5	48.7	35.7	53.3

Source: Cho Y.J., Park J.K., Lee C.S. (2014), A Study on the Rationalization of Foreign Seafarers, National Federation of Fisheries Cooperatives

이러한 사유로 인해 현재까지 어선어업의 경우 어선톤수 20톤을 기준으로 20톤 미만은 「고용허가제」를 통해 외국인 노동력의 도입이 이루어지고 있고, 20톤 이상은 「외국인선원제」를 통해 외국인 선원의 도입이 이루어지고 있다. 그리고 어선어업 외 양식어업 및 소금채취업에 있어서의 외국인 노동력의 고용은 「고용허가제」를 통해 이루어지고 있다.

2) 외국인근로자 고용 현황

국내에서 「고용허가제」와 「외국인선원제」를 통해 입국한 자의 숫자에 대한 통계는 제공되고 있으나, 대상 입국자 중 이탈자에 대한 통계가 부재되어 있는 실정이다. 그러나 Cho et al. (2014)의 연구에서 수협중앙회와 고용노동부의 제공 자료를 재작성하여 「고용허가제」와 「외국인선원제」를 통해 입국한 자의 수와 대상 입국자 중 이탈자의 수에 대해서 집계하고 있다. 이 자료를 토대로 외국인 노동력 고용현황에 대해 살펴보면 다음과 같다.

2013년을 기준으로 20톤 이상의 어선어업에서 이용하고 있는 「외국인선원제」의 입국자 수는 3,341명으로 20톤 미만의 어선어업이나 양식어업, 소금 채취업에서 이용하고 있는 「고용허가제」의 입국자 수인 2,217명에 비해 많은 것으로 나타났다.

2013년을 기준으로 20톤 이상의 어선어업에서 이용하고 있는 「외국인선원제」의 이탈율 경우 14.5%로 나타났다. 이에 비해 20톤 미만의 어선어업이나 양식어업, 소금채취업에서 이용하고 있는 「고용허가제」의 이탈율 경우 약 43.8%로 나타났다.

이러한 두 제도 중 「외국인선원제」가 더 많은 외국인 근로자를 고용하고 있는 것으로 나타났다. 「고용허가제」의 경우에서 더욱더 높은 이탈률이 나타나고 있는 현황을 확인할 수 있었다.

이러한 차이는 「외국인 선원제」가 「고용허

가제」에는 없는 외국인노동력 관리 역할을 수행하는 민간관리업체가 존재하기 때문인 것으로 보인다. 그리고 「고용허가제」에 있어서는, 어선어업에서 높은 이탈률이 나타나고 있다. 이러한 이유는 어선어업의 근무환경이 해상에서 급변하는 자연 환경 속에서 근무한다는 점에서, 양식어업 등 타 업종에 비해 근무여건이 열악하다는 것이 원인으로써 작용된 결과라고 할 수 있다.

이에 따라서 이탈률이 높게 나타나는 고용허가제의 문제점에 대한 파악이 우선적으로 이루어져야 할 필요성을 확인 할 수 있었다. 그리고 특히 그중에서도 상대적으로 이탈률이 높게 나타나는 어선어업분야에 대한 세밀한 실태 조사를 통해 간접적으로 전반적인 어업분야의 외국인노동력 이용 실태에 관한 파악과 이러한 실태파악에서 드러난 문제점을 해결할 수 있는 방안에 대해 고민해보는 것이 필요하다고 판단하였다.

Ⅲ. 연안어업 외국인 노동력 고용에 대한 실태 분석

1. 조사개요

본 연구에서는 연안어업 경영주가 현재 보유하고 있는 노동력의 현황과 외국인 노동력에 대한 만족도, 외국인 고용제도에 관한 만족도에 대해 파악해보고자 설문조사를 기획하였다.

본 연구에서 설문 항목을 작성하기 위해 고용주 대표집단이라고 할 수 있는 수협 조합장 및 조합원을 대상으로 면담조사를 실시하였고, 이를 통해 외국인 노동력 현황과 만족도, 외국인고용제도 만족도 등에 대한 설문을 구성하였다.

조사대상은 최근 2년(2015~2016년)간 어업분야에서 「고용허가제」를 통해 외국인 노동력을 고용한 고용주 3,163명을 대상으로 각 지역별 인원의 20%를 산정하여 전국의 고용주 608명을 대상으로 선정하였다.

조사방법으로는 개별 설문 대상자를 직접 만나

설문조사를 진행하는 것은 물리적·시간적 한계가 있기 때문에 단기간 내에 전국에 있는 고용주를 대상으로 설문조사를 시행하기 위하여 우편 설문조사 방법을 채택하였다. 이를 통해 2016년 12월 초 우편 발송을 시작으로 하여 2017년 2월까지 약 3개월 간 진행되었다.

응답부수는 총 99부로 조사대상으로 기획했던 608부에는 크게 못 미치는 응답결과이지만, 설문조사의 결과가 면담조사 단계에서 청취하였던 내용과 유사하는 것으로 나타났다. 따라서 본 설문조사의 응답 결과를 통해 전반적인 고용주들의 의견을 파악하기에 큰 무리가 없을 것으로 판단하였다.

<Table 3> Investigation Outline

Division	Investigation Outline			
Method of Investigation	Mail Survey			
Investigation Period	2016. 12. ~ 2017. 2 About 3 months			
Questionnaire Number	99			
Area	Gangwon	Gyeongnam	Gyeongbuk	Ulsan
	7(7%)	14(14%)	6(6%)	1(1%)
	Incheon	Jeonnam	Jeonbuk	Chungnam
	4(4%)	40(40%)	17(17%)	10(10%)
Scale of Fishing Boat	Less than 10ton		More than 10ton	
	90(91%)		3(3%)	
Sideline or Not	Only Fishing Vessel Fishery		Sideline (Aquaculture Industry)	
	90(91%)		9(9%)	

2. 설문 문항 구성

본 연구의 설문조사 문항은 총 18개 문항으로 일반 사항 및 외국 노동력 고용 관련 문항 3문, 「고용허가제」에 관한 질의 9문, 외국인력 고용제도 개선방안에 관한 질의 6문으로 구성되어 있

다. 「고용허가제」에 대한 질의에서는 외국인력 고용에 대한 현황과 만족도에 대해 중점적으로 서술하고 있으며, 불만족의 경우 그 사유에 대한 문항을 포함하고 있다. 외국인력 고용제도 개선방안에 대한 질의에서는 「고용허가제」와 「외국인선원제」의 차이점에 대한 인식도에 대한 문항과 외국인력 고용제도 개선방안에 대한 의견을 묻는 서술형 문항으로 구성이 되어 있다.

3. 조사결과

먼저 설문 대상 어가경영체의 노동력 현황에 대한 파악을 위해, 각 어가경영체의 총 필요인력과 현재 종사하고 있는 국내외 노동력 현황을 조사하였다. 그 결과 전체 약 32% 수준의 인력 부족율이 나타나고 있는 현상을 확인할 수 있었다. 이렇듯 부족한 노동력 현황에 따라 어가경영체의 조업일정에 많은 차질이 있으며, 필요한 노동력의 공급이 제대로 이루어지고 있지 않은 현상을 확인할 수 있었다.

그리고 이러한 부족한 노동력을 충당하기 위해 희망하는 추가 고용 근로자에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 추가 고용 희망 국내근로자 39명, 외국인근로자 166명으로 총 205명의 인력이 더 필요하다는 응답을 확인할 수 있었다. 해당 설문 결과를 통해 추가적으로 고용을 희망하는 노동력에 있어서 국내근로자에 비해 외국인근로자를 더욱더 선호하고 있는 현상을 확인할 수 있었다.

이어서 현재 고용하고 있는 외국인노동력에 대한 만족도 조사를 실시하였다. 그 결과 앞서 외국인근로자에 관한 추가 고용을 더욱더 희망하였던 것과는 다소 상반된 결과로 전체 응답자의 61%가 불만족스럽다고 응답했다.

이러한 외국인근로자에 대한 고용주의 높은 불만족도는 ‘교육 및 경험의 부족(42%)’과 ‘불성실한 태도(31%)’가 그 이유로 가장 많은 응답으로 나타났다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 당

초 제도를 통해 입국한 외국인근로자의 사업장 배치가 단순히 한국어능력시험 점수대를 기준으로 배치되기 때문이다. 이러한 사업장 배치 과정은 외국인근로자의 직무 경험이나 선호직종에 대한 고려가 이루어지지 않아 실제로 배정받는 사업장의 근무환경 등에 대한 외국인근로자의 불만족이 나타나고, 이것이 고용주가 느끼는 고용 노동력에 대한 불만족으로 이어진 것으로 보인다. 또한 외국인근로자에 대한 불만족 사유로 ‘소통의 어려움(18%)’ 역시 상당부분 차지하고 있다. 이러한 것은 한국어능력시험 합격 기준이 다소 실제 외국인근로자가 국내에서 근무할 때 필요한 한국어능력을 증명하기에는 알맞지 않고, 또한 입국 이후 국내에서 이루어지는 취업교육 역시 국내 근무에 어려움이 없을만한 수준의 한국어능력을 갖추는데 부족하기 때문이라 할 수 있다.

외국인 근로자와 계약해지를 한 경험이 있는 고용주들은 이러한 계약해지의 사유로 ‘차기 배정 불이익 회피(45%)’와 사업장 이동을 위한 ‘외국인근로자의 요구(45%)’에 의한 것이 가장 많은 응답으로 나타났다. 차기 배정 불이익 회피의 경우 외국인근로자들이 무단이탈을 한 경우에 이를 신고할 경우 추후 고용주들의 외국인 근로자 고용을 제한 받는 경우를 피하기 위한다는 것으로, 이는 외국인 근로자들이 무단이탈 후 실제와 다르게 고용주의 잘못으로 인한 일종의 도망 형태로 보고하여 고용주들이 추후 외국인 근로자 고용에 제한을 받는 경우를 말한다. 그리고 외국인 근로자의 타 사업장 이동을 위한 계약해지 요구 응답이 다수 나타난 것을 통해 상대적으로 노동강도가 어업에 비해 약하고, 임금을 더 높게 받을 수 있는 타 사업장으로의 이동이 빈번하게 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 두 경우 모두 결국 고용허가제를 통해 어업분야에 근무하는 외국인 근로자들의 타 사업장으로의 이동에 의한 계약해지라고 볼 수 있다.

이러한 응답에 대해 보다 더 자세히 알아보기 위하여, 외국인근로자들의 잦은 사업장 이동에

대한 근본적인 이유에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 기본적으로 외국인근로자들이 가지고 있는 ‘어업분야 근무에 대한 비선호 현상(39%)’이 가장 큰 이유라는 고용주들의 인식을 확인 할 수 있었다. 이러한 내용에 대해서는 사전에 이루어졌던 면담조사 단계에서 ‘어업에 비해 타 사업장의 노동이 더욱더 쉽고, 임금을 더 높게 받을 수 있다’라는 외국인근로자들의 기대심리가 만연한 상태라는 의견도 청취할 수 있었다. 그리고 이러한 외국인근로자들의 기대심리를 더욱더 자극 하여 불법브로커들이 중개 수수료를 취하기 위해 타 사업장으로의 이동을 알선하는 경우가 다수 있다는 내용도 확인할 수 있었다. 이외에는 외국인근로자들의 사업장 무단이동 및 이동이 일어나는 현상을 다소 억제시키고 필요한 해결방안을 중간에서 역할을 수행해주는 특정 관리업체의 존재가 부재하기 때문이라는 의견도 존재했다.

다음은 앞서 살펴본 외국인근로자에 대한 고용주의 인식에 이어서, 이러한 외국인근로자 고용을 위해 이용하는 제도인 「고용허가제」에 대한 인식에 대한 설문 응답 결과이다.

먼저 고용주들이 현재 이용하고 있는 제도에 대한 만족도 조사를 실시해보았다. 그 결과 응답자의 63%가 현 제도에 대한 불만족을 표하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 불만족은 인력 부족을 충당하기 위해 필요한 외국인근로자 고용을 위해 이용해야할 제도가 많은 문제점을 가지고 있다는 것을 뜻한다고 할 수 있다.

제도에 대한 높은 불만족도가 나타난 이유에 대한 설문 응답 결과 나타난 많은 응답은 외국인 근로자의 사업장 배치에 관련된 것이었다. 그 중 가장 많은 응답으로 나타난 것은 외국인근로자가 사업장에 배치되는 인원수와 시기에 따른 것으로, ‘적은 인원이 배정된다는 것(32%)’과 ‘적기에 노동력 공급이 되지 않는다(26%)’는 점이었다.

그 다음으로는 외국인근로자 고용을 신청한 후 실제 배정받는데 까지 걸린 시간에 대한 설문을 실시하였다. 응답 결과 최대 3년, 평균 10개월가

량의 시간이 소요된 후에 외국인근로자가 어가경영체의 사업장에 배치되었다는 응답을 확인할 수 있었다. 이러한 점은 조업이 계절성을 띄는 연안어업에서 노동력 부족으로 인한 생산 활동에 많은 제약으로 작용될 것으로 우려된다.

이렇듯 현재 연안어업분야에서 외국인노동력을 이용하고 있는 고용주들은 외국인 근로자의 사업장 무단이탈 및 사업장 이동에 따른 조업일정의 차질과 노동력의 적기공급의 한계 등에 따라 많은 불편함을 겪고 있는 실태를 확인할 수 있었다.

이러한 외국인 근로자에 대한 고용주들의 불편사항에 따라 고용주들이 원하는 개선방안에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 ‘외국인근로자 선발과정의 강화(30%)’, ‘전담관리업체의 역할(30%)’이 필요하다는 의견이 가장 많은 응답으로 나타났다.

이러한 응답결과 중 최근 2017년 이후 나타난 「고용허가제」 어업분야에 있어서의 변화로, 어업에 대한 유경험자 선발 및 교육과정에서의 실습과정 추가 등 선발 및 교육과정이 강화되었다. 이에 따라 선발과정 강화에 대한 고용주들의 요구사항은 다소 해소가 될 것으로 예상된다. 그리고 앞서 살펴본 외국인근로자 도입 시기에 있어서는 이전에 연 2회의 도입시기에서 2회 더 추가되어 2017년 이후에는 연 4회 외국인근로자의 도입이 가능해지도록 변화가 나타났다. 이에 따라 이전에 비해 외국인근로자 고용 신청 후 실제 배정받는데 까지 걸리는 시간은 다소 줄어들 것으로 예상된다.

하지만 이러한 선발과정이 배정시기에서 나타난 긍정적인 변화에도 불구하고, 사업장 배치 이후에 대한 관리기능을 전담할 기관은 전무한 실정이다. 비록 강화된 선발절차를 통해 입국 및 사업장 배치가 이루어질지라도, 외국인근로자와 고용주간의 갈등 조절 및 외국인근로자 이탈 관리 등 일련의 관리 역할을 전담하는 업체가 없으므로, 이러한 변화만으로 지속적으로 외국인노동

력을 이용하는 것을 기대하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 향후 어업분야에서 외국인근로자를 고용하고 이러한 노동력을 안정적으로 이용하기 위해서는 「외국인선원제」와 같이 관리 기능을 전담하여 실행하는 기관이 필요할 것으로 보인다.

이러한 관리업체의 역할을 연안어업분야의 고용주가 이용하기 위해 지속적으로 「외국인 선원 ㄷㄷㄷ제」로의 제도 통합 관리에 대한 내용이 지속적으로 제시되어오고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 이러한 제도 통합에 대한 실제 고용주들의 의견을 확인해보기 위한 조사를 실시하였다. 그 결과 실제로 설문 응답자의 84%가 제도 통합에 찬성하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

이러한 제도통합이 이루어질 경우에 고용주는 「고용허가제」를 이용하는 경우에 비해 추가적으로 일정 관리 비용을 부담하여야 한다. 이러한 비용부담은 현재까지 20톤 이상의 근해어업 경영주들이 외국인선원을 고용하고 선원들을 관리해주는 기능을 이용함에 따른 대가이다. 그러나 근해어업의 경영주들에 비해 경영규모가 영세한 연안어업 고용주들이 동일한 비용을 매월부담하기에는 다소 부담이 있을 것으로 예상된다.

이에 따라 추가적으로 요구되는 관리 비용에 대해 부담 가능한 희망 금액은 어느 정도인지에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 응답자의 절반 이상이 비용부담은 큰 상관없다(51%)라고 응답하였다. 이 외에는 ‘월 3만 원 이하(16%)’, ‘월 5만 원 이하(16%)’, ‘월 7만 원 이하(12%)’, ‘비용 부담 시 통합 반대(5%)’순으로 응답결과가 나타났다.

이렇듯 관리기능을 이용함에 따른 대가로써의 비용 부담에 다소 긍정적인 입장이라고 할 수 있는데 이는 추가적으로 소요되는 이러한 비용소요보다 현재 「고용허가제」를 통한 외국인근로자 고용에 있어서 나타나는 문제점이 더욱더 심각한 수준이기 때문인 것이라 할 수 있다.

Ⅳ. 한·일 외국인 노동력 고용에 관한 제도 비교분석

관리 기능에 대한 선진사례를 찾아보고, 외국인 근로자 고용에 관한 제도 비교 분석을 위해 국내와 유사한 어업형태를 띠고 있는 일본의 관련 제도를 살펴보았다. 일본에서 시행되고 있는 어업분야 외국인 근로자 고용 제도는 「해외기지방식」, 「마루십제도」, 「외국인기능실습제도」 3가지가 존재한다. 이중 본 연구의 범위인 연안 어업에 대해 이루어지고 있는 제도는 「외국인기능실습제도」이며 이 외의 2가지 제도는 원양어선어업에 대해 이루어지고 있다.

「외국인기능실습제도」는 과거 우리나라에서 시행한 외국인노동력 도입을 위한 제도들인 「해외투자업체연수제도」와 「외국인산업기술연수제도」와 사업명칭이나 내용은 매우 유사한 형태를 띠고 있다. 하지만 현재 우리나라에서 시행되고 있는 「고용허가제」와는 몇 가지 차이점이 존재한다.

먼저 제도의 목적에서 가장 큰 차이가 존재한다. 「고용허가제」를 시행하는 이유는 체계적인 외국인 근로자의 도입·관리를 통한 중소기업의 인력난 완화 및 국민 경제의 균형 있는 발전을 위한 것이다. 이에 비해 일본의 「외국인산업기술연수제도」는 일본에서 보유하고 있는 기능을 개발도상국으로 이전하는 것을 도모하고, 개발도상국의 경제발전을 담당할 인재양성에 기여할 것을 목적으로 한다. 이에 따라 일본의 제도는 추가적인 인력 확보를 위한 것이 아니라 선진 기능 등을 개발도상국에게 전수하기 위한 것임을 알 수 있다. 이러한 목적 차이에 따라 제도를 통해 유입되는 외국인 근로자를 대상으로 시행되고 있는 교육에서도 차이점이 존재한다. 국내의 경우에는 외국인 근로자가 입국하고 난 후 업종별 취업교육기관에서 2박 3일간의 취업교육이 마련되어 있는 반면, 일본에서는 2개월간의 이론교육과

10개월의 승선실기교육을 거친 후에 다시 기능시험 과정이 존재한다. 국내에서는 실제 노동현장에서 필요한 노동력으로써의 활용이 곧바로 이루어져야 하므로 각 외국인근로자가 담당해야 할 기능에 대한 습득이 모두 이루어진 후에 사업장으로 배치되어야 함이 당연하다고 할 수 있다. 하지만 일본의 경우와 비교해 보았을 때 국내의 교육체계는 상대적으로 근무를 위해 필요한 기능 습득에 대한 부분이 매우 부족한 상태라고 할 수 있다. 또한 일본의 경우에는 추가적으로 실습과정에 참여하기 위한 자격요건을 심사하는 일종의 평가절차가 존재한다. 하지만 국내의 경우에는 최초 입국 후에 별다른 평가절차가 존재하지 않는 점에서 외국인근로자들이 근무를 위해 필요한 기능습득에 적극적으로 임하는 것에 대한 유인책이 부족한 것으로 보인다.

그리고 또 다른 차이점으로는 외국인노동력의 사업장에서의 활동에 대한 업종별 담당 기관의 존재 유무이다. 국내의 경우에는 현재 제조업, 서비스업, 농축산업, 어업, 건설업 분야에 대해서 정부 간의 협약을 통해, 정부 주도의 외국인노동력 도입이 이루어지고 있다. 하지만 일본의 경우에는 각 업종별 협동조합 등 담당 기관의 주도를 통한 외국인노동력의 도입이 이루어지고 있다. 이에 따라 선발단계와 교육과정에 있어서 일본의 경우에 적격자 고용이 가능하고, 각 업종별 필요한 교육이 전문적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 반면 국내의 경우에는 모든 업종을 대상으로 근로자를 모집하고, 해당 근로자들을 대상으로 실시하는 한국어시험 결과에 따라서 사업장 배치가 이루어지므로, 업종별 적격자를 선발하는 것이 불가능 하다고 할 수 있다.

이러한 업종별 외국인노동력 담당기관 유무는 선발단계 이후에서도 많은 차이점이 나타날 것으로 보인다. 일본의 경우 기능실습생과 실습기관에서 적절한 실습이 이루어지는지에 대한 관리·감독 역할을 담당하는 감리단체가 존재한다. 이에 비해 국내의 경우에는 선발단계에서는 정부주

도로 이루어지지만 사업장에 배치된 이후에는 고용주가 직접 외국인노동력을 관리하여야 한다. 이러한 점은 외국인근로자와 고용주간의 갈등 조절 및 근무 과정에서 발생하는 여러 문제점 등에 대한 해결 가능성이 일본에 비해 미흡하여 노동력 관리에서 많은 허점이 존재할 것으로 우려된다.

V. 결론

어가경영체의 노동력에 대한 조사에서 현재 연안어업의 경우 인력 부족 현상이 나타나고 있으며, 고용주들은 인력을 보충하기 위해 외국인 근로자를 선호하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 최근 현상에 비해 고용주들은 외국인 근로자 고용에 따른 불만도 높은 것으로 나타났다. 그 사유로는 고용 이후 외국인 근로자의 갑작스런 계약해지 또는 무단이탈로 인한 조업일정 차질에 기인하는 것으로 나타났다. 이를 통해 현재 외국인 근로자의 계약해지 및 무단이탈을 방지하기 위한 관리기능이 부재되어 있음을 확인할 수 있었다.

이뿐만 아니라 외국인 근로자 고용을 위해 이용되고 있는 제도인 「고용허가제」의 인식도 조사 결과 배정 시기의 불확실성과 배정 인력 수의 부족으로 인해 적시에 적정 인력을 공급받지 못해 제도에 대한 불만족도가 높은 것으로 나타났다.

이를 통해 본 연구에서는 현재 연안어업에서 발생하고 있는 인력 부족 현상으로 인해 외국인 근로자 고용이 불가피한 가운데 외국인 근로자에 대한 관리기능과 현재 이용되고 있는 「고용허가제」의 전반적인 개선이 필요하다고 판단하였다.

현재 고용주들은 대부분 선발과정의 강화, 노동력 공급시기의 적절성, 전담 관리업체의 역할을 요구하며, 「외국인선원제」로의 통합관리를 주장하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 「외국

인선원제」로의 제도 통합이 이루어진다고 할지라도 민간관리업체의 부족 등으로 인해 물리적 한계가 존재할 것이라 판단되며, 현재 지적되고 있는 문제점들이 해결되지 못할 것이라는 예상이 된다.

본 연구에서는 전담 관리업체의 부족 등과 같은 한계점을 해결하기 위해 다양한 관련 주체들을 고려하였다. 여러 관련 주체들을 비교한 결과, 업무구역을 전국으로 두고 있으며, 현장과 근거리 존재하여 외국인 근로자의 관리 기능을 적시에 시행할 수 있는 지구별 수산업협동조합(이하 지구별 수협)에서 담당하는 것이라 판단되었다.

지구별 수협은 각 지역범위에 있는 어업인들과 가장 직접적 관계에 있는 집단 조직이며, 이러한 수협은 전국에 70개소가 존재한다. 수협은 어업인의 소득증진을 목표로 하고 있기 때문에 어가경영체의 원활한 생산을 통한 소득 증진을 위해 노동력 관리에 대한 업무를 수행하여야 한다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 일본의 사례와 같이, 어업분야 외국인 기능실습에 관련된 일련의 과정에 대해 어업인들을 대표하는 기관인 지역별 어협이 주도하여 선발과정과 실습과정에 대한 관리 감독이 이루어지고 있어서, 적격자를 고용하고 실습생 관리에 있어서 많은 이점을 나타내고 있다. 하지만 국내의 경우에는 현재 수협중앙회 및 단위 수협에서 고용주 및 외국인근로자에게 필요한 서류 처리와 같은 업무 대행만 담당하고 있고, 선발과정 이후 관리역할 수행에 대해서는 지정되어 있는 바가 없다.

그러므로 향후 지구별 수협의 사업범위에 있어서 조합원의 소득 증대 기반 확충을 위한 노력의 일환으로, 외국인근로자 고용에 관한 업무를 시행하도록 지정하여 해당 지역 어가경영체들의 외국인노동력에 대한 관리가 이루어지도록 더욱더 많은 노력을 기울여야함이 알맞다고 판단된다.

본 연구의 한계로는 다음과 같다. 수산업분야에서 이루어지고 있는 외국인 근로자 고용에 관

한 실태를 파악하기 위해 이탈률이 가장 높게 나타나는 어선어업에 한해서만 설문조사를 실시하였다. 이에 따른 추가적인 제도비교분석 내용과 더불어 앞서 제시한 방안은 「고용허가제」에 해당되는 업종 중 일부분인 어선어업에 대해서만 개선방안을 제시한 것이다. 그러므로 향후 이를 보완하여 보다 실효성 있는 개선방안을 제시하기 위해서는 양식어업 및 소금제조업 분야에 대한 조사가 추가적으로 실시되어 「고용허가제」가 적용되는 수산업분야에 대한 전반적인 실태 조사 및 개선방안으로 발전해나가야 할 것이다.

References

- Cho Y. J. · Park J. K. & Lee C. S.(2014). A Study on the Rationalization of Foreign Seafarers, National Federation of Fisheries Cooperatives
- Department of Immigration in Japan(2013). Guidelines on the Management of Entry to Functional Professionals
- Foreign Employment Management System Homepage (www.eps.go.kr)
- Hong J. B. & Han N. Y.(2012). A Study on the Protection and Management of Fishing Villages, National Federation of Fisheries Cooperatives
- JITCO Homepage(www.jitco.or.jp)
- Kim Y. U. & Park M. K.(2012). A Study on Devices of Reducing Foreign Fishermen's Rate of Deserting from Coastal and Offshore Fishing Vessels in Korea, JOURNAL OF FISHERIES AND MARINE SCIENCES EDUCATION 24(2), 263~271
- Kim Y. W.(2012). An Comparative Study on the Foreign Worker's Employment System of Fishing Vessels in Korea and Japan, JOURNAL OF FISHERIES AND MARINE SCIENCES EDUCATION 24(4), 559~573
- Ministry of Agriculture in Japan(2000~2015). Fisheries employment status report
- National Federation of Fisheries Cooperatives(2015). Result of Management Survey on Coastal and Sectoral Fisheries
- Statistics Korea(1962~2016). Fisheries survey, Korea Statistical Information Service(<http://kosis.kr/>)
- Statistics Korea(1969~2016). Agricultural and Fishery Survey, Korea Statistical Information Service (<http://kosis.kr/>)
- Yoo G. S. & Lee Q. Y.(2002). Employment Status and Policy Tasks of Foreign Workers, Korea Labor Institute

-
- Received : 22 January, 2018
 - Revised : 28 February, 2018
 - Accepted : 15 May, 2018